



Bruxelles, le 30.6.2017
COM(2017) 600 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2016
SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

RAPPORT ANNUEL 2016 SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 24^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'Union européenne. Il est présenté conformément à l'article 9 du protocole n° 2 du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le rapport examine la manière dont les institutions et les organes de l'Union ont appliqué ces deux principes en 2016 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 présentés par les parlements nationaux pendant l'année. Étant donné les liens étroits qui existent entre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission, le présent rapport doit être considéré comme complémentaire du rapport annuel 2016 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux¹.

2. APPLICATION DES PRINCIPES PAR LES INSTITUTIONS

2.1. La Commission

Vérifier la conformité des initiatives de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité fait partie intégrante des pratiques réglementaires de la Commission. En 2016, la Commission a continué d'appliquer son programme renforcé d'amélioration de la réglementation, qui comporte des lignes directrices sur la manière d'évaluer la subsidiarité et la proportionnalité tout au long du processus législatif et qui offre aux citoyens et aux parties prenantes de nouvelles occasions de réagir. La Commission continue, par ailleurs, d'évaluer les cadres d'action existants, avant de présenter des révisions des textes législatifs. Ces évaluations visent notamment à déterminer si les mesures existantes sont toujours «adaptées aux objectifs poursuivis» et dans quelle mesure elles respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les instruments et les principes d'une meilleure réglementation, notamment les évaluations de la subsidiarité et de la proportionnalité, sont appliqués à différents stades du processus décisionnel, en tenant compte de l'analyse et de la contribution pertinentes des parties prenantes:

1. dès le stade du processus de planification des politiques, des feuilles de route ou des analyses d'impact initiales sont publiées sur le site web Europa² de la Commission pour toutes les nouvelles initiatives importantes. Ces feuilles de route et analyses d'impact initiales fournissent une première description des initiatives envisagées et présentent le programme de la Commission concernant l'analyse d'impact et les travaux de consultation prévus. Les feuilles de route ou les analyses d'impact initiales comprennent également une première justification des actions pour ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité;
2. au cours du processus d'élaboration des politiques, les aspects de subsidiarité et de proportionnalité sont examinés dans le cadre d'analyses d'impact, qui s'accompagnent également d'une consultation publique ouverte. Les analyses d'impact examinent la manière dont les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent dans chaque cas

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_fr.htm

concret. La qualité de ces analyses fait l'objet d'un contrôle indépendant du comité d'examen de la réglementation;

3. enfin, l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de la Commission elle-même résume la manière dont les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés. Après adoption par la Commission, les parties prenantes conservent la possibilité de réagir à la proposition et à l'analyse d'impact qui y est liée, notamment en ce qui concerne les aspects de subsidiarité et de proportionnalité. Ces réactions viennent ensuite alimenter le processus législatif³.

Le site web de la Commission «Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis!»⁴, qui a été lancé en 2015, ainsi que la plateforme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), qui a commencé à fonctionner en 2016, permettent eux aussi au public et aux parties prenantes d'informer la Commission d'éventuelles charges excessives ou inefficacités découlant de mesures réglementaires existantes, qui peuvent concerner des questions de subsidiarité et de proportionnalité. En 2016, la plateforme REFIT a présenté un premier ensemble de recommandations à la Commission sur la manière de simplifier et de réduire les contraintes réglementaires résultant de la législation européenne existante, auxquelles la Commission répond à travers la mise en œuvre de son programme de travail pour 2017. Le nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», qui a été signé par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en avril 2016, témoigne de l'engagement des trois institutions en faveur d'une meilleure réglementation. Dans cet accord, les trois institutions s'engagent à observer et à appliquer les principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission, en particulier, s'engage à présenter son évaluation de ces deux aspects dans l'exposé des motifs qui accompagne ses propositions.

Analyse de la subsidiarité

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la «boîte à outils»⁵ qui les accompagne, adoptées en mai 2015, requièrent que la Commission procède à une analyse de la subsidiarité lorsqu'elle envisage une nouvelle initiative dans des domaines dans lesquels l'Union n'a pas de compétence exclusive et lorsqu'elle évalue la pertinence et la valeur ajoutée européenne d'une intervention existante. La Commission traite de la subsidiarité pour les initiatives à la fois législatives et non législatives. L'objectif de cette analyse est double: premièrement, elle cherche à évaluer si l'action au niveau national, régional ou local est suffisante pour atteindre l'objectif poursuivi; deuxièmement, elle examine si l'action de l'Union apporterait une valeur ajoutée par rapport à l'action des États membres.

Dans le cadre des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation, une partie déterminante de l'analyse consiste en l'évaluation de l'«intérêt pour l'Union» de l'initiative envisagée. Au nombre des considérations essentielles figurent: la portée géographique, le nombre d'acteurs concernés, le nombre d'États membres concernés et les incidences économiques, environnementales et sociales. Qui plus est, l'analyse détermine en termes qualitatifs et, dans la mesure du possible, quantitatifs s'il existe un problème transfrontière important. L'analyse devrait également couvrir tant les avantages que les inconvénients de l'action de l'Union par rapport à l'action menée par les États membres.

³ Voir aussi le chapitre 2.2 concernant le suivi apporté par la Commission aux avis motivés présentés par les parlements nationaux.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fr.htm

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

Analyse de la proportionnalité

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités⁶. Le respect du principe de proportionnalité consiste à s'assurer que l'approche et le degré d'action réglementaire d'une politique correspondent à l'objectif poursuivi. Il convient de faire clairement référence à la proportionnalité dans les analyses d'impact⁷, les évaluations et les bilans de qualité.

En particulier, les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation imposent à la Commission d'examiner dans son analyse de la proportionnalité:

- si les mesures dépassent ce qui est nécessaire pour résoudre le problème et atteindre l'objectif de manière satisfaisante;
- si le champ d'application de l'initiative est limité aux aspects que les États membres ne peuvent régler de manière satisfaisante par leurs propres moyens et où l'Union 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 autres méthodes réglementaires); et
- si des modalités nationales bien établies et des circonstances spécifiques dans certains États membres sont respectées.

Analyses d'impact

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

Le comité d'examen de la réglementation a remplacé le comité d'analyse d'impact en juillet 2015. En 2016, le comité se composait d'un président (du niveau d'un directeur général) et de cinq membres à plein-temps, dont deux étaient externes à la Commission. Un troisième et dernier membre externe a été nommé en 2017. Tous les membres du comité sont indépendants et exercent leur fonction à titre personnel sur la base de leurs compétences individuelles. Le comité examine la qualité des analyses d'impact, des grandes évaluations et des bilans de qualité. La subsidiarité et la proportionnalité font partie de ce contrôle de qualité.

