

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.10.2010  
COM(2010) 547 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**  
**SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ**

**(17<sup>e</sup> rapport «Mieux légiférer», 2009)**

# RAPPORT DE LA COMMISSION

## SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

(17<sup>e</sup> rapport «Mieux légiférer», 2009)

### 1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 17<sup>e</sup> rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité que la Commission présente au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux conformément au protocole en la matière annexé au traité<sup>1</sup>. Il porte sur 2009, année où le traité de Nice était encore en vigueur, et explique brièvement les changements introduits par le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Comme cela a été le cas pour les rapports de 2007 et 2008, il ne traite pas des questions plus vastes relatives à une réglementation intelligente, qui sont abordées dans le cadre d'une communication spécifique sur le sujet<sup>2</sup>.

### 2. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

#### 2.1. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité

La subsidiarité et la proportionnalité sont des principes fondamentaux du droit européen, définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Dans les limites des compétences de l'Union, la subsidiarité est le principe directeur à utiliser pour définir la frontière entre les compétences des États membres et celles de l'Union européenne – autrement dit, *qui doit agir?* Si un domaine relève de la compétence exclusive de l'Union, il est évident que c'est cette dernière qui doit agir. Si la compétence est partagée entre l'Union et les États membres, le principe établit clairement une présomption en faveur des États membres qui doivent agir. L'Union ne doit intervenir que si les objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres et s'ils peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

La proportionnalité est le principe directeur à utiliser pour définir la manière dont l'Union doit exercer ses compétences, à la fois exclusives et partagées – *quelles doivent être la forme et la nature de l'action de l'UE?* L'article 5, paragraphe 4, dispose que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Toute décision doit favoriser l'option la moins restrictive.

---

<sup>1</sup> Protocole (n° 30) au traité instituant la Communauté européenne, applicable jusqu'au 30 novembre 2009 et protocole (n° 2) au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), applicable depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

<sup>2</sup> Communication de la Commission relative à une réglementation intelligente dans l'Union européenne.

## 2.2. Application, possibilité de présenter des observations et contrôle ex post

L'ensemble des institutions de l'Union sont tenues de respecter les deux principes. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que l'accord interinstitutionnel de 1993 sur la subsidiarité<sup>3</sup> contiennent davantage de précisions sur la manière dont ces deux principes doivent être appliqués. Les éléments essentiels de ce cadre sont résumés ci-dessous.

La Commission doit: procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs; énoncer dans l'exposé des motifs de chaque proposition législative les raisons permettant de conclure que la proposition respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité et tenir compte de la charge incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens. Le Parlement européen et le Conseil doivent fournir une justification au regard du principe de subsidiarité pour tout amendement entraînant une modification du champ d'intervention de l'Union<sup>4</sup>. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions expriment leur point de vue, soit au moment de leur consultation soit lorsqu'ils formulent un avis d'initiative.

Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne peut contrôler la légalité des actes des institutions du point de vue du respect du principe de subsidiarité.

### *Changements introduits par le traité de Lisbonne*

Le traité de Lisbonne a apporté plusieurs changements à la manière dont les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent être appliqués.

Le protocole révisé contient une obligation plus spécifique selon laquelle tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche permettant d'apprécier le respect de ces principes. Il ne fait plus référence aux lignes directrices relatives à l'évaluation de la conformité (telles que la vérification de la nécessité d'une action de l'UE et de la valeur ajoutée de cette action), mais la Commission continuera à employer ces dernières et recommande aux autres acteurs de faire de même.

Le traité de Lisbonne prévoit un renforcement du rôle des parlements nationaux, qui peuvent émettre un avis sur les projets de propositions législatives au regard du principe de subsidiarité. S'ils estiment que la proposition ne respecte pas ce principe, ils ont le droit d'adresser un avis à l'initiateur de la législation. En fonction du nombre d'avis négatifs, le traité prévoit deux mécanismes exposés à l'article 7 du protocole (mécanismes dits du «carton jaune» et du «carton orange»). Dans le cas où le nombre d'avis négatifs émanant des parlements nationaux représente au moins un tiers de l'ensemble des voix qui leur sont attribuées (ou un quart lorsqu'il s'agit de propositions relevant du domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière)<sup>5</sup>, le mécanisme dit du «carton jaune» s'applique. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis négatifs représentent une majorité simple, le mécanisme dit du «carton orange» s'applique. Les deux mécanismes prévoient un réexamen du projet d'acte législatif et peuvent conduire à

---

<sup>3</sup> JO C 329 du 6.12.1993, p. 132.

<sup>4</sup> Section II, point 3, de l'accord interinstitutionnel sur la subsidiarité de 1993.

