



Bruxelles, le 11.7.2019
COM(2019) 333 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2018

**SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE
PROPORTIONNALITÉ ET SUR LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTS
NATIONAUX**

RAPPORT ANNUEL 2018

SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ ET SUR LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. INTRODUCTION

Chaque année, la Commission présente, 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, un rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'Union européenne. Depuis 2005, la Commission a également décidé de publier un rapport annuel sur ses relations avec les parlements nationaux. Compte tenu du rôle important joué par les parlements nationaux dans l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission a décidé de fusionner les deux rapports. Cette nouvelle approche mettra davantage en avant les points de vue des parlements nationaux et évitera les chevauchements entre les deux rapports annuels. Ce 26^e rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité couvre donc également les relations entre la Commission et les parlements nationaux.

En ce qui concerne l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le développement le plus notable en 2018 a été le travail de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» (la «task-force»), créée par le président Juncker et présidée par le premier vice-président Timmermans. Ses conclusions ont donné un nouvel élan à la réflexion interinstitutionnelle et à des actions concrètes visant à garantir que la législation de l'Union est élaborée et mise en œuvre dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La baisse du nombre d'avis motivés observée au cours des deux années précédentes s'est poursuivie et aucune proposition de la Commission n'a reçu d'avis motivé de plus de quatre parlements nationaux, ce qui est nettement inférieur au seuil de déclenchement de la procédure de «carton jaune».

D'une manière générale, les relations avec les parlements nationaux ont continué d'être intenses et fructueuses en 2018. Les avis émis tant dans le cadre du dialogue politique de la Commission avec les parlements nationaux que dans le cadre du mécanisme d'alerte rapide concernant le respect du principe de subsidiarité couvrent un large éventail de politiques et de questions. En 2018, le nombre d'avis soumis dans le cadre du dialogue politique est resté au même niveau élevé qu'en 2017, même si quelques chambres très actives sont à l'origine de la grande majorité des avis. À l'inverse, le nombre de parlements nationaux qui n'ont émis aucun avis est passé à huit (dix chambres) en 2018. Dans le même temps, un tiers environ de tous les avis reçus par la Commission concernaient des propositions qui ne sont pas soumises au contrôle de la subsidiarité¹, dont un certain nombre d'avis d'initiative non liés à une proposition particulière de la Commission.

Cela témoigne de l'intérêt constant de la grande majorité des parlements nationaux à collaborer de façon active avec la Commission sur ses initiatives, y compris à un stade précoce, mais prospectif, du cycle politique, par exemple au sujet du prochain cadre financier pluriannuel ou de

¹ Telles que les propositions législatives dans des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union ou les communications et les livres blancs.

l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cet échange intensif se traduit également par le nombre élevé de visites que les commissaires effectuent auprès des parlements nationaux et vice versa.

2. APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE PAR LES INSTITUTIONS

2.1. La Commission

La task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» et le suivi de ses recommandations

Le 12 septembre 2017, le président Juncker a annoncé dans son discours sur l'état de l'Union la création de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”». Présidée par M. Timmermans, premier vice-président, la task-force, composée de six membres², s'est réunie à sept reprises entre janvier et juillet 2018 pour discuter des tâches présentées par le président Juncker dans sa décision portant création de la task-force:

- comment mieux appliquer les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre des travaux des institutions de l'Union, notamment dans le cadre de ses travaux législatifs;
- comment recenser les domaines d'action dans lesquels, au fil du temps, la prise de décision et/ou la mise en œuvre pourraient être redéleguées en tout ou en partie ou définitivement réattribuées aux États membres;
- comment mieux associer les autorités régionales et locales à l'élaboration et au suivi des politiques de l'Union.

Sur la base de ces discussions, d'une audition publique et des contributions fournies par de nombreuses parties prenantes, la task-force a formulé neuf recommandations dans le rapport qu'elle a remis au président Juncker le 10 juillet 2018³. Les principales recommandations étaient les suivantes:

- un nouveau mode de fonctionnement est nécessaire pour mieux légiférer en se fondant sur une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité;
- une subsidiarité plus «active» est nécessaire afin de donner un rôle accru aux autorités locales et régionales et aux parlements nationaux et de favoriser l'appropriation de ce que fait l'Union;
- l'Union devrait faire une utilisation plus efficace de ses ressources et hiérarchiser ses activités en fonction des priorités, mais il n'y a aucune raison de redéleguer aux États membres les compétences qui lui sont attribuées par le traité ou des domaines d'action entiers.

Dans sa communication intitulée «Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union»⁴, adoptée le 23 octobre 2018, la Commission présente en termes généraux sa réponse à la task-force. Elle invite également les

² Trois membres de parlements nationaux, M. Lopatka (Autriche), M. Vigenin (Bulgarie) et M. Vitsut (Estonie), et trois membres du Comité des régions, M. Lambertz (Belgique), M. Schneider (Allemagne) et M. Decoster (France). Le Parlement européen n'a pas répondu à l'invitation de la Commission à participer à la task-force.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr

⁴ COM(2018) 703.

autres institutions, les organes consultatifs, les parlements nationaux et d'autres parties à réfléchir à la manière dont ils donneront suite aux recommandations de la task-force.

La Commission entend:

- présenter les évaluations de la subsidiarité et de la proportionnalité d'une manière structurée standard, en utilisant la grille d'évaluation commune proposée par la task-force. Cette mesure ne produira tous ses effets que si le Parlement européen, le Conseil et les parlements nationaux en font de même;
- mieux prendre en compte les points de vue des autorités locales et régionales lors des consultations et des évaluations, car leur expérience directe de la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne est essentielle;
- lors de l'examen de la législation existante, examiner plus en détail la subsidiarité, la proportionnalité et le rôle des autorités locales et régionales. Sont concernés également les actes délégués et les actes d'exécution;
- aider les parlements nationaux à jouer plus efficacement leur rôle en acceptant de ne pas comptabiliser, en accord avec le Parlement européen et le Conseil, les vacances de Noël/Nouvel An dans le délai de huit semaines dont ils disposent pour présenter leurs avis motivés;
- établir une réponse globale lorsque quatre parlements nationaux ou plus émettent des avis motivés sur une proposition législative de la Commission même si le seuil requis pour déclencher la procédure du «carton jaune» n'est pas atteint. Cela permettra d'accroître la visibilité des avis des parlements nationaux et d'avoir une vue d'ensemble des préoccupations exprimées ainsi que des réflexions de la Commission, qui seront également mises à la disposition du public et des colégislateurs.

Dans sa communication du 15 avril 2019 sur le bilan du programme pour une meilleure réglementation⁵, la Commission expose les mesures qu'elle compte prendre pour préparer ses propositions législatives.

Les 15 et 16 novembre 2018, le premier vice-président Timmermans a présenté l'approche de la Commission lors d'une conférence intitulée «La subsidiarité en tant que principe de construction de l'Union européenne», organisée à Bregenz par la présidence autrichienne.

Le 20 décembre 2018, la Commission a reçu du *Senat* polonais, dans le cadre du dialogue politique, un premier avis sur sa communication du 23 octobre. Dans cet avis, le *Senat* exprime son soutien aux intentions de la Commission tout en demandant un nouveau renforcement du rôle des parlements nationaux lors de la prochaine révision des traités⁶.

Mieux légiférer - analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité

En 2018, la Commission a continué d'appliquer son programme renforcé d'amélioration de la réglementation et de prendre en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité à chaque étape de son processus d'élaboration des politiques, sur la base d'orientations améliorées

⁵ COM(2019) 178.

⁶ En outre, des avis, généralement favorables, ont été reçus d'autres chambres au cours du premier trimestre de 2019.

publiées en 2017. Le portail web «Donnez votre avis»⁷ a encore été amélioré pour offrir aux citoyens et aux parties intéressées un point d'accès unique leur permettant de participer à la préparation des politiques de la Commission. La Commission a également continué d'évaluer les lois et les cadres d'action existants, avant de présenter des propositions de révision des textes législatifs. Ces évaluations visent notamment à déterminer si les mesures en place sont toujours adaptées aux objectifs poursuivis et dans quelle mesure elles respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le site web de la Commission «Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis!»⁸ et la plateforme du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁹ permettent au public et aux parties prenantes d'informer la Commission d'éventuelles charges excessives ou inefficiences découlant de la législation existante de l'Union, qui peuvent également concerner des aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité. En 2018, la plateforme REFIT a adressé 20 avis contenant des recommandations à la Commission sur la manière de simplifier et de réduire les contraintes réglementaires résultant de la législation européenne existante¹⁰, auxquelles la Commission répond notamment par la mise en œuvre de ses programmes de travail.

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la «boîte à outils»¹¹ qui les accompagne requièrent que la Commission procède à une analyse de la subsidiarité lorsqu'elle envisage une nouvelle initiative dans des domaines dans lesquels l'Union n'a pas de compétence exclusive et lorsqu'elle évalue la pertinence et la valeur ajoutée européenne d'une intervention existante. La Commission analyse la subsidiarité pour les initiatives à la fois législatives et non législatives.

L'objectif de cette analyse est d'évaluer:

1. si l'action au niveau national, régional ou local est suffisante pour atteindre l'objectif poursuivi; et
2. si l'action de l'Union apporterait une valeur ajoutée par rapport à l'action des États membres.

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Le respect du principe de proportionnalité consiste à s'assurer que l'approche et le degré d'action réglementaire correspondent à l'objectif poursuivi. Toutes les analyses d'impact, évaluations et bilans de qualité devraient analyser clairement l'application du principe de proportionnalité.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_fr

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_fr. Depuis sa création en 2015, la plateforme REFIT a produit 89 recommandations.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fr.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

Analyses d'impact

En 2018, le comité d'examen de la réglementation¹² (ci-après «le comité») a examiné 75 analyses d'impact et a émis un avis¹³ pour chacune d'elles. Dans 16 cas, l'analyse de la subsidiarité et de la valeur ajoutée européenne devait être améliorée, tandis que 47 avis contenaient des observations visant à améliorer l'analyse de la proportionnalité et la comparaison des options stratégiques. Les exemples suivants montrent de quelle façon le comité a évalué la subsidiarité et la proportionnalité en 2018 et a aidé la Commission à améliorer son analyse de la manière dont ses propositions respectent ces principes:

- à la suite de l'examen du comité, le **champ d'application** de la proposition de la Commission sur les **pratiques commerciales déloyales** a été **réduit** aux relations de négociation asymétriques avec les petites et moyennes entreprises (PME) plutôt qu'à l'ensemble de la **chaîne d'approvisionnement alimentaire**¹⁴;
- dans son avis positif, assorti de réserves, concernant le **contenu illicite en ligne**¹⁵, le comité s'est interrogé sur la proportionnalité des options stratégiques envisagées, faisant valoir qu'elles n'étaient pas compatibles avec la portée de l'intervention. Cette dernière ciblait le contenu terroriste en ligne, mais le scénario de référence et les options stratégiques ne reflétaient pas correctement ce point. L'analyse d'impact devait également mieux refléter les raisons pour lesquelles il était plus urgent de prendre des mesures supplémentaires en matière de contenu terroriste que pour d'autres contenus illicites. En conséquence, l'analyse d'impact a été révisée et les **options stratégiques ont été adaptées afin de mieux cibler l'action et d'en préciser le contenu**;
- dans son avis négatif sur la **protection des lanceurs d'alerte**¹⁶, le comité a remis en question l'analyse de la subsidiarité effectuée dans le cadre de l'analyse d'impact et a demandé qu'elle soit améliorée. En conséquence, l'analyse d'impact révisée a détaillé les arguments justifiant une action de l'Union européenne en l'absence d'une législation nationale ou européenne suffisante applicable aux lanceurs d'alerte. La **dimension transfrontalière a été mieux mise en évidence et illustrée**, montrant ainsi la nécessité d'agir au niveau de l'Union européenne;
- dans le cas du **programme pour une Europe numérique**¹⁷, qui fait partie du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le comité a estimé que l'analyse d'impact aurait dû mieux tenir compte des engagements des États membres à co-investir et à apporter des actifs dans une infrastructure commune au niveau européen. L'analyse d'impact aurait également dû mieux identifier la demande des États membres, de la communauté des chercheurs et du secteur

¹² Le comité d'examen de la réglementation se compose d'un président (du niveau d'un directeur général) et de six membres à plein-temps, dont trois sont externes à la Commission. Tous les membres du comité sont indépendants et exercent leur fonction à titre personnel sur la base de leurs compétences individuelles. Le comité examine la qualité des analyses d'impact, des bilans de qualité et des grandes évaluations. La subsidiarité et la proportionnalité font partie de ce contrôle de la qualité. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr.