En 2016, le comité d'examen de la réglementation a examiné 60 analyses d'impact. Il a été considéré que, pour neuf d'entre elles (15 %), l'analyse des aspects de subsidiarité et/ou de proportionnalité demandait à être améliorée. En 2015, le nombre total d'analyses évaluées était inférieur (29), mais le pourcentage d'analyses présentant des problèmes au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité était supérieur (23 %). Les exemples suivants (datant de 2016) illustrent la manière dont le comité a évalué la subsidiarité et la proportionnalité:

⁶ Article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

⁷ Dans le contexte des analyses d'impact, la proportionnalité est un critère déterminant à prendre en compte dans la comparaison des options stratégiques.

- dans son avis concernant l'analyse d'impact relative à la proposition modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs⁸, le comité d'examen de la réglementation a insisté sur le fait que le rapport devait mieux étayer l'argumentation relative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le comité a demandé d'expliquer pourquoi l'analyse d'impact ne contenait pas d'autre option. S'agissant de la question de la proportionnalité, le comité a demandé des éclaircissements sur la manière dont le rapport prenait en compte les préoccupations des petites et moyennes entreprises concernant les charges procédurales. Dans une nouvelle version du rapport, qui a reçu un avis positif du comité, les deux questions étaient mieux traitées, notamment en ce qui concerne la justification générale de la proposition. Une section consacrée aux petites et moyennes entreprises et aux charges administratives éventuelles a, par ailleurs, été ajoutée. Même si le rapport révisé justifiait mieux l'exclusion de certaines options, le comité a néanmoins demandé de mieux expliquer pourquoi une dérogation pour les détachements de courte durée n'était pas envisagée. Un rapport modifié a été adopté en mars 2016⁹;
- s'agissant de l'analyse d'impact relative à la proposition de directive du Conseil concernant un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour la taxe sur la valeur ajoutée¹⁰, le comité d'examen de la réglementation a estimé que la proportionnalité des différentes options stratégiques n'était pas suffisamment justifiée, en particulier pour ce qui était de leurs effets. Le rapport a reçu un avis négatif et la nouvelle version a été améliorée en y ajoutant une analyse de la proportionnalité qui a permis une meilleure évaluation des options et des risques. En ce qui concerne, par exemple, l'incidence sur les coûts de mise en conformité pour les entreprises et l'incidence sur les États membres qui n'utilisent pas le mécanisme d'autoliquidation généralisé, les conséquences secondaires étaient mieux décrites;
- s'agissant de l'analyse d'impact relative à la proposition de règlement du Conseil concernant le blocage géographique¹¹ fondé sur la résidence et la nationalité, le comité a demandé de mieux justifier le caractère proportionné de l'option privilégiée par rapport au problème constaté. Le comité a demandé de mieux expliquer ce que l'initiative est censée apporter, étant donné que les opérateurs ne seraient pas tenus de livrer dans un autre État membre, et de mieux justifier pourquoi les échanges commerciaux transfrontières augmenteraient même lorsque les consommateurs doivent retirer les produits dans un pays étranger. Ce rapport a fait l'objet d'un avis négatif. Il a ensuite été sensiblement amélioré et une version modifiée a reçu un avis positif du comité;
- s'agissant de la proposition de règlement relative à la modernisation des règles de l'Union en matière de droit d'auteur dans le marché unique numérique¹², le comité a rendu un avis positif concernant l'analyse d'impact à condition que le rapport soit amélioré, particulièrement en ce qui concerne les éléments de preuve à l'appui de la nécessité d'une action de l'Union et de la proportionnalité des mesures proposées. Le comité a notamment demandé à la Commission de fournir davantage d'éléments concernant la présence de contenu protégé dans les contenus mis en ligne par les

⁸ SWD(2016) 52 final.

⁹ Voir aussi le chapitre 3 concernant le suivi apporté par la Commission aux avis motivés présentés par les parlements nationaux sur la proposition relative au détachement de travailleurs.

¹⁰ SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radios – COM(2016) 594 final.

utilisateurs, la rémunération équitable des auteurs et des interprètes ou exécutants et le contenu audiovisuel des plateformes de vidéo à la demande. Les préoccupations du comité ont conduit à une révision du rapport d'analyse d'impact joint aux projets de propositions législatives adoptés par la Commission en septembre 2016;

- dans le cadre de la proposition de révision de la directive relative aux énergies renouvelables¹³, le comité d'examen de la réglementation s'est inquiété de la proportionnalité de certaines options et de la mesure dans laquelle le principe de subsidiarité était respecté. La Commission a dûment tenu compte des réserves du comité dans sa proposition. S'agissant, en particulier, des dispositions relatives au chauffage et au refroidissement, la Commission n'a pas proposé d'obligations contraignantes, mais a plutôt introduit plusieurs options pour les États membres, prévoyant ainsi une flexibilité au niveau national. Ces dispositions plus proportionnées et moins contraignantes ont été combinées à des dispositions renforcées dans le cadre de gouvernance afin de ne pas compromettre la réalisation des objectifs fixés pour 2030.

Comme le montrent ces exemples, le comité d'examen de la réglementation a contribué, en 2016, à améliorer l'analyse de la manière dont les propositions respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce faisant, il a fourni des informations essentielles pour le processus de prise de décision politique de la Commission.

Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité ont également été essentielles pour les évaluations rétrospectives et les bilans de qualité réalisés en 2016. Ces outils permettent d'évaluer si les actions européennes produisent les effets escomptés en matière d'efficacité, d'efficacités, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée européenne. Ils permettent également d'analyser si de telles actions restent nécessaires ou si les objectifs pourraient être mieux atteints d'autres manières. La Commission est attachée au principe «évaluer d'abord», autrement dit, elle commence par analyser les performances passées des politiques existantes avant d'envisager de nouvelles mesures. En recueillant des éléments probants et en cherchant à tirer les enseignements susceptibles d'alimenter le processus décisionnel, l'Union 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. En 2016, elle a publié 43 évaluations et bilans de qualité¹⁴. Elle a mené à bien deux bilans de qualité (évaluations de domaines d'action plus larges); le premier sur les obligations en matière de communication d'informations, de planification et de suivi inscrites dans l'acquis de l'Union dans le domaine de l'énergie et le second sur les directives «Oiseaux» et «Habitat». Les exemples suivants (datant de 2016) mettent en évidence des évaluations qui ont soulevé des questions quant à la subsidiarité, la valeur ajoutée européenne et la proportionnalité:

- une évaluation de la directive facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière¹⁵ a conclu que la directive a

¹³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables (refonte) – COM(2016) 767 final.

