

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2014

SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

1. Introduction

Le présent document constitue le 22e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'UE. Il est présenté conformément à l'article 9 du protocole n° 2 sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (ci-après le «protocole n° 2») au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le rapport examine la manière dont les institutions et les organes de l’UE ont appliqué ces deux principes et la façon dont la pratique a évolué par rapport aux années précédentes. Il fournit également une analyse de plusieurs propositions de la Commission ayant fait l’objet d’avis motivés en 2014. 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 2014 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux.

2. Application des principes par les institutions

2.1. La Commission

Au fil des ans, la Commission a introduit des procédures visant à évaluer la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité à différents stades du processus décisionnel conformément aux principes d'une meilleure réglementation[[1]](#footnote-1). Le président Juncker a souligné que le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité serait au cœur des travaux de la nouvelle Commission.

Avant de proposer de nouvelles initiatives, la Commission vérifie que l’action au niveau de l’UE est légitime et justifiée. Des feuilles de route sont publiées pour toutes les nouvelles initiatives importantes[[2]](#footnote-2). Elles fournissent, à un stade précoce, une description préliminaire de l’initiative potentielle et des travaux d’évaluation en cours et décrivent les projets de la Commission en matière d'analyse d’impact et de consultation. Les feuilles de route comprennent également une première justification de l’action à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Lorsqu’il y a lieu d’effectuer une analyse d’impact, c'est-à-dire chaque fois qu'une incidence substantielle est prévue, les parties intéressées sont invitées, dans le cadre d’une consultation publique, à formuler des observations sur la nécessité d’agir et sur les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes relevés. À partir des réponses à cette consultation et d’autres contributions pertinentes, les analyses d’impact analysent notamment la subsidiarité et évaluent la proportionnalité des options examinées. Le 19 mai 2015, la Commission a adopté, conformément aux priorités politiques du président Juncker, un ensemble de mesures visant à améliorer la réglementation[[3]](#footnote-3), assorti de nouvelles lignes directrices intégrées pour l'amélioration de la réglementation[[4]](#footnote-4), et notamment d'orientations actualisées pour l’évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité dans le cadre de l’analyse d’impact de nouvelles initiatives.

En 2014, 25 analyses d’impact ont été effectuées. Après examen par l’organisme indépendant de contrôle de la qualité, le comité d’analyse d’impact, huit de ces analyses d’impact ont été jugées comme nécessitant des améliorations au niveau de la subsidiarité ou de la proportionnalité, ou des deux. Ce taux de 32 % est identique à celui des années précédentes.

Par exemple, dans le cas d’une proposition de décision sur l’amélioration de la coopération à l’échelle de l’UE afin de prévenir et de décourager le travail non déclaré[[5]](#footnote-5), le comité d’analyse d’impact a estimé que l’analyse d’impact devait fournir davantage d’éléments étayant les raisons pour lesquelles la coopération axée sur la demande entre les États membres ne permettrait pas de résoudre les problèmes en question. En outre, il a été recommandé de présenter la base juridique de l’initiative avec plus de clarté. Des détails supplémentaires ont également été demandés au sujet de la proportionnalité de l’option privilégiée afin de démontrer pourquoi des formes de coopération plus étroite entre les 28 États membres seraient nécessaires compte tenu de la préférence des employeurs et des États membres pour d’autres options. Le rapport final a été modifié en tenant compte des recommandations du comité. À titre d’exemple, la base juridique a été présentée de manière plus claire et les aspects liés à la proportionnalité ont été mieux expliqués (p. 43).

Dans le cas de l’analyse d’impact de l’harmonisation des bandes de fréquences du spectre radioélectrique pour les équipements de réalisation de programmes et d'événements spéciaux audio sans fil[[6]](#footnote-6), le comité d’analyse d’impact a demandé que soit mieux justifiée la proportionnalité de l’initiative en comparant les coûts estimés aux avantages constatés et a demandé des précisions au sujet de la valeur ajoutée et de la nécessité d’une action menée à l'échelle de l’UE par rapport à une action menée au niveau des États membres. À la suite de ces observations du comité, les parties analytiques ont davantage mis l’accent sur l’impact sur les différentes catégories d'utilisateurs (petits et gros utilisateurs). Le rapport a aussi clairement fait apparaître qu’une grande partie des coûts seraient nécessairement supportés dans le cadre du scénario de base, clarifiant ainsi davantage la comparaison des coûts et des avantages.

Par ses recommandations, le comité d’analyse d’impact a contribué à améliorer l’analyse du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, fournissant des informations essentielles pour le processus de prise de décision politique de la Commission. L’exposé des motifs qui accompagne une proposition législative expose également en quoi ladite proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La subsidiarité et la proportionnalité sont également des éléments essentiels dans le cadre des évaluations rétrospectives, qui permettent d’apprécier si des actions au niveau de l’UE produisent effectivement les résultats escomptés en termes d'efficience, d’efficacité, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée européenne. Ces évaluations examinent si les actions au niveau de l’UE restent nécessaires ou si les objectifs pourraient être atteints plus facilement par d’autres moyens. La Commission est déterminée à «évaluer avant d’agir», analysant les performances passées avant d’envisager d’éventuels changements législatifs. En collectant des éléments de preuve et en répertoriant les enseignements susceptibles d'alimenter la prise de décision, l’UE fait de l’évaluation une partie intégrante et permanente de son processus d’élaboration des politiques, avec les évaluations de la subsidiarité et de la proportionnalité.

2.2. Suivi des avis motivés des parlements nationaux

En 2014, la Commission a reçu 21 **avis motivés** des parlements nationaux concernant le principe de subsidiarité[[7]](#footnote-7), ce qui a représenté une baisse de 76 % par rapport au nombre d’avis motivés reçus au cours de l’année précédente (88 en 2013). Les avis motivés reçus en 2014 ont représenté un pourcentage beaucoup plus faible (4 %) du nombre total d’avis reçus par la Commission au cours de la même année dans le cadre du dialogue politique (506). En 2013, les avis motivés ont représenté 14 % du nombre total d’avis, alors qu’en 2012 et en 2011, un peu plus de 10 % des avis étaient des avis motivés.

Si aucune nouvelle procédure du carton jaune n'a été lancée en 2014, celle déclenchée en 2013 en ce qui concerne la proposition relative au Parquet européen [COM(2013) 534 final] a continué à alimenter le débat dans le cadre du dialogue politique. Pour plus de détails, voir le rapport sur les relations avec les parlements nationaux.

La forte baisse du nombre d’avis motivés doit être replacée dans le contexte d’une diminution du nombre total de propositions présentées par la Commission à la fin de son mandat. Il convient de noter qu’en 2013, le nombre total d’avis soumis par les parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique a également diminué, mais dans une moindre mesure que la diminution du nombre d’avis motivés[[8]](#footnote-8).

Les avis motivés ont continué à varier dans la forme et les arguments avancés par les parlements nationaux à l’appui de leurs conclusions concernant une prétendue violation du principe de subsidiarité ont aussi différé. Comme les années précédentes, les parlements nationaux ont émis des avis motivés sur diverses propositions adoptées en 2014. Les 21 avis motivés émis en 2014 portaient sur 15[[9]](#footnote-9)propositions de la Commission. Les propositions qui ont donné lieu au plus grand nombre d'avis motivés n'ont toutefois généré que trois avis motivés, à savoir la proposition de directive sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables[[10]](#footnote-10) et la proposition de réexamen de la politique et de la législation en matière de déchets[[11]](#footnote-11). Deux avis motivés ont été émis en ce qui concerne la proposition de règlement relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques[[12]](#footnote-12), la proposition de règlement sur les nouveaux aliments[[13]](#footnote-13) et la proposition de directive relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée[[14]](#footnote-14). Pour plus de détails, voir l’annexe du présent rapport.

La baisse sensible du nombre total d’avis motivés émis en 2014 s'est traduite par une diminution notable du nombre d’avis motivés émis par chambre. Seules 15 des 41 chambres ont émis des avis motivés en 2014 (contre 34 en 2013). Le *Bundesrat* autrichien et la *House of Commons* britannique ont émis trois avis motivés chacun (contre, respectivement, six et cinq avis motivés en 2013). Le *Riksdag* suédois et le Sénat français ont émis deux avis motivés chacun (contre, respectivement, neuf et quatre en 2013). La plupart des chambres n'ont émis qu'un seul voire aucun avis motivé.

Bien que les parlements nationaux aient produit moins d’avis motivés en 2014, un certain nombre de chambres ont demandé un renforcement de la procédure de contrôle de la subsidiarité. Entre janvier et mai 2014, le *Folketing* danois, la *Tweede Kamer* néerlandaise et la *House of Lords* britannique[[15]](#footnote-15) ont soumis des rapports contenant des propositions détaillées sur la manière de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel. Ces rapports contenaient notamment des idées sur la manière d’étendre la portée du contrôle de la subsidiarité. Elles suggéraient que les avis motivés portent non seulement sur le respect du principe de subsidiarité, mais aussi sur le respect du principe de proportionnalité ou sur la base juridique de la proposition. Ils plaidaient également en faveur d’une prolongation du délai de présentation d'avis motivés[[16]](#footnote-16) et proposaient qu'en cas de lancement de la procédure du carton jaune, la Commission soit tenue de retirer ou de modifier sa proposition. Les discussions sur ces sujets entre les parlements nationaux se poursuivent dans différentes enceintes.

2.3. Le Parlement européen et le Conseil

*a) Le Parlement européen*

Depuis l’entrée en vigueur du TFUE et dans le cadre du protocole n° 2, le Parlement européen a pris toute une série de mesures afin de respecter ses obligations légales dans ce domaine. La procédure décrite ci-dessous est actuellement en place, en particulier en ce qui concerne les avis motivés des parlements nationaux.

Les avis des parlements nationaux sont transmis à la commission parlementaire compétente au fond et à la commission des affaires juridiques en vue de leur diffusion à tous les membres de la commission et de leur inclusion dans le dossier de la réunion. Les avis des parlements nationaux sont systématiquement traduits dans toutes les langues officielles de l’UE[[17]](#footnote-17) et cités dans le préambule des résolutions législatives.

En principe, la commission parlementaire compétente au fond est tenue de ne pas procéder à son vote final avant l’expiration du délai fixé à huit semaines.

En 2014, le Parlement européen a officiellement reçu 287 communications des parlements nationaux. 18 d’entre elles étaient des avis motivés, tandis que les 269 autres étaient des contributions (c’est-à-dire des communications ne soulevant pas de questions liées au respect du principe de subsidiarité). En 2013, 86 avis motivés et 206 contributions ont été officiellement transmis au Parlement européen.

La commission des affaires juridiques est la commission parlementaire qui assume la responsabilité globale du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Un membre de la commission est désigné comme «rapporteur permanent» chargé de la subsidiarité pour une période de six mois sur la base d’une rotation entre les groupes politiques. Le rapporteur suit les avis motivés reçus et peut reprendre des questions soulevées dans ces derniers en vue de discussions au sein de la commission et d’éventuelles recommandations à d’autres commissions concernées. Un rapport est aussi régulièrement établi par la commission des affaires juridiques sur le rapport annuel de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité. Sur la base d’un rapport établi par M. Sajjad Karim (ECR/RU), le Parlement européen a adopté, le 4 février 2014, une résolution sur le 19e rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité[[18]](#footnote-18).

Malgré l’interruption de l’activité parlementaire en 2014, année électorale, le Parlement européen a produit 32 premiers examens et deux examens détaillés d'analyses d’impact de la Commission, trois analyses d’impact complémentaires, une analyse d’impact d’amendements parlementaires au fond et une évaluation d’impact ex post en 2014. En outre, cinq rapports sur le coût de la non-Europe ont été réalisés.

Le Parlement européen a aussi lancé une nouvelle approche, plus générale, de l'évaluation de la valeur ajoutée des actions menées au niveau de l'UE en élaborant un rapport sur le coût de la non-Europe,[[19]](#footnote-19) recensant les gains susceptibles d'être générés par des actions proposées par le Parlement européen, et un rapport sur le potentiel de croissance économique des 10 priorités exposées dans les orientations politiques du président Juncker[[20]](#footnote-20).

*b) Le Conseil*

Les obligations du Conseil concernant le droit des parlements nationaux de contrôler l'application du principe de subsidiarité sont exposées dans les protocoles n° 1 et 2. Les responsabilités du Conseil consistent essentiellement à transmettre aux parlements nationaux les projets d'actes législatifs n'émanant pas de la Commission.

En vertu de l'article 4 du protocole n° 2, 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. Toutefois, en 2014, le Conseil n'a reçu aucun acte de ce type et n'en a donc transmis aucun aux parlements nationaux.

L'obligation visée ci-dessus 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 transmettra 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. Toutefois, le Conseil n'a reçu aucun acte de ce type au cours de l’année 2014.

Outre les obligations qui lui incombent en vertu du traité, le Conseil tient aussi les États membres informés des avis des parlements nationaux sur les propositions législatives de la Commission. Aussi le Secrétariat du Conseil a-t-il communiqué aux délégations, en 2014, plus de 250 avis motivés et des avis formulés dans le cadre du dialogue politique et se rapportant à des propositions législatives de la Commission.

Enfin, dans le cadre de son travail législatif, le Conseil vérifie le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu’il examine les analyses d’impact accompagnant les propositions de la Commission.

2.4. Le Comité des régions

En 2014, le Comité des régions a adopté et mis en œuvre son deuxième programme de travail sur la subsidiarité[[21]](#footnote-21), qui comprenait les trois initiatives suivantes, sélectionnées parmi celles figurant dans le programme de travail de la Commission en fonction de critères spécifiques: (i) le train de mesures «Air pur pour l'Europe»; (ii) la proposition relative à la production biologique; (iii) la législation en matière de déchets dans le cadre du paquet sur l'économie circulaire[[22]](#footnote-22). Une attention particulière a été accordée à l’utilisation des actes délégués dans les propositions législatives contrôlées.

Lors de la mise en œuvre du programme de travail sur la subsidiarité, le Comité des régions a analysé le train de mesures «Air pur pour l’Europe» de l'UE[[23]](#footnote-23). Après avoir consulté le groupe d’experts de la subsidiarité, le Comité des régions a conclu, dans son avis[[24]](#footnote-24), que la proposition respectait les principes de subsidiarité et de proportionnalité et a reconnu que la pollution atmosphérique était un phénomène transfrontalier qui devait être combattu au niveau européen.

En ce qui concerne la proposition de règlement relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques, le groupe d’experts de la subsidiarité et le réseau de monitorage de la subsidiarité ont été consultés au cours de la période de huit semaines prévue pour le contrôle du respect du principe de subsidiarité par les parlements nationaux[[25]](#footnote-25). La plupart des personnes consultées étaient opposées à la suppression de la possibilité, pour les États membres, d’accorder des dérogations aux règles régissant la production biologique et ont fait part de leurs préoccupations quant au respect du principe de subsidiarité. En ce qui concerne la proportionnalité, elles ont considéré que la proposition allait trop loin, étant donné que les objectifs poursuivis pouvaient être atteints par d’autres moyens moins restrictifs. Ces préoccupations ont été prises en compte dans l’avis du Comité des régions[[26]](#footnote-26).

La proposition de directive modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d’emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d’usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu’aux déchets de piles et d’accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d’équipements électriques et électroniques[[27]](#footnote-27) revêtait un intérêt particulier pour le Comité des régions étant donné que, dans la plupart des États membres, les collectivités locales et régionales sont responsables de la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière de déchets. Le groupe d’experts de la subsidiarité et le réseau de monitorage de la subsidiarité ont été consultés au cours de la période de huit semaines prévue pour le contrôle du respect du principe de subsidiarité par les parlements nationaux. Il en est ressorti que la majorité des personnes consultées estimaient que les nouveaux objectifs de l’UE en matière de déchets ne posaient pas de problèmes de subsidiarité. Toutefois, plusieurs d'entre elles ont fait part de leurs préoccupations quant à la proportionnalité, mettant en doute la faisabilité des nouveaux objectifs en matière de déchets et attirant l'attention sur les différentes approches des objectifs actuels en matière de déchets dans l’ensemble de l’UE. Le Comité des régions a organisé un atelier sur l’évaluation de l’impact territorial[[28]](#footnote-28), qui a montré que certaines régions étaient confrontées à des difficultés les empêchant de respecter pleinement les objectifs proposés par la directive. Les principaux résultats de la consultation et de l’analyse d’impact territorial se retrouvent dans l’avis du Comité des régions[[29]](#footnote-29). Plusieurs suppléments d'avis adoptés par le Comité des régions en 2014 ont soulevé des problèmes de conformité de propositions de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, à savoir, notamment, l’avis sur la proposition de règlement portant création du Parquet européen[[30]](#footnote-30), l’avis sur la proposition de décision établissant une plateforme européenne dans l'objectif de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré[[31]](#footnote-31) et l’avis sur la proposition de règlement modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 et le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne le régime d’aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires[[32]](#footnote-32).

En juillet 2014, le Comité des régions a organisé un atelier sur la subsidiarité[[33]](#footnote-33) à l'intention des parties prenantes de l’UE et des collectivités nationales et régionales. L’objectif de cet atelier était de faire le bilan de la 6e conférence sur la subsidiarité de 2013[[34]](#footnote-34) et d'explorer de nouvelles approches et solutions garantissant un contrôle efficace du respect de la subsidiarité. En outre, une conférence sur «Le rôle des parlements régionaux dans les affaires de l'Union européenne», organisée conjointement par le Comité des régions et l’université de Tübingen (Allemagne)[[35]](#footnote-35), visait à sensibiliser l’opinion au rôle des parlements régionaux et aux défis auxquels ils sont confrontés dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Enfin, les participants à une réunion des partenaires de REGPEX[[36]](#footnote-36) et à une réunion d’autres plateformes internet du Comité des régions, organisées toutes deux en décembre, ont conclu à la nécessité de sensibiliser les parlements régionaux aux questions de subsidiarité et de les soutenir au moyen d'outils d’échange d'informations. Il convient également de mentionner le rapport annuel 2014 sur la subsidiarité que le Comité des régions doit publier en juin 2015[[37]](#footnote-37).

2.5. La Cour de justice

En 2014, la Cour de justice n’a rendu aucun arrêt important en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3. Principaux cas ayant suscité des préoccupations quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

*Proposition de directive sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables[[38]](#footnote-38)*

La Commission a publié, le 13 décembre 2013, une proposition définissant les actes qui doivent être considérés comme des infractions à la réglementation douanière de l’Union et établissant un cadre pour l’imposition de sanctions lorsque de tels actes se produisent. La proposition vise à harmoniser les conséquences découlant de la violation des règles communes, lesquelles varient au sein de l’union douanière puisqu'elles sont fonction des 28 différents ordres juridiques et traditions administratives ou judiciaires existant dans les États membres. Elle vise donc à permettre un traitement plus uniforme des infractions à la législation douanière de l’Union dans les différents États membres.

Les parlements nationaux ont émis trois avis motivés[[39]](#footnote-39) concernant cette proposition, équivalant à six voix[[40]](#footnote-40). Trois autres chambres de parlements nationaux[[41]](#footnote-41) ont émis un avis sur cette proposition dans le cadre du dialogue politique.

Dans leurs avis motivés, les parlements nationaux ont fait valoir qu’il n’était pas certain que la proposition de la Commission respecte le principe de subsidiarité et se demandaient si les mesures proposées seraient mieux réglementées au niveau de l’UE qu’au niveau des États membres. Le *Riksdag* suédois n’était pas convaincu de la nécessité de prévoir, dans la directive, une formulation commune concernant les sanctions et leurs niveaux. En outre, il a indiqué que certains éléments de la proposition qui figuraient normalement dans les actes fondés sur l’article 83 du TFUE (dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions) seraient mieux réglementés au niveau des États membres et que la Commission n’avait pas démontré que la réglementation d'échelles de sanctions communes était nécessaire pour renforcer la coopération douanière. Le *Folketing* danois estimait que la proposition allait au-delà de l'harmonisation nécessaire des règles concernant les infractions à la législation douanière de l'UE et les sanctions infligées dans ce domaine. Le *Seimas* lituanien a fait valoir que l’objectif de la proposition (à savoir la mise en œuvre effective et l'application correcte et uniforme de la législation douanière de l’Union) ne serait pas atteint, car la directive proposée ne préciserait pas si les États membres devaient infliger des sanctions administratives ou pénales pour ces infractions douanières. Dans ses réponses aux avis motivés, la Commission a insisté sur le fait que la législation douanière harmonisée ne pouvait pas être appliquée de manière effective car les règles relatives aux infractions douanières et aux sanctions correspondantes varient considérablement d’un État membre à l’autre. Selon la Commission, ces divergences peuvent être surmontées en établissant une liste commune d'infractions douanières et en rapprochant les sanctions correspondantes. De telles mesures ne pouvaient pas être prises par les différents États membres de sorte qu'une action au niveau de l’UE était plus appropriée dans ce domaine. La Commission a en outre déclaré que le rapprochement des infractions et sanctions douanières rendrait la coopération entre autorités douanières plus efficace et a souligné que, grâce à la création d’une liste commune d'infractions douanières et au rapprochement des sanctions douanières, les régimes de sanctions douanières seraient plus comparables. Cette proposition est encore en cours d'examen par les colégislateurs.

*Proposition de directive modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques[[42]](#footnote-42)*

La Commission a publié, le 2 juillet 2014, une proposition dans le cadre d’un ensemble de mesures destinées à créer une économie plus circulaire dans le but d’accroître la compétitivité de l’Europe et de réduire la demande de ressources rares et onéreuses. La proposition suggère le recyclage de 70 % des déchets municipaux et de 80 % des déchets d’emballage d’ici 2030 ainsi qu'une interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à compter de 2025. Elle fixe des objectifs ambitieux et ajoute des dispositions clés concernant les instruments nécessaires pour les atteindre et en assurer le suivi.

Les parlements nationaux ont émis trois avis motivés[[43]](#footnote-43) concernant cette proposition, équivalant à quatre voix[[44]](#footnote-44). Dix autres chambres de parlements nationaux[[45]](#footnote-45) ont émis un avis sur cette proposition dans le cadre du dialogue politique.

Dans leurs avis motivés, les parlements nationaux ont avancé plusieurs arguments expliquant pourquoi la proposition n’était pas conforme au principe de subsidiarité. Le *Bundesrat* autrichien a fait valoir qu'aucun aspect transfrontalier ne justifiait l'adoption d'un règlement au niveau de l'UE et que la Commission n’avait pas expliqué correctement en quoi les objectifs actuels n’étaient pas appropriés ni pourquoi tous les États membres ne les atteignaient pas. Le *Senát* tchèque a déclaré que la proposition n'étayait pas l’hypothèse selon laquelle les objectifs proposés pouvaient réellement être atteints à un coût raisonnable pour les États membres et les municipalités, et que, par conséquent, la Commission n'avait pas justifié la véritable valeur ajoutée de l'action proposée au niveau de l'UE. Enfin, le *Sabor* croate a fait valoir que la fixation d'objectifs supplémentaires dans le domaine de la gestion des déchets devait être du ressort des États membres, en fonction de leur situation économique.

Le 16 décembre 2014, la Commission a adopté son programme de travail pour 2015, dans lequel elle proposait de retirer ou de modifier 80 des 450 propositions en attente d’une décision du Parlement européen et du Conseil[[46]](#footnote-46). La Commission a indiqué qu’elle avait l’intention de retirer la directive proposée, annonçant toutefois, dans le même temps, qu’elle la remplacerait, d’ici la fin de 2015, par une nouvelle proposition, plus ambitieuse, visant à promouvoir l’économie circulaire. La Commission a également réaffirmé son engagement à promouvoir la transition vers une économie circulaire efficace dans l’utilisation des ressources dans l’UE, ce qui aurait une incidence positive majeure sur l’emploi, la croissance, la compétitivité et l’innovation.À la suite de consultations avec le Parlement européen et le Conseil, la Commission a confirmé le retrait de la proposition le 25 février 2015[[47]](#footnote-47).

*Proposition de règlement relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil* *[règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) nº 834/2007 du Conseil[[48]](#footnote-48)*

La Commission a publié, le 25 mars 2014, une proposition qui vise à faire en sorte que les exigences des consommateurs en matière d'environnement et de qualité soient rencontrées. La proposition poursuit trois grands objectifs: préserver la confiance des consommateurs, conserver la confiance des producteurs et faciliter, pour les agriculteurs, la transition vers un mode de production biologique. La Commission a proposé en particulier (i) de renforcer et d'harmoniser les règles, tant au sein de l'UE que pour les produits importés, en supprimant nombre des dérogations actuelles en matière de production et de contrôles, (ii) d'instaurer un système de contrôle fondé sur les risques, (iii) de faciliter l'accès des petits agriculteurs à l'agriculture biologique en leur offrant la possibilité d'adhérer à un régime de certification de groupe, (iv) de mieux prendre en compte la dimension internationale des échanges de produits biologiques grâce à l'ajout de nouvelles dispositions concernant les exportations et (v) de simplifier la législation de façon à réduire les frais administratifs pesant sur les agriculteurs et à accroître la transparence.

Les parlements nationaux ont émis deux avis motivés[[49]](#footnote-49) concernant cette proposition, équivalant à trois voix[[50]](#footnote-50). Neuf chambres ont émis des avis dans le cadre du dialogue politique[[51]](#footnote-51). Dans leurs avis motivés, les parlements nationaux ont fait valoir que la proposition ne laissait pas une marge de manœuvre suffisante à la législation régionale ou nationale, qui permettrait de tenir compte des particularités régionales ou nationales. Selon le *Bundesrat* autrichien, cette proposition ne permettait pas de déterminer si les mesures proposées par la Commission étaient suffisamment efficaces pour atteindre l’objectif souhaité et si de telles mesures devaient être prises au niveau de l’UE. La proposition a été critiquée pour ne pas avoir quantifié la valeur de son impact et la charge financière et administrative qui en résulte pour les États membres.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que la possibilité actuellement offerte aux États membres d'accorder des dérogations aux règles existantes avait conduit à une concurrence déloyale entre les opérateurs de la filière biologique de l’UE et en ce qui concerne les produits biologiques importés. Parmi les facteurs négatifs qui en résultaient figuraient un risque de perte de la confiance des consommateurs, la complexité de la législation, des problèmes liés au commerce (difficultés à garantir le respect des règles) et la lourdeur des contraintes administratives. En outre, la Commission a souligné que la proposition prévoyait des possibilités d’adaptation du processus de production, le cas échéant. En ce qui concerne les actes délégués, la Commission a souligné qu’afin de rendre le règlement pleinement opérationnel, il avait été jugé nécessaire de lui conférer le pouvoir d’adopter des actes conformément à l’article 290 du TFUE. La délégation de pouvoir énoncée dans la proposition est encadrée par des critères clairs et concis, laissant une marge de manœuvre limitée à la Commission. Enfin, la Commission a souligné que les États membres seraient associés à l'élaboration de ces actes.

Compte tenu du long processus de négociation au Parlement européen et au Conseil, la Commission a annoncé, en décembre 2014, dans son programme de travail, son intention de retirer la proposition de règlement et de la remplacer par une nouvelle initiative, à moins qu'un accord ne puisse être trouvé dans un délai de six mois.

4. Conclusions

L’année 2014 a été marquée par une diminution significative du nombre d’avis motivés par rapport aux années précédentes. Les avis motivés émis en 2014 ont aussi représenté un pourcentage nettement plus faible du nombre total d’avis émis dans le cadre du dialogue politique. Aucune procédure du carton jaune n'a été déclenchée. La diminution du nombre d’avis motivés doit toutefois être appréciée à la lumière de la baisse du nombre de propositions législatives présentées par la Commission vers la fin de son mandat et non comme une indication de la baisse d’intérêt des parlements nationaux pour la subsidiarité. Cette conclusion est confirmée par le débat en cours parmi les parlements nationaux en ce qui concerne le mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

En 2014 comme dans les années précédentes, toutes les institutions prenant part au processus législatif ont participé activement au contrôle du respect du principe de subsidiarité. La Commission a contrôlé la conformité de ses propositions avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité en fournissant plusieurs évaluations (feuilles de route, analyses d’impact) avant l’adoption des actes législatifs, en examinant les avis motivés reçus des parlements nationaux exprimant des doutes quant au respect du principe de subsidiarité et en y répondant de manière détaillée.

Le Parlement européen a continué à traiter les questions de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre de ses travaux sur des propositions législatives, en tenant compte des avis motivés reçus des parlements nationaux. Il a aussi lancé une nouvelle approche, plus générale, de l'évaluation de la valeur ajoutée de l’UE en élaborant un rapport sur le coût de la non-Europe et a produit de nombreuses évaluations des analyses d’impact de la Commission. Enfin, le Comité des régions a poursuivi ses travaux sur les questions de subsidiarité, notamment en adoptant et en mettant en œuvre son deuxième programme de travail sur la subsidiarité et en organisant un certain nombre d’ateliers et de conférences consacrées au principe de subsidiarité et aux questions liées à la mise en œuvre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

1. Les principes d'une meilleure réglementation couvrent toutes les activités d’amélioration de la réglementation au sein de la Commission et sont énoncés sous la forme d’une série de principes directeurs qui s’appliquent à toutes les DG et à tous les services prenant part à l'élaboration, la mise en œuvre, l’application ou l’évaluation des interventions de l’UE et des consultations des parties prenantes associées. Les principes sont définis dans l'instrument n° 1 des instruments d’amélioration de la réglementation de la Commission, voir <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm>. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm> - ainsi qu'exposé dans le paquet de mesures de la Commission visant à améliorer la réglementation – COM(2015) 215 final –, la Commission présentera, à l'avenir, des analyses d'impact initiales pour les initiatives faisant l'objet d'une analyse d'impact, lesquelles remplaceront les feuilles de route relatives à ces initiatives. [↑](#footnote-ref-2)
3. COM(2015) 215 final. [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2014) 221 final. [↑](#footnote-ref-5)
6. JO C(2014) 6011 final. [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir l’annexe du présent rapport. [↑](#footnote-ref-7)
8. 505 contre 621 en 2013. [↑](#footnote-ref-8)
9. La Commission a reçu 21 avis motivés, dont certains se rapportaient à plus d’un document. [↑](#footnote-ref-9)
10. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables, COM(2013) 884 final. [↑](#footnote-ref-10)
11. Proposition de directive modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d’emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d’usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu’aux déchets de piles et d’accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d’équipements électriques et électroniques, COM(2014) 397 final. [↑](#footnote-ref-11)
12. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil, COM(2014)180 final. [↑](#footnote-ref-12)
13. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux nouveaux aliments, COM(2013) 894 final. [↑](#footnote-ref-13)
14. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée, COM(2014) 212 final. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Folketing* danois: «*Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process*», *House of Lords* britannique: «*The role of National Parliaments in the European Union*» et *Tweede Kamer* néerlandaise: «*Ahead in Europe*». [↑](#footnote-ref-15)
16. Toutefois, le délai est inscrit dans le traité et ne peut donc pas être changé sans modification du traité. [↑](#footnote-ref-16)
17. À l’exception de l’irlandais et du maltais. [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//FR> [↑](#footnote-ref-18)
19. Évaluer le coût de la non-Europe 2014-2019, deuxième édition: juillet 2014, unité Valeur ajoutée européenne, juillet 2014 <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350> [↑](#footnote-ref-19)
20. The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt, unité Valeur ajoutée européenne, novembre 2014 <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. CdR 7657/2013. [↑](#footnote-ref-21)
22. a) les initiatives doivent présenter un intérêt politique manifeste pour les collectivités locales et régionales;