¹³ Les avis sont publiés en même temps que les analyses d'impact, lorsque les initiatives sont adoptées par la Commission.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-FI-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

privé concernant la coordination de leurs activités de recherche et de formation. Elle aurait dû montrer comment le programme de dépenses contribuerait à répondre à cette demande. En réponse aux préoccupations du comité, la **section sur la participation des États membres** de l'analyse d'impact révisée a été **étendue et réorganisée pour correspondre aux cinq volets du programme**.

Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité ont été des éléments essentiels dans les évaluations rétrospectives et les bilans de qualité. Ces outils permettent d'évaluer si les actions européennes produisent les effets escomptés en termes d'efficacité, d'efficacités, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée européenne. En 2018, la Commission a mené à bien quelque 70 évaluations, dont trois bilans de qualité (évaluations de domaines d'action plus larges). Les trois bilans de qualité ont concerné les affaires maritimes, la migration légale et la législation sur les produits chimiques (à l'exclusion de REACH).

Le comité d'examen de la réglementation a examiné 10 grandes évaluations et bilans de qualité en 2018. Il a formulé des recommandations d'amélioration concernant «la pertinence et la valeur ajoutée européenne/subsidiarité» dans sept cas, notamment en ce qui concerne la migration légale, la pêche et les affaires maritimes, le verdissement de la politique agricole commune et la stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique. Cet examen a ainsi contribué à améliorer l'analyse des principes de subsidiarité et de proportionnalité effectuée par la Commission dans ses évaluations et bilans de qualité¹⁸.

2.2. Le Parlement européen

En 2018, le Parlement européen a reçu officiellement 473 communications émises par les parlements nationaux au titre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁹: 46 étaient des avis motivés et les 427 autres étaient des contributions, c'est-à-dire des communications ne soulevant pas de questions liées au respect du principe de subsidiarité. En comparaison, en 2017, 49 avis motivés et 372 contributions avaient été officiellement transmis au Parlement européen. Le rapport entre les avis motivés et les contributions reste faible, ce qui indique que les parlements nationaux ne considèrent pas le contrôle de la subsidiarité comme un moyen de bloquer le processus législatif de l'Union européenne, mais plutôt comme un moyen d'exprimer leurs points de vue et leurs inquiétudes²⁰.

Conformément à l'annexe V du règlement intérieur du Parlement européen, la commission des affaires juridiques (JURI) a la responsabilité horizontale de garantir le respect du principe de subsidiarité. Tous les six mois, un membre de la commission JURI est nommé rapporteur permanent pour la subsidiarité, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Nommé rapporteur permanent pour le premier semestre 2018, Sajjad Karim (Conservateurs et Réformistes européens) a été remplacé par Gilles Lebreton (Europe des Nations et des Libertés)

¹⁸ Plus d'informations sur les bilans de qualité sont disponibles sur le site web de la plateforme REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_fr.

¹⁹ Pour en savoir plus sur la manière dont le Parlement européen traite les avis motivés des parlements nationaux, voir le rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité, point 2.3.

²⁰ Toutes les communications des parlements nationaux sont disponibles dans «Connect», la base de données du Parlement européen regroupant les documents transmis par les parlements nationaux, à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

pour le second semestre. Les avis motivés reçus et confirmés comme tels par la commission sont inscrits pour information à l'ordre du jour de la première réunion de la commission JURI qui suit.

En outre, la commission JURI établit régulièrement un rapport sur le rapport annuel de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité. Exceptionnellement, le dernier rapport sur le rapport annuel sur la subsidiarité et la proportionnalité couvrait à la fois 2015 et 2016. Ce rapport de Mady Delvaux (Socialistes & Démocrates) a été adopté lors de la plénière du 18 avril 2018²¹.

La commission JURI contribue également à l'élaboration des rapports semestriels de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union²² (COSAC) sur des questions liées à la subsidiarité et à la proportionnalité. En particulier, en réponse au 29^e rapport semestriel de la COSAC et à la lumière de sa résolution du 17 mai 2017, la commission JURI a réaffirmé que, lors d'un éventuel réexamen des traités, le processus de contrôle de la subsidiarité pourrait être amélioré afin d'être rendu plus efficace²³. Par exemple, on pourrait se pencher sur la question de savoir si les avis motivés devraient se limiter à l'examen des motifs de subsidiarité ou s'ils devraient évaluer également la proportionnalité, et quelles seraient les conséquences si le seuil de déclenchement de ces procédures était atteint conformément à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2.

La commission JURI a également suggéré que le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour émettre des avis motivés puisse être prolongé sur la base de raisons objectives justifiées (par exemple, catastrophes naturelles et vacances). Cette prolongation pourrait être adoptée au moyen d'un accord politique entre les institutions de l'Union européenne et les parlements nationaux. La commission JURI a également proposé que la Commission puisse évaluer, avec les parlements nationaux, la possibilité de fixer des orientations non contraignantes pour aider les parlements nationaux à évaluer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sans porter atteinte à leur pouvoir discrétionnaire.

Par ailleurs, le service de recherche du Parlement européen a continué d'aider le Parlement européen à prendre en considération les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux:

- en examinant systématiquement et de manière approfondie les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité dans les 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 régions²⁴;

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//FR>

²² Concernant la COSAC, voir la section 5 ci-dessous

²³ Voir la réponse du Parlement européen dans l'annexe du 29^e rapport semestriel EN (p. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4>

²⁴ En 2018, le Parlement européen a rédigé 64 évaluations initiales d'analyses d'impact de la Commission, une évaluation détaillée d'une analyse d'impact de la Commission et une analyse d'impact complète, 17 analyses d'impact européennes ex post, 6 autres évaluations ex post et 4 évaluations de la mise en œuvre. Il a également produit trois rapports sur le coût de la non-Europe, six évaluations de la valeur ajoutée européenne et une analyse coûts-avantages.

- en s’assurant que ces principes sont pleinement respectés dans les propres travaux du Parlement européen, par exemple lors de la réalisation d’analyses d’impact de ses propres modifications substantielles ou de l’analyse de la valeur ajoutée des propositions du Parlement concernant de nouveaux actes, sur la base de l’article 225 du TFUE, et du coût de l’inaction au niveau de l’Union européenne; et
- en examinant attentivement les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité lors de l’élaboration des analyses d’impact, en se concentrant sur la valeur ajoutée de l’Union européenne plutôt que sur les dépenses ou actions nationales.

2.3. Le Conseil européen et le Conseil de l’Union européenne

Le Conseil européen, dans les conclusions qu’il a adoptées lors de sa réunion du 14 décembre 2018 en vue de continuer à faire progresser le programme consacré au marché unique²⁵ de l’Union européenne, «appelle à mettre en œuvre et à faire respecter, à tous les niveaux de pouvoir, les décisions prises et les règles adoptées, ainsi qu’à veiller au respect des normes et à l’application avisée des principes d’une meilleure réglementation, y compris la subsidiarité et la proportionnalité». Dans ces conclusions, le Conseil européen salue également, en vue de la préparation du prochain programme stratégique des dirigeants, le rapport conjoint sur les consultations citoyennes. Ce rapport conjoint, établi au nom de la présidence autrichienne et de la prochaine présidence roumaine du Conseil de l’Union européenne (ci-après dénommé «le Conseil»), souligne l’importance du principe de subsidiarité²⁶.

Dans ses conclusions du 30 novembre 2018 sur le rapport spécial n° 16/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «Les réexamens ex post de la législation de l’UE: un système bien rodé, mais incomplet»²⁷, le Conseil «souligne l’importance de l’accord interinstitutionnel “Mieux légiférer” (...), de ses objectifs pertinents (concentrer la législation sur les domaines où sa valeur ajoutée est la plus importante pour les citoyens européens, simplifier la législation et éviter la réglementation excessive) – et de principes comme la subsidiarité, la proportionnalité, la sécurité juridique et la transparence».

En vertu de l’article 4 du protocole n° 2 des traités, le Conseil transmet aux parlements nationaux les projets d’actes législatifs émanant d’un groupe d’États membres, de la Cour de justice de l’Union européenne, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d’investissement, ainsi que les projets modifiés. En outre, en vertu de l’article 6 du protocole n° 2, le président du Conseil transmet tout avis d’un parlement national sur un projet d’acte législatif émanant d’un groupe d’États membres aux gouvernements des États membres à l’origine de la proposition. De même, le président du Conseil transmet les avis des parlements nationaux sur les projets d’actes législatifs émanant de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d’investissement à l’institution ou organe concerné.

En avril 2018, le Conseil a transmis aux parlements nationaux une demande de la Cour de justice concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le protocole n° 3 sur le

²⁵ Document EUCO 17/18, points II/2 et IV/15, disponible à l’adresse suivante:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/fr/pdf>.

²⁶ Document du Conseil 14535/18, page 7, disponible à l’adresse suivante:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/fr/pdf>

²⁷ Document du Conseil 14137/18, point 3, disponible à l’adresse:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>.

Statut de la Cour de justice en vertu de l'article 281 du TFUE²⁸. En octobre 2018, il a transmis aux parlements nationaux une demande présentée par la Banque européenne d'investissement au Conseil en vue de modifier les statuts de la Banque européenne d'investissement sur la base de la procédure législative spéciale prévue à l'article 308 du TFUE²⁹.

Outre les obligations qui lui incombent en vertu des traités, le Conseil tient aussi les États membres informés des avis des parlements nationaux sur les propositions législatives de la Commission. En 2018, le Secrétariat général du Conseil a distribué aux délégations 36 avis motivés, reçus au titre du protocole n° 2, et 200 avis émis dans le cadre du dialogue politique³⁰.

2.4. Le Comité des régions³¹

L'année 2018 a été marquée par les travaux de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»³², dans le cadre desquels la délégation du Comité européen des régions (ci-après «le Comité») a souligné l'importance des collectivités locales et régionales dans le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité ainsi que dans le processus décisionnel européen dans son ensemble.

De l'avis du Comité, les travaux de la task-force ont conduit à un changement important quant à la manière dont la subsidiarité et la proportionnalité sont considérées au sein de l'Union européenne, et ont mis en évidence la nécessité d'une nouvelle approche de l'élaboration des politiques de l'Union européenne. Après la fin du mandat de la task-force, le Comité a exprimé à plusieurs reprises son engagement en faveur de cette nouvelle approche, surnommée «Subsidiarité active — un nouveau mode de fonctionnement», notamment dans la déclaration de son Bureau³³ du 14 septembre 2018. Le Comité a également pris des mesures et des actions concrètes pour mettre en œuvre cette approche de «subsidiarité active» dans le cadre de ses travaux consultatifs et politiques.