¹⁴ Le train de mesures de mai 2015 concernant l'amélioration de la réglementation a introduit une nouvelle politique, qui prévoit la publication des documents de travail des services de la Commission avec chaque évaluation. Cependant, 2016 a été une année de transition et plusieurs évaluations ont été publiées sans les documents de travail des services de la Commission. Le nombre total de documents de travail des services de la Commission accompagnant les évaluations et les bilans de qualité et d'études externes réalisées à des fins d'évaluation s'élevait à 111 en 2016.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en

généralisé une valeur ajoutée européenne, car elle a instauré un mécanisme d'échange de données relatives à l'immatriculation des véhicules, qui est essentiel pour poursuivre les infractions commises avec des véhicules immatriculés dans d'autres États membres. Il aurait été pratiquement impossible d'obtenir les mêmes résultats par d'autres moyens qu'une directive, étant donné: a) le nombre d'accords que les États membres auraient dû signer pour échanger le même type de données; b) le temps nécessaire pour que tous les États membres ratifient de tels accords; et c) les conséquences possibles de tels accords, ainsi que le manque de transparence que certains accords bilatéraux ou multilatéraux peuvent entraîner;

- une évaluation du plan d'action pour combattre les menaces croissantes de la résistance aux antimicrobiens¹⁶ a conclu que ce dernier présentait clairement une valeur ajoutée européenne, dans la mesure où il a permis de stimuler des actions dans les États membres, de renforcer la coopération internationale et de fournir un cadre destiné à coordonner les activités liées à la résistance aux antimicrobiens à l'échelle internationale. De manière générale, les conclusions de l'évaluation soutiennent donc la poursuite des actions au niveau européen. L'évaluation montre qu'il existe un besoin manifeste d'aider les États membres à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'action nationaux visant à réduire les différences qui existent entre eux concernant l'utilisation des antimicrobiens et la prévalence des infections, à favoriser la collaboration entre les secteurs, à améliorer la connaissance des citoyens et à renforcer les systèmes de suivi et de surveillance en développant l'expertise sur les méthodes, les instruments et les indicateurs solides. L'évaluation a montré qu'il était nécessaire de poursuivre la coordination et la collaboration en matière de recherche et de développement de nouveaux antimicrobiens, de tests de diagnostic rapides, de vaccins, de traitements de remplacement et de nouveaux modèles commerciaux pour soutenir l'investissement et acquérir davantage de connaissances sur la transmission de la résistance aux antimicrobiens;
- l'évaluation ex post du septième programme-cadre de recherche et de développement¹⁷ a conclu que la prise en charge des problèmes paneuropéens par la recherche européenne est l'un des grands domaines où l'Union apporte une valeur ajoutée par rapport à l'action des États membres. Une série de prix liés aux «défis sociétaux», qui offrent une récompense en espèces à ceux qui apportent la réponse la plus efficace à un défi spécifique, ont été introduits dans les programmes de recherche européens. Ces programmes font office d'incitation à l'innovation; ils décrivent l'objectif, mais pas la manière de l'atteindre. En 2014, la société allemande biopharmaceutique CureVac GmbH a remporté le prix de l'innovation et a reçu 2 millions d'EUR pour ses avancées dans la recherche d'une technologie novatrice de conservation stable des vaccins vitaux à n'importe quelle température ambiante, levant ainsi l'un des principaux obstacles à l'utilisation des vaccins dans les pays en développement. En 2015, le prix a pu mobiliser des investissements privés supplémentaires dans la recherche lorsque la Fondation Bill et Melinda Gates a annoncé son intention d'investir 46 millions d'EUR dans CureVac afin d'accélérer le développement de sa technologie innovante dans le domaine des vaccins ainsi que la production de nombreux vaccins contre les maladies infectieuses.

2.2. Suivi des avis motivés des parlements nationaux

¹⁶ SWD(2016) 347 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7

En 2016, la Commission a reçu 65¹⁸ **avis motivés** de parlements nationaux concernant le principe de subsidiarité¹⁹, soit 713 % de plus qu'en 2015 (cette année-là, la Commission avait reçu huit avis motivés). Le nombre d'avis motivés reçus en 2016 est le troisième plus important enregistré au cours d'une année civile depuis l'introduction du mécanisme de contrôle de la subsidiarité par le traité de Lisbonne en 2009 (84 en 2012 et 70 en 2013). Les avis motivés reçus en 2016 ont également représenté un pourcentage plus élevé (10,5 %) du nombre total d'avis reçus par la Commission au cours de la même année dans le cadre du dialogue politique (620). Il convient de noter que le nombre total d'avis présentés par des parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique a aussi considérablement augmenté en 2016²⁰.

Des 65 avis motivés reçus en 2016, 38 portaient sur quatre propositions de la Commission. La proposition qui a suscité le plus grand nombre d'avis motivés est la proposition de révision de la directive concernant le détachement de travailleurs,²¹ qui a donné lieu à 14 avis motivés, déclenchant ainsi la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 des traités (la procédure dite du «carton jaune»). La proposition de révision du règlement de Dublin²² a fait l'objet de huit avis motivés, tout comme les deux propositions établissant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés²³. D'autres propositions ont reçu entre un et quatre avis motivés. Les propositions pour lesquelles la Commission a reçu le plus grand nombre d'avis motivés sont décrites plus en détail au chapitre 3.

La hausse significative du nombre total d'avis motivés émis en 2016 s'est traduite par une augmentation importante du nombre d'avis motivés émis par chambre. 26 des 41 chambres ont émis des avis motivés en 2016 (contre huit en 2015). Les avis motivés ont été émis par le *Narodno sabranie* bulgare (3), le *Senát* tchèque (3), la *Poslanecká sněmovna* tchèque (4), le *Folketing* danois (2), le *Riigikogu* estonien (1), le *Dáil Éireann* irlandais (2), le *Seanad Éireann* irlandais (1), le Sénat français (3), le *Hrvatski sabor* croate (1), le *Senato della Repubblica* italien (3), la *Saeima* lettone (1), le *Seimas* lituanien (1), la Chambre des Députés luxembourgeoise (2), le *Országgyűlés* hongrois (2), la *Kamra tad-Deputati* maltaise (5), la *Eerste Kamer* néerlandaise (1), la *Tweede Kamer* néerlandaise (3), le *Bundesrat* autrichien (4), le *Senat* polonais (2), le *Sejm* polonais (2), l'*Assembleia da República* portugaise (1), la *Camera Deputaților* roumaine (2), le *Senat* roumain (1), la *Národná rada* slovaque (2), le *Riksdag* suédois (12) et la *House of Commons* britannique (1).

