



Strasbourg, le 23.10.2018  
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

## **ANNEXES**

*de la*

### **COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans  
l'élaboration des politiques de l'Union**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

## ANNEXE I

### Les neuf recommandations de la task-force

<i>Recommandation n° 1</i>
<p>Les institutions et organes de l'Union ainsi que les parlements nationaux et régionaux devraient utiliser une méthode commune («grille d'évaluation») pour évaluer les questions liées aux principes de subsidiarité (notamment la valeur ajoutée européenne) et de proportionnalité, ainsi que la base juridique des actes législatifs nouveaux et existants.</p> <p>Cette méthode d'évaluation devrait englober les critères contenus dans le protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité initialement annexé au traité d'Amsterdam et la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne. Une grille type pour l'évaluation est annexée au présent rapport.</p> <p>Au cours du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil devraient systématiquement examiner la subsidiarité et la proportionnalité des projets d'actes législatifs et des amendements qu'ils proposent en utilisant la méthode commune. Ils devraient tenir pleinement compte de l'évaluation de la Commission présentée dans ses propositions ainsi que des avis (motivés) des parlements nationaux et du Comité européen des régions.</p>
<i>Recommandation n° 2</i>
<p>La Commission devrait appliquer avec souplesse le délai de huit semaines prévu par le traité pour permettre aux parlements nationaux de soumettre leurs avis motivés.</p> <p>Cette souplesse devrait tenir compte des périodes de vacances communes et des trêves parlementaires, tout en permettant à la Commission de répondre, dans la mesure du possible, dans les huit semaines suivant la réception de chaque avis.</p> <p>La Commission devrait intégrer de manière appropriée les avis motivés que lui adressent les parlements nationaux et les retours qu'elle reçoit des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans son rapport annuel sur la subsidiarité et la proportionnalité. Elle devrait également mettre à la disposition des colégislateurs, de manière exhaustive et en temps opportun, les informations sur les propositions pour lesquelles des problèmes de subsidiarité importants ont été soulevés.</p>
<i>Recommandation n° 3</i>
<p>Le protocole n° 2 annexé au traité UE/TFUE devrait être révisé dès que possible afin de donner aux parlements nationaux 12 semaines pour élaborer et soumettre leurs avis motivés et pour exprimer pleinement leur point de vue sur la subsidiarité, la proportionnalité et la base juridique (attribution des compétences) de la législation proposée. Les parlements nationaux devraient consulter les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs lorsque les compétences conférées à ceux-ci en vertu du droit national sont concernées par la proposition de législation de l'UE.</p>
<i>Recommandation n° 4</i>
<p>En collaboration avec les parlements nationaux et le Comité européen des régions, la Commission devrait sensibiliser les autorités nationales, locales et régionales aux possibilités qui leur sont offertes de contribuer à l'élaboration des politiques à un stade précoce.</p> <p>La Commission devrait associer pleinement les autorités locales et régionales à ses processus de consultation, en tenant compte de leur rôle spécifique dans la mise en œuvre de la législation de l'Union. Elle devrait promouvoir la participation des autorités locales et régionales au moyen de questionnaires adaptés et en fournissant plus de retours et en assurant une plus grande visibilité des points de vue des autorités locales et régionales dans ses analyses d'impact, ses propositions et les retours d'information transmis aux colégislateurs.</p> <p>Les États membres devraient suivre les orientations de la Commission européenne et consulter de manière utile les autorités locales et régionales lors de l'élaboration de leurs programmes de réforme nationaux et de la conception et de la mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre du Semestre européen, afin d'améliorer l'appropriation et la mise en œuvre de ces réformes.</p>
<i>Recommandation n° 5</i>
<p>La Commission devrait veiller à ce que ses analyses d'impact et ses évaluations prennent systématiquement en compte l'impact territorial et l'évaluent lorsqu'il est important pour les autorités locales et régionales. Les autorités locales et régionales devraient aider à identifier cet impact potentiel dans leurs réponses aux consultations et leurs retours d'information sur les</p>

feuilles de route.

La Commission devrait réviser ses lignes directrices et sa boîte à outils relatives à une meilleure réglementation en conséquence et résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre et à la valeur ajoutée de l'UE en matière de législation; elle devrait également assurer une plus grande visibilité de ses évaluations concernant la subsidiarité, la proportionnalité et les impacts territoriaux pertinents dans ses propositions et les exposés des motifs qui les accompagnent.

*Recommandation n° 6*

Le Parlement européen et le Conseil devraient systématiquement utiliser la grille de subsidiarité pendant leurs négociations afin de promouvoir une culture fondée sur une meilleure sensibilisation aux questions intéressant les collectivités locales et régionales.

La Commission devrait attirer l'attention des colégislateurs sur tous les avis qu'elle reçoit des autorités locales et régionales au cours de la période d'examen suivant l'adoption de ses propositions.

Les gouvernements des États membres et les parlements nationaux devraient faire appel aux avis et à l'expertise des autorités locales et régionales au début de la procédure législative. La task-force invite les colégislateurs de l'UE à envisager d'inviter des représentants des autorités locales et régionales à leurs réunions ou à organiser des auditions et des événements lorsque cela est approprié.

*Recommandation n° 7*

Les parlements régionaux et nationaux devraient chercher comment lier plus efficacement leurs plateformes respectives de partage d'informations (REGPEX et IPEX) afin de veiller à ce que la procédure législative et le mécanisme de contrôle de la subsidiarité reflètent mieux leurs préoccupations.

*Recommandation n° 8*

La Commission devrait développer un mécanisme permettant d'identifier et d'évaluer la législation sous l'angle de la subsidiarité, de la proportionnalité, de la simplification, de la densité législative et du rôle des autorités locales et régionales. Celui-ci pourrait s'appuyer sur le programme et la plateforme REFIT.

En règle générale, les expériences des autorités locales et régionales et de leurs réseaux devraient être pleinement prises en compte lors du suivi et de l'évaluation de la législation de l'UE. Le Comité des régions devrait mettre en place un nouveau réseau pilote de pôles régionaux pour appuyer les examens de la mise en œuvre des politiques.

*Recommandation n° 9*

La prochaine Commission, avec le Parlement européen et le Conseil, devrait réfléchir à une réorientation de ses travaux dans certains domaines en vue de parvenir à une mise en œuvre plus efficace de la législation au lieu d'élaborer de nouveaux actes législatifs dans des domaines où le corpus législatif existant est mûr et/ou a été récemment révisé en profondeur.

## ANNEXE II

### Grille type pour évaluer la subsidiarité et la proportionnalité tout au long du cycle politique (issue du rapport de la task-force sur la subsidiarité, la proportionnalité et «faire moins mais de manière plus efficace»)

<b>Institution*</b>	
<b>Dénomination de la proposition ou de l'initiative</b>	
<b>Référence(s) institutionnelle(s)</b>	

#### ***But et explication de cette grille d'évaluation***

*La présente grille vise à fournir une approche commune et cohérente pour évaluer la conformité d'une proposition ou d'une initiative donnée avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus par le traité. Elle est destinée à être utilisée par la Commission européenne lors du lancement de ses propositions, par les parlements nationaux lors de l'élaboration de leurs avis motivés conformément au protocole n° 2 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que par le Parlement européen et le Conseil en tant que législateurs de l'UE. La grille est également destinée à être utilisée pour des initiatives émanant d'un groupe d'États membres, des demandes de la Cour de justice, des recommandations de la Banque centrale européenne et des demandes de la Banque européenne d'investissement concernant l'adoption d'actes législatifs (article 3 du protocole n° 2)*

*Le principe de subsidiarité permet de déterminer s'il est justifié que l'Union agisse dans le cadre des compétences partagées ou d'appui que lui confèrent les traités ou s'il est plus approprié que les États membres agissent au niveau national, régional ou local approprié. Les deux aspects cumulatifs de la nécessité de l'UE et de la valeur ajoutée de l'UE devraient être satisfaits tous les deux pour que le critère de subsidiarité soit rempli. Ces deux points sont expliqués ci-dessous.*

*Le principe de proportionnalité permet de s'assurer que l'intensité des obligations législatives ou de l'approche politique correspond aux objectifs prévus de la politique ou de la législation. Cela signifie que le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés.*

*Les analyses d'impact élaborées par la Commission européenne à l'appui de ses propositions comprendront une évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité. En outre, chaque proposition de la Commission sera accompagnée d'un exposé des motifs présentant également l'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité réalisée par la Commission; il s'agit là d'une exigence du protocole n° 2 annexé au TFUE, qui vient s'ajouter à l'exigence de procéder à une vaste consultation avant de proposer un acte législatif et à l'exigence de prendre en compte la dimension locale et régionale d'une action envisagée.*

*Bien que cette grille d'évaluation ne porte que sur la subsidiarité et sur la proportionnalité, chaque institution qui l'utilise est libre d'y ajouter des éléments utiles à ses propres processus et priorités internes. À titre d'exemple, la grille pourrait être adaptée pour comporter une évaluation de l'utilisation faite par la Commission d'instruments d'amélioration de la réglementation ou une évaluation des aspects politiques des propositions de la Commission.*

*\* Toutes les questions de cette grille d'évaluation type ne sont pas pertinentes pour toutes les institutions.*

**1. L'Union peut-elle agir? Quelle est la base juridique de l'action envisagée et la compétence de l'Union concernée?**

**1.1 Sur quel(s) article(s) du traité s'appuie la proposition législative ou l'initiative politique?**

**1.2 La compétence de l'Union représentée par cet article du traité est-elle de nature exclusive ou partagée, ou une compétence d'appui?**