Un bon exemple de ces efforts est le projet pilote concernant un réseau de pôles régionaux permettant d'évaluer la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne³⁴. Ce projet figurait parmi les recommandations du rapport final de la task-force et a été approuvé par le Bureau du Comité le 8 octobre 2018. Son objectif principal est de canaliser l'expérience locale et régionale dans la mise en œuvre de la politique européenne afin d'accroître la valeur ajoutée du droit de l'Union. La phase pilote, à laquelle 20 régions participent, doit durer deux ans et a été

²⁸ Conseil 2018/0900 (COD) — doc. 7586/18, disponible à l'adresse suivante <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/fr/pdf>

²⁹ Conseil 2018/0811 (CNS) — doc. 13166/18, disponible à l'adresse suivante: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/fr/pdf>

³⁰ 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. Voir également la note de bas de page 45.

³¹ Une description plus détaillée des activités liées à la subsidiarité figure dans le rapport annuel 2018 sur la subsidiarité publié par le Comité des régions, disponible après adoption par le Bureau du Comité européen des régions à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² Sur les travaux de cette task-force, voir également la section 2.1.

³³ Déclaration du Bureau sur la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Suivi de la task-force sur la subsidiarité: Projet pilote concernant un réseau de pôles régionaux permettant d'évaluer la mise en œuvre de la législation de l'Union, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

lancée au niveau politique lors du huitième Sommet européen des régions et des villes, qui s'est tenu les 14 et 15 mars 2019 à Bucarest.

En 2018, le Comité a de nouveau mis en œuvre le programme de travail sur la subsidiarité, qui constitue son principal instrument de contrôle du principe de subsidiarité. À l'origine, cinq initiatives prioritaires et cinq initiatives supplémentaires avaient été sélectionnées dans le programme de travail de la Commission pour 2018. Toutefois, en raison des travaux de la délégation du Comité auprès de la task-force, les activités régulières de monitoring de la subsidiarité du Comité ont été suspendues au premier semestre 2018. Dans le cadre du programme de travail sur la subsidiarité révisé pour le second semestre 2018³⁵, deux initiatives prioritaires, sur les cinq initialement retenues, ont fait l'objet d'un suivi.

En outre, conformément à son propre règlement intérieur, le Comité a évalué la conformité, au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, de toutes les propositions législatives sur lesquelles il a émis un avis³⁶. En 2018, il a adopté 78 avis, dont 40 portaient sur une proposition législative, 35 comprenaient une évaluation du respect du principe de subsidiarité et 33 comportaient une évaluation du respect du principe de proportionnalité.

Au cours du second semestre de 2018, le groupe d'experts de la subsidiarité a mené deux consultations sur les initiatives prioritaires du programme de travail sur la subsidiarité afin de soutenir les travaux des rapporteurs.

Le train de mesures en faveur de l'équité sociale³⁷ était la première des initiatives prioritaires incluses dans le programme de travail sur la subsidiarité pour le second semestre 2018. Le groupe de pilotage de la subsidiarité a souligné que l'accent devrait être mis sur les initiatives législatives relatives à la création d'une Autorité européenne du travail, publiées le 13 mars 2018³⁸. Le groupe d'experts de la subsidiarité a donc été consulté au sujet de la proposition législative relative à la création d'une Autorité européenne du travail: la majorité des experts ont fait part de préoccupations quant à l'application du principe de subsidiarité, mais n'ont pas considéré cette proposition comme une violation manifeste de ce principe.

La principale question soulevée par les contributions est de savoir si la nouvelle Autorité européenne du travail constitue effectivement une meilleure solution, en termes d'échelle et d'effets, par rapport à un mécanisme de coopération renforcée entre les autorités nationales. En conclusion de son avis, le Comité a insisté sur «la nécessité de respecter pleinement le principe de subsidiarité à tous les stades du développement de l'Autorité européenne du travail, ainsi que les compétences nationales dans les matières sociales et liées à l'emploi», notant que l'Autorité européenne du travail doit prendre en considération les différents modèles et priorités du marché du travail que peuvent avoir les États membres.

Le cadre financier pluriannuel était la deuxième initiative prioritaire figurant dans le programme de travail sur la subsidiarité pour le second semestre 2018. Parmi le train de mesures législatives, des préoccupations n'ont été soulevées qu'en rapport avec la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Article 55, paragraphe 2, du règlement intérieur (JO L 65 du 5.3.2014, p. 41).

³⁷ COM(2018) 131 et COM (2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre³⁹. L'avis souligne qu'aucune analyse d'impact n'a été effectuée pour cette proposition ce qui, compte tenu de son importance et de son contenu totalement nouveau, devrait être considéré comme une défaillance procédurale fondamentale. Bien qu'il «se félicite que la Commission propose d'établir trois nouvelles filières de ressources propres», l'avis indique que le Comité des régions «déploie de devoir observer que la Commission européenne a omis de soumettre sa proposition sur l'instauration de nouvelles sources de revenus propres à un examen satisfaisant au regard du principe de subsidiarité, ainsi que d'en évaluer les répercussions éventuelles sur la situation financière des collectivités régionales et locales». La Commission a répondu que l'introduction de nouvelles ressources réduirait la contribution des États membres fondée sur le revenu national brut et que le principe du partage d'une assiette fiscale commune entre l'Union européenne et les États membres, par exemple la taxe sur la valeur ajoutée, était une pratique bien établie.

Outre ses contributions sur la sélection et l'analyse des initiatives prioritaires du programme de travail sur la subsidiarité pour le second semestre de 2018, le groupe d'experts de la subsidiarité a également été consulté afin de faciliter les travaux de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace"». Les experts ont été consultés sur la tâche a) du mandat de la task-force, notamment sur la grille d'évaluation de la subsidiarité, et les résultats ont été inclus dans la contribution des membres du Comité à la troisième réunion de la task-force du 15 mars 2018.

Le groupe de pilotage de la subsidiarité, qui soutient les travaux de la délégation du Comité auprès de la task-force, s'est réuni cinq fois en 2018, soit plus qu'au cours des années précédentes. Le 28 mai 2018, le Comité a accueilli une audition de la task-force pour appuyer ses travaux. Cette audition a été l'occasion pour les parties intéressées d'exprimer directement leurs préoccupations et leurs suggestions devant la task-force, et a servi à alimenter le rapport final de la task-force.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité⁴⁰ a continué d'être un instrument important pour les activités de monitoring de la subsidiarité du Comité. Il n'a que peu évolué par rapport à 2017, le nombre de partenaires étant passé de 155 à 156 fin 2018. Le seul nouveau venu en 2018 est la municipalité de Maia, au Portugal.

En 2018, le niveau d'activité de la plateforme REGPEX⁴¹ du réseau de monitoring de la subsidiarité a continué de croître. Le sous-réseau du réseau de monitoring de la subsidiarité ouvert aux parlements et aux gouvernements des régions dotés de pouvoirs législatifs est de plus en plus utilisé (95 contributions en 2018). Il s'agit d'une augmentation très importante par rapport aux années précédentes (66 contributions en 2017, 28 contributions en 2016), ce qui pourrait refléter l'importance politique croissante de la subsidiarité et de la proportionnalité au

³⁹ COM(2018) 324.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. Lancé en avril 2007, le réseau de monitoring de la subsidiarité a été mis en place pour faciliter l'échange d'informations entre les collectivités locales et régionales et l'échelon européen en ce qui concerne les différents documents et propositions tant législatives que politiques de la Commission. Il sert de point d'accès permettant à l'ensemble de ses partenaires non seulement d'obtenir des informations, mais aussi d'exprimer leur point de vue.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Le sous-réseau du réseau de monitoring de la subsidiarité pour les assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs soutient la participation de ses partenaires à la phase initiale de la procédure législative de l'Union européenne (période du mécanisme d'alerte rapide).

sein de l'Union européenne. Les propositions qui ont suscité le plus grand nombre de réactions de la part des partenaires REGPEX sont la proposition de directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine⁴² et la proposition de décision relative à un mécanisme de protection civile de l'Union⁴³, chacune d'elles ayant reçu six contributions.

2.5. La Cour de justice de l'Union européenne

En 2018, la Cour de justice a rendu un arrêt concernant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité par le législateur de l'Union. Elle a confirmé que ces principes avaient été respectés. Il s'agit de l'affaire *Swedish Match AB* du 22 novembre 2018⁴⁴ (affaire C-151/17), dans laquelle la Cour de justice a confirmé la validité de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil 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 et des produits connexes à la lumière de ces principes.

Sur le principe de proportionnalité, la décision préjudicielle a confirmé que le législateur de l'Union a pu, sur la base d'études scientifiques et conformément au large pouvoir d'appréciation dont il dispose à cet égard ainsi qu'au principe de précaution, conclure que la mise sur le marché de produits du tabac à usage oral pouvait engendrer des risques pour la santé publique. En ce qui concerne l'aptitude de la mesure d'interdiction de mise sur le marché des produits du tabac à usage oral à atteindre l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique, la Cour de justice a considéré que la directive ne va pas manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'assurer un niveau élevé de protection de la santé publique.

En examinant le principe de subsidiarité, la Cour de justice a noté que la directive 2014/40 poursuit un double objectif, consistant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine.

Il résulte de l'interdépendance de ces 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 à usage oral et que ce double objectif pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union. En particulier, la Cour de justice a considéré que, à supposer même que le second volet de cet objectif puisse être mieux atteint au niveau des États membres, il n'en demeure pas moins que la poursuite de cet objectif à un tel niveau serait susceptible d'engendrer des situations dans lesquelles certains États membres autorisent la mise sur le marché de produits du tabac à usage oral, alors que d'autres l'interdisent, allant ainsi à l'exact opposé de l'objectif premier de la directive 2014/40/UE, à savoir l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes.

⁴² COM(2017) 753.

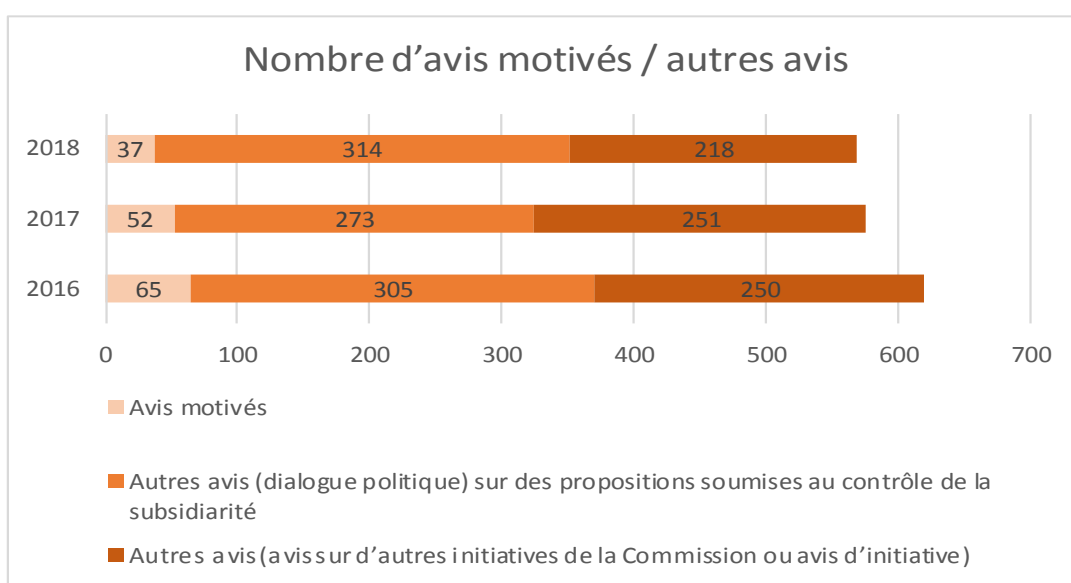
⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Arrêt du 22 novembre 2018, C-151/17, demande de décision préjudicielle introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) — Royaume-Uni — *Swedish Match AB/Secretary of State for Health*, EU:C:2018:938.

