



Bruxelles, le 23.10.2018  
COM(2018) 490 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**RAPPORT ANNUEL 2017**  
**SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE**  
**PROPORTIONNALITÉ**

# RAPPORT ANNUEL 2017 SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

## 1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 25<sup>e</sup> rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'Union européenne. Il est présenté conformément à l'article 9 du protocole n° 2 du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE») et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

Le rapport examine la manière dont les institutions et les organes de l'Union ont appliqué ces deux principes en 2017 et la façon dont la pratique a évolué par rapport aux années précédentes. Il fournit également une analyse des propositions de la Commission ayant fait notamment l'objet d'avis motivés présentés par les parlements nationaux pendant l'année. Étant donné les liens étroits qui existent entre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission, le présent rapport doit être considéré comme complémentaire du rapport annuel 2017 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux<sup>1</sup>.

## 2. APPLICATION DES PRINCIPES PAR LES INSTITUTIONS

### 2.1. La Commission

En 2017, la Commission Juncker a continué d'appliquer son programme renforcé d'amélioration de la réglementation, qui garantit, en fournissant des orientations renforcées et en offrant aux citoyens et aux parties prenantes de nouvelles possibilités de s'exprimer (au moyen, notamment, d'un portail en ligne intitulé «Améliorer la réglementation<sup>2</sup>»), la prise en compte de la subsidiarité et de la proportionnalité à chaque étape du processus législatif. La Commission a également continué d'évaluer les cadres d'action existants, avant de présenter des révisions des textes législatifs. Ces évaluations<sup>3</sup> visent notamment à déterminer si les mesures stratégiques existantes sont toujours adaptées aux objectifs poursuivis et dans quelle mesure elles respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le site web de la Commission «Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis!<sup>4</sup>» ainsi que la plateforme du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) permettent eux aussi au public et aux parties prenantes d'informer la Commission d'éventuelles charges excessives ou inefficacités découlant de mesures réglementaires existantes, qui peuvent concerner des questions de subsidiarité et de proportionnalité. En 2017, la plateforme REFIT a adressé 46 avis, y compris des recommandations à la Commission sur la manière de simplifier et de réduire les contraintes réglementaires résultant de la législation européenne existante, auxquelles la Commission répond notamment par la mise en œuvre de son programme de travail pour 2018.

En juillet 2017, la Commission a adopté un ensemble révisé de lignes directrices pour une meilleure réglementation ainsi que la boîte à outils qui les accompagne. L'objectif était de veiller à ce que les lignes directrices et la boîte à outils soient adaptées à l'expérience pratique acquise depuis l'adoption du paquet «Mieux légiférer» en mai 2015. La Commission a également élargi

---

<sup>1</sup> COM(2018) 491 final.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr)

<sup>3</sup> Les évaluations de la Commission portent systématiquement sur cinq critères: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fr.htm)

son portail intitulé «Améliorer la réglementation», facilitant ainsi la navigation en ligne des citoyens.

Task force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»

Le 13 septembre 2017, le président Juncker a annoncé dans son discours sur l'état de l'Union qu'il mettrait en place une task force de haut niveau «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”». Ses objectifs ont été décrits dans le programme de travail de la Commission pour 2018: *«En se basant sur le travail déjà accompli par cette Commission, nous devrions continuer à être très visibles sur les grands enjeux. En d'autres termes, il ne nous appartient pas de réglementer le moindre aspect du quotidien des citoyens. Nous devons sérieusement réfléchir à en faire moins, mais de manière plus efficace, et à redonner des compétences aux États membres lorsque cela semble judicieux. En s'appuyant sur l'action du groupe de travail mené par le vice-président Timmermans [...], la Commission exposera ses idées sur les moyens de renforcer encore la subsidiarité, la proportionnalité et le “mieux légiférer”, afin d'être certains de n'agir que lorsque l'UE apporte une valeur ajoutée.»* Créée par le président Juncker le 14 novembre 2017, la task force est entrée en service le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>5</sup>. Elle a remis son rapport au président le 10 juillet 2018<sup>6</sup>. Les présidents du Parlement européen, de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC) et du Comité des régions ont été invités à nommer les membres de leurs institutions qui composeraient la task force et y siègeraient à titre personnel. Les parlements nationaux (COSAC) et le Comité des régions ont ensuite présenté leurs membres de la task force, au contraire du Parlement européen qui a décidé de ne pas le faire.

### **Analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité**

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la «boîte à outils»<sup>7</sup> qui les accompagne requièrent que la Commission procède à une analyse de la subsidiarité lorsqu'elle envisage une nouvelle initiative dans des domaines dans lesquels l'Union n'a pas de compétence exclusive et lorsqu'elle évalue la pertinence et la valeur ajoutée européenne d'une intervention existante. La Commission traite de la subsidiarité pour les initiatives à la fois législatives et non législatives. L'objectif de cette analyse est double: premièrement, elle cherche à évaluer si l'action au niveau national, régional ou local est suffisante pour atteindre l'objectif poursuivi; deuxièmement, elle examine si l'action de l'Union apporterait une valeur ajoutée par rapport à l'action des États membres.

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités<sup>8</sup>. Le respect du principe de proportionnalité consiste à s'assurer que l'approche et le degré d'action réglementaire d'une politique correspondent à l'objectif poursuivi. Il convient de faire clairement référence à la proportionnalité dans les analyses d'impact<sup>9</sup>, les évaluations et les bilans de qualité<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_fr](http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr)

<sup>8</sup> Article 5, paragraphe 4, du TUE.

<sup>9</sup> Dans le contexte des analyses d'impact, la proportionnalité est un critère déterminant à prendre en considération dans la comparaison des options stratégiques.

<sup>10</sup> De plus amples informations sur les lignes directrices pour une meilleure réglementation applicables aux analyses de la subsidiarité et de la proportionnalité figurent dans le rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité, point 2.1.