Le *Riksdag* suédois est, de loin, le parlement national qui a émis le plus grand nombre d'avis motivés (12). Viennent ensuite la *Kamra tad-Deputati* maltaise, avec 5 avis motivés, la *Poslanecká sněmovna* tchèque et le *Bundesrat* autrichien (4 avis motivés chacun).

En outre, quelques parlements régionaux ont saisi cette occasion pour faire directement connaître à la Commission leur avis sur certaines de ses propositions, avis qui, dans certains cas, avaient également été transmis à leurs chambres parlementaires nationales respectives dans le cadre de la

¹⁸ Ce chiffre fait référence au nombre total d'avis présentés par des chambres parlementaires au titre du protocole n° 2 des traités. Les avis motivés concernant plus d'un document de la Commission comptent, par conséquent, pour un seul avis motivé. Voir l'annexe au présent rapport pour plus de détails.

¹⁹ Voir l'annexe au présent rapport.

²⁰ 620 avis reçus dans le cadre du dialogue politique en 2016 contre 350 avis reçus en 2015.

²¹ Proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services – COM(2016) 128 final.

²² Proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) – COM(2016) 270 final.

²³ Propositions de directives du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés – COM(2016) 683 final et COM(2016) 685 final.

procédure de contrôle de la subsidiarité prévue à l'article 6 du protocole n° 2 des traités. La Commission a tenu compte de ces avis lorsqu'il y avait lieu.

2.3. Le Parlement européen et le Conseil

a) Le Parlement européen

Le Parlement européen a pris une série de mesures pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu des traités concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En ce qui concerne en particulier les avis motivés des parlements nationaux, la procédure suivante s'applique:

- les avis motivés sont transmis à la commission des affaires juridiques du Parlement européen ainsi qu'à la commission parlementaire compétente au fond, en vue de leur diffusion à tous les membres de la commission; ils sont également inclus dans le dossier de réunion;
- les avis motivés sont systématiquement traduits dans toutes les langues officielles de l'Union (à l'exception de l'irlandais et du maltais);
- les considérants des résolutions législatives font référence aux avis motivés reçus;
- la commission parlementaire compétente au fond veille à ce que le Parlement européen ne procède pas à son vote final avant l'expiration du délai de huit semaines prévu pour présenter des avis motivés au titre du protocole n° 2 des traités²⁴.

En 2016, le Parlement européen a officiellement reçu 410 communications des parlements nationaux²⁵. Parmi celles-ci, 76²⁶ étaient des avis motivés émis au titre du protocole n° 2 des traités, tandis que les 334 autres étaient des contributions (communications non liées au mécanisme de contrôle de la subsidiarité). Ces chiffres représentent une augmentation par rapport à l'année 2015, durant laquelle neuf avis motivés et 242 contributions avaient été officiellement adressés au Parlement européen. Toutes les communications des parlements nationaux au Parlement européen sont disponibles dans une base de données interne (CONNECT).

Conformément à l'annexe V du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est la commission parlementaire qui a la responsabilité horizontale de garantir le respect du principe de subsidiarité. Tous les six mois, un membre de la commission est nommé rapporteur permanent pour la subsidiarité, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. M. Gilles LEBRETON (ENF) a été nommé rapporteur permanent pour le premier semestre de 2016. M. Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL) lui a succédé. Le rapporteur suit les avis motivés reçus et a la possibilité de se saisir de questions soulevées dans les avis motivés pour en débattre en commission et pour adresser d'éventuelles recommandations à la commission compétente pour la matière visée par la proposition en question.

²⁴ Sauf en cas d'urgence comme prévu au titre I, article 4, du protocole n° 1 des traités sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

²⁵ Le Parlement européen a également reçu plusieurs communications de parlements nationaux concernant la proposition du Parlement européen de réformer la loi électorale de l'Union européenne. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le rapport annuel 2014-2015 du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

²⁶ Le nombre d'avis motivés enregistrés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission varie, les institutions n'ayant pas toutes reçu l'ensemble des avis motivés ou comptant différemment le nombre d'avis motivés qu'elles ont reçus.

La commission des affaires juridiques établit par ailleurs régulièrement un rapport sur les rapports annuels de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité. M. Sajjad KARIM (ECR) a été nommé rapporteur pour le rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité. M^{me} Mady DELVAUX (S&D) a été nommée rapporteur pour le rapport annuel 2015. La commission contribue aussi à l'élaboration des rapports semestriels établis par la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) sur les questions liées à la subsidiarité.

Le 24 mai 2016, la commission des affaires juridiques a tenu un échange de vues sur les avis motivés reçus dans le cadre de la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2, dite du «carton jaune», portant sur la proposition de révision ciblée de la directive concernant le détachement de travailleurs (voir également ci-dessous le chapitre 3 du présent rapport). Le 12 octobre 2016, la commission de l'emploi et des affaires sociales a invité les parlements nationaux à un échange de vues sur la proposition.

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

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

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

En 2016, le Parlement européen a rédigé 36 évaluations initiales, une analyse d'impact d'amendements de fond du Parlement et 14 analyses d'impact ex post. En outre, il a produit sept rapports sur le coût de la non-Europe et quatre évaluations de la valeur ajoutée européenne. Par ailleurs, le service de recherche du Parlement européen examine attentivement la mise en œuvre et l'efficacité de la législation de l'Union en vigueur, chaque fois que la Commission européenne annonce dans son programme de travail annuel que ladite législation sera modifiée. En 2016, il a ainsi rédigé quelque 28 «évaluations de la mise en œuvre».

Chaque année, le Parlement européen renouvelle, à l'intention des parlements nationaux, son invitation à transmettre toutes les informations qu'ils jugent utiles à cet égard.

b) Le Conseil

Les obligations qui incombent au Conseil en ce qui concerne le contrôle du principe de subsidiarité par les parlements nationaux sont énoncées dans les protocoles n° 1 et 2 des traités. 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 des traités, le Conseil est tenu de transmettre aux parlements nationaux tout projet d'acte législatif émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement. L'obligation 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 transmet les avis des parlements nationaux sur les propositions législatives émanant de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement à l'institution concernée. En 2016, aucun projet d'acte législatif ni aucun avis de ce type n'ont été reçus²⁷.