3. APPLICATION DU MECANISME DE CONTROLE DE LA SUBSIDIARITE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX

3.1. Présentation générale

En 2018, la Commission a reçu 37 **avis motivés** des parlements nationaux⁴⁵, soit nettement moins qu'en 2016 (65) et en 2017 (52). Le nombre total d'avis reçus en 2018 était presque identique à celui des années précédentes (576 en 2017, 569 en 2018), ce qui signifie que la proportion d'avis motivés par rapport au nombre total d'avis reçus a continué à diminuer, passant de 10,5 % en 2016, à 9 % en 2017 puis à 6,5 % en 2018. La proportion d'avis motivés par rapport au nombre total d'avis concernant les propositions de la Commission soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité a également fortement diminué, passant de 17,6 % (65/370) en 2016, à 16 % (52/325) en 2017 puis à 10,5 % (37/351) en 2018.



Les 37 avis motivés reçus en 2018 concernaient 22 propositions ou trains de mesures (voir annexe 1), dont aucun n'a reçu plus de quatre avis motivés (entre cinq et sept voix). Cette situation contraste avec la situation de 2016, où la proposition de révision de la directive sur le détachement des travailleurs avait reçu 14 avis motivés et déclenché la procédure du «carton jaune», et avec la situation de 2017, où la proposition sur le marché intérieur de l'électricité avait généré 11 avis motivés sans déclencher cette procédure. Les propositions qui ont donné lieu au plus grand nombre d'avis motivés sont celles relatives à la révision de la directive sur l'eau potable, à la taxation des activités numériques dans l'Union et à la rationalisation des mesures

⁴⁵ Ce chiffre renvoie au nombre total d'avis présentés par des chambres parlementaires au titre du protocole n° 2 des traités. Un avis motivé concernant plus d'une proposition de la Commission n'est comptabilisé que comme un seul avis motivé à des fins statistiques; en revanche, pour déterminer si le seuil de déclenchement d'une procédure de carton jaune/orange est atteint pour une proposition de la Commission, un tel avis motivé est comptabilisé comme un avis motivé pour chacune des propositions qu'il couvre. Le Parlement européen, quant à lui, compte autant d'avis motivés que de propositions concernées.

visant à promouvoir la réalisation du réseau transeuropéen de transport. Chacune a donné lieu à quatre avis motivés. La section 3.2 les décrit plus en détail.

Si les avis motivés envoyés par les parlements nationaux remettent généralement en question la valeur ajoutée de l'action proposée au niveau européen par rapport à une action au niveau national, régional ou local, il convient également de mentionner qu'à l'inverse, l'avis motivé émis par l'Assemblée nationale française concernant les plans stratégiques établis dans le cadre de la politique agricole commune⁴⁶ s'opposait à une délégation excessive de pouvoir aux États membres et estimait que cette politique serait mise en œuvre plus efficacement au niveau de l'Union.

La baisse du nombre total d'avis motivés émis en 2018 est allée de pair avec une diminution similaire du nombre d'avis motivés émis par chambre. En 2018, 14 des 41 chambres ont émis des avis motivés (contre 26 en 2016 et 19 en 2017). La chambre qui a émis, de loin, le plus grand nombre d'avis motivés est le *Riksdag* suédois. Elle a émis à elle seule 12 avis motivés, soit plus d'un tiers du total. Les autres chambres qui ont émis des avis motivés en 2018, par ordre alphabétique des États membres, ont été les suivantes: la *Poslanecká sněmovna* tchèque (4), le *Senát* tchèque (1), le *Folketing* danois (2), les *Dáil* et *Seanad Éireann* irlandais (4)⁴⁷, le *Bundestag* allemand (2), le Sénat français (2), l'Assemblée nationale française (1), le *Senato della Repubblica* italien (1), la *Kamra tad-Deputati* maltaise (1), la *Tweede Kamer* néerlandaise (1), le *Bundesrat* autrichien (3) ainsi que la *House of Commons* (2) et la *House of Lords* (1) britanniques.

3.2. Principaux cas

La présente section présente les trois propositions/trains de mesures qui ont reçu le plus grand nombre d'avis motivés en 2018 (quatre chacun).

- *Proposition de révision de la directive sur l'eau potable*

Le 1^{er} février 2018, la Commission a proposé de refondre la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine⁴⁸. Cette proposition a donné lieu à quatre avis motivés⁴⁹.

Le *Bundesrat* autrichien a remis en question l'intérêt des dispositions proposées pour l'évaluation des risques et l'information du public ainsi que la compatibilité des dispositions relatives à l'accès à la justice avec le système juridique autrichien. Les *Dáil* et *Seanad Éireann* irlandais ont estimé que la proposition limitait inutilement le champ libre nécessaire au processus de décision national et ne tenait pas compte des dispositions existantes au niveau national ni des considérations locales et régionales. La *House of Commons* britannique a fait valoir que la

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ Le *Dáil* et le *Seanad Éireann* ont présenté quatre avis motivés conjoints.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Avis motivés émis par le *Bundesrat* autrichien, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, les *Dáil* et *Seanad Éireann* irlandais et la *House of Commons* britannique. La Commission a également reçu quatre avis émis dans le cadre du dialogue politique par le *Senat* tchèque, le *Bundesrat* allemand, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Senat* roumain. Tous soutenaient des mesures au niveau de l'Union mais, pour trois d'entre eux (à l'exception de celui émis par l'*Assembleia da República* portugaise), ils soulevaient également des problèmes de proportionnalité. Les contributions envoyées par les parlements régionaux (voir la section 2.4 ci-dessus) étaient généralement critiques à l'égard de la proposition.

proposition n'était pas parvenue à expliquer le bénéfice accru d'une action au niveau européen et laissait aux États membres une marge de manœuvre insuffisante pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions, en particulier en ce qui concerne l'obligation de fournir un accès à l'eau potable dans les espaces publics. La *Poslanecká sněmovna* tchèque a estimé que la qualité de l'eau et les questions liées au libre accès à l'eau dans les espaces publics pouvaient être gérées de manière suffisante par les États membres aux niveaux central, régional et local.

Dans ses réponses aux préoccupations exprimées par les parlements nationaux concernant la subsidiarité, la Commission a souligné qu'en proposant la révision de la directive sur l'eau potable, elle répondait à la toute première initiative citoyenne européenne couronnée de succès, «L'eau, un droit humain» (Right2Water), et à une résolution du Parlement européen l'invitant, conformément à l'objectif principal de l'initiative citoyenne européenne, à présenter des propositions législatives⁵⁰. Elle s'inscrivait également dans le prolongement du programme des Nations unies à l'horizon 2030. En outre, l'évaluation de la directive sur l'eau potable⁵¹ a confirmé la valeur de la législation sur l'eau potable au niveau européen. La Commission a donc soutenu que l'objectif de la proposition, à savoir protéger la santé humaine en garantissant aux citoyens de toute l'Europe une eau potable de haute qualité, pourrait être mieux réalisé au niveau européen. La Commission a également rappelé que la proposition laissait aux États membres une large marge d'appréciation lors de la transposition de la directive en droit national et de la mise en œuvre.

- *Proposition de directives sur la taxation des activités numériques dans l'Union*

Le 21 mars 2018, la Commission a adopté une proposition de directive établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative⁵² et une proposition de directive concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques⁵³. Ces directives faisaient partie d'un train de mesures sur la taxation de l'économie numérique et visaient à résoudre les problèmes posés par le cadre actuel en matière d'impôt sur les sociétés, qui ne suit pas le rythme des évolutions du secteur numérique. Ces deux propositions ont suscité quatre avis motivés⁵⁴. Les quatre chambres qui ont émis un avis motivé ont fait valoir que la taxation relevait avant tout de la compétence des États membres et que l'objectif des propositions pourrait être mieux atteint grâce à des solutions nationales coordonnées au niveau international, notamment dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que la taxation des activités numériques avait une dimension internationale parce qu'elle est ancrée dans le cadre fiscal international et concerne les cas où les activités numériques sont réalisées à l'étranger. L'absence de coordination des actions nationales dans ce domaine déboucherait sur des situations complexes, entraînerait des

⁵⁰ Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur le suivi de l'initiative citoyenne européenne «L'eau, un droit humain» (Right2Water) [2014/2239(INI)] (JO C 316 du 22.9.2017, p. 99).

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Avis émis par le *Folketing* danois, les *Dáil* et *Seanad Éireann* irlandais, la *Kamra tad-Deputati* maltaise et la *Tweede Kamer* néerlandaise. La Commission a également reçu 5 avis émis dans le cadre du dialogue politique par la Chambre des représentants belge, le *Senát* tchèque, les *Cortes Generales* espagnoles (2 avis) et l'*Assembleia da República* portugaise. Ces avis, bien que généralement favorables à l'initiative, soulignaient la nécessité d'une bonne articulation entre l'action au niveau de l'Union et les négociations internationales.

distorsions sur le marché unique et augmenterait le risque de double imposition. En revanche, une solution européenne apporterait une valeur ajoutée par rapport aux différentes politiques nationales, car elle réduirait la charge de mise en conformité pour les entreprises soumises aux nouvelles règles et enverrait à la communauté internationale le signal fort que l'Union européenne est résolue à veiller à la taxation équitable de l'économie numérique. La Commission travaille en étroite collaboration avec l'Organisation de coopération et de développements économiques pour soutenir l'élaboration d'une solution internationale, mais cela prendrait du temps et la proposition relative à l'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative aurait pour effet de stimuler les discussions internationales.

- *Proposition de règlement concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport*

Le 27 mai 2018, la Commission a adopté une proposition de règlement concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport⁵⁵. Cette proposition vise à soutenir la mise en œuvre efficace et en temps utile du réseau central transeuropéen de transport et exige de chaque État membre qu'il désigne une autorité compétente unique pour l'octroi des autorisations. Elle a donné lieu à quatre avis motivés⁵⁶.

Le *Riksdag* suédois a soutenu les objectifs de la proposition mais a critiqué le champ d'application proposé du projet de règlement, qui inclurait tous les éléments d'infrastructure du réseau central transeuropéen de transport, composé des réseaux de transport nationaux soumis aux procédures nationales de planification et d'octroi des autorisations. De l'avis du *Riksdag*, il n'est pas nécessaire de contrôler minutieusement les procédures nationales de planification et d'octroi des autorisations, ni le fonctionnement des institutions nationales, notamment des administrations locales et régionales autonomes. Le *Bundestag* allemand a également soutenu les objectifs de la proposition, mais a estimé que ces objectifs pouvaient être atteints de manière aussi efficiente par les États membres au niveau central, régional ou local, sans que chaque État membre ait à désigner une autorité compétente unique. Il a également critiqué le choix d'un règlement, estimant qu'une directive aurait permis de mieux prendre en compte les situations nationales particulières. Le *Senát* tchèque a estimé que la procédure intégrée unique proposée ne tenait pas compte de la complexité des situations rencontrées et que la situation actuelle pourrait être améliorée par l'échange de bonnes pratiques entre États membres. L'*Oireachtas* irlandais a estimé que la proposition limitait inutilement le processus décisionnel national et ne tenait pas compte des considérations locales et régionales.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que la proposition cible le réseau central transeuropéen de transport, dont l'importance transfrontalière et européenne est évidente, et que seule la réalisation de ce réseau central permettra à l'Union européenne de tirer pleinement parti de tous les avantages du réseau. Tout en convenant que l'autorité compétente unique devrait être désignée dans le respect des structures administratives et des cadres juridiques nationaux, la Commission a souligné qu'une telle autorité compétente unique rendrait les procédures moins complexes, plus efficientes et plus transparentes. Elle a également souligné que, dans certains

⁵⁵ COM(2018) 277.