<sup>5</sup> Chaque parlement national dispose de deux voix; dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

la modification ou au retrait de la proposition. Dans le cadre du mécanisme dit du «carton orange», le Parlement européen ou le Conseil peuvent également décider de ne pas poursuivre la procédure législative.

Le protocole révisé contient également une disposition relative au rôle du Comité des régions. Dans les cas où le TFUE prévoit la consultation du Comité, ce dernier peut désormais former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté. Des recours similaires peuvent être formés par un État membre ou transmis par celui-ci au nom de son parlement national.

### **3. APPLICATION DES PRINCIPES**

#### **3.1. La Commission**

Dans son travail législatif, la Commission a toujours été tenue de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Des vérifications sont désormais effectuées à trois étapes clés du processus d'élaboration des politiques:

- Une analyse préliminaire des feuilles de route qui sont publiées pour les initiatives majeures lors de l'approbation du programme de travail de la Commission. Ces feuilles de route contiennent une description préalable des initiatives programmées de la Commission et visent à permettre à tous les acteurs intéressés d'en être informés en temps utile. À partir de 2010, la Commission publie également des feuilles de route pour les initiatives non prévues dans son programme de travail mais ayant des incidences importantes.
- Une analyse plus complète du respect du principe de subsidiarité dans le cadre du processus d'analyse d'impact, en prenant en compte les avis émis lors des consultations des parties prenantes.
- Enfin, une justification au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité dans l'exposé des motifs et les considérants de chaque proposition législative.

L'analyse la plus détaillée du respect de ces principes est fournie dans les analyses d'impact. Le comité d'analyses d'impact contrôle la qualité de cette analyse. En 2009, il a formulé des recommandations concernant la subsidiarité et la proportionnalité dans 27 analyses d'impact sur 79 (soit 34 %). Dans son rapport de 2009<sup>6</sup>, le comité recommandait que les services de la Commission utilisent d'une manière plus cohérente les questions structurées relatives à l'analyse du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité figurant dans les lignes directrices révisées concernant l'analyse d'impact<sup>7</sup>.

Le comité d'analyses d'impact a demandé une meilleure analyse des principes dans des domaines tels que la politique d'asile, les migrations, la santé et la politique des consommateurs, les transports et l'énergie. À titre d'exemple, dans les analyses d'impact portant sur les propositions de *directives concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et à la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale*<sup>8</sup>, le comité a prié le service chef de file de mieux démontrer

---

<sup>6</sup> SEC(2009) 1728.

<sup>7</sup> SEC(2009) 92.

<sup>8</sup> COM(2009) 551 et COM(2009) 554.

que les coûts des mesures étaient proportionnés aux objectifs et n'allaient pas au-delà des obligations découlant du traité et du droit international. Pour ce qui est de l'analyse d'impact concernant la *directive relative aux droits des consommateurs*<sup>9</sup>, il a prié le service chef de file de préciser de quelle manière l'harmonisation des ventes intérieures (outre celle des ventes transfrontières) respecterait le principe de subsidiarité. En ce qui concerne la *directive relative aux soins de santé transfrontaliers*<sup>10</sup>, il a souligné la nécessité de préciser le niveau d'intervention approprié lors de l'application de définitions telles qu'un «traitement adéquat» et un «délai acceptable». En ce qui concerne la *directive sur la performance énergétique des bâtiments*<sup>11</sup>, le comité a recommandé que le service chef de file renforce l'analyse coûts-bénéfices en vue de démontrer la valeur ajoutée de mesures telles que la diminution du seuil à partir duquel s'appliquent les exigences en matière de performance énergétique pour les rénovations importantes et un système obligatoire d'étalonnage pour les bâtiments neufs. Les recommandations du comité d'analyses d'impact ont aidé les services de la Commission à améliorer l'analyse de la subsidiarité et ont entraîné l'introduction, dans certaines propositions, de modifications permettant de garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (voir section 4).

### 3.2. Les parlements nationaux<sup>12</sup>

Depuis 2006, la Commission transmet de sa propre initiative toutes les nouvelles propositions aux parlements nationaux et a mis en place une procédure visant à répondre à leurs avis<sup>13</sup>. Elle a reçu 250 avis en 2009, contre 115 en 2007. Environ 10 % des avis contenaient des observations relatives à la subsidiarité et/ou à la proportionnalité et, dans la plupart des cas, seule une chambre nationale avait émis un avis<sup>14</sup>. Les chambres qui ont manifesté un intérêt particulier pour les questions de subsidiarité sont le Sénat français, le *Bundesrat* autrichien, le *Bundesrat* allemand, ainsi que les Parlements néerlandais, portugais et grec. Certains avis n'émettaient pas de doutes concernant le respect du principe de subsidiarité en tant que tel, mais indiquaient que la justification de la Commission n'était pas suffisante.