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. En 2016, le secrétariat du Conseil a transmis aux délégations 69²⁸ avis motivés reçus au titre du protocole n° 2 et 280 avis formulés dans le cadre du dialogue politique²⁹.

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 qui accompagnent les propositions de la Commission.

2.4. Le Comité des régions

Conformément à la référence aux niveaux local et régional faite à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, le Comité des régions a contrôlé, en 2016, l'application du principe de subsidiarité à l'aide de ses différents instruments. Dans le cadre du programme de travail pour la subsidiarité³⁰, quatre initiatives issues du programme de travail de la Commission pour 2016 ont fait l'objet d'un suivi particulièrement rigoureux. En outre conformément à son propre règlement intérieur³¹, le Comité des régions a évalué la conformité au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité de toutes les propositions législatives sur lesquelles il a émis un avis. En 2016, 13 avis relatifs à des propositions législatives ont été émis, dont neuf présentaient un intérêt du point de vue du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité, venant s'ajouter aux avis inclus dans le programme de travail sur la subsidiarité pour 2016. Le Comité des régions a conclu que la majorité des propositions respectaient les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans deux cas et à différents degrés, le Comité des régions a exprimé des inquiétudes au sujet de la proportionnalité de propositions, à savoir le paquet «Économie circulaire»³² et la proposition de révision de la directive sur les services de médias audiovisuels³³. S'agissant de la création d'un système européen d'assurance des dépôts³⁴, le Comité des Régions a estimé que la justification était incomplète et a invité la Commission à

²⁷ Dans ce cadre, il est rappelé qu'à la fin de 2015, le Conseil a transmis aux parlements nationaux une proposition, émanant 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 agents (doc. 14306/15).

²⁸ Le nombre d'avis motivés enregistrés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission varie, les institutions n'ayant pas toutes reçu l'ensemble des avis motivés ou comptant différemment le nombre d'avis motivés qu'elles ont reçus.

²⁹ Le secrétariat du Conseil ne reçoit pas systématiquement tous les avis motivés des parlements nationaux.

³⁰ COR-2016-00911-09-00-NB adopté par le Bureau du Comité des régions le 4 avril 2016.

³¹ Article 55, paragraphe 2, du règlement intérieur, JO L 65 du 5.3.2014, p. 41, <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/FR.pdf>.

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final et COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

présenter une justification plus étayée afin de pouvoir apprécier en connaissance de cause le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Consultations du groupe d'experts de la subsidiarité

Le groupe d'experts de la subsidiarité³⁵ a été consulté sur chacune des initiatives figurant dans le programme de travail pour la subsidiarité. La première consultation a porté sur les propositions de directives du nouveau paquet «Économie circulaire». La majorité des experts ont estimé que les objectifs fixés en matière de gestion des déchets ne suscitaient aucune préoccupation quant au respect du principe de subsidiarité. Cependant, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, certains experts ont jugé que les objectifs inclus dans la proposition législative de 2014 étaient disproportionnés. Dans son avis³⁶, le Comité des Régions a conclu que: *«si les propositions de la Commission européenne ne soulèvent aucune inquiétude quant au respect du principe de subsidiarité, elles suscitent cependant un certain nombre de préoccupations quant au respect du principe de proportionnalité»*.

La seconde consultation qui a eu lieu en 2016 concernait la révision de la directive concernant le détachement de travailleurs. Les experts ont souligné que la proposition comportait de nouveaux éléments importants et que les mesures proposées n'étaient pas motivées de façon adéquate et étayée. S'agissant des aspects matériels de la subsidiarité, le Comité des Régions³⁷ n'a soulevé aucune objection dans son avis et a souscrit à l'analyse figurant dans la proposition de la Commission selon laquelle *«l'objectif de la proposition de directive révisée, qui est d'aboutir à une définition commune des règles applicables au détachement de travailleurs, peut être mieux réalisé au niveau de l'UE»*.

En ce qui concerne la proposition de révision de la directive sur les services de médias audiovisuels, les experts ont conclu que la proposition semblait respecter le principe de subsidiarité, mais que les règles extrêmement détaillées imposées aux autorités réglementaires nationales ne laissaient que peu d'espace à la prise de décision nationale, si bien que la proposition posait des problèmes de proportionnalité³⁸.

Enfin, le groupe d'experts de la subsidiarité a été consulté en 2016 sur une proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique. Aucune question n'a été soulevée quant à la subsidiarité ou à la proportionnalité. L'avis du Comité des régions a été adopté le 8 février 2017³⁹.

REGPEX – la plateforme des régions dotées de pouvoirs législatifs

En 2016, le Comité des régions a continué d'améliorer et de développer REGPEX, le sous-réseau de monitoring de la subsidiarité ouvert aux parlements et aux gouvernements des régions dotées de pouvoirs législatifs, qui, à la fin de 2016, comptait 76 partenaires (47 assemblées régionales et 29 gouvernements régionaux). Le moteur de recherche REGPEX facilite la sélection des priorités pour le contrôle de la subsidiarité et l'échange d'informations entre les partenaires, en fournissant un accès direct aux informations nécessaires à l'analyse de la subsidiarité. REGPEX demeure un outil important en matière de contrôle de la subsidiarité. La plateforme favorise l'échange des bonnes pratiques et une approche plus uniforme du contrôle de la subsidiarité.

³⁵ Le groupe d'experts de la subsidiarité, qui fait partie du Réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions, se compose actuellement de 12 experts, qui apportent un soutien au niveau technique et qui agissent en tant que points de contact du Comité des régions pour le contrôle de la subsidiarité dans les États membres.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

Un total de 28 contributions soumises par des partenaires REGPEX ont été téléchargées sur la plateforme en 2016. Le parlement du Land de Haute-Autriche, l'assemblée législative régionale d'Émilie-Romagne et le parlement du Land de Bavière comptaient parmi les partenaires les plus actifs. En 2016, la proposition de directive concernant le détachement de travailleurs a fait l'objet de trois contributions émanant de parlements régionaux. Le parlement du Land de Bavière a fait valoir que, puisque l'Union n'est pas compétente en matière de rémunération, toute action en matière d'harmonisation du détachement de travailleurs est irrecevable. L'assemblée régionale du Frioul-Vénétie Julienne a salué l'application du régime de rémunération du pays d'accueil aux travailleurs détachés. L'assemblée régionale des Marches a estimé que les relations professionnelles (y compris le champ d'application des conventions collectives) pouvaient être mieux réglementées au niveau national compte tenu des spécificités des systèmes nationaux de négociation collective. Ces positions ont été consignées dans le rapport de consultation du Comité des régions aux fins de l'avis du Comité sur la proposition concernant le détachement de travailleurs.

Conférence sur la subsidiarité, la meilleure réglementation et le dialogue politique

La conférence sur la subsidiarité, la meilleure réglementation et le dialogue politique, organisée dans le cadre d'une collaboration entre la conférence des parlements régionaux italiens, le *Senato della Repubblica* italien et le Comité des régions, s'est tenue à Rome le 19 février 2016. Ce projet pilote de sensibilisation et de formation à la subsidiarité a été développé dans le cadre d'un nouveau concept mis en place pour répondre aux besoins des administrations locales et régionales dans le contexte de la réforme envisagée du *Senato della Repubblica* italien. L'événement, qui a rassemblé 150 participants, a mis l'accent sur le rôle des parlements régionaux dans le processus décisionnel de l'Union et a mis en évidence le caractère constructif du contrôle de la subsidiarité.

Une description plus détaillée des activités liées à la subsidiarité figure dans le rapport annuel 2016 sur la subsidiarité publié par le Comité des régions⁴⁰.

2.5. La Cour de justice de l'Union européenne

Les principales décisions juridictionnelles rendues par la Cour de justice en 2016 concernant le principe de subsidiarité sont les arrêts du 4 mai 2016⁴¹ sur la légalité de la directive sur les produits du tabac⁴². La Cour a estimé que le législateur de l'Union avait respecté le principe de subsidiarité.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a établi une distinction entre le contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité «*exercé, dans un premier temps, au niveau politique, par les parlements nationaux selon les procédures établies à cette fin par [le] protocole [(n° 2)]*», et le contrôle juridictionnel a posteriori, au cours duquel la Cour de justice «*doit vérifier tant le respect des conditions de fond énoncées à l'article 5, paragraphe 3, TUE que le respect des garanties procédurales prévues audit protocole*».⁴³

⁴⁰ Disponible après adoption par le Bureau du Comité des régions à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

⁴¹ Affaires C-358/14, Pologne/Parlement et Conseil, EU:C:2016:323; C-477/14, Pillbox 38, EU:C:2016:324; et C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325.

⁴² Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac (JO L 127 du 29.4.2014, p. 1).

⁴³ Pologne/Parlement et Conseil, points 112 et 113; Pillbox 38, points 145 et 146; et Philip Morris, points 216 et 217.

S'agissant des conditions de fond, la Cour a appliqué une méthode simple: elle a dû «vérifier si le législateur de l'Union pouvait considérer, sur la base d'éléments circonstanciés, que l'objectif poursuivi par l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union». Elle a rappelé que l'objectif de la directive était double: faciliter «le bon fonctionnement du marché intérieur [...], tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes». À supposer même que le second objectif puisse être mieux atteint au niveau des États membres, «la poursuite dudit objectif à un tel niveau serait susceptible de consolider, sinon d'engendrer, des situations dans lesquelles certains États membres autoriseraient la mise sur le marché de produits du tabac contenant certains arômes caractérisants, alors que d'autres l'interdiraient allant ainsi à l'exact opposé de l'objectif premier de la [directive 2014/40], à savoir l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes». Pour la Cour, «[il] résulte de l'interdépendance des deux objectifs [...] que le législateur de l'Union pouvait légitimement estimer que son action devait comporter l'instauration d'un régime de mise sur le marché de l'Union des produits du tabac contenant un arôme caractérisant et que, en raison de cette interdépendance, ce double objectif pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union». Par ailleurs, la Cour a confirmé 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»⁴⁴.

S'agissant des garanties procédurales et, en particulier, de l'obligation de motivation de la subsidiarité, la Cour a rappelé que le respect de cette obligation «doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte contesté, mais aussi de son contexte et des circonstances de l'espèce». La Cour a constaté que la proposition de la Commission et l'analyse d'impact établie par celle-ci comportaient «suffisamment d'éléments faisant apparaître d'une façon claire et non équivoque les avantages liés à une action entreprise au niveau de l'Union, plutôt qu'au niveau des États membres». Ces éléments «ont permis tant au législateur de l'Union qu'aux parlements nationaux d'apprécier si ladite proposition était conforme au principe de subsidiarité, tout en étant de nature à permettre aux particuliers de prendre connaissance des motifs se rapportant à ce principe et à la Cour d'exercer son contrôle»⁴⁵.

Dans ses arrêts, la Cour a également écarté les moyens tirés de la violation du principe de proportionnalité par plusieurs dispositions de la directive sur les produits du tabac. Elle a confirmé la proportionnalité des choix opérés par le législateur, qui dispose d'une large marge d'appréciation dans des domaines, tels que la réglementation du marché des produits du tabac, dans lesquels il est appelé à réaliser des évaluations politiques, économiques et sociales complexes. Pour la Cour, les mesures adoptées n'étaient pas manifestement inappropriées par rapport à leur objectif et des mesures moins contraignantes n'apparaissaient pas tout aussi aptes à réaliser cet objectif⁴⁶.

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

- *Proposition de révision de la directive concernant le détachement de travailleurs*

Concrétisant l'engagement, pris dans ses orientations politiques, de promouvoir le principe selon lequel un même travail effectué au même endroit devrait être rémunéré de manière identique, la Commission a adopté, le 8 mars 2016, une proposition⁴⁷ de révision ciblée de la directive de

⁴⁴ Pologne/Parlement et Conseil, points 115 à 121; Philip Morris, points 219 à 224; faisant référence à l'affaire C-508/13, Estonie/Parlement et Conseil, EU:C:2015:403, points 48 et 53.

⁴⁵ Pologne/Parlement et Conseil, points 122 à 125; Philip Morris, points 225 à 227.

⁴⁶ Pologne/Parlement et Conseil, points 78 à 104; Philip Morris, points 164 à 212; Pillbox 38, points 48 à 141.

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

1996 concernant le détachement de travailleurs⁴⁸. Cette révision vise, en substance, à garantir que l'exercice de la liberté de prestation de services dans l'Union a lieu dans des conditions de concurrence équitable entre les entreprises et dans le respect des droits des travailleurs. Pour cela, la proposition apporte des modifications dans trois domaines principaux: i) la rémunération des travailleurs détachés, y compris dans les situations de sous-traitance, ii) les règles sur les travailleurs intérimaires, et iii) le détachement de longue durée. La proposition prévoit en particulier que toutes les dispositions impératives en matière de rémunération de l'État membre d'accueil s'appliquent aux travailleurs qui y sont détachés.

La proposition de la Commission a fait l'objet de 14 avis motivés⁴⁹ de parlements nationaux dans 11 États membres. Ces avis motivés représentaient 22 voix sur un total de 56 et ont déclenché la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 des traités (procédure dite du «carton jaune»)⁵⁰. Dans leurs avis motivés, les parlements nationaux concernés ont notamment indiqué i) que les règles actuelles étaient suffisantes et adéquates, ii) que l'Union ne constituait pas le niveau d'action approprié, iii) que la proposition ne reconnaissait pas explicitement les compétences des États membres en ce qui concerne la rémunération et les conditions d'emploi et iv) que la justification avancée dans la proposition par rapport au principe de subsidiarité était trop succincte.

Conformément à son engagement d'améliorer l'interaction avec les parlements nationaux, la Commission a entamé un dialogue direct avec ceux-ci. Lors de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) qui s'est tenue le 13 juin 2016, un échange de vues préliminaire avec le premier vice-président de la Commission, Frans Timmermans, a porté sur les aspects procéduraux, tandis que, le 11 juillet 2016, un débat de fond a eu lieu dans le cadre d'un débat plus large, avec la commissaire Marianne Thyssen, sur la dimension sociale de l'Union.

Après avoir soigneusement analysé les avis motivés, la Commission a adopté, le 20 juillet 2016, une communication dans laquelle elle a conclu que la proposition respectait le principe de subsidiarité et ne devait pas être modifiée⁵¹. Dans sa communication, la Commission a rappelé que la proposition reposait sur une base juridique du marché intérieur et que le détachement était, par définition, de nature transfrontière. Elle précise que la proposition a pour but de faciliter la libre prestation de services tout en garantissant des conditions plus équitables entre les prestataires de services nationaux et transfrontières et tout en faisant en sorte que les travailleurs exerçant leur activité sur le même site soient protégés par les mêmes règles, qu'il s'agisse de travailleurs locaux ou détachés. Dans sa communication, la Commission explique également pourquoi les règles en vigueur ne sont pas suffisantes ni adaptées à la réalisation de cet objectif. Par ailleurs, elle confirme que la proposition respecte pleinement la compétence des États membres de fixer la rémunération et les autres conditions d'emploi, conformément aux lois et pratiques nationales. Il en va de même pour la compétence des États membres de déterminer les conditions qui s'appliquent aux travailleurs intérimaires. Enfin, dans sa communication, la Commission a abordé la question de la justification de la conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité, rappelant la jurisprudence de la Cour de justice et faisant référence à l'exposé des motifs et au rapport d'analyse d'impact.

⁴⁸ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).

⁴⁹ *Narodno sabranie* bulgare, *Poslanecká sněmovna* tchèque, *Senát* tchèque, *Folketing* danois, *Riigikogu* estonien, *Hrvatski sabor* croate, *Saeima* lettonne, *Seimas* lituanien, *Országgyűlés* hongrois, *Sejm* polonais, *Senat* polonais (avis motivé et avis), *Camera Deputaților* roumaine (avis motivé et avis), *Senat* roumain et *Národná rada* slovaque.

⁵⁰ La Commission a également reçu neuf avis dans le cadre du dialogue politique. Les avis reçus sont examinés dans le rapport annuel 2016 sur les relations de la Commission avec les parlements nationaux – COM(2017) 601 final.

⁵¹ COM(2016) 505 final.

- *Proposition de révision du règlement de Dublin*

Le premier train de mesures législatives⁵² visant à rendre le régime d'asile européen commun⁵³ plus équitable et plus durable contient une proposition de révision du règlement de Dublin⁵⁴. La proposition, qui a été adoptée le 4 mai 2016, fait partie de la réponse globale de la Commission face à l'arrivée massive et incontrôlée de migrants et de demandeurs d'asile en 2015, qui a mis au jour les faiblesses structurelles de la conception et de la mise en œuvre de l'actuel système de Dublin. La proposition a pour objectif de partager équitablement les responsabilités entre les États membres en introduisant un nouveau «mécanisme d'attribution correcteur», pour éviter tout abus du régime d'asile européen, ainsi que les mouvements secondaires.

Les parlements nationaux ont émis huit avis motivés⁵⁵ sur la proposition, faisant valoir en particulier qu'elle ne respectait pas le principe de subsidiarité, le mécanisme d'attribution correcteur allant trop loin, et que les décisions concernant la relocalisation devaient continuer de relever de la compétence exclusive des États membres.

En réponse, la Commission a déclaré que la proposition était nécessaire et proportionnée pour garantir la viabilité et l'équité du régime d'asile européen commun. Elle a, par ailleurs, souligné que l'application correcte du système de Dublin en temps de crise et la lutte contre les mouvements secondaires de ressortissants de pays tiers entre États membres étaient des questions transfrontières que les États membres ne peuvent pas résoudre par des mesures prises individuellement ou bilatéralement. La Commission a donc considéré que la proposition respectait le principe de subsidiarité. Elle a aussi expliqué que la proposition prévoyait un système plus équitable, plus efficace et plus durable pour déterminer l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile tout en maintenant le principe en vertu duquel les demandeurs d'asile doivent, à moins qu'ils n'aient de la famille ailleurs, demander l'asile dans le pays de première arrivée. Ce nouveau mécanisme d'équité garantira la solidarité, un partage équitable des responsabilités au sein de l'Union et l'élimination de la pression disproportionnée exercée sur les régimes d'asile des États membres qui sont en première ligne des flux migratoires.

- *Propositions concernant l'établissement d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés*

L'établissement d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés a pour objectif de fournir aux entreprises un seul corpus de règles pour calculer leurs bénéfices imposables dans l'ensemble de l'Union européenne. Présentée en 2011, la première proposition de directive établissant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés⁵⁶ a été conçue de manière à renforcer le marché unique pour les entreprises. Bien que les États membres aient progressé au sein du Conseil sur de nombreux éléments de la proposition, ils ne sont pas parvenus à un accord final. Dans son programme de travail pour 2016, la Commission a annoncé le retrait de la proposition et la relance des travaux avec une nouvelle approche par étapes⁵⁷.

Le 25 octobre 2016, la Commission a relancé son initiative concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés en adoptant deux nouvelles propositions législatives⁵⁸.

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final et COM(2016) 272 final.

⁵³ Communication «Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe», COM(2016) 197 final.

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ Poslanecká sněmovna tchèque, Senát tchèque, Senato della Repubblica italien, Országgyűlés hongrois, Sejm polonais, Senat polonais, Camera Deputaților roumaine, Národná rada slovaque.