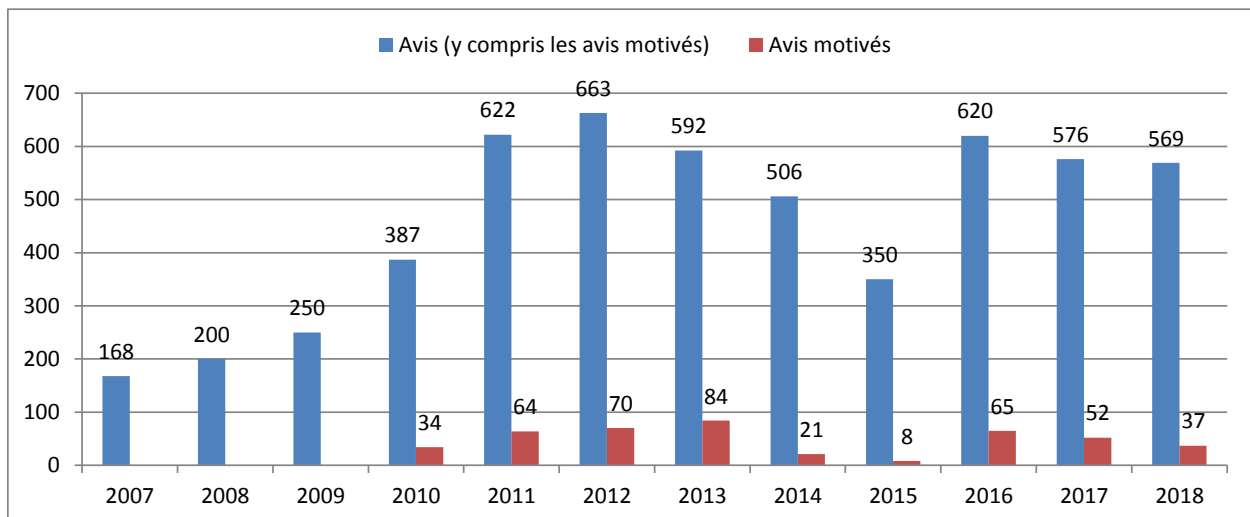
⁵⁶ Avis émis par le *Senát* tchèque, le *Bundestag* allemand, les *Dáil* et *Seanad Éireann* irlandais et le *Riksdag* suédois. La Commission a également reçu trois avis dans le cadre du dialogue politique, émanant du *Bundesrat* allemand, de l'Assemblée nationale française et de l'*Assembleia da República* portugaise, qui ont également émis des doutes quant à la proportionnalité des actions proposées.

États membres, ces procédures d'octroi de permis sont déjà intégrées et centralisées, un organisme compétent unique jouant le rôle de chef de file pour l'ensemble du processus. C'est la raison pour laquelle elle a préféré un règlement à une directive, afin de ne pas exiger de mesures nationales pour transposer une directive en droit national lorsque l'organisation nationale est déjà conforme.

4. DIALOGUE POLITIQUE AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Observations générales sur les avis écrits

En 2018, les parlements nationaux ont adressé 569 avis (dont les 37 avis motivés susmentionnés) à la Commission. Ce nombre est globalement similaire à celui de l'année 2017, au cours de laquelle les parlements nationaux avaient émis 576 avis. Parmi ces 569 avis, 351 (62 %) concernent des propositions de la Commission soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Les 218 avis restants (38 %) concernent soit des initiatives non législatives telles que des communications, soit des avis d'initiative. Cette proportion relativement élevée témoigne de l'intérêt des parlements nationaux à apporter une contribution politique utile à la Commission le plus tôt possible dans le processus décisionnel.



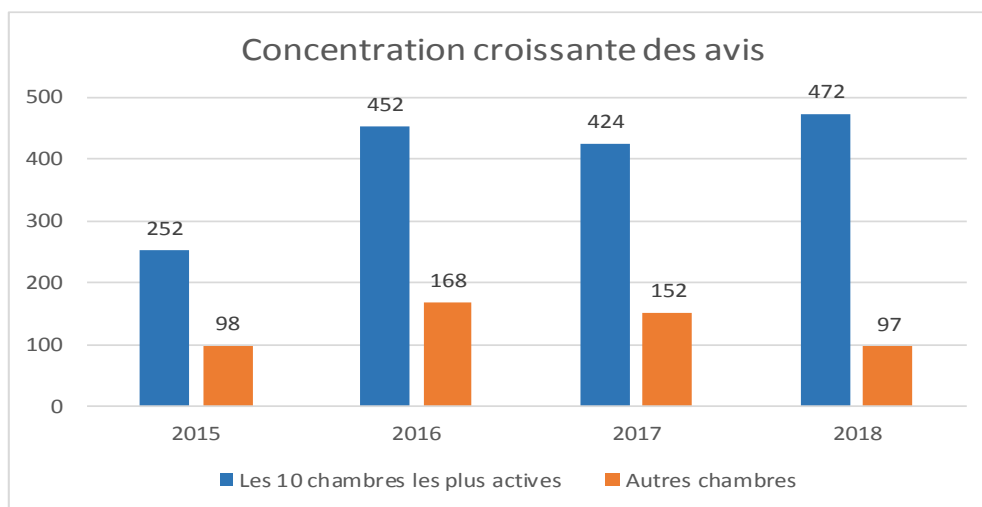
Participation et portée

Encore plus que les années précédentes, le nombre d'avis transmis à la Commission diffère grandement entre les parlements nationaux. Les dix chambres les plus actives ont émis 472 avis, soit 83 % du total (2017: 74 %; 2016: 73 %; 2015: 72 %), tandis que 10 chambres⁵⁷ (quatre en 2017) n'ont émis aucun avis.

La chambre ayant soumis le plus grand nombre d'avis en 2018 est l'*Assembleia da República* portugaise. Ses 99 avis représentent plus de 17 % du nombre total d'avis reçus. Les neuf autres chambres ou parlements nationaux qui ont envoyé le plus grand nombre d'avis en 2017 sont le *Senát* tchèque (81 avis), les *Cortes Generales* espagnoles (53 avis), le *Bundesrat* allemand

⁵⁷ Le *Nationalrat* autrichien, le *Narodno Sabranie* bulgare, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandais, le *Vouli ton Ellinon* grec, la *Saeima* lettone, la Chambre des députés luxembourgeoise, le *Državni svet* et le *Državni zbor* slovènes.

(52 avis), la *Camera Deputaților* roumaine (48 avis), le *Senat* roumain (45 avis), la *Poslanecká sněmovna* tchèque (37 avis), le Sénat français (24 avis), le *Senato della Repubblica* italien (18 avis) et le *Riksdag* suédois (15 avis). L'annexe 2 indique le nombre d'avis envoyés par chaque chambre.



Principaux sujets des avis dans le domaine du dialogue politique

Plus encore que les années précédentes, les avis des parlements nationaux ont couvert en 2018 un large éventail de sujets. Aucune initiative de la Commission n'a attiré autant l'attention des parlements nationaux que le Paquet «Énergie propre» l'avait fait en 2017 (62 avis). Les six trains de mesures suivants, qui ont recueilli entre 11 et 15 avis chacun⁵⁸, sont ceux qui ont suscité le plus d'attention de la part des parlements nationaux:

1. Compléter l'Union économique et monétaire — 15 avis
2. La politique de développement régional et de cohésion au-delà de 2020 — 13 avis
3. Une nouvelle donne pour les consommateurs — 11 avis
4. La politique agricole commune après 2020 — 11 avis
5. Autorité européenne du travail et accès à la protection sociale — 11 avis
6. L'avenir de l'apprentissage — 11 avis

- *Cadre financier pluriannuel 2021-2027 – Aspects horizontaux*

Les propositions relatives au cadre financier pluriannuel 2021-2027, à un système de ressources propres de l'Union européenne et à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, adoptées par la Commission le 2 mai 2018⁵⁹, ont donné lieu directement à huit avis émis par six chambres⁶⁰, dont un avis motivé⁶¹. Ces propositions ont été complétées, à la fin du mois de mai et en juin, par un certain nombre de propositions ou trains de mesures sectoriels concernant des programmes visant à soutenir et à

⁵⁸ Aucun document individuel de la Commission n'a suscité plus de dix avis. L'annexe 3 énumère les documents qui ont donné lieu à plus de sept avis.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 et 328 du 2 mai 2018.

⁶⁰ *Poslanecká sněmovna* tchèque, *Senát* tchèque (trois avis), *Bundesrat* allemand, *Assembleia da República* portugaise, *Camera Deputaților* roumaine, *Riksdag* suédois.

⁶¹ Émanant du *Riksdag* suédois et concernant les COM(2018) 325 et 327 (ressources propres).

mettre en œuvre les politiques européennes⁶², parmi lesquels ceux sur le développement régional et la cohésion (13 avis) et sur l'agriculture (11 avis) ont attiré le plus l'attention des parlements nationaux (voir ci-dessous).

Les huit avis concernant directement le train de mesures du 2 mai soutenaient certaines parties des propositions, telles que la simplification de la structure budgétaire et le renforcement de la flexibilité dans la gestion des fonds européens. Toutefois, certains d'entre eux exprimaient également des réserves sur la réduction du financement des politiques «traditionnelles», telles que l'agriculture et la cohésion, et/ou sur le nouveau système de ressources propres proposé, et plus particulièrement sur la ressource propre liée à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que, bien que ses propositions aient été axées sur les nouvelles priorités approuvées par les dirigeants et sur les domaines dans lesquels le budget de l'Union européenne apporte la valeur ajoutée la plus élevée, les réductions modérées proposées pour les dépenses de la politique agricole et de la politique de cohésion ne devraient pas compromettre la réalisation des objectifs de ces politiques. Elle a également souligné que le panier de nouvelles ressources propres serait plus directement lié aux politiques de l'Union européenne que ce n'est le cas pour la plupart des sources de recettes actuelles et que l'introduction d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés atténuerait les distorsions en créant un environnement fiscal plus équitable et plus cohérent pour les entreprises, permettrait d'éviter un nivellement par le bas en matière de fiscalité des sociétés entre les États membres et contribuerait fortement à la lutte contre l'évasion fiscale et l'érosion de l'assiette fiscale.

- *La politique de développement régional et de cohésion au-delà de 2020*⁶³

Le 31 mai 2018, la Commission a adopté un ensemble de propositions visant à réduire les inégalités entre les différentes régions d'Europe en matière de cohésion économique, sociale et territoriale. Les nouvelles propositions de la politique de cohésion visent à répondre aux principales priorités de l'Union européenne, telles que la lutte contre le chômage et le pilotage du développement économique et social pour stimuler la compétitivité et la convergence. Elles visent également à rendre le financement de la politique de cohésion plus efficace pour les investissements et les projets dans les régions transfrontalières, stimulant ainsi la croissance dans les régions frontalières.