#### *Exercices pilotes relatifs à la subsidiarité menés par la COSAC*

Au cours des trois dernières années, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) a mené des exercices pilotes visant à stimuler le mécanisme de contrôle de la subsidiarité introduit par le traité de Lisbonne. Ces exercices pilotes ont permis aux parlements nationaux d'améliorer et d'expérimenter leurs mécanismes institutionnels. En 2009, la COSAC a mené trois exercices de ce type concernant les propositions de la Commission relatives aux *normes des organes humains destinés à la transplantation*<sup>15</sup>, au *droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales*<sup>16</sup> et aux *actes en matière de successions*<sup>17</sup>. Dans tous les cas, la grande majorité des chambres participantes ont confirmé que les propositions respectaient le

---

<sup>9</sup> COM(2008) 614.

<sup>10</sup> COM(2008) 414.

<sup>11</sup> COM(2008) 780.

<sup>12</sup> Voir également le rapport de la Commission sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux [COM(2010) 291].

<sup>13</sup> COM(2006) 211.

<sup>14</sup> Voir l'annexe I pour la liste des initiatives concernées.

<sup>15</sup> COM(2008) 818.

<sup>16</sup> COM(2009) 338.

<sup>17</sup> COM(2009) 154.

principe de subsidiarité et seul un nombre négligeable d'entre elles émettaient des doutes à cet égard (le nombre d'avis négatifs était respectivement de un, trois et un).

### 3.3. Le Parlement européen et le Conseil

Au Parlement européen, ce sont les comités chargés d'un dossier législatif spécifique ainsi que la commission des affaires juridiques qui veillent à la conformité des projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité<sup>18</sup>. Au Conseil, le respect des principes de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité incombe au comité des représentants permanents des États membres (Coreper)<sup>19</sup>.

### 3.4. Le Comité des régions

Le réseau de monitoring de la subsidiarité (RMS) du Comité des régions, qui opère par l'intermédiaire d'un site Internet interactif<sup>20</sup>, a vu le nombre de ses membres augmenter de 20 % en 2009, pour arriver à 111 partenaires. Le RMS permet à ses membres de participer aux consultations du Comité concernant les nouvelles initiatives de l'UE. Il a également engagé deux consultations visant à intégrer les points de vue locaux et régionaux dans les travaux d'analyse d'impact de la Commission<sup>21</sup>. En 2009, le premier plan d'action du RMS a été lancé en vue de définir les meilleures pratiques liées à l'application du principe de subsidiarité dans les régions et les villes d'Europe dans certains domaines d'action (immigration, changement climatique, politiques sociales, politique dans le domaine de la santé et innovation). Compte tenu du nouveau rôle conféré au Comité des régions par le traité de Lisbonne, le Comité a adapté son règlement intérieur<sup>22</sup> et, à partir de 2010, tous ses avis feront explicitement référence aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

### 3.5. La Cour de justice

Le rapport de 2008 sur la subsidiarité mentionnait le *règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile*<sup>23</sup>, la High Court of Justice (England & Wales) ayant demandé à la Cour de justice de l'Union européenne si ce règlement violait les principes de proportionnalité et/ou de subsidiarité en imposant un prix maximal pour les appels en itinérance effectués dans un autre État membre. À la suite des conclusions de l'avocat général de novembre 2009, la Cour a rendu son arrêt en juin 2010. Elle a confirmé que le règlement était proportionné à l'objectif visant à protéger les consommateurs contre des prix élevés et se justifiait eu égard au principe de subsidiarité, étant donné qu'il est nécessaire d'assurer le fonctionnement harmonieux du marché intérieur des services d'itinérance. Dans ses conclusions, la Cour a souligné le fait qu'avant de proposer le règlement, la Commission avait pris en compte, dans son analyse d'impact, l'efficacité et les incidences économiques d'une réglementation du marché de détail, du marché de gros ou des deux.

---

<sup>18</sup> Règlement du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20100705+TOC+DOC+XML+V0//FR>

<sup>19</sup> Décision 2004/338/CE, Euratom du Conseil du 22 mars 2004 portant adoption de son règlement intérieur (JO L 106 du 15.4.2004, p. 22).

<sup>20</sup> <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

<sup>21</sup> Réduction des inégalités en matière de santé dans l'UE et révision de la directive sur l'eau potable. JO L 6 du 9.1.2010, p. 14.

<sup>23</sup> Affaire C-58/08 Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform relative au règlement (CE) n° 717/2007.

#### 4. PRINCIPAