



Bruxelles, le 15.7.2016
COM(2016) 469 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2015
SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2015 SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 23^e 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) du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le rapport examine la manière dont les institutions et les organes de l'UE ont appliqué ces deux principes en 2015 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 l'objet d'avis motivés 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 2015 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux¹.

2. APPLICATION DES PRINCIPES PAR LES INSTITUTIONS

2.1. La Commission

Avant d'entrer en fonction au mois de novembre 2014, la Commission Juncker s'est engagée à se faire «*plus grande et plus ambitieuse à l'égard des grands enjeux, et plus petite et plus modeste à l'égard des enjeux moins importants*». Elle a aussi entrepris de placer la subsidiarité au cœur du processus démocratique européen. En conséquence, la Commission dans son programme de travail 2015 a présenté un nombre limité de nouvelles initiatives et annoncé le retrait d'un grand nombre de propositions pendantes. Les travaux ont pu ainsi être axés sur les dix priorités exposées dans les orientations politiques².

Une des premières mesures pour concrétiser l'engagement pris est l'adoption, par la Commission, en mai 2015 d'un nouveau train de mesures concernant l'amélioration de la réglementation. Cette nouvelle politique cherche à instaurer une manière de travailler plus transparente et inclusive afin d'élaborer de meilleures propositions et de veiller à ce que les règles existantes permettent d'atteindre plus efficacement les objectifs poursuivis. Elle énonce des engagements renforcés quant à la manière de procéder de la Commission pour ce qui est de l'élaboration de ses mesures stratégiques, de l'information et de la consultation, de la vérification de la qualité de ses mesures et de leur évaluation. Ce nouveau cadre «Mieux légiférer» permet également à la Commission d'appliquer les principes de subsidiarité et de proportionnalité d'une manière plus intégrée et plus complète que par le passé.

La nouvelle initiative «Mieux légiférer» contribue à garantir que lors de l'élaboration de nouvelles politiques, la Commission en évalue la conformité avec les principes de subsidiarité et

¹ COM(2016) 471 final.

² Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique – Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne.
(http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fr.pdf).

de proportionnalité. Cette évaluation intervient désormais à différentes phases du cycle de prise de décision. Dès le stade du processus de planification des politiques, des feuilles de route ou des analyses d'impact initiales sont publiées pour toutes les principales nouvelles initiatives³. Elles fournissent une description préliminaire de l'initiative et du travail d'évaluation existant. Elles présentent également les plans de la Commission pour l'évaluation de l'impact et le travail de consultation. Les feuilles de route ou les analyses d'impact initiales comprennent également une justification initiale des actions pour ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité. Ces aspects sont ensuite développés plus avant et analysés dans des évaluations d'impact complètes pour les initiatives pour lesquelles elles sont effectuées.

En 2015, la Commission a également introduit de nouveaux mécanismes de consultation et de retour d'informations pour les nouvelles initiatives stratégiques. Ces mécanismes s'appliquent tout au long du processus: de la création à l'adoption en passant par la préparation. En outre, les consultations en vue de l'évaluation des mesures stratégiques existantes ont été renforcées. En conséquence, les possibilités, pour le public et d'autres parties prenantes, de suivre et de commenter ces initiatives se sont multipliées. Les États membres et les parties prenantes – comme les collectivités locales et régionales, les entreprises, les organisations et des membres du grand public – peuvent donner leurs avis à un stade précoce sur la manière dont la Commission élabore des propositions spécifiques et sur le mode de traitement des questions relatives à la subsidiarité et à la proportionnalité. La nouvelle politique «Mieux légiférer» permet ainsi à la Commission de prendre en compte les préoccupations que peuvent avoir les parties prenantes en ce qui concerne les questions liées à la subsidiarité et à la proportionnalité dès la toute première phase de conception. De plus, immédiatement après que la Commission adopte une proposition et avant que ne commence le processus législatif, les parties prenantes et les États membres peuvent une fois encore avoir leur mot à dire sur les propositions spécifiques et les analyses d'impact dont elles sont assorties, y compris les propositions relatives à la subsidiarité et à la proportionnalité, dans le cadre de leur contribution au processus législatif.

Par ailleurs, la Commission a lancé en 2015 le site web «Lighten the load – Have your say»⁴ (Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis) et la nouvelle plateforme REFIT (programme pour une réglementation affûtée et performante). Ils fournissent de nouvelles manières de communiquer avec la Commission sur d'éventuelles charges ou inefficacités excessives découlant des mesures réglementaires existantes. Ces communications peuvent comprendre des questions sur la subsidiarité ou la proportionnalité.

Enfin, l'exposé des motifs accompagnant chaque proposition législative indique comment la proposition se conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Analyse de subsidiarité

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la «boîte à outils» qui les accompagne requièrent qu'une analyse de subsidiarité soit effectuée lorsqu'on envisage une nouvelle initiative dans des domaines dans lesquels l'UE n'a pas de compétence exclusive et qu'on 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 est suffisante pour réaliser l'objectif pertinent; deuxièmement elle examine si l'action de l'UE fournirait une valeur ajoutée par rapport à l'action des États membres.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_fr.htm.

Les analyses d'impact initiales ne sont élaborées que pour les initiatives dans le cadre desquelles un impact significatif est envisagé et qui seront dès lors accompagnées par une analyse d'impact.

⁴ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm (en anglais).