En 2018, sept chambres⁶⁴ ont présenté 13 avis, dont un avis motivé⁶⁵. D'une manière générale, elles soutenaient les objectifs du train de mesures et se sont félicitées de la simplification des

⁶² Le développement régional et la cohésion (29 mai); Fonds social et Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, Erasmus, Europe créative, Fonds pour la justice, les droits et les valeurs, et programme anti-fraude (30 mai); mécanisme européen de stabilisation des investissements, programme d'appui aux réformes, et lutte contre la contrefaçon (31 mai); politique agricole commune, programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (1^{er} juin); Invest EU, mécanisme pour l'interconnexion en Europe, Europe numérique et programmes spatiaux (6 juin); recherche et innovation (Horizon Europe, ITER et Euratom) et programme du marché unique (7 juin); fiscalité et douanes (8 juin); Corps européen de solidarité (11 juin); Fonds «Asile et migration», équipement de contrôle douanier et gestion des frontières et visas (12 juin); Fonds européen de la défense, Fonds pour la sécurité intérieure, sécurité nucléaire et assistance au démantèlement (13 juin); instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale, aide de préadhésion et pays et territoires d'outre-mer (14 juin).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 et 375 du 29 mai 2018.

procédures (certaines souhaitant une simplification plus poussée) ainsi que de la répartition des régions en trois catégories en fonction de leur développement, mais rejetaient les réductions proposées pour les dépenses relevant de la politique de cohésion, et notamment pour l'objectif de coopération territoriale européenne (Interreg). Plusieurs chambres ont fait part de préoccupations concernant la concentration thématique élevée sur certains objectifs stratégiques et/ou ont appelé à une plus grande flexibilité pour les États membres. Certaines ont émis des doutes quant au mécanisme de levée des obstacles juridiques et/ou au retour au délai de deux ans pour la levée des crédits («N+2»).

Dans ses réponses, la Commission a insisté sur le fait qu'il était nécessaire d'apporter des ajustements au budget de la politique de cohésion, ainsi qu'à la dotation allouée à l'objectif de coopération territoriale européenne (Interreg) en raison de divers enjeux tels que le Brexit et de la nécessité de soutenir de nouvelles priorités. Toutefois, la politique de cohésion proposée serait toujours la politique la plus importante de l'Union en termes de volume financier et elle continuerait à couvrir toutes les régions.

La Commission a souligné que, grâce à la concentration thématique, les ressources de la politique de cohésion ne seraient pas réparties de façon trop éparse et que des exigences de concentration plus élevées pour certains objectifs stratégiques iraient de pair avec une plus grande souplesse accordée aux États membres. Cela inclut la possibilité de définir les exigences au niveau national, en tenant compte des besoins et du potentiel de leurs régions. Elle a souligné que le retour progressif à la règle N+2, associé à plus de 80 simplifications proposées, notamment des exigences allégées et plus stratégiques en matière de programmation et de déclaration et des niveaux de préfinancement plus faibles, contribuerait à accélérer la mise en œuvre du programme Interreg.

La Commission a également expliqué que l'objectif du mécanisme proposé pour lever les obstacles juridiques était d'aider les États membres ne disposant pas d'un tel dispositif et à permettre aux acteurs des régions frontalières de développer des projets communs, et qu'il n'interférait pas avec les compétences législatives nationales ni n'imposait de nouvelles obligations aux États membres disposant de mécanismes d'une efficacité comparable.

- *La politique agricole commune après 2020*⁶⁶

Le 1^{er} juin 2018, la Commission a présenté un ensemble de trois propositions législatives relatives à la politique agricole commune après 2020, visant à faire en sorte que cette politique soit mieux adaptée aux défis actuels et futurs, tels que le changement climatique ou le renouvellement des générations, tout en continuant à soutenir les agriculteurs européens afin de créer un secteur agricole durable et compétitif. Pour simplifier et moderniser la politique agricole commune, la Commission a également proposé, sur la base de plans stratégiques, d'accorder aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour fixer le détail des interventions.

Dix chambres⁶⁷ ont soumis 11 avis sur cet ensemble de mesures, dont un avis motivé⁶⁸. La plupart des chambres se sont félicitées du fait que la structure actuelle de la politique agricole

⁶⁴ Sénat tchèque (deux avis), Bundesrat allemand (trois avis), Cortes Generales espagnoles, Senato della Repubblica italien, Assembleia da República portugaise (quatre avis), Sénat roumain, Riksdag suédois.

⁶⁵ Émanant du Riksdag suédois et concernant le COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 et 394 du 1^{er} juin 2018.

commune, divisée en deux volets, ainsi que les objectifs proposés, ont été maintenus pour la prochaine période de programmation. Toutefois, elles ont également souligné la nécessité de prévoir des ressources financières suffisantes pour cette politique. Certaines chambres ont marqué leur désaccord avec la réduction du financement de la politique de développement rural et/ou avec le plafonnement et la dégressivité obligatoires des paiements directs. Elles estiment que les États membres devraient avoir la possibilité de décider, sur la base de leur situation particulière, d'introduire ou non ces instruments. En outre, une chambre s'est opposée à une délégation excessive aux États membres de compétences qui seraient mieux exercées au niveau européen⁶⁹.

Dans ses réponses, la Commission, se référant à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et à la nécessité de s'attaquer aux priorités politiques existantes et nouvelles, a expliqué que, dans ce contexte budgétaire difficile, sa proposition d'allouer 365 milliards d'euros à la politique agricole commune en 2021-2027 était un signal fort du soutien continu apporté à l'agriculture et aux zones rurales de l'Union européenne. Elle a souligné que les paiements directs ne diminueront que modérément et qu'un rééquilibrage des aides entre l'Union européenne et les États membres est proposé pour le développement rural, notamment la possibilité d'augmenter les contributions nationales afin de maintenir un niveau adéquat de soutien aux zones rurales.

La Commission a également expliqué que donner plus de souplesse aux États membres pour définir les modalités des interventions en fonction de leurs besoins leur offrirait un potentiel accru en matière de ciblage et de simplification. Elle a souligné que ses propositions visaient à maintenir l'adéquation de la politique agricole commune aux objectifs poursuivis, sur la base d'une modernisation et d'une simplification du cadre politique, d'une répartition plus juste et plus ciblée des paiements directs, ainsi que d'un renforcement des ambitions en matière de climat et d'environnement et des actions en faveur de la croissance et de l'emploi dans les zones rurales, tout en contribuant à d'autres politiques et aux engagements internationaux de l'Union européenne (par exemple, l'accord de Paris sur le climat et les objectifs de développement durable des Nations unies).

- *Achever l'Union économique et monétaire*⁷⁰

Le 6 décembre 2017, la Commission a publié une feuille de route pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne, dans le but de renforcer l'unité, l'efficacité et la responsabilité démocratique de l'Union économique et monétaire européenne d'ici à 2025.

Cette feuille de route comprend quatre grandes initiatives:

- 1) une proposition concernant la création d'un Fonds monétaire européen, ancré dans le cadre juridique de l'Union et s'appuyant sur la structure établie du mécanisme européen de stabilité;

⁶⁷ Le Sénat tchèque, le Bundesrat allemand, les Cortes Generales espagnoles, l'Assemblée nationale française, le Hrvatski Sabor croate, les Dáil et Seanad Éireann irlandais, la Camera dei Deputati italienne, le Sejm polonais, l'Assembleia da República portugaise (deux avis) et le Senat roumain.

⁶⁸ Émanant de l'Assemblée nationale française et concernant le COM(2018) 392.

⁶⁹ Sur cet avis motivé émanant de l'Assemblée nationale française, voir également le point 3.1 ci-dessus.

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 et 827 du 6 décembre 2017.

- 2) une proposition visant à intégrer dans le cadre juridique de l'Union le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en tenant compte de la flexibilité appropriée intégrée dans le pacte de stabilité et de croissance;
- 3) une communication relative à de nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union; et
- 4) une communication définissant les fonctions possibles d'un ministre européen de l'économie et des finances, qui pourrait être vice-président de la Commission et présider l'Eurogroupe, comme le permettent les traités actuels.

En 2018, sept chambres⁷¹ ont présenté 15 avis sur le train de mesures. La plupart des parlements nationaux conviennent que la stabilité de l'Union économique et monétaire revêt un intérêt stratégique de l'Union et ont soutenu le train de mesures sur le fond, estimant toutefois que certaines des propositions devaient être clarifiées. La plupart des chambres ont soutenu la création d'un poste de ministre européen de l'économie et des finances, avec quelques inquiétudes quant à l'éventuelle modification des traités de l'Union européenne qui serait nécessaire pour y parvenir. Certaines craignaient que l'approfondissement de l'Union économique et monétaire n'aboutisse à un transfert de compétences du niveau national vers l'Union européenne, notamment dans le domaine fiscal et dans celui de la surveillance du secteur bancaire.

Dans ses réponses, la Commission a admis que plusieurs propositions du train de mesures restaient encore à développer. Plus précisément, plusieurs propositions mentionnées dans la communication de la Commission intitulée «De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union» ont été présentées parallèlement aux propositions de la Commission relatives au prochain cadre financier pluriannuel. La Commission s'est félicitée de l'avis des parlements nationaux selon lequel la stabilité de l'Union économique et monétaire est un intérêt stratégique de l'Union européenne.

La Commission a également pris note du scepticisme de certains parlements nationaux quant à l'idée d'un ministre européen de l'économie et des finances. Toutefois, elle a estimé que la création de ce poste contribuerait à accroître l'efficacité et la responsabilité démocratique de la gouvernance économique dans la zone euro et dans l'Union européenne dans son ensemble.

- *Une nouvelle donne pour les consommateurs*⁷²

Conformément aux objectifs de la «nouvelle donne pour les consommateurs» annoncée par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, la Commission a adopté, le 11 avril 2018, une communication et deux propositions de directives visant à améliorer le respect de la législation de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs, à la moderniser à la lumière de l'évolution du marché et, s'il y a lieu, à alléger les charges des entreprises. En ce qui concerne le respect de la législation, ces propositions améliorent la procédure d'action en cessation déjà existante, qui permet à des entités qualifiées dûment désignées de protéger les intérêts collectifs des consommateurs, et la complètent par un

⁷¹ La *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Senát* tchèque (quatre avis), le *Bundesrat* allemand (deux avis), les *Cortes Generales* espagnoles, la *Camera dei Deputati* italienne (cinq avis), le *Senato della Repubblica* italien, et le *Senat* roumain.

⁷² COM(2018) 183, 184 et 185.

mécanisme de recours collectif. Les propositions harmonisent également les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction au droit de la consommation, en particulier en cas d'infractions transfrontalières de grande ampleur, et prévoient le droit de recours pour les victimes de pratiques commerciales déloyales. En ce qui concerne la modernisation du droit de la consommation de l'Union européenne, les propositions renforcent la transparence des transactions en ligne et étendent la protection des consommateurs lorsqu'ils utilisent des services «gratuits».

Huit chambres⁷³ ont présenté 11 avis, dont trois avis motivés⁷⁴.