⁵⁶ COM(2011) 121 final.

⁵⁷ Annexe 4 du programme de travail de la Commission pour 2016 – COM(2015) 610 final.

⁵⁸ COM(2016) 683 final et COM(2016) 685 final.

Les propositions de la Commission ont pour but de renforcer les éléments favorables aux entreprises contenus dans la proposition de 2011, de manière à aider les sociétés transfrontières à réduire les coûts et les formalités administratives et à soutenir l'innovation. Parallèlement, la Commission souhaite renforcer le potentiel de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés en tant qu'outil de lutte contre l'évasion fiscale. Les propositions ne portent pas sur les taux d'imposition des sociétés, étant donné que ceux-ci restent du domaine de la souveraineté nationale.

La Commission a reçu huit avis motivés⁵⁹ en réponse aux deux nouvelles propositions⁶⁰. Les avis motivés étaient marqués par la crainte que les États membres perdent le contrôle de leurs régimes d'imposition des sociétés. Les parlements nationaux ont fait valoir que les propositions étaient inutiles, qu'elles pouvaient même se révéler inefficaces dans la lutte contre l'évasion fiscale et que la directive existante sur la lutte contre l'évasion fiscale⁶¹, combinée à une action concertée dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), était suffisante à cet égard.

Dans ses réponses aux parlements nationaux, la Commission a souligné que les propositions ne portaient pas sur les niveaux auxquels les taux d'imposition devaient être fixés au niveau national, mais avaient plutôt pour but d'harmoniser l'assiette pour l'impôt sur les sociétés, condition préalable pour remédier aux distorsions de la concurrence constatées sur le marché intérieur. À cet égard, la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale constitue une mesure immédiate destinée à répondre à des besoins urgents. Les règles qu'elle contient offrent des options, sous la forme d'une norme minimale, pour combler les lacunes des 28 régimes fiscaux nationaux existants. L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés serait un régime d'imposition des sociétés à part entière doté d'une dimension transfrontière et assorti d'objectifs dépassant la lutte contre l'évasion fiscale. La Commission a également rappelé que l'OCDE ne prend pas en compte les aspects spécifiques inhérents à un marché unique tel que celui de l'Union européenne. La Commission a clairement indiqué qu'elle conserve un droit d'initiative législative, dans les limites des compétences que lui confère le traité, pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Elle a néanmoins confirmé que principes de l'OCDE en matière de prix de transfert continueraient de s'appliquer aux transactions avec les entreprises liées, en dehors du groupe soumis à l'impôt consolidé dans l'Union européenne et dans les pays tiers.

⁵⁹ *Folketing* danois, *Dáil Éireann* irlandais, *Seanad Éireann* irlandais, *Chambre des Députés* luxembourgeoise, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Eerste Kamer* néerlandaise, *Tweede Kamer* néerlandaise et *Riksdag* suédois. La Commission a également reçu un avis de la *House of Commons* britannique, qui faisait part de ses inquiétudes concernant la subsidiarité. Cet avis a toutefois été reçu après l'expiration du délai de huit semaines prévu pour présenter des avis motivés.

⁶⁰ Par ailleurs, dans le cadre du dialogue politique, la Commission a reçu quatre avis émanant du *Bundesrat* allemand, des *Cortes Generales* espagnoles, du *Bundesrat* autrichien (reçu en 2017) et de l'*Assembleia da República* portugaise.

⁶¹ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (JO L 193 du 19.7.2016, p. 1).

4. CONCLUSION

Comme le confirme la signature de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» en 2016, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont pris l'engagement commun de veiller à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité restent au cœur du processus décisionnel de l'Union et soient pleinement respectés tout au long du processus législatif.

En 2016, les commissions parlementaires compétentes et la commission des affaires juridiques du Parlement européen, qui a la responsabilité horizontale de garantir le respect du principe de subsidiarité, ont continué d'évaluer la conformité des propositions législatives avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Comité des régions a également poursuivi ses travaux sur le contrôle du principe de subsidiarité, notamment en adoptant et en mettant en œuvre son programme de travail 2016 pour la subsidiarité, qui prévoit la consultation du groupe d'experts de la subsidiarité. Dans ses avis, le Comité des régions a tenu compte des préoccupations liées à la subsidiarité exprimées par les parlements et les autorités des régions dotées de pouvoirs législatifs. En 2016, le Comité a organisé, à Rome, une conférence sur la subsidiarité, l'amélioration de la réglementation et le dialogue politique, en coopération avec les parlements régionaux et le *Senato della Repubblica* italien.

En 2016, la Commission a continué d'appliquer son programme renforcé d'amélioration de la réglementation, lancé en 2015, qui comporte des lignes directrices sur la manière d'évaluer la subsidiarité et la proportionnalité dans le processus législatif. En 2016 encore, le comité d'examen de la réglementation a examiné 60 analyses d'impact et, dans plusieurs cas, a demandé d'améliorer l'argumentation relative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En 2016 toujours, les parlements nationaux ont manifesté un intérêt accru pour le processus décisionnel de l'Union, en particulier pour le mécanisme de contrôle de la subsidiarité; le nombre d'avis motivés est passé de huit en 2015 à un total de 65 l'année suivante. Parmi ceux-ci, 14 avis motivés portaient sur la proposition de révision ciblée de la directive concernant le détachement de travailleurs, déclenchant pour la troisième fois la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 des traités. Conformément à l'engagement pris par la Commission Juncker d'entamer un dialogue avec les parlements nationaux en cas de déclenchement de cette procédure, les arguments présentés par les parlements nationaux ont été longuement débattus, notamment lors des réunions de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC), ainsi que de la commission des affaires juridiques et de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Bien que la Commission ait finalement décidé, au terme de ces discussions et d'un examen minutieux de l'ensemble des avis reçus, de maintenir sa proposition initiale, elle reconnaît que plusieurs parlements nationaux ne sont toujours pas convaincus des mérites de celle-ci. La proposition est toujours en cours d'examen au Parlement européen et au Conseil. À l'instar de la Commission, les deux colégislateurs se sont engagés à tenir compte des observations des parlements nationaux tout au long du processus législatif.

Alors que l'Union européenne cherche à définir une vision pour son avenir, la déclaration de Rome, signée par les dirigeants de 27 États membres, le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission le 25 mars 2017 pour célébrer le 60^e anniversaire des traités de Rome, réaffirme que les principes de subsidiarité et de proportionnalité continueront de soutenir et de façonner le processus décisionnel de l'Union dans les années à venir.