Dans le cadre des nouvelles lignes directrices et de la boîte à outils, une partie déterminante de l'analyse réside dans l'évaluation de l'«intérêt pour l'Union» de l'initiative envisagée. Plus l'intérêt est élevé, plus il y a de chances qu'une action entreprise au niveau des États membres seuls soit insuffisante. Au nombre des considérations déterminantes figurent l'étendue géographique, le nombre d'entreprises ou d'autres acteurs touchés, le nombre d'États membres concernés et l'impact économique. Qui plus est, l'analyse détermine en termes qualitatifs et, dans la mesure du possible, quantitatifs s'il existe un problème transfrontière important: elle évalue par exemple la mesure dans laquelle un problème environnemental est dû aux activités d'autres États membres. Les situations qui présentent de l'intérêt pour l'Union comprennent les effets transfrontaliers (comme la pollution) ou les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. L'analyse couvre également tant les avantages que les désavantages que l'action de l'Union peut avoir par rapport à l'action menée par les États membres.

Analyse de proportionnalité

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités⁵. Le respect du principe de proportionnalité consiste à s'assurer que l'approche et l'effet d'une politique correspondent à l'objectif poursuivi. Il est clairement fait référence à la proportionnalité dans les analyses d'impact⁶, les évaluations et les bilans de qualité⁷.

Les nouvelles lignes directrices pour une meilleure réglementation et la boîte à outils qui l'accompagne exigent que les départements de la Commission examinent:

- si les mesures sont conformes au principe de proportionnalité;
- si elles dépassent ce qui est nécessaire pour résoudre le problème et atteindre l'objectif de manière satisfaisante;
- si l'initiative est limitée aux aspects que les États membres ne peuvent régler de manière satisfaisante par leurs propres moyens et où l'UE peut faire mieux;
- si l'action ou le choix de l'instrument est aussi simple que possible, et s'il est compatible avec la réalisation satisfaisante de l'objectif et sa mise en œuvre effective;
- si les coûts sont limités au minimum et proportionnés par rapport à l'objectif à atteindre;
- s'il existe une solide justification pour le choix de l'instrument (règlement, directive ou d'autres méthodes réglementaires); et
- si des modalités nationales bien établies et des circonstances spécifiques dans certains États membres sont respectées.

Analyses d'impact

Quand une analyse d'impact est nécessaire, comme c'est le cas chaque fois que des impacts environnementaux, sociaux et économiques substantiels sont attendus, les parties prenantes sont invitées à commenter la nécessité d'agir et les éventuelles solutions aux problèmes recensés. Sur

⁵ Article 5, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne.

⁶ Dans le contexte des analyses d'impact, la proportionnalité est un critère déterminant à prendre en compte dans le cadre de la comparaison des options stratégiques.

⁷ Un bilan de qualité est une évaluation exhaustive d'un domaine stratégique, qui examine généralement la manière dont plusieurs actes législatifs liés ont contribué (ou non) à la réalisation des objectifs stratégiques. Les bilans de qualité conviennent particulièrement bien pour détecter des chevauchements, des incohérences, des synergies et les impacts cumulés de la réglementation.

la base des réponses à cette consultation et d'autres contributions pertinentes, les analyses d'impact évaluent comment les options examinées se conforment aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les lignes directrices pour une meilleure réglementation adoptées au mois de mai 2015 fournissent de nouvelles orientations pour évaluer la nécessité d'une action européenne et son éventuelle valeur ajoutée.

Le comité d'analyse d'impact (le comité indépendant qui évalue toutes les analyses d'impact de la Commission) a été réorganisé dans le cadre du train de mesures concernant l'amélioration de la législation «Mieux légiférer» de 2015 et remplacé par le nouveau comité d'examen de la réglementation le 1^{er} juillet 2015. Ce comité se compose de six membres à temps plein, dont trois membres recrutés en dehors de la Commission. Le président a rang de directeur général. Tous les membres sont indépendants et exercent leur fonction à titre personnel sur la base de leurs compétences individuelles. Le comité d'examen de la réglementation analyse également les principales évaluations et les bilans de qualité en plus des analyses d'impact.

Subsidiarité et proportionnalité font partie du contrôle de qualité que le comité effectue sur les analyses d'impact. Un grand nombre des avis du comité mettent en question la manière dont le problème examiné a été défini et formulent des recommandations à cet égard. La description du problème est souvent directement ou indirectement liée au droit d'agir de l'UE et a donc trait au principe de subsidiarité. Par ailleurs, l'examen des options stratégiques et de leur impact potentiel est étroitement lié à l'application du principe de proportionnalité, étant donné que l'objectif est toujours de trouver l'option la plus proportionnée au problème stratégique compte tenu des objectifs définis.

En 2015, le comité d'analyse d'impact puis le comité d'examen de la réglementation ont évalué 30 analyses d'impact. Ils ont estimé que sept d'entre elles (23 %) avaient besoin d'amélioration au niveau de la subsidiarité ou de la proportionnalité, voire à ces deux niveaux. Les cas suivants de 2015 méritent une attention particulière:

- dans le cadre de la proposition de directive concernant les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services⁸, le comité a demandé de mieux justifier les raisons pour lesquelles les options relatives à une autorégulation par le secteur et à l'adoption de normes européennes volontaires avaient été écartées. Le comité a demandé des éléments probants plus convaincants – et une amélioration du compte rendu des points de vue de la partie prenante quant aux raisons pour lesquelles ces options n'étaient pas jugées envisageables. En outre, il a estimé que le rapport ne justifiait pas suffisamment la clause de proportionnalité proposée. Ce rapport a fait l'objet d'un avis négatif. Il a ensuite été sensiblement amélioré et une version modifiée a été approuvée par le comité;
- pour ce qui est du projet de règlement de la Commission établissant un code de réseau sur les règles en matière d'interopérabilité et d'échange de données⁹, le comité a demandé de mieux démontrer la nécessité d'une action de l'Union européenne. Il a recommandé que l'analyse d'impact présente plus d'éléments probants sur les problèmes recensés en matière d'accords d'interconnexion, d'échange de données, de qualité du gaz, d'unités et d'odorisation et leur impact négatif sur le négoce de gaz et l'intégration du marché au sein de l'Union européenne. Le comité a considéré que le scénario de base devrait être développé plus avant afin de mieux prendre en compte l'impact de la baisse de la production de gaz européen, la variété croissante des sources d'importation et le troisième paquet énergie sur le commerce de gaz

⁸ COM(2015) 615 final du 2 décembre 2015 – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

⁹ C(2015) 2823.

transfrontière et la qualité du gaz au sein de l'Union européenne. Les commentaires formulés par le comité ont été pris en compte dans la version finale;

- dans le cadre de la proposition de règlement visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne¹⁰, le comité a demandé que l'analyse d'impact présente plus d'éléments probants étayant la nécessité d'une action de l'UE. Il a recommandé de prendre correctement en compte d'autres initiatives relatives au marché unique numérique et les avis des parties prenantes sur cette question. Le comité a également demandé plus d'éléments probants sur la question de savoir si le marché des services de contenu en ligne pourrait, au fil du temps, régler les problèmes transfrontières recensés sans qu'il faille recourir à une législation. Les commentaires du comité ont été pris en compte dans une large mesure dans la version finale.

Comme le montrent ces exemples, le comité d'analyse d'impact et le comité d'examen de la réglementation ont contribué à améliorer l'analyse de la manière dont les propositions se conforment aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce faisant, ils ont fourni des informations essentielles pour le processus de prise de décision politique de la Commission.

Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité ont également été déterminantes pour les évaluations rétrospectives et les bilans de qualité réalisés en 2015. Ceux-ci évaluent si les actions européennes produisent les effets escomptés en matière d'efficacité, d'efficacités, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée européenne. Ils analysent également si de telles actions restent nécessaires ou si les objectifs pourraient être mieux atteints d'autres manières. La Commission s'engage à «d'abord évaluer», autrement dit, à commencer par analyser les performances passées avant d'envisager d'éventuels changements législatifs. En recueillant des éléments probants et en cherchant à tirer les enseignements susceptibles d'alimenter le processus décisionnel, l'UE fait de l'évaluation une partie intégrante et permanente de l'élaboration de ses politiques.

De manière générale, la Commission effectue entre 100 et 120 évaluations par an (122 en 2015). Étant donné que la première a été réalisée en 2012, la Commission a mené à bien 7 bilans de qualité, dont 2 en 2015. Les exemples suivants mettent en évidence les évaluations dans lesquelles des questions touchant à la subsidiarité, à la valeur ajoutée européenne et à la proportionnalité ont été soulevées:

- **Fiscalis et Douane 2013** – Les programmes Fiscalis et Douane soutiennent les systèmes informatiques permettant l'échange et la disponibilité d'informations entre les administrations fiscales et douanières des États membres d'une manière rapide et sécurisée. Ce réseau commun garantit que chaque administration nationale ne doit se connecter qu'une seule fois afin de pouvoir échanger des informations avec n'importe quel État membre. Les évaluations de 2015 ont confirmé la forte valeur ajoutée européenne de ces programmes. Si cette infrastructure n'était pas disponible, un État membre devrait se connecter 27 fois aux systèmes nationaux de chacun des autres États membres, ce qui créerait des frais administratifs beaucoup plus élevés¹¹.

¹⁰ COM(2015) 627 final du 9 décembre 2015 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur.

¹¹ SWD(2015) 124 final du 26 juin 2015 (en anglais) – Commission Staff Working Document on examples of EU added value, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on results achieved. (Document de travail des services de la Commission sur des exemples de valeur ajoutée de l'UE, accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des finances de l'Union sur la base des résultats réalisés).

- **Marchés publics** – L'évaluation de 2011 des règles de passation des marchés publics dans l'Union européenne a mis en évidence que les économies procurées par les directives européennes en matière de marchés publics sont de loin supérieures aux coûts pour les acheteurs et les fournisseurs publics. Cependant, l'évaluation laisse également entendre qu'il pourrait exister certains domaines dans lesquels les coûts de gestion de procédures réglementées pourraient être disproportionnés par rapport aux avantages obtenus. Par conséquent, la Commission a proposé une série de mesures visant à simplifier les exigences et à introduire une plus grande flexibilité afin de permettre aux États membres de rendre la passation des marchés publics plus efficiente et plus stratégique. Les propositions de la Commission ont été adoptées à une large majorité par le Parlement européen et le Conseil et la législation modifiée, qui est entrée en vigueur en avril 2014, est en cours de mise en œuvre par les États membres. Dans cinq États membres, les économies réalisées se situent, selon les estimations, dans une fourchette allant de 29 à 58 %.
- **Prospectus** – La directive «Prospectus» a été évaluée en 2015 dans le contexte du programme pour une réglementation affûtée et performante¹². Cette évaluation se voulait dans une très large mesure une réponse aux inquiétudes des parties prenantes relatives aux coûts élevés liés à la préparation de prospectus. Elle portait aussi sur le régime d'information proportionné introduit en 2011 afin d'alléger le fardeau des petites et moyennes entreprises. L'évaluation a mis en évidence que l'aide aux petites et moyennes entreprises n'avait pas été exploitée comme prévu étant donné que les exigences d'information étaient trop lourdes. En réponse, à la fin de 2015, sur la base de l'évaluation et d'une analyse d'impact, la Commission a adopté une proposition révisée afin d'améliorer les exigences de la directive. La proposition révisée réduit le fardeau administratif des entreprises (notamment des petites et moyennes entreprises) et fait du prospectus un outil d'information plus utile pour les investisseurs potentiels. Selon les estimations, les économies potentielles pour les petites et moyennes entreprises se situeraient entre 45 et 67 millions d'euros par an.

2.2. Suivi des avis motivés des parlements nationaux

En 2015, la Commission a reçu **huit avis motivés** de parlements nationaux concernant le principe de subsidiarité¹³, ce qui a représenté une baisse de 62 % par rapport au nombre d'avis reçus au cours de 2014 (21). Les avis motivés reçus en 2015 ont représenté un pourcentage beaucoup plus faible (2 %) du nombre total d'avis reçus par la Commission au cours de la même année dans le cadre du dialogue politique (350).

Le nombre d'avis motivés reçus en 2015 est le plus faible enregistré au cours d'une année civile depuis l'introduction du mécanisme de contrôle de la subsidiarité par le Traité de Lisbonne en 2009. Il convient aussi de souligner que le nombre total d'avis soumis par les parlements nationaux en 2015 en vertu du dialogue politique accuse aussi une baisse significative¹⁴.

Comme c'était le cas les années précédentes, 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

¹² COM(2014) 368 final du 18 juin 2014 – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives.

¹³ Voir l'annexe au présent rapport.

¹⁴ 350 par rapport à 506 en 2014.

une violation du principe de subsidiarité ont aussi différé. Les huit avis motivés émis en 2015 portaient sur trois propositions de la Commission. La proposition qui a donné lieu au plus grand nombre d'avis motivés, à savoir la proposition de règlement établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise¹⁵, a donné lieu à cinq avis motivés. Deux avis motivés ont été émis sur la proposition modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés¹⁶, et un seul avis motivé a été émis sur la proposition modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal¹⁷. Pour plus de détails, voir le point 3 ci-dessous et l'annexe au présent rapport.

La baisse significative du nombre total d'avis motivés émis en 2015 s'est traduite par un recul important du nombre d'avis motivés émis par chambre. Huit des 41 chambres ont émis des avis motivés en 2015 (contre 15 en 2014). Les avis motivés ont été émis par le *Senát* tchèque, le *Poslanecká sněmovna* tchèque, les *Congreso de los Diputados/Senado* espagnols, le *Országgyűlés* hongrois, la *Tweede Kamer* néerlandaise, la *Camera Deputaților* roumaine, le *Riksdag* suédois et le *Národná Rada* slovaque. Aucune chambre n'a émis plus d'un avis motivé.

En dépit du faible nombre d'avis motivés soumis en 2015, un certain nombre de chambres ont continué de demander un renforcement du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. En janvier, la *Tweede Kamer* néerlandaise a organisé une réunion informelle à Bruxelles consacrée au rôle des parlements nationaux, dans le cadre de laquelle les manières d'améliorer le mécanisme de contrôle de la subsidiarité ont été examinées. En mai et en octobre, un groupe de travail informel de parlements nationaux s'est réuni à Varsovie et à Luxembourg, respectivement, pour examiner les éventuelles améliorations à apporter au mécanisme. Sur la base des discussions tenues au sein de ce groupe de travail, la LIV COSAC a invité la Commission à réfléchir à l'exclusion de la trêve de Noël et de Nouvel An ainsi que des périodes de vacances des institutions de l'UE du calcul de la période de huit semaines au cours de laquelle les parlements nationaux peuvent émettre un avis motivé. Elle a invité la prochaine présidence de la COSAC à présenter un suivi de cette question à la COSAC. Elle a également demandé à la Commission de renforcer les efforts pour assurer une meilleure qualité et des réactions plus rapides aux avis motivés des parlements nationaux. Enfin, la COSAC a pris acte du large soutien à une forme améliorée de dialogue politique, également connue sous le nom de «carte verte», par laquelle un groupe de parlements nationaux seraient à même d'inviter la Commission à présenter des propositions de législations nouvelles ou amendées.

¹⁵ COM(2015) 450 final du 9 septembre 2015 – Proposition de règlement établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

¹⁶ COM(2015) 177 final du 22 avril 2015 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés.

¹⁷ COM(2015) 135 final du 18 mars 2015 – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

2.3. Le Parlement européen et le Conseil

a) Le Parlement européen

En 2015, le Parlement européen a officiellement reçu 254 communications des parlements nationaux. Huit d'entre elles étaient des avis motivés, tandis que les 246 autres étaient des contributions (c'est-à-dire des communications ne soulevant pas de questions liées au respect du principe de subsidiarité). Ces chiffres représentent une légère baisse par rapport à 2014, où 18 avis motivés et 269 contributions avaient été officiellement envoyés au Parlement européen.

La commission des affaires juridiques (commission JURI) du Parlement européen est responsable du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Cette commission désigne un «rapporteur permanent» chargé de la subsidiarité pour une période de six mois sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Laura Ferrara (EFDD/IT) était la rapporteuse permanente pendant la première moitié de 2015. Sajjad Karim (ECR/RU) lui a succédé au cours de la seconde moitié de l'année. Le rapporteur assure le suivi des avis motivés reçus. Les questions soulevées peuvent faire l'objet de discussions au sein de la commission JURI et peuvent déboucher sur d'éventuelles recommandations adressées à la commission responsable de l'objet de la proposition en question.

Un rapport est aussi régulièrement établi par la commission JURI sur le rapport annuel de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité. Le 13 octobre 2015, la commission JURI a adopté un rapport rédigé par Sajjad Karim sur les rapports annuels de la Commission pour 2012 et 2013. La commission contribue également aux rapports semestriels de la COSAC sur des questions liées à la subsidiarité. En tant que commission responsable de la vérification de la base juridique des propositions, ainsi que de «Mieux légiférer» et du programme REFIT, la commission JURI porte aussi une attention étroite au respect du principe de proportionnalité.

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

- 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, notamment par les parlements nationaux et le Comité des régions;
- en s'assurant que ces principes étaient pleinement respectés dans les propres travaux du Parlement européen, par exemple lors de la réalisation d'analyses d'impact de ses propres amendements de fond ou d'analyses de la valeur ajoutée des propositions du Parlement concernant de nouveaux actes, sur la base de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et du coût de l'absence d'action au niveau européen;
- 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'UE par rapport aux dépenses ou actions nationales.

En 2015, le Parlement européen a préparé 13 évaluations initiales, une analyse d'impact d'amendements de fond du Parlement et six analyses d'impact ex post. En outre, il a préparé quatre rapports sur le coût de la non-Europe et deux évaluations de la valeur ajoutée européenne.

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»¹⁸ recensant les gains générés par des actions proposées par le Parlement européen à l'échelon européen.

b) Le Conseil

Les obligations du Conseil concernant le droit des parlements nationaux de contrôler l'application du principe de subsidiarité consistent principalement à transmettre aux parlements nationaux les projets d'actes législatifs n'émanant pas de la Commission ou du Parlement européen. Sur cette base, le Conseil envoie 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'investissement¹⁹.

Le 4 décembre 2015, le Conseil a transmis aux parlements nationaux la proposition de la Cour de justice de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au transfert au Tribunal de l'Union européenne de la compétence pour statuer, en première instance, sur les litiges entre l'Union et ses agents²⁰.

L'obligation visée ci-dessus a pour corollaire que 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. Le Conseil n'a pas reçu d'avis des parlements nationaux en 2015 sur la proposition de la Cour de justice mentionnée ci-dessus.

Par ailleurs, 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 2015, 9 avis motivés²¹ et 86 avis formulés dans le cadre du dialogue politique et se rapportant aux 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 2015, le Comité des régions a adopté et mis en œuvre son troisième programme de travail sur la subsidiarité²². Le Comité a choisi dans le programme de travail de la Commission de 2015 un certain nombre d'initiatives prioritaires à contrôler sous l'angle de la subsidiarité et de la proportionnalité en fonction des critères suivants:

a) les initiatives devraient présenter un intérêt politique manifeste pour les collectivités locales et régionales;

b) les initiatives devraient avoir trait à des domaines de compétences desdites collectivités locales et régionales;

¹⁸ Évaluer le coût de la non-Europe 2014-2019, troisième édition: avril 2015, Unité valeur ajoutée européenne http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf

¹⁹ Article 6 du protocole n° 2.

²⁰ Doc. 14306/15.

²¹ Y compris un avis reçu après l'échéance des huit semaines.

²² CdR 01517/2015, adopté par le Bureau du Comité des régions le 15 avril 2015.

c) les initiatives devraient être porteuses d'une dimension potentielle de subsidiarité.

Au nombre des initiatives prioritaires sélectionnées figurait la proposition modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés²³. Le Comité des régions a consulté sur cette proposition son groupe d'experts sur la subsidiarité, composé de 13 professionnels des échelons local et régional. Ce groupe a conclu que la proposition respectait les principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais certains experts ont soulevé la question de savoir si la proposition permettrait en fait aux États membres d'imposer en toute légalité des interdictions nationales et des mesures restrictives sur les denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. Le Comité s'est fait l'écho de cette préoccupation, en considérant dans son avis *«que cette possibilité d'interdiction, dans l'état actuel des connaissances, s'accompagne d'obstacles disproportionnés, que l'État membre doit d'abord franchir avant de pouvoir recourir à cette option au niveau national et instaurer une interdiction en la matière, ce qui pose la question de la subsidiarité et indique que cette proposition serait clairement contraire au principe de proportionnalité»*²⁴.

Le Comité des régions a également adopté quatre avis conformément à son règlement intérieur²⁵ évaluant la conformité des propositions législatives avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité:

Dans son avis sur la proposition établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers²⁶, le Comité des régions a estimé que cette proposition respectait les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cependant, le Comité a souligné *«qu'une participation effective des États membres et de leurs collectivités territoriales au programme ISA2 sera essentielle pour en réaliser pleinement les objectifs et pour garantir le respect constant du principe de subsidiarité lors de la mise en œuvre du programme»*²⁷.

L'avis du Comité des régions sur la proposition de la Commission pour un fonds européen d'investissements stratégiques²⁸ a également conclu que la proposition était conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. À cet égard, le Comité a déclaré: *«Étant donné que son objectif principal est de contribuer à la relance des investissements au niveau européen avec des aspects transnationaux évidents, le CdR estime que la proposition de règlement est conforme au principe de subsidiarité. Pour ce qui est du principe de proportionnalité, le CdR estime que la proposition de règlement est l'instrument juridique approprié, car ses dispositions financières doivent être directement applicables dans tous les États membres»*²⁹.

Dans son avis³⁰ sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres³¹, le Comité des régions a reconnu que *«si ces orientations sont adressées aux États membres, la stratégie Europe 2020 devrait être mise en*

²³ COM(2015) 177 final du 22 avril 2015.

²⁴ CdR 03636/2015.

²⁵ Règlement 55.2.

²⁶ COM(2014) 367 final du 26 juin 2014 – Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA2): L'interopérabilité comme moyen de moderniser le secteur public.

²⁷ CdR 05514/2014.

²⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013; COM(2015) 010 final.

²⁹ CdR 00943/2015.

³⁰ CdR 01419/2015.

³¹ COM(2015) 98 final du 2 mars 2015 – Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

*œuvre en partenariat avec les collectivités territoriales qui, considérant les compétences et capacités qui sont les leurs dans les domaines couverts par ces orientations et conformément au principe de subsidiarité, sont nécessaires pour l'élaboration des programmes nationaux de réforme, pour leur mise en œuvre et pour la communication globale sur la stratégie*³².

Enfin, dans son avis³³ sur le paquet de mesures sur la transparence fiscale³⁴, le Comité s'est dit convaincu par *les explications pleinement convaincantes données dans l'exposé des motifs de la proposition législative sur la valeur ajoutée d'une action normative au niveau de l'Union européenne* et a conclu que la proposition était conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En 2015, un événement majeur en matière de subsidiarité a été la septième conférence internationale sur la subsidiarité organisée conjointement par le Comité des régions et le parlement flamand. Cette conférence s'est tenue le 17 novembre 2015 au parlement flamand à Bruxelles et a accueilli plus de 200 participants venant de différentes institutions nationales et européennes qui représentaient tous les niveaux de gouvernance pertinents. Organisée tous les deux ans, cette conférence s'attache à renforcer le dialogue interinstitutionnel de l'Union européenne en matière de contrôle du principe de subsidiarité et permet un échange authentique de points de vue entre tous les acteurs participant au processus de contrôle de la subsidiarité. Par ailleurs, cette conférence constitue aussi une possibilité d'examiner comment transposer dans la réalité les propositions reprises dans le train de mesures concernant l'amélioration de la législation, «Mieux légiférer», de la Commission de mai 2015. La conférence a rassemblé des acteurs institutionnels déterminants, dont le Premier Vice-président Frans Timmermans, le ministre luxembourgeois Nicolas Schmit représentant la présidence du Conseil, et le président de la commission des affaires juridiques du Parlement européen, Pavel Svoboda (EPP/CZ). Le débat a mis en évidence que «Mieux légiférer» et son application pratique constituent une préoccupation majeure non seulement pour les institutions de l'Union européenne et pour les États membres, mais aussi pour les collectivités territoriales (locales et régionales) qui apportent une valeur ajoutée unique à l'élaboration de la politique européenne et au processus législatif. Il a également été considéré qu'une conformité correcte avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité constitue une condition préalable à la réalisation du train de mesures «Mieux légiférer». Par ailleurs, la conférence a permis un échange d'expériences pratiques entre des acteurs à différents niveaux de gouvernance et a fourni une occasion d'établir un lien entre les activités de la présidence luxembourgeoise et la vision de la prochaine présidence néerlandaise³⁵.

Une description plus détaillée des activités liées à la subsidiarité figure dans le rapport annuel 2015 sur la subsidiarité publié par le Comité des régions³⁶.

2.5. La Cour de justice de l'Union européenne

Le principal arrêt rendu en 2015 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne le 18 juin 2015

³² Résolution du Comité des régions sur «*Améliorer les instruments de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020: les lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi des États membres et de l'Union*» (CdR 175/2010 fin).

³³ CdR 02697/2015.

³⁴ COM(2015) 129 final du 18 mars 2015 – Proposition de directive du Conseil abrogeant la directive du Conseil 2003/48/CE; et COM(2015) 135 final du 18 mars 2015.

³⁵ Le rapport sur les messages clés de la conférence est disponible à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³⁶ Disponible après l'adoption par le Bureau du Comité des régions en juin 2016 à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

dans l'affaire C-508/13, République d'Estonie contre Parlement européen et Conseil³⁷. Dans cette affaire, l'Estonie avait demandé que la Cour annule certaines dispositions de la directive 2013/34/UE³⁸ en raison d'une violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité et de l'obligation de motivation.

Dans son arrêt, la Cour a disposé que la vérification du respect du principe de subsidiarité aurait dû être effectuée pour la directive dans son ensemble et non au niveau de chacune de ses dispositions en particulier (point 51). Deuxièmement, la Cour a précisé que le principe de subsidiarité n'a pas pour objet de limiter la compétence de l'Union en fonction de la situation de tel ou tel État membre pris individuellement. Il impose seulement que l'action envisagée puisse, en raison de sa dimension ou de ses effets, être mieux réalisée au niveau de l'Union (point 53). Troisièmement, pour ce qui est de l'obligation de motivation, la Cour a rappelé qu'il est suffisant de divulguer l'objectif essentiel poursuivi par l'institution. Il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés (point 60). Par ailleurs, en qualité de participante à la procédure législative ayant abouti à l'adoption de la directive, l'Estonie ne peut pas valablement faire valoir qu'elle n'était pas en mesure de connaître les justifications du choix des mesures (point 61).

Pour ce qui est du principe de proportionnalité, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle il convient de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans des domaines qui impliquent de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes. En d'autres termes, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (point 29). La Cour a rejeté l'argument de l'Estonie fondé sur une violation du principe de proportionnalité, considérant que l'Estonie n'avait pas établi que les différents choix arrêtés par le législateur de l'UE dépassaient manifestement les limites de son pouvoir d'appréciation (points 32 à 38). En particulier, la Cour a rejeté l'argument selon lequel le principe de proportionnalité aurait été méconnu dans la mesure où le législateur de l'UE n'aurait pas tenu compte de sa situation particulière d'État membre avancé en matière d'administration électronique. Elle fait observer que la directive contestée a un impact dans tous les États membres et suppose qu'un équilibre entre les différents intérêts en présence soit assuré. Pour la Cour, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération non pas la situation particulière d'un seul État membre, mais celle de l'ensemble des États membres, ne saurait être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité (point 39).

Enfin, le Tribunal a rendu un arrêt le 26 novembre 2015 en l'affaire T-461/13, Royaume d'Espagne/Commission³⁹, confirmant que le principe de subsidiarité n'est pas applicable dans le domaine du contrôle des aides d'État (point 182).

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

- *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre*

³⁷ EU:C:2015:403.

³⁸ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises; JO L 182 du 29.6.2013, p. 19.

³⁹ EU:T:2015:891.

*responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*⁴⁰

En réponse à la crise des réfugiés et conformément à son agenda européen en matière de migration⁴¹, le 9 septembre 2015, la Commission a adopté une proposition⁴² relative à un mécanisme de relocalisation en cas de crise en vue d'instaurer un mécanisme de solidarité structuré. La Commission pourrait le déclencher à tout moment afin d'aider tout État membre qui connaît une situation de crise et dont le système d'asile subit une pression extrême consécutive à un afflux massif et disproportionné de ressortissants de pays tiers. Ces situations d'urgence futures seraient définies par la Commission sur la base de critères objectifs et vérifiables. Il s'agit là d'un volet d'un train de propositions comprenant la relocalisation d'urgence de 120 000 réfugiés de Grèce, de Hongrie et d'Italie⁴³, une liste européenne commune de pays d'origine sûrs⁴⁴ et l'amélioration de l'efficacité de la politique de retour⁴⁵.

Les parlements nationaux ont émis cinq avis motivés⁴⁶ sur cette proposition, représentant sept voix. Dans leurs avis motivés, les parlements nationaux ont fait valoir que le mécanisme proposé constituait une ingérence inacceptable dans les systèmes d'asile des États membres, que la motivation de la proposition était insuffisante, et qu'en introduisant une clé de répartition obligatoire et permanente au lieu de mesures provisoires, les propositions violaient le principe de subsidiarité. La justification du choix de l'article 78, paragraphe 2, point e), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme base juridique a également été remise en question.

Dans ses réponses, la Commission a rappelé que la crise des réfugiés avait fait peser une pression extrême sur les systèmes d'asile des États membres, ce qui pouvait compromettre l'application des règles de Dublin. À cet égard, le système actuel ne prévoit aucune dérogation aux critères de responsabilité, créant ainsi des déséquilibres et, dans certains cas, aggravant la crise.

La Commission a fait valoir en outre qu'un mécanisme de crise pour la relocalisation des demandeurs permettrait à l'UE – sans devoir passer à chaque fois par une procédure d'adoption laborieuse – de répondre à une situation urgente et d'aider les États membres à faire face à une situation d'urgence. La Commission a souligné que l'action des États membres à titre individuel ne serait pas suffisante pour répondre à ces situations. La mise en œuvre de solutions non coordonnées ne permettrait pas d'apporter une réponse globale pour faire face à l'afflux disproportionné de personnes ni de parvenir à une répartition équitable des responsabilités entre les États membres.

- *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés*⁴⁷

Lorsqu'il s'est présenté devant le Parlement européen en vue d'être élu Président de la Commission, Jean-Claude Juncker a déclaré qu'il entendait revoir la législation sur l'autorisation

⁴⁰ COM(2015) 450 final du 9 septembre 2015.

⁴¹ COM(2015) 240 final du 13 mai 2015.

⁴² COM(2015) 450 final du 9 septembre 2015.

⁴³ Décision du Conseil (UE) 2015/1601 du 22 septembre 2015.

⁴⁴ COM(2015) 452 final du 9 septembre 2015.

⁴⁵ COM(2015) 453 final et C(2015) 6250 final.

⁴⁶ La *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Senát* tchèque, le *Országgyűlés* hongrois, la *Camera Deputaților* roumaine et le *Národná Rada* slovaque.

⁴⁷ COM(2015) 177 final du 22 avril 2015.

des organismes génétiquement modifiés. Dans le cadre du système actuel, les États membres ne sont jamais arrivés à dégager une majorité qualifiée en faveur ou contre l'autorisation, laissant ainsi invariablement la décision finale en matière d'autorisation à la Commission. Le 22 avril 2015, la Commission a adopté une proposition de révision du règlement existant qui autoriserait les États membres à arrêter des décisions au niveau national - restreignant ou interdisant l'utilisation de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux génétiquement modifiés - après leur autorisation au niveau européen. Ces décisions ne seraient prises qu'à la condition que les dérogations nationales soient compatibles avec le droit de l'Union et n'aient pas trait à des raisons environnementales ou sanitaires. Celles-ci sont évaluées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

La Commission a reçu deux avis motivés qui font valoir, d'une part, que la proposition ne ménage pas aux États membres une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre d'interdire au niveau national des organismes génétiquement modifiés, compte tenu du caractère sensible de cette question pour l'opinion publique⁴⁸ et, d'autre part, que le fait de transférer la décision de restreindre ou d'interdire l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés aux États membres est incompatible avec le principe de subsidiarité, étant donné que les États membres ne sont pas toujours capables de prendre de telles décisions d'une manière qui ne soit pas préjudiciable au fonctionnement du marché unique⁴⁹.

Dans ses réponses, la Commission a fait valoir que la proposition ne confie pas toute la compétence de décision en matière d'autorisation d'organismes génétiquement modifiés aux États membres, mais offre uniquement la possibilité d'adopter des mesures restreignant ou interdisant l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés sur leur territoire, après que l'autorisation par l'UE a été délivrée. Par conséquent, la Commission estime que la proposition n'affecte pas les aspects de l'autorisation des organismes génétiquement modifiés qui sont mieux gérés à l'échelon européen.

- *Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal*

Le 18 mars 2015, la Commission a présenté une série de mesures sur la transparence fiscale dans le cadre de son programme de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises et la concurrence fiscale dommageable au sein de l'Union européenne. Ce train de mesures comprenait une proposition visant à introduire l'échange automatique d'informations entre les États membres sur leurs décisions fiscales⁵⁰. La proposition prévoit que les autorités fiscales nationales devront informer régulièrement les autres États membres des décisions fiscales anticipées de portée transfrontière qu'ils ont arrêtées. Les États membres pourraient ensuite demander une information plus détaillée sur une décision particulière. L'échange automatique d'informations sur les décisions fiscales permettrait alors aux États membres de détecter des pratiques fiscales abusives imputables à certaines entreprises et de réagir en prenant les mesures qui s'imposent. En outre, la proposition vise à encourager une concurrence fiscale plus saine étant donné que les autorités fiscales seraient moins susceptibles de proposer aux entreprises un traitement fiscal sélectif dès lors que leurs pratiques pourraient être contrôlées par leurs pairs..

La Commission a reçu un seul avis motivé⁵¹. Il faisait valoir que certaines parties de la proposition, y compris la formulation de manière large de l'obligation de fournir des informations sur les accords bilatéraux et multilatéraux en matière de prix établis dans le cadre

⁴⁸ Tweede Kamer néerlandaise.

⁴⁹ Les Congreso de los Diputados et Senado espagnols.

⁵⁰ COM(2015) 135 final du 18 mars 2015.

⁵¹ Le Riksdag suédois.

d'un accord réciproque entre les États concernés allaient au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs souhaités et que la proposition ne respectait pas le principe de subsidiarité.

Dans sa réponse, la Commission a indiqué que la lutte contre des pratiques fiscales dommageables minant le fonctionnement du marché unique était la raison pour laquelle elle avait opté pour une vision large quant au type d'informations visées par la proposition. C'est pourquoi la marge d'appréciation sur la base de laquelle évaluer quelles décisions pourraient être dommageables et devraient donner lieu à un échange d'informations est minimisée; cette approche permettrait également de garantir que la directive aurait un effet réel dans la pratique.

La proposition de la Commission a été adoptée par le Conseil le 8 décembre 2015⁵².

4. CONCLUSION

L'année 2015 a été la première année complète sous la nouvelle Commission qui s'était engagée à placer la subsidiarité au cœur du processus démocratique européen. Cette année a vu également le plus faible nombre d'avis motivés adressés par les parlements nationaux depuis l'introduction du mécanisme de contrôle de la subsidiarité par le Traité de Lisbonne en 2009.

Dans l'intervalle, l'année 2015 a enregistré un surcroît d'intérêt des parlements nationaux pour l'examen des changements au mécanisme de contrôle de la subsidiarité. L'agenda «Mieux légiférer» adopté en mai a fourni également de nouvelles orientations garantissant la pleine conformité des nouvelles propositions aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Parlement européen a continué à se pencher sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité dans le contexte de son travail sur les propositions législatives et a poursuivi son approche générale de l'évaluation de la valeur ajoutée européenne en élaborant son «rapport sur le coût de la non-Europe». Enfin, le Comité des régions a continué ses travaux sur les questions de subsidiarité, notamment en adoptant et en mettant en œuvre son troisième programme de travail sur la subsidiarité et en organisant la septième conférence consacrée à la subsidiarité.

⁵² Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/EU en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal – JO L 332, 18.12.2015, p. 1.