    b) elles doivent être en lien avec les compétences desdites collectivités;

    c) elles doivent posséder une dimension potentielle de subsidiarité. [↑](#footnote-ref-22)
23. COM(2013) 918 final (communication), COM(2013) 919 final et COM(2013) 920 final. [↑](#footnote-ref-23)
24. CdR 1217/2014. [↑](#footnote-ref-24)
25. COM(2014) 180 final et communication COM(2014) 179 final connexe. [↑](#footnote-ref-25)
26. CdR 4832/2014. [↑](#footnote-ref-26)
27. COM(2014) 397 final. [↑](#footnote-ref-27)
28. Dans le cadre de cet atelier, le Comité des régions a procédé à l’analyse d’impact territorial en utilisant la méthode Quick Scan mise au point par le réseau européen d’observation de la cohésion et du développement territorial (ORATE). [↑](#footnote-ref-28)
29. CdR 04083/2014. [↑](#footnote-ref-29)
30. CdR 6520/2013. [↑](#footnote-ref-30)
31. CdR 03236/2014. [↑](#footnote-ref-31)
32. CdR 1287/2014. [↑](#footnote-ref-32)
33. «*Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?*» selon l'approche «World Café». [↑](#footnote-ref-33)
34. <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>. [↑](#footnote-ref-34)
35. Procédure disponible à l'adresse suivante: <http://cor.europa.eu/fr/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>. [↑](#footnote-ref-35)
36. Le REGPEX (échange d'informations entre parlements régionaux), lancé par le Comité des régions en 2012, est une sous-section du site internet du réseau de monitorage de la subsidiarité qui consiste en une base de données conçue pour aider les régions de l'UE dotées de pouvoirs législatifs dans leurs activités concernant le mécanisme de contrôle de la subsidiarité: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. [↑](#footnote-ref-36)
37. Il sera publié à l’adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx> [↑](#footnote-ref-37)
38. COM(2013) 884 final. [↑](#footnote-ref-38)
39. Le *Folketing* danois (2 voix), le *Seimas* lituanien (2 voix) et le *Riksdag* suédois (2 voix). [↑](#footnote-ref-39)
40. 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. [↑](#footnote-ref-40)
41. Le *Senát* tchèque, la *Kamra tad-Deputati* maltaise et l’*Assembleia da República* portugaise. [↑](#footnote-ref-41)
42. COM(2014) 397 final. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Bundesrat* allemand (1 voix), *Senát* tchèque (1 voix), *Sabor* croate (2 voix). [↑](#footnote-ref-43)
44. 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. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Poslanecká sněmovna* tchèque*, Bundesrat* allemand*, Folketing* danois*, Congreso de los Diputados* et *Senado* espagnols (deux chambres), *Sénat* français*, Senato della Repubblica* italien*, Kamra tad-Deputati* maltaise*, Senat* polonais*, Assembleia da República* portugaise et *House of Lords* britannique*.* En ce qui concerne les arguments avancés par les parlements nationaux non liés à la subsidiarité, voir le rapport annuel 2014 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. [↑](#footnote-ref-45)
46. Le retrait de certaines initiatives a été proposé parce que ces dernières ne cadraient pas avec les priorités de la nouvelle Commission, tandis que, dans d’autres cas, la Commission est restée fortement attachée aux objectifs recherchés, mais les propositions (en raison de la longueur des négociations au Parlement européen et au Conseil) n'ont plus pu atteindre leur objectif initial. Pour ces dernières, la Commission a l'intention de proposer de nouveaux moyens, plus efficaces, d'atteindre les objectifs recherchés. [↑](#footnote-ref-46)
47. JO C 80 du 7.3.2015, p. 17.. [↑](#footnote-ref-47)
48. COM(2014) 180 final. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Bundesrat* autrichien (1 voix), Chambre des députés luxembourgeoise (2 voix). [↑](#footnote-ref-49)
50. 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. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Bundesrat* autrichien*,* *Senát* tchèque*, Congreso de los Diputados* et *Senado* espagnols (deux chambres), *Senato della Repubblica* italien*, Seimas* lituanien*,* Chambre des Députésluxembourgeoise*, Tweede Kamer* néerlandaise et *Assembleia da República* portugaise*.* En ce qui concerne les arguments avancés par les parlements nationaux non liés à la subsidiarité, voir le rapport annuel 2014 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. [↑](#footnote-ref-51)