## Analyses d'impact

En 2017, le comité d'examen de la réglementation<sup>11</sup>, qui évalue la qualité des analyses d'impact<sup>12</sup>, a examiné 53 analyses d'impact. Il a été considéré que, pour 12 d'entre elles, l'analyse de la subsidiarité et de la valeur ajoutée européenne demandait à être améliorée. Trente avis contenaient des observations sur la proportionnalité et la comparaison des options. Les exemples suivants illustrent la manière dont le comité a évalué la subsidiarité et la proportionnalité en 2017:

- dans son avis négatif concernant l'analyse d'impact<sup>13</sup> relative à la proposition de coopération de l'Union en matière d'évaluation des technologies de la santé, le comité d'examen de la réglementation a souligné que l'une des options (coopération permanente à l'échelle de l'Union dans le cadre des évaluations complètes des technologies de la santé) soulevait des problèmes importants au niveau de la faisabilité, de la subsidiarité et de la proportionnalité. Le rapport a été réexaminé et a tenu compte de cette observation en écartant cette option;
- dans son avis positif, assorti de réserves, concernant l'analyse d'impact<sup>14</sup> relative à une proposition de modification de la directive sur les transports combinés, le comité d'examen de la réglementation a déclaré que l'argument de la subsidiarité n'était pas suffisamment développé, en particulier en ce qui concernait l'inclusion des activités de transport strictement nationales. Il a demandé que de nouvelles preuves soient apportées démontrant que les initiatives nationales ne suffiraient pas à résoudre le problème et que le volume des activités nécessiterait une intervention au niveau de l'Union. Le rapport d'analyse d'impact révisé contenait des arguments supplémentaires pour illustrer la dimension transfrontière du problème, y compris une justification de l'extension des mesures de soutien aux activités nationales;
- dans son avis négatif concernant l'analyse d'impact<sup>15</sup> relative à la proposition de cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne, le comité d'examen de la réglementation a estimé que le rapport ne présentait aucun argument en faveur d'une action de l'Union et n'évaluait pas de manière appropriée la proportionnalité des options. Le comité d'examen de la réglementation a émis un second avis négatif concernant le rapport révisé. Le comité a estimé que le rapport n'avait pas réussi à justifier l'application d'un nouveau droit à la portabilité des services informatiques en nuage. Le collège des commissaires a adopté la proposition en écartant les dispositions établissant la portabilité obligatoire des services informatiques en nuage, mais en conservant celles qui prévoyaient des mesures d'autorégulation.

Comme le montrent ces exemples, le comité d'examen de la réglementation a contribué, en 2017, à améliorer l'analyse de la manière dont les propositions respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce faisant, il a fourni des informations essentielles pour le processus décisionnel de la Commission.

---

<sup>11</sup> Le comité d'examen de la réglementation se compose d'un président (du niveau d'un directeur général) et de six membres à plein-temps, dont trois sont externes à la Commission. Tous les membres du comité sont indépendants et exercent leur fonction à titre personnel sur la base de leurs compétences individuelles. Le comité examine la qualité des analyses d'impact, des bilans de qualité et des grandes évaluations. La subsidiarité et la proportionnalité font partie de ce contrôle de la qualité.

<sup>12</sup> Toute initiative susceptible de générer d'importantes incidences économiques, sociales ou environnementales doit faire l'objet d'une analyse d'impact, qui comporte une évaluation du problème, des options stratégiques possibles, de leurs effets potentiels et de leur respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_fr)

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_fr)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

## Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité ont également été essentielles pour les évaluations rétrospectives et les bilans de qualité. Ces outils permettent d'évaluer si les actions européennes produisent les effets escomptés en termes d'efficacité, d'efficacité, de cohérence et de pertinence, ainsi que de déterminer si elles continuent d'apporter une valeur ajoutée européenne. En 2017, la Commission a publié 72 évaluations et bilans de qualité (évaluations de domaines d'action plus larges). Trois bilans de qualité ont été publiés, portant respectivement sur le système européen de management environnemental et d'audit (EMAS) et le label écologique de l'Union européenne, sur la politique des consommateurs et sur les obligations en matière de communication d'informations dans le domaine de l'environnement<sup>16</sup>.

Le comité d'examen de la réglementation a examiné 17 grandes évaluations et bilans de qualité en 2017. Parmi ceux-ci, le comité a formulé des recommandations visant à améliorer «la pertinence et la valeur ajoutée européenne» de sept propositions, dont celles relatives au programme LIFE<sup>17</sup> (programme de l'Union européenne pour l'environnement et l'action pour le climat) et à la législation alimentaire générale<sup>18</sup>. Il a ainsi contribué à améliorer l'analyse de la manière dont les évaluations et les bilans de qualité tiennent compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

---

<sup>16</sup> Plateforme REFIT: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_fr)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme\\_fr](https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_fr)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/fitness\\_check\\_fr](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_fr)

## 2.2. Suivi des avis motivés des parlements nationaux

En 2017, la Commission a reçu 52 avis motivés<sup>19</sup> de parlements nationaux concernant le principe de subsidiarité<sup>20</sup>, soit 20 % de moins qu'en 2016 (65 avis motivés). Au total, le nombre d'avis reçus en 2017 a donc été moins élevé<sup>21</sup>. La proportion des avis motivés par rapport au nombre total d'avis reçus en 2017 est également passée de 10,5 % en 2016 à 9 % en 2017.

Sur les 52 avis motivés reçus en 2017, 24 portaient sur quatre propositions de la Commission. La proposition ayant donné lieu au plus grand nombre d'avis motivés (11) a été celle relative au marché intérieur de l'électricité<sup>22</sup>. Deux propositions législatives relevant du paquet «Services»<sup>23</sup> ont donné lieu à 9 avis motivés au total, et la proposition concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants a fait l'objet de 4 avis motivés<sup>24</sup>. D'autres propositions ont reçu entre un et trois avis motivés. Les propositions pour lesquelles la Commission a reçu le plus grand nombre d'avis motivés sont décrites plus en détail au chapitre 3.

La baisse du nombre total d'avis motivés émis en 2017 a coïncidé avec une diminution similaire du nombre d'avis motivés émis par chambre. 19 des 41 chambres ont émis des avis motivés en 2017 (contre 26 en 2016). Les avis motivés ont été émis par la *Poslanecká sněmovna* tchèque (1), les *Cortes Generales* espagnoles (2), les *Dáil Éireann* et *Seanad Éireann* irlandais (3)<sup>25</sup>, le *Bundestag* allemand (6), le *Bundesrat* allemand (3), le Sénat français (7), l'Assemblée nationale française (2), le *Senato della Repubblica* italien (1), l'*Országgyűlés* hongrois (2), l'*Eerste Kamer* néerlandaise (2), la *Tweede Kamer* néerlandaise (2), le *Bundesrat* autrichien (6), le *Senat* polonais (4), le *Sejm* polonais (2), la *Camera Deputaților* roumaine (1), le *Senatul* roumain (2), le *Riksdag* suédois (4) et la *House of Commons* britannique (2).

## 2.3. Le Parlement européen

En 2017, le Parlement européen a reçu officiellement 421 communications émises par les parlements nationaux au titre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>26</sup>. Parmi celles-ci, 49 étaient des avis motivés, tandis que les 372 autres étaient des contributions (c'est-à-dire des communications ne soulevant pas de questions liées au respect du principe de subsidiarité). En comparaison, 76 avis motivés et 333 contributions ont été officiellement transmis au Parlement européen en 2016. Le rapport entre les avis motivés et les contributions reste faible, ce qui indique que les parlements nationaux considèrent le mécanisme de contrôle de la subsidiarité comme un moyen constructif supplémentaire d'exprimer leurs points de vue et leurs inquiétudes. Toutes les communications des parlements nationaux sont

<sup>19</sup> Ce chiffre fait référence au nombre total d'avis présentés par des chambres parlementaires au titre du protocole n° 2 des traités. Les avis motivés concernant plus d'un document de la Commission comptent, par conséquent, pour un seul avis motivé. Voir l'annexe au présent rapport pour plus de détails.

<sup>20</sup> Voir l'annexe au présent rapport.

<sup>21</sup> En 2017, la Commission a reçu 576 avis (contre 613 en 2016).

<sup>22</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte), COM(2016) 861 final.

<sup>23</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, COM(2016) 821 final, et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, COM(2016) 822 final.

<sup>24</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017) 253 final.

<sup>25</sup> Les *Dáil Éireann* et *Seanad Éireann* irlandais ont soumis un avis motivé conjoint et ont chacun adopté un avis motivé.

<sup>26</sup> Pour en savoir plus sur la manière dont le Parlement européen traite les avis motivés des parlements nationaux, voir le rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité, point 2.3.

disponibles dans CONNECT, la base de données du Parlement européen compilant les documents des parlements nationaux<sup>27</sup>.

Conformément à l'annexe V du règlement intérieur du Parlement européen, la commission des affaires juridiques a la responsabilité horizontale de garantir le respect du principe de subsidiarité. Tous les six mois, un membre de la commission est nommé rapporteur permanent pour la subsidiarité, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Nommée rapporteure permanente pour le premier semestre 2017, M<sup>me</sup> Mady Delvaux (S&D/Luxembourg) a été remplacée par M<sup>me</sup> Laura Ferrara (EFDD/Italie) pour le second semestre. Le rapporteur suit les avis motivés reçus et a la possibilité de se saisir de questions soulevées dans les avis motivés pour en débattre en commission et pour adresser d'éventuelles recommandations à la commission compétente pour la matière visée par la proposition en question.

En outre, la commission des affaires juridiques établit régulièrement un rapport sur les rapports annuels de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité. M<sup>me</sup> Mady Delvaux a été nommée rapporteure pour le rapport d'initiative du Parlement sur les rapports annuels 2015-2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité. Le Parlement a adopté la résolution sur le rapport d'initiative du Parlement sur les rapports annuels 2015-2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité lors de sa plénière du 18 avril 2018<sup>28</sup>. La commission contribue également à l'élaboration des rapports semestriels de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC) sur des questions liées à la subsidiarité.

La commission des affaires juridiques est chargée de veiller au respect du principe de proportionnalité, dont elle tient compte lorsqu'elle vérifie la base juridique des propositions et exerce sa responsabilité en matière d'amélioration de la réglementation.

Par ailleurs, le service de recherche du Parlement européen a continué d'assister le Parlement européen dans la prise en considération des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux:

- en examinant systématiquement de manière approfondie les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité des analyses d'impact de la Commission et en attirant l'attention sur toute préoccupation exprimée à cet égard, notamment par les parlements nationaux et le Comité des régions;
- en s'assurant que ces principes sont pleinement respectés dans les propres travaux du Parlement européen, par exemple lors de la réalisation d'analyses d'impact de ses propres modifications de fond ou de l'analyse de la valeur ajoutée des propositions du Parlement concernant de nouveaux actes, sur la base de l'article 225 du TFUE, et du coût de l'absence d'action au niveau européen; et
- en examinant attentivement les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité lors de l'élaboration des analyses d'impact, en se concentrant sur la valeur ajoutée de l'Union plutôt que sur les dépenses ou actions nationales.

En 2017, le Parlement européen a rédigé 42 évaluations initiales d'analyses d'impact de la Commission, deux analyses d'impact de modifications de fond du Parlement, 11 analyses d'impact ex post et cinq évaluations de la mise en œuvre. En outre, il a produit trois rapports sur le coût de la non-Europe et deux évaluations de la valeur ajoutée européenne. Par ailleurs, le service de recherche du Parlement européen examine attentivement la mise en œuvre et l'efficacité de la législation de l'Union en vigueur, chaque fois que la Commission européenne annonce dans son programme de travail annuel que ladite législation sera modifiée. En 2017, il a ainsi rédigé 26 «évaluations de la mise en œuvre».

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//FR>



## 2.4. Le Conseil de l'Union européenne

En vertu de l'article 4 du protocole n° 2 des traités, le Conseil est tenu de transmettre aux parlements nationaux tout projet d'acte législatif émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement. L'obligation susmentionnée a pour corollaire qu'en vertu de l'article 6 du protocole n° 2, le Conseil doit transmettre tout avis d'un parlement national sur une proposition législative émanant d'un groupe d'États membres aux États membres à l'origine de la proposition. De même, le Conseil transmet les avis des parlements nationaux sur les propositions législatives émanant de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement à l'institution concernée.