*La subsidiarité ne s'applique pas aux domaines d'action dans lesquels l'Union dispose d'une compétence exclusive, telle que définie à l'article 3 du TFUE. La base juridique spécifique détermine si la proposition relève du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. L'article 4 du TFUE énonce les domaines dans lesquels la compétence est partagée entre l'Union et les États membres et l'article 6 du TFUE énonce les domaines dans lesquels l'Union dispose d'une compétence uniquement pour appuyer les actions des États membres.*

**2. Principe de subsidiarité: pourquoi l'UE devrait-elle agir?**

**2.1 La proposition satisfait-elle aux exigences procédurales du protocole n° 2?**

- Une vaste consultation a-t-elle eu lieu avant de proposer l'acte?
- Existe-t-il une déclaration détaillée avec des indicateurs qualitatifs et, si possible, quantitatifs permettant d'évaluer si l'action peut être mieux réalisée au niveau de l'Union?

**2.2 L'exposé des motifs (et toute analyse d'impact éventuelle) accompagnant la proposition de la Commission contient-il une justification adéquate concernant la conformité avec le principe de subsidiarité?**

**2.3. Sur la base des réponses aux questions ci-dessous, les objectifs de l'action proposée peuvent-ils être atteints de manière suffisante par les États membres agissant seuls (nécessité d'une action de l'UE)?**

a)

Les problèmes à résoudre comportent-ils des aspects transnationaux/transfrontaliers significatifs/appréciables? Ont-ils été quantifiés?

b)

Une action nationale ou l'absence d'action au niveau de l'UE serait-elle en contradiction avec les objectifs fondamentaux du traité ou porterait-elle gravement atteinte aux intérêts d'autres États membres?

c)

Dans quelle mesure les États membres ont-ils la capacité ou la possibilité d'adopter des mesures appropriées?

d)	Comment le problème et ses causes (par exemple, les externalités négatives, les effets de débordement) varient-ils au niveau national, régional et local de l'UE?
e)	Le problème est-il répandu dans l'UE ou limité à quelques États membres?
f)	Les États membres sont-ils trop sollicités pour atteindre les objectifs de la mesure envisagée?
g)	Comment les points de vue/les actions privilégiées des autorités nationales, régionales et locales diffèrent-ils dans l'UE?
<b>2.4 Sur la base des réponses aux questions ci-dessous, les objectifs de l'action proposée peuvent-ils être mieux atteints au niveau de l'Union en raison des dimensions ou des effets de cette action (valeur ajoutée de l'UE)?</b>	
a)	Existe-t-il des avantages évidents liés à une action au niveau de l'Union?
b)	Existe-t-il des économies d'échelle? Les objectifs peuvent-ils être atteints de manière plus efficiente au niveau de l'Union (avantages plus importants en coût unitaire)? Le fonctionnement du marché intérieur va-t-il être amélioré?
c)	Quels sont les avantages à remplacer différentes politiques et règles nationales par une approche politique plus homogène?
d)	Les avantages d'une action au niveau de l'Union l'emportent-ils sur la perte de compétence des États membres et des autorités locales et régionales (au-delà des coûts et des avantages d'une action au niveau national, local et régional)?
e)	La clarté juridique se trouvera-t-elle améliorée pour les acteurs chargés de mettre en œuvre la législation?

### 3. Proportionnalité: comment l'UE devrait-elle intervenir?

**3.1. L'exposé des motifs (et toute analyse d'impact éventuelle) accompagnant la proposition de la Commission contient-il une justification adéquate concernant la proportionnalité de la proposition et une déclaration permettant d'évaluer la conformité de la proposition avec le principe de proportionnalité?**

**3.2 Sur la base des réponses aux questions ci-dessous et des informations disponibles à partir d'une éventuelle analyse d'impact, de l'exposé des motifs ou d'autres sources, l'action proposée constitue-t-elle un moyen approprié d'atteindre les objectifs visés?**

a)	L'initiative est-elle limitée aux aspects que les États membres ne peuvent pas atteindre de manière satisfaisante par eux-mêmes, et où l'Union peut-elle faire mieux?
b)	La forme de l'action de l'Union (choix de l'instrument) est-elle justifiée, aussi simple que possible et cohérente avec la réalisation satisfaisante et le respect des objectifs poursuivis [par exemple, choix entre règlement, directive (-cadre), recommandation ou autre méthode réglementaire, telle que la coréglementation, etc.]?
c)	L'action de l'Union laisse-t-elle une marge de décision aussi grande que possible au plan national, tout en restant compatible avec la réalisation satisfaisante des objectifs fixés (par exemple, est-il possible de limiter l'action européenne à des normes minimales ou d'utiliser un instrument politique ou une approche moins stricts?)?
d)	L'initiative crée-t-elle des coûts financiers ou administratifs pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques ou les citoyens? Ces coûts sont-ils proportionnés à l'objectif à atteindre?
e)	Tout en respectant le droit de l'Union, des circonstances particulières applicables dans certains États membres ont-elles été prises en compte?