Alors que la plupart des chambres ont soutenu les efforts de la Commission visant à moderniser la législation en matière de protection des consommateurs, plusieurs chambres ont exprimé des réserves quant aux règles proposées concernant le renforcement des sanctions, notamment en ce qui concerne l'affectation des recettes provenant des amendes et le droit à réparation des victimes de pratiques commerciales déloyales. Certaines chambres ont également critiqué les modifications proposées au droit de rétractation, à la double qualité des produits, au démarchage à domicile non sollicité et aux excursions commerciales. En ce qui concerne les actions représentatives, plusieurs chambres ont suggéré de clarifier certaines définitions (telles que les intérêts collectifs des consommateurs) et les critères de désignation des entités qualifiées, ainsi que les règles sur la manière dont les consommateurs expriment leur volonté d'être représentés par une entité qualifiée dans le cadre d'une action représentative.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que l'harmonisation des niveaux maximum d'amende était nécessaire pour que les autorités des États membres puissent prendre des mesures d'exécution coordonnées dans le cadre du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs, tout en garantissant l'effet dissuasif de ces sanctions. Elle a ajouté que les règles proposées n'exigent pas qu'une part spécifique des fonds soit allouée à des fins de protection des consommateurs, ni l'objet exact de l'allocation. Elle a également précisé que sa proposition était neutre quant à la manière de garantir que le consommateur est couvert par une action représentative («opt-in» ou «opt-out»), le cas échéant, et laissait donc aux États membres le choix de l'approche à adopter.

- *Autorité européenne du travail et accès à la protection sociale*⁷⁵

Le 13 mars 2018, la Commission a adopté le train de mesures en faveur de l'équité sociale. Il se compose d'une proposition de règlement établissant une Autorité européenne du travail et d'une proposition de recommandation du Conseil visant à améliorer l'accès à la protection sociale des travailleurs et des indépendants, afin de tenir ses engagements dans le cadre du socle européen des droits sociaux et de soutenir des marchés du travail équitables et performants.

En 2018, neuf chambres⁷⁶ ont présenté 11 avis, dont un avis motivé⁷⁷. La plupart des avis concernaient la proposition relative à l'Autorité européenne du travail.

⁷³ Le *Bundesrat* autrichien (deux avis) la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Senát* tchèque (deux avis), le *Bundesrat* allemand (deux avis), le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaţilor* roumaine, et le *Riksdag* suédois.

⁷⁴ Émanant du *Bundesrat* autrichien [deux avis motivés, l'un concernant le COM(2018) 184 et l'autre concernant le COM(2018) 185], et du *Riksdag* suédois [un avis concernant à la fois le COM(2018) 184 et le COM(2018) 185].

⁷⁵ COM(2018) 131 et 132 du 13 mars 2018.

Plusieurs chambres ont mis en doute la valeur ajoutée de l’Autorité proposée et la répartition des compétences entre les autorités nationales et les agences européennes, soulignant l’importance du respect des différents modèles nationaux des marchés de l’emploi et des compétences des États membres dans le domaine social et de l’emploi. Certaines chambres ont exprimé des réserves quant à la collecte de données statistiques et aux inspections conjointes ou ont demandé des éclaircissements sur la manière dont les différends seraient réglés entre l’Autorité proposée et les États membres. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au fait que la proposition de protection sociale, ainsi que d’autres mesures, pourraient faire pression sur les systèmes de protection sociale des États membres afin qu’ils évoluent.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que les mesures proposées visaient à aider les États membres à relever les défis posés par l’accroissement de la mobilité en Europe. Elle a également précisé que les tâches de l’Autorité proposée consisteraient à aider les autorités nationales dans leurs activités opérationnelles en matière de mobilité transfrontalière de la main-d’œuvre et de coordination de la sécurité sociale et non à prendre en charge ou à dupliquer leurs tâches. L’Autorité proposée créerait un conseil de médiation chargé de traiter les différends entre les États membres sur tous les aspects de la mobilité de la main-d’œuvre. Toutefois, la Cour de justice resterait la seule institution compétente pour interpréter le droit de l’Union.

La Commission a expliqué que les inspections conjointes ne seraient pas obligatoires et se dérouleraient conformément au droit national des États membres concernés. Elle a également assuré aux parlements nationaux qu’en ce qui concerne la collecte de données et l’échange d’informations, l’Autorité proposée suivrait les principes du cadre d’interopérabilité pertinent.

En ce qui concerne la proposition relative à la protection sociale, la Commission a souligné que la recommandation proposée apporterait la souplesse nécessaire pour résoudre les problèmes d’accès à la protection sociale, tout en reconnaissant pleinement la diversité des structures institutionnelles des États membres.

- *L’avenir de l’apprentissage*⁷⁸

Le 17 janvier 2018, la Commission a adopté trois initiatives visant à améliorer les compétences clés et les aptitudes numériques des Européens, ainsi qu’à promouvoir des valeurs communes et à sensibiliser les élèves au fonctionnement de l’Union européenne. Les propositions visent à promouvoir le développement de compétences clés (par exemple, la lecture et l’écriture, les langues ou les compétences civiques et numériques) dans les systèmes éducatifs pour les personnes de tous âges, à mieux utiliser les technologies numériques pour l’enseignement et l’apprentissage, à développer les aptitudes numériques nécessaires pour vivre et travailler à une époque où le numérique évolue rapidement et à aider les États membres à promouvoir des valeurs communes et à construire des systèmes d’éducation et de formation inclusifs et de haute qualité à tous les niveaux de l’enseignement.

En 2018, cinq chambres⁷⁹ ont présenté 11 avis sur le train de mesures en matière d’éducation. En général, ces avis ont accueilli favorablement les propositions de la Commission.

⁷⁶ Le Sénat tchèque (deux avis), les Cortes Generales espagnoles, le Senato della Repubblica italien, le Sejm polonais, le Senat polonais, l’Assembleia da República portugaise (deux avis), la Camera Deputaţilor roumaine, le Senat roumain, le Riksdag suédois.

⁷⁷ Émanent du Riksdag suédois et concernant le COM(2018) 131.

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 et 24 du 17 janvier 2018.

Certaines chambres ont rappelé à la Commission que la responsabilité en matière d'éducation incombe exclusivement aux États membres et ont insisté sur le fait que le rôle de l'Union ne devrait pas viser à aller au-delà de recommandations juridiquement non contraignantes et/ou ont demandé un examen approfondi de la valeur ajoutée européenne et de la charge administrative que les propositions pourraient générer. D'autres chambres ont demandé un renforcement du lien entre l'éducation et le secteur des entreprises et des clarifications supplémentaires sur la certification des compétences numériques.

Dans ses réponses, la Commission a rassuré les parlements nationaux sur le fait que les propositions ont été rédigées dans un esprit de subsidiarité et dans le plein respect des compétences des États membres dans le domaine de l'éducation. Elle a expliqué que les futurs matériels destinés à soutenir le développement de compétences clés seraient élaborés en étroite coopération avec les États membres, en tant qu'outils volontaires de soutien à l'apprentissage mutuel, et que la Commission ne délivrerait pas elle-même de qualifications ni ne validerait les compétences dans le cadre du plan d'action en matière d'éducation numérique.

Avis d'initiative conjoints

En 2018, la Commission a reçu deux avis d'initiative conjoints de parlements nationaux. Tous deux ont été signés par les six parlements/chambres des pays du groupe de Visegrad («V4»)⁸⁰. L'un concernait la coopération parlementaire V4 et l'autre l'avenir du principe de subsidiarité ainsi que de la politique en matière d'énergie et de climat de l'Union.

5. CONTACTS, VISITES, REUNIONS ET CONFERENCES

Visites/réunions de la Commission avec les parlements nationaux

Comme les années précédentes, les membres de la Commission ont effectué en 2018 de nombreuses visites aux parlements nationaux de tous les États membres et à presque toutes les chambres. De nombreuses chambres ont reçu plusieurs fois la visite du président Juncker, du premier vice-président, des vice-présidents ou des commissaires.

En outre, un nombre élevé de parlements nationaux ont envoyé des délégations à Bruxelles pour rencontrer les membres de la Commission. Au total, 140 visites et réunions ont eu lieu en 2018 (voir carte ci-dessous). Dans le cadre du processus de négociation sur le Brexit, Michel Barnier, négociateur en chef, a également rencontré la grande majorité des parlements nationaux lors de ses visites régulières dans les différents pays afin de les informer des négociations en cours et/ou de leurs résultats. Pendant toute l'année 2018, des fonctionnaires de la Commission, principalement des hauts fonctionnaires, ont assisté à plus de 80 réunions de commissions de parlements nationaux afin de discuter des aspects plus techniques de certaines propositions législatives. En outre, des agents de la Commission ont été invités à présenter des initiatives clés ou des sujets importants tels que le Brexit, le cadre financier pluriannuel ou les travaux et le suivi de la task-force «Subsidiarité» lors de 24 réunions des représentants permanents des parlements nationaux basés à Bruxelles. De plus, les responsables du Semestre européen au sein des représentations de la Commission dans les États membres ont entretenu des contacts avec les

⁷⁹ La *Poslanecká sněmovna* tchèque (trois avis), le *Senát* tchèque, le *Bundesrat* allemand (trois avis), l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaţilor* roumaine (trois avis).

⁸⁰ Avis de la *Poslanecká sněmovna* tchèque, du *Senát* tchèque, de la *Országgyűlés* hongroise, de la *Národná rada* slovaque, du *Sejm* polonais, et du *Senat* polonais.

parlements nationaux, que ce soit au sujet du Semestre européen ou d'autres questions économiques.

Réunions et conférences interparlementaires

Plusieurs réunions et conférences interparlementaires importantes ont eu lieu en 2018⁸¹, notamment la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC⁸²), la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne⁸³, la Semaine parlementaire européenne⁸⁴, la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance⁸⁵, les conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune, la politique de sécurité et de défense commune⁸⁶, et le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol⁸⁷, nouvellement établi.

Les deux réunions des présidents de la COSAC de 2018 se sont tenues, respectivement, à Sofia (Bulgarie) les 21 et 22 janvier 2018 et à Vienne (Autriche) les 8 et 9 juillet 2018. M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission, a participé aux deux. Les délégués ont examiné les priorités des deux présidences, l'avenir de l'Union européenne ainsi que les stratégies macro-régionales (à Sofia).

La LIX^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue du 17 au 19 juin 2018 à Sofia, a permis de discuter des réalisations de la présidence bulgare, de l'intégration et de la connectivité des Balkans occidentaux, du socle européen des droits sociaux et de la politique de cohésion après 2020.

⁸¹ Pour plus d'informations sur ces réunions, voir le rapport du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² La COSAC est le seul forum interparlementaire prévu par les traités, dans le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Elle se réunit généralement à deux reprises (une réunion des présidents, une plénière) dans chaque État membre assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. La Commission a un statut d'observateur au sein de la COSAC. Le site de la COSAC (<http://www.cosac.eu/fr/>) contient des rapports détaillés des réunions de la COSAC ainsi que des copies des contributions de la COSAC et des réponses de la Commission à celles-ci. Des informations sur la COSAC sont également disponibles à l'adresse suivante:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

⁸³ La Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne est organisée chaque année dans l'État membre ayant assuré la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne au second semestre de l'année précédente. La réunion de 2018 a eu lieu à Tallinn, les 23 et 24 avril 2018. Pour en savoir plus:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

⁸⁴ Lors de la Semaine parlementaire européenne, qui s'est tenue au Parlement européen les 19 et 20 février 2018, le vice-président Dombrovskis et les commissaires Oettinger et Thyssen sont intervenus. Pour en savoir plus:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Lors de cette conférence, qui s'est tenue les 17 et 18 septembre 2018 à Vienne, le commissaire Moscovici est intervenu. Pour en savoir plus:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>.

⁸⁶ Deux conférences se sont tenues respectivement du 15 au 17 février 2018 à Sofia et les 11 et 12 octobre 2018 à Vienne. La haute représentante/vice-présidente Mogherini a assisté aux deux. Pour en savoir plus:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca>

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

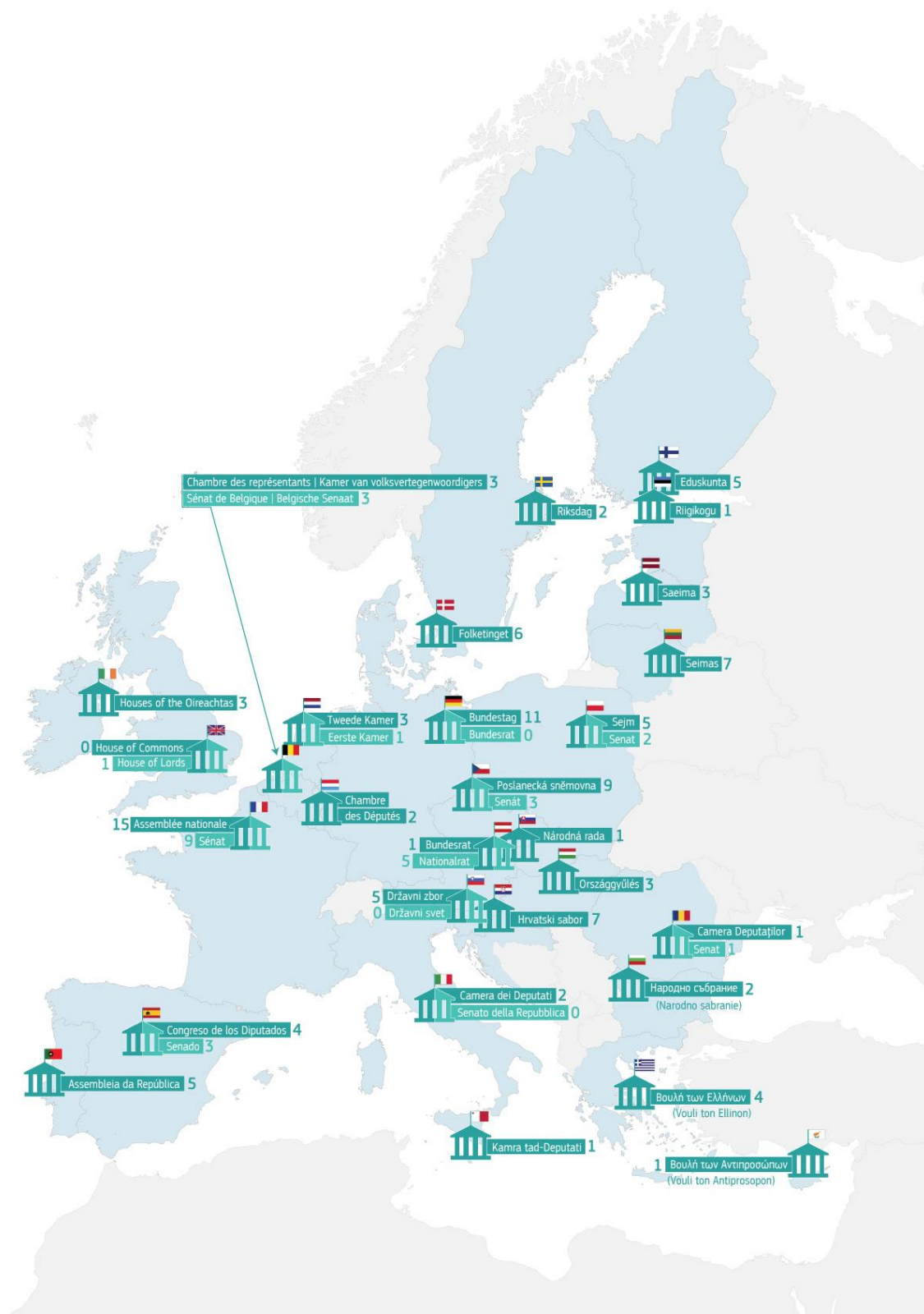
⁸⁷ Le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol a été créé en 2018 et s'est réuni deux fois, à Sofia les 18 et 19 mars avec la participation des commissaires Gabriel et King, et à Bruxelles les 24 et 25 septembre avec la participation du commissaire King.

La LX^e réunion plénière, qui s'est tenue du 18 au 20 novembre 2018 à Vienne, a été marquée par la présence du vice-président Šefčovič, qui a discuté avec les délégués de la situation actuelle de l'Union de l'énergie. Les délégués ont également examiné l'état d'avancement de la présidence autrichienne, le Brexit (ils ont exprimé leur ferme soutien au négociateur en chef de l'Union et à l'accord de retrait), la politique climatique et l'Union de l'énergie, ainsi que la transparence du processus législatif de l'Union à la lumière des prochaines élections parlementaires européennes.

La Commission a apporté des réponses écrites aux contributions adoptées par la COSAC lors de ses deux réunions plénières⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Nombre de visites et de réunions avec les parlements nationaux auxquelles ont participé les membres de la Commission en 2018 (total pour l'ensemble des États membres: 140)



6. LE ROLE DES PARLEMENTS REGIONAUX

Les parlements régionaux contribuent indirectement aux relations entre la Commission et les parlements nationaux. D'après le protocole n° 2 annexé aux traités, lorsqu'ils analysent si un projet d'acte législatif de l'Union européenne respecte le principe de subsidiarité en vue de rendre un avis motivé, les parlements nationaux doivent consulter, s'il y a lieu, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs⁸⁹. Les membres des parlements régionaux sont également représentés au sein du Comité des régions, qui exerce des activités de monitoring au moyen du réseau de monitoring de la subsidiarité et de sa plateforme en ligne REGPEX, qui est conçue pour soutenir la participation des parlements des régions ayant des pouvoirs législatifs dans le mécanisme d'alerte rapide concernant le respect du principe de subsidiarité⁹⁰.

En 2018, 95 contributions ont été soumises par des partenaires REGPEX, dont 75 provenaient de parlements régionaux. Les parlements régionaux les plus actifs ont été l'Assemblée législative régionale d'Émilie-Romagne (21 contributions), le parlement du Land de Bavière (20 contributions) et le parlement du Land de Thuringe (10 contributions). Cela montre une forte augmentation de l'activité par rapport à 2017, où seules 30 contributions de parlements régionaux (sur 66 contributions de partenaires REGPEX) avaient été enregistrées dans REGPEX. Les propositions de la Commission qui ont reçu le plus grand nombre d'observations des parlements régionaux concernaient un mécanisme de protection civile de l'Union, la révision de la directive sur l'eau potable⁹¹, les exigences minimales en matière de réutilisation de l'eau et l'évaluation des technologies de la santé⁹².

Bien que les traités ne prévoient pas explicitement une interaction directe entre la Commission et les parlements régionaux, plusieurs parlements régionaux ont également soumis leurs avis directement à la Commission en 2018. Ils ont commenté non seulement la subsidiarité, mais aussi les aspects politiques de diverses propositions de la Commission. La Commission a pris note de tous les points soulevés et les a abordés de manière globale dans ses réponses aux parlements régionaux.

L'une des tâches de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» (voir section 2.1) consiste à réfléchir à la manière de mieux associer les autorités régionales et locales à la préparation et au suivi des politiques de l'Union. Plusieurs parlements régionaux ont présenté des propositions utiles à la task-force, notamment lors de l'audition publique, et ont tenu des discussions sur ces questions au sein du groupe de travail sur la subsidiarité de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE). La task-force a encouragé les parlements nationaux, les parlements régionaux et le Comité des régions à améliorer leur communication, notamment en utilisant plus efficacement leurs outils informatiques respectifs, afin que la procédure législative et le mécanisme de contrôle de la subsidiarité reflètent mieux leurs préoccupations.

Le président Juncker a rencontré des représentants de plusieurs gouvernements et parlements régionaux au cours de l'année, notamment de la Flandre, de la Wallonie (Belgique), de la

⁸⁹ Article 6, premier alinéa, du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁹⁰ Pour plus de détails sur l'activité du Comité des régions en matière de contrôle de la subsidiarité, voir section 2.4.

⁹¹ Qui a également donné lieu à quatre avis motivés de parlements nationaux (voir section 3.2).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 et COM(2018) 51, respectivement.

Bavière, de la Rhénanie-Palatinat (Allemagne) et de la Basse Autriche (Autriche). D'autres membres de la Commission ont eu des réunions similaires.

7. CONCLUSIONS

En 2018, le nombre total d'**avis motivés** reçus par la Commission a sensiblement diminué (37, contre 52 en 2017 et 65 en 2016). Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'un nombre plus ou moins stable de propositions législatives présentées par la Commission et d'un nombre total d'avis reçus presque identique à celui de 2017. En outre, les avis motivés reçus ont couvert divers domaines d'action et aucune proposition n'a donné lieu à plus de quatre avis motivés de la part des parlements nationaux. Cela pourrait être le résultat de l'application par la Commission d'un programme d'amélioration de la réglementation éprouvé, et même renforcé, et de son engagement à intégrer les principes de subsidiarité et de proportionnalité à tous les stades de l'élaboration des politiques, à évaluer les cadres d'action existants avant de présenter des révisions législatives et à ne lancer une action au niveau européen que si sa valeur ajoutée est claire.

Le contrôle et le monitoring de la subsidiarité étaient également une priorité pour le Parlement européen et le Comité des régions, et les conclusions du Conseil européen ont souligné la nécessité d'une application intelligente des principes d'amélioration de la réglementation, y compris la subsidiarité et la proportionnalité.

La **task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”**» a mené une réflexion interinstitutionnelle sur les moyens de garantir et d'améliorer l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Son rapport final recommande une action de suivi de la part des institutions, afin de mieux associer les parlements nationaux, ainsi que les autorités régionales et locales, à la préparation et au suivi de la législation et des politiques de l'Union. La Commission a réagi aux travaux de la task-force dans deux communications, en octobre 2018 et en avril 2019. Elle a présenté une série d'actions de suivi, telles que la production de réponses globales aux avis motivés, et a poursuivi ces actions en 2019, notamment dans le cadre de son programme révisé «Mieux légiférer».

Le nombre d'avis présentés par les parlements nationaux dans le cadre du **dialogue politique** est resté élevé en 2018 (569 avis), à peu au même niveau qu'en 2017 (576), même si, plus encore que les années précédentes, quelques chambres très actives sont à l'origine d'une part importante de ces avis. La proportion relativement faible d'avis motivés (6,5 %) et, inversement, la proportion relativement élevée d'avis d'initiative ou d'avis sur des initiatives non législatives (38 %) par rapport au nombre total d'avis soumis montrent que les parlements nationaux continuent à s'intéresser à des questions allant au-delà des aspects liés à la subsidiarité des initiatives de la Commission et à apporter le plus tôt possible des contributions utiles au contenu de ces initiatives. Cela reflète le souhait des parlements nationaux d'être actifs dans le processus décisionnel européen, en plus d'influencer et de contrôler les positions européennes de leurs gouvernements.

Dans le prolongement de l'engagement pris d'emblée par cette Commission de développer ses relations avec les parlements nationaux, les membres de la Commission ont également continué à organiser des débats réguliers avec les parlements nationaux en 2018. Cela montre à quel point

les institutions européennes apprécient l'implication des parlements nationaux, qui ont un rôle crucial à jouer pour rapprocher l'Union de ses citoyens, afin de la rendre plus transparente et plus accessible.