Le 27 juillet 2017, le Conseil a transmis aux parlements nationaux la recommandation de la Banque centrale européenne en vue d'une décision du Parlement européen et du Conseil portant modification de l'article 22 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne<sup>29</sup>.

Outre les obligations qui lui incombent en vertu des traités, le Conseil tient aussi les États membres informés des avis des parlements nationaux sur les propositions législatives de la Commission. En 2017, le secrétariat du Conseil a transmis aux délégations 38 avis motivés reçus au titre du protocole n° 2 et 220 avis formulés dans le cadre du dialogue politique<sup>30</sup>.

## 2.5. Le Comité des régions<sup>31</sup>

L'année 2017 a été marquée par un vaste débat sur l'avenir de l'Europe, dans le cadre duquel le Comité des régions a souligné l'importance d'une application efficace des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans le cadre de son cinquième programme de travail sur la subsidiarité, trois initiatives issues du programme de travail de la Commission pour 2017 ont fait l'objet d'un suivi particulièrement rigoureux du Comité des régions. En outre, le Comité des régions a évalué la conformité au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité de toutes les propositions législatives sur lesquelles il a émis un avis.

En 2017, le Comité des régions a émis 15 avis sur des propositions législatives. Le Comité des régions a conclu que la majorité des propositions respectaient les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans deux avis, le Comité a exprimé des inquiétudes au sujet du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Dans son avis sur le train de mesures relatif aux services (également dénommé «paquet “Services”»), le Comité des régions a exprimé sa crainte concernant «une éventuelle ingérence dans les procédures législatives nationales» et le fait que «les propositions relatives à la carte électronique de services, à la procédure de notification et au contrôle de proportionnalité n'imposent des charges administratives supplémentaires». Dans son avis sur le socle européen des droits sociaux et le document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, le Comité des régions a souligné qu'il convenait de prendre particulièrement en considération les dimensions locale et régionale des politiques sociales.

---

<sup>29</sup> 2017/0810 COD – CM 3730/17.

<sup>30</sup> Le nombre d'avis motivés enregistrés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission varie, les institutions n'ayant pas toutes reçu l'ensemble des avis motivés ou comptant différemment le nombre d'avis motivés qu'elles ont reçus. De même, le secrétariat du Conseil ne reçoit pas systématiquement tous les avis motivés des parlements nationaux.

<sup>31</sup> Une description plus détaillée des activités liées à la subsidiarité figure dans le rapport annuel 2017 sur la subsidiarité publié par le Comité des régions, disponible après adoption par le Bureau du Comité des régions à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>



Dans le cadre du programme de travail sur la subsidiarité, le groupe d'experts de la subsidiarité a été consulté au sujet de trois initiatives. Concernant la proposition de règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, les experts ont estimé que les nouvelles propositions sur les instruments financiers et les conditions d'octroi de subventions avaient une incidence importante sur leurs bénéficiaires ainsi que sur le contenu et la procédure de mise en œuvre des politiques sur le terrain. En outre, les autorités de gestion aux niveaux national et régional étaient largement concernées par les propositions. Dans son avis, le Comité des régions a indiqué qu'aucune analyse d'impact n'avait été effectuée et qu'une justification sur le plan de la proportionnalité n'était pas étayée par les données présentées. En outre, «le [Comité] remet[ait] en cause l'analyse de la Commission européenne selon laquelle la proposition législative rel[evait] de la compétence exclusive de l'Union étant donné que les propositions relatives aux actes législatifs sectoriels dépass[aient] le simple alignement du texte sur les nouvelles règles financières applicables à l'Union.

La deuxième consultation portait sur le paquet de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens». Concernant la gouvernance de l'union de l'énergie, les personnes interrogées ont souligné que les délais proposés, en particulier pour les pays fédéraux comptant de nombreuses parties prenantes à la mise en œuvre, étaient trop serrés et incompatibles avec le processus de coordination des États fédéraux. Dans son avis, le Comité des régions a estimé que «s'il n'éveill[ait] pas de préoccupations pour ce qui [était] de respecter le principe de subsidiarité, le règlement proposé soul[evait] des inquiétudes au regard de sa conformité avec le principe de proportionnalité, étant donné que le dispositif de gouvernance qu'il préconis[ait] appara[issait] trop complexe et tatillon et qu'il impos[ait] de faire rapport à des intervalles excessivement rapprochés». Le Comité des régions «aurait préféré que ce système de gouvernance fût établi par voie de directive, plutôt que de règlement, de sorte que les pouvoirs régionaux des pays fédéraux eussent pu y être dûment associés».

Dans son avis sur les propositions relatives à l'efficacité énergétique et à la performance énergétique des bâtiments, le Comité des régions a partagé les points soulevés par les participants à la consultation et a souligné que la base juridique donnée, à savoir l'article 194 du TFUE, ne couvrait pas les mesures de lutte contre la précarité énergétique qui «devraient être fondées sur l'article 151 du TFUE». Le Comité des régions s'est dit «opposé à l'introduction de l'indicateur d'intelligence au moyen d'un acte délégué», mais a attesté que les deux propositions respectaient le principe de proportionnalité. Dans son avis sur les sources d'énergie renouvelables et le marché intérieur de l'électricité, le Comité des régions a confirmé que les propositions respectaient le principe de subsidiarité et a insisté sur la nécessité de «vérifier de manière plus approfondie» si le principe de subsidiarité était bien respecté pour l'évaluation du respect du principe de proportionnalité.

Enfin, le groupe d'experts de la subsidiarité a été consulté sur la proposition concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants. Des avis ont également été reçus sur la plateforme Regpex, le sous-réseau de monitoring de la subsidiarité ouvert aux parlements et gouvernements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, soulignant que les mesures proposées n'étaient pas nécessaires et que les mesures et mécanismes nationaux en place étaient suffisants. Dans son avis, le Comité des régions a attesté que la proposition respectait les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il a toutefois souligné que «l'action de l'Union devrait laisser une marge de décision aussi grande que possible au niveau individuel et national, étant donné qu'il [était] d'usage que ce domaine soit réglementé par les partenaires sociaux au niveau de l'Union européenne et au niveau national».

Le recours à Regpex, un mécanisme d'alerte précoce mis à la disposition des autorités régionales dotées de pouvoirs législatifs et une source d'informations et d'échanges entre les parlements et gouvernements régionaux pour élaborer leurs analyses de la subsidiarité, a augmenté en 2017. Les partenaires Regpex ont téléchargé un total de 66 contributions sur la plateforme. Le Conseil fédéral autrichien, le gouvernement du Land de Basse-Autriche, l'assemblée législative régionale

d'Émilie-Romagne et le parlement du land de Thuringe comptaient parmi les partenaires les plus actifs.

Conformément au protocole n° 2 des traités, les parlements régionaux contribuent au contrôle de la subsidiarité effectué par les parlements nationaux. Avant d'émettre un avis motivé sur un projet d'acte législatif, il appartient à chaque parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs<sup>32</sup>.

Un événement majeur dans le domaine de la subsidiarité a été la 8<sup>e</sup> conférence interinstitutionnelle sur la subsidiarité. Organisée conjointement par le Comité des régions et le Conseil fédéral autrichien le 4 décembre 2017 à Vienne, elle a réuni plus de 200 personnes issues de différentes institutions nationales et européennes et représentant tous les niveaux de gouvernance<sup>33</sup>. Parmi les principales conclusions, il a été souligné que la signification du principe de subsidiarité n'était pas toujours clairement communiquée aux citoyens et qu'une plus large acceptation des politiques ne pouvait être obtenue sans une application correcte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

## 2.6. La Cour de justice de l'Union européenne

En 2017, la Cour de justice a rendu des arrêts importants sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, dans lesquels le Tribunal et la Cour de justice ont estimé que le législateur de l'Union avait respecté ces principes.

Dans l'affaire Allemagne/Commission<sup>34</sup> du 3 avril 2017 sur la légalité de la décision (UE) 2015/2098 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds européen agricole pour le développement rural<sup>35</sup>, le Tribunal a estimé qu'il n'avait pas été démontré que la Commission avait empiété sur son domaine de compétence, tel qu'il résultait de la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Le Tribunal a souligné que *«[s]i la répartition des rôles entre la Commission et les autorités allemandes abouti[ssait] à confier à ces dernières l'élaboration des règles nationales pertinentes qui régiss[aient] l'éligibilité des dépenses [...], [...] la Commission [était] tenue de contrôler si les autorités allemandes rempliss[aient] effectivement leurs obligations dans ce domaine, sans toutefois que cela ne confère à la Commission un quelconque pouvoir lui permettant d'imposer des règles particulières au regard de la législation nationale relative à la procédure de remembrement et de rénovation des villages»*<sup>36</sup>.

L'affaire Sotiropoulou e.a./Conseil du 3 mai 2017<sup>37</sup> avait pour objet une demande fondée sur l'article 268 TFUE et tendant à obtenir réparation du préjudice matériel et moral que les requérants avaient subi à la suite d'une réduction drastique de leurs pensions principales en Grèce. Les décisions litigieuses<sup>38</sup> concernaient, entre autres, l'établissement de mesures, de

---

<sup>32</sup> La section 3 du rapport annuel sur les relations avec les parlements nationaux contient des informations supplémentaires sur le rôle des parlements régionaux dans le contrôle de la subsidiarité et leur contribution au processus législatif de l'Union.

<sup>33</sup> De plus amples informations sur les conclusions de la conférence figurent à l'adresse suivante: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

<sup>34</sup> Arrêt du Tribunal du 3 avril 2017, Allemagne/Commission, T-28/16, ECLI:EU:T:2017:242.

<sup>35</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/2098 de la Commission du 13 novembre 2015 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

<sup>36</sup> *Ibid.*, point 110.

<sup>37</sup> Arrêt du Tribunal du 3 mai 2017, Sotiropoulou e.a./Conseil, T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297.

<sup>38</sup> Décisions 2010/320/UE du 8 juin 2010, 2010/486/UE du 7 septembre 2010, 2011/57/UE du 20 décembre 2010, 2011/257/UE du 7 mars 2011, 2011/734/UE du 12 juillet 2011, 2011/791/UE du 8 novembre 2011, 2012/211/UE du 13 mars 2012 et 2013/6/UE du 4 décembre 2012.

politiques et d'interventions détaillées dans le système de sécurité sociale et de retraite. Le Tribunal a estimé que les décisions adressées à un État membre en vue de remédier à une situation de déficit excessif ne portaient atteinte ni au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du TUE ni au principe d'attribution des compétences. Ces décisions ont été prises en vue de renforcer la surveillance budgétaire ainsi que de mettre les États membres en demeure de prendre «des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif»<sup>39</sup>.

L'affaire Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE du 16 mai 2017<sup>40</sup> avait pour objet un recours en annulation, fondé sur l'article 263 du TFUE, introduit par une banque allemande d'investissement et de développement contre une décision de la Banque centrale européenne qualifiant la banque allemande d'«entité importante». En conséquence, la requérante était soumise à la surveillance directe de la Banque centrale européenne dans le cadre du mécanisme de surveillance unique. La requérante fondait son argumentation sur le caractère suffisant de l'exercice d'une surveillance par les autorités nationales compétentes au regard de son profil de risque faible.

Le Tribunal a rappelé que le principe de subsidiarité ne s'appliquait que dans les domaines qui ne relevaient pas de la compétence exclusive de l'Union<sup>41</sup>. À cet égard, le Tribunal a jugé qu'en vertu du règlement (UE) n° 1024/2013 (règlement de base), la Banque centrale européenne avait une compétence exclusive<sup>42</sup>, ce qui a conduit à la conclusion que le principe de subsidiarité était dépourvu de pertinence<sup>43</sup>.

Dans le même arrêt, le Tribunal a également jugé que le principe de proportionnalité était respecté dès lors que les actes adoptés par la Banque centrale européenne étaient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la législation. La Banque centrale européenne a décidé d'exercer sa surveillance directe conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 1024/2013, qui n'impose pas de vérifier au cas par cas si les objectifs peuvent être aussi bien atteints par le biais d'une surveillance directe des autorités nationales.

Les affaires jointes Slovaquie/Conseil et Hongrie/Conseil du 6 septembre 2017<sup>44</sup> avaient pour objet la proportionnalité de la décision du Conseil instituant un mécanisme de relocalisation des ressortissants de pays tiers qui sont entrés irrégulièrement en Grèce et en Italie en juillet et en août 2015.

La Cour de justice a souligné que les mesures contestées, adoptées dans le domaine de la politique commune de l'Union en matière d'asile, impliquaient des choix essentiellement de nature politique et des appréciations complexes devant, de surcroît, être opérés dans de brefs délais afin de répondre de manière rapide et concrète à une «situation d'urgence», au sens de cette disposition. À ce titre, elle a confirmé que la décision attaquée était appropriée et nécessaire au regard de l'objet qu'elle visait à atteindre. «*En effet, le Conseil [a pu] estimer à bon droit, dans le cadre de la large marge d'appréciation qui doit lui être reconnue à cet égard, que le caractère contraignant de la répartition des personnes relocalisées s'imposait au vu de la situation d'urgence particulière dans laquelle la décision attaquée [devait] être adoptée.*»<sup>45</sup> En outre, l'existence de différents mécanismes d'ajustement prévus par la décision attaquée

---

<sup>39</sup> Arrêt du Tribunal du 3 mai 2017, Leïmonia Sotiropoulou e.a./Conseil, T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297, point 73.

<sup>40</sup> Arrêt du Tribunal du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/BCE, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337.

<sup>41</sup> *Ibid.*, point 65.

<sup>42</sup> Arrêt du Tribunal du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/BCE, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, point 54.

<sup>43</sup> *Ibid.*, point 65.

<sup>44</sup> Arrêt de la Cour de justice du 6 septembre 2017, Slovaquie/Conseil et Hongrie/Conseil, C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>45</sup> Point 246.

démontrait que le mécanisme de relocalisation que prévoyait la décision attaquée, considéré dans son ensemble, permettait aux États membres de tenir compte, de manière proportionnée, de la situation particulière de chaque État membre à cet égard.

### **3. PRINCIPAUX CAS AYANT SUSCITÉ DES PRÉOCCUPATIONS QUANT AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ**

#### **3.1. Propositions ayant reçu le plus grand nombre d'avis motivés en 2017**

Ce chapitre présente les quatre propositions législatives qui ont reçu plus de quatre avis motivés en 2017. Dans la mesure où elles font partie de trains de mesures plus importants, elles sont décrites de manière plus complète dans le rapport annuel sur les relations avec les parlements nationaux.

- *Proposition sur le marché intérieur de l'électricité*

Le 30 novembre 2016, la Commission a présenté un paquet de mesures intitulé «Une énergie propre pour tous les Européens», visant à rendre le marché de l'électricité apte à la flexibilité, à la décarbonation et à l'innovation grâce à des signaux du marché non faussés. Le paquet comprend huit propositions législatives, dont quatre concernent l'approvisionnement en électricité. En ce qui concerne la proposition de règlement sur le marché intérieur de l'électricité<sup>46</sup>, la Commission a reçu 11 avis motivés<sup>47</sup> exposant divers arguments<sup>48</sup>. Certaines chambres parlementaires ont fait valoir que la proposition nuirait à la possibilité qu'ont les États membres de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité. D'autres se sont inquiétées des pouvoirs supplémentaires transférés à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, tandis que d'autres craignaient que la proposition ne porte atteinte au droit des États membres de décider de leur propre bouquet énergétique. Enfin, certains parlements se sont montrés critiques à propos des dispositions de la proposition relatives à la configuration des zones de dépôt des offres, de la proposition de création de centres de conduite régionaux chargés d'agir dans l'intérêt des régions ou de la proposition de la Commission d'adopter des actes délégués.

Dans ses réponses aux préoccupations des parlements nationaux quant au respect du principe de subsidiarité, la Commission a souligné que les propositions contenues dans le paquet «Énergie» respectaient pleinement les droits et prérogatives des États membres conférés par les traités pour décider de leur propre bouquet énergétique. Elle a affirmé que les modifications proposées étaient nécessaires pour réaliser l'objectif d'un marché de l'électricité intégré à l'échelle de l'Union qui, d'un point de vue juridique et pratique, ne saurait être atteint d'une manière aussi efficace à l'échelle nationale. Elle a également indiqué que des éléments de preuve avaient montré que des approches nationales isolées avaient entraîné des retards dans la mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie, aboutissant à des mesures de régulation suboptimales et incompatibles, des duplications d'interventions inutiles et des retards dans la correction des dysfonctionnements du marché. Concernant la configuration des zones de dépôt des offres, la Commission a souligné que la législation actuelle de l'Union prévoyait des exigences de fond pour ces zones. Pour ce qui est des centres de conduite régionaux, la Commission a insisté sur la nécessité de créer des entités régionales chargées d'agir de manière indépendante dans l'intérêt

---

<sup>46</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte), COM(2016) 861 final.

<sup>47</sup> Avis motivés émis par le *Bundesrat* autrichien, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Bundesrat* allemand, le *Bundestag* allemand, le *Congreso de los Diputados* espagnol, le Sénat français, l'*Országgyűlés* hongrois, le *Sejm* polonais, le *Senat* polonais, la *Camera Deputaților* roumaine et le *Senat* roumain.

<sup>48</sup> La Commission a également reçu trois avis émis dans le cadre du dialogue politique par le *Senat* tchèque, le *Folketing* danois et l'*Assembleia da República* portugaise.

de toute une région afin d'éviter des solutions inefficaces faute d'accord entre les gestionnaires de réseau de transport.

- *Deux propositions relevant du paquet «Services»*

Dans le cadre de son paquet «Services» présenté le 10 janvier 2017, qui contient une communication et quatre propositions législatives et qui vise à libérer tout le potentiel du marché unique, la Commission a adopté i) une proposition de directive établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services<sup>49</sup> et ii) une proposition de directive portant sur l'amélioration de la notification des projets de lois nationales relatives aux services<sup>50</sup>, qui ont donné lieu à un total de neuf avis motivés<sup>51</sup>. La proposition relative à l'établissement d'une procédure de notification vise à permettre aux autorités européennes et aux États membres de transmettre leurs éventuelles craintes concernant toute incompatibilité juridique entre le droit de l'Union et le droit national à un stade précoce du travail législatif national. La proposition relative à l'évaluation de la proportionnalité des règles nationales applicables aux services professionnels vise à garantir que les États membres effectuent un contrôle exhaustif et transparent de la proportionnalité avant d'adopter des règles nationales en matière de services professionnels.

En ce qui concerne la proposition établissant une procédure de notification, les parlements nationaux ont déclaré craindre qu'elle confère à la Commission et autres États membres le droit d'intervenir dans les procédures législatives nationales, les régimes de statu quo pouvant entraîner des retards importants, et, partant, qu'elle porte fortement atteinte au principe de la souveraineté nationale. Pour ce qui est de la proposition établissant un contrôle de proportionnalité, les parlements ont affirmé qu'elle constituait un obstacle supplémentaire et inutile à la législation nationale, que l'action de l'Union dans les domaines de la santé publique et du tourisme ne devait être que complémentaire à l'action des États membres et que la proposition aboutirait à un niveau d'harmonisation contraire aux dispositions du traité en matière de santé, de transport et de tourisme.

Dans ses réponses aux parlements nationaux, la Commission a soutenu que sa proposition établissant une procédure de notification était équilibrée et proportionnée, dans la mesure où elle tenait compte, d'une part, de la spécificité du secteur des services et de la nécessité de mettre en place un outil efficace pour garantir le respect des règles de l'Union et, d'autre part, de l'obligation de respecter le processus décisionnel au niveau national. La Commission a indiqué que la procédure en vigueur présentait des lacunes importantes, comme souligné dans son analyse d'impact, et que 80 % des répondants à une consultation publique, parmi lesquels près de trois quarts des autorités publiques participant à la consultation, considéraient que la procédure de notification en place n'était pas efficace. Concernant la proposition établissant un contrôle de proportionnalité, la Commission a rappelé qu'elle se contentait de coordonner la manière dont les États membres devraient apprécier si des exigences à adopter étaient conformes au principe de proportionnalité et ne préjudiciait en rien de l'issue du processus législatif national. En outre, la

---

<sup>49</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, COM(2016) 821 final.

<sup>50</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, COM(2016) 822 final.

<sup>51</sup> Sur un total de 14 avis motivés auxquels les propositions du paquet ont donné lieu ensemble. Concernant la proposition COM(2016) 821 final, la Commission a reçu quatre avis émanant de l'Assemblée nationale française, du Sénat français, du *Bundestag* allemand et du *Bundesrat* allemand. Concernant la proposition COM(2016) 822 final, cinq avis ont été émis par l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le *Bundestag* allemand, le *Bundesrat* allemand et le *Bundesrat* autrichien.

proposition laisse une grande marge de manœuvre aux États membres pour intégrer le contrôle de proportionnalité dans leurs structures existantes.

- *Proposition concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants*

Adoptée le 26 avril 2017<sup>52</sup>, cette proposition s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures visant à garantir la mise en œuvre du principe de l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement au travail. La proposition établit des normes minimales nouvelles ou supérieures pour renforcer la convergence entre les États membres, en maintenant et en renforçant les droits existants. Les principaux éléments de la proposition comprennent l'amélioration du régime de congé parental existant en facilitant son adoption par les premiers salariés grâce à des modifications apportées au niveau du paiement, de la flexibilité et de la non-transférabilité. En outre, la proposition vise à instaurer le congé d'aidant et le congé de paternité ainsi que le droit de demande de formules souples de travail pour tous les parents d'enfants jusqu'à 12 ans et les aidants ayant des proches dépendants qui travaillent.

La Commission a reçu quatre avis motivés<sup>53</sup> en réponse à la proposition, exposant divers arguments<sup>54</sup>. Certaines des craintes avaient trait à l'allégation d'ingérence de la proposition dans des questions relevant de la compétence des États membres et au fait que la proposition imposait de nombreuses règles détaillées, sans tenir compte de l'existence de solutions systémiques nationales poursuivant le même objectif. En conséquence, certains parlements ont fait valoir que la valeur ajoutée européenne n'était pas clairement démontrée.

Dans ses réponses aux parlements nationaux, la Commission a expliqué que la législation européenne en vigueur prévoyait déjà des dispositions relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail, tous les États membres s'étant accordés à reconnaître que l'action menée à l'échelle de l'Union dans ce domaine était nécessaire et respectait le principe de subsidiarité. La Commission a également répondu que la proposition de directive respectait les dispositions nationales déjà établies dans le domaine des congés pour raisons familiales et des formules souples de travail, car elle ne fixait que des normes minimales, permettant ainsi aux États membres de maintenir ou d'introduire des dispositions plus favorables. De l'avis de la Commission, une action à l'échelle de l'Union européenne est par conséquent nécessaire pour veiller à ce que tous les États membres réalisent des progrès suffisants.

### **3.2. Résultat de la procédure dite du «carton jaune»: le cas du Parquet européen**

En 2017, le législateur de l'Union a adopté pour la première fois une proposition législative ayant déclenché la procédure dite du «carton jaune» visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 des traités.

Il s'agissait de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen<sup>55</sup>, adoptée par la Commission le 17 juillet 2013. L'objectif de la proposition était de créer un Parquet européen et de l'autoriser à enquêter et à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Le Parquet européen serait institué sous la

---

<sup>52</sup> COM(2017) 253 final.

<sup>53</sup> Avis motivés émis par l'*Eerste Kamer* néerlandaise, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le *Sejm* polonais et le *Senat* polonais.

<sup>54</sup> La Commission a également reçu six avis émis dans le cadre du dialogue politique par le *Senat* tchèque, le *Folketing* danois, le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaților* roumaine et les *Cortes Generales* espagnoles.

<sup>55</sup> COM(2013) 534 final.

forme d'un organe de l'Union doté d'une structure décentralisée. En 2013, la Commission a reçu 13 avis motivés<sup>56</sup> de parlements nationaux sur la proposition, représentant 18 des 56 voix possibles, soit un quart des voix attribuées aux parlements nationaux<sup>57</sup>. Parmi les craintes exprimées dans les avis motivés, les chambres ont fait valoir que la Commission n'avait pas suffisamment expliqué dans quelle mesure la proposition respectait le principe de subsidiarité, que les mécanismes en place dans les États membres étaient suffisants et qu'aucune valeur ajoutée des mesures ne pouvait être démontrée. Certains parlements ont également exprimé leur inquiétude concernant la structure et le champ d'application des compétences du Parquet.

Après avoir confirmé que la procédure dite du «carton jaune» prévue par le protocole n° 2 avait été déclenchée, la Commission a procédé à un réexamen de la proposition, à la suite duquel elle a publié une communication le 27 novembre 2013<sup>58</sup> analysant attentivement les avis motivés reçus au regard du respect du principe de subsidiarité. En particulier, la Commission a estimé que l'exposé des motifs et l'analyse d'impact expliquaient suffisamment les raisons pour lesquelles une action au niveau des États membres ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé, au contraire d'une action à l'échelle de l'Union. Sur cette base, la Commission a décidé de maintenir la proposition.

Le 12 octobre 2017, le Conseil a adopté un règlement portant création du Parquet européen<sup>59</sup>. Le règlement a été adopté dans le cadre de la procédure de coopération renforcée<sup>60</sup> par 16<sup>61</sup> des 28 États membres. À la date d'entrée en vigueur du règlement, six autres États membres se sont joints à la coopération renforcée. Quatre des 11 États membres dont les chambres parlementaires avaient émis des avis motivés n'ont pas encore décidé de participer à la coopération renforcée (Irlande, Hongrie, Suède et Royaume-Uni). Sept États membres, dont les chambres parlementaires avaient émis des avis motivés (Chypre, République tchèque, France, Malte, Pays-Bas, Roumanie et Slovaquie), se sont joints à la coopération renforcée. Le règlement adopté par le Conseil diffère de la proposition initiale de la Commission sur un certain nombre de points essentiels, dans la mesure où il cherche à refléter, en partie, les principales préoccupations exprimées par les parlements nationaux et en tient par conséquent compte dans le processus législatif. Le règlement prévoit désormais que, outre le chef du Parquet européen, un procureur européen par État membre participant sera présent au niveau central, constituant ainsi le collège du Parquet européen. De même, le Parquet ne dispose plus d'une compétence exclusive, mais d'une compétence partagée pour les infractions pénales définies dans la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit

---

<sup>56</sup> Avis motivés émis par le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote (2 voix), le *Senát* tchèque (1 voix), le Sénat français (1 voix), l'*Országgyűlés* hongrois (2 voix), les *Houses of the Oireachtas* irlandaises (deux chambres – 2 voix), la *Kamra tad-Deputati* maltaise (2 voix), la *Camera Deputaţilor* roumaine (1 voix), le *Državni zbor* slovène (1 voix), le *Riksdag* suédois (2 voix), l'*Eerste Kamer* néerlandaise (1 voix), la *Tweede Kamer* néerlandaise (1 voix), la *House of Commons* britannique (1 voix) et la *House of Lords* britannique (1 voix).

<sup>57</sup> Chaque parlement national dispose de deux voix; dans un système parlementaire bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix. Chaque chambre peut émettre des avis motivés de manière indépendante. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2, seules 14 voix étaient nécessaires pour déclencher une procédure dite du «carton jaune», la proposition en question ayant été adoptée dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

<sup>58</sup> COM(2013) 851 final.

<sup>59</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1). Le 5 octobre 2017, le Parlement européen a approuvé le projet de règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (voir: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fFR&language=FR>).

<sup>60</sup> Voir l'article 20 du TUE et les articles 326 à 334 du TFUE.

<sup>61</sup> Belgique, Bulgarie, République tchèque, Chypre, Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.



pénal<sup>62</sup>. La Commission continuera à suivre de près la création du nouveau Parquet européen, notamment afin de déterminer s’il sera pleinement efficace pour protéger les intérêts financiers de l’Union contre la fraude.

#### 4. CONCLUSIONS

Comme les années précédentes, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont restés au centre des discussions législatives en 2017. Toutes les institutions participant au processus décisionnel européen ont veillé activement à l’application et au contrôle de ces principes. Les parlements nationaux ont continué de recourir de manière intensive au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, soumettant un grand nombre d’avis motivés. Les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs ont également continué d’utiliser le mécanisme de contrôle de la subsidiarité pour des questions les concernant. La Commission a continué d’appliquer son programme renforcé d’amélioration de la réglementation ainsi que d’évaluer les cadres d’action existants avant de présenter des révisions des textes législatifs. Le contrôle et le monitoring de la subsidiarité ont également figuré en bonne place parmi les priorités respectives du Parlement européen et du Comité des régions.

L’année 2017 a également été marquée par l’adoption par le législateur de l’Union, pour la première fois, d’une proposition législative ayant déclenché la procédure dite du «carton jaune», à savoir la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen. Après des années de négociations, le règlement a finalement été adopté dans le cadre d’une procédure de coopération renforcée, différant sur plusieurs points de la proposition initiale de la Commission, mais portant néanmoins création du nouveau Parquet.

Les institutions à tous les niveaux ont également participé à la réflexion sur les moyens de garantir et d’améliorer l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le Parlement européen a débattu des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre de ses rapports d’initiative réguliers. La Commission a entamé une réflexion interinstitutionnelle en créant la task force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» sous la présidence du premier vice-président, qui a remis son rapport final au président Juncker le 10 juillet 2018. Dans ce rapport<sup>63</sup>, la task force a formulé des propositions d’amélioration du cadre de participation des parlements nationaux et régionaux et des autorités régionales et locales à l’élaboration et à la mise en œuvre de la législation de l’Union. Elle a également souligné les améliorations qui exigeraient une modification des traités. Dans une communication adoptée conjointement avec le présent rapport<sup>64</sup>, la Commission indique comment, de son côté, elle entend assurer le suivi des recommandations de la task force dans le cadre de son propre programme pour une meilleure réglementation et de son engagement constant de ne prendre des mesures au niveau européen que si la valeur ajoutée de celles-ci par rapport à des mesures adoptées au niveau national, régional ou local est évidente.

Les résultats des travaux de la task force contribueront à renforcer davantage encore l’intégration des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les procédures de travail des principales parties prenantes.

---

<sup>62</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf).

<sup>64</sup> COM(2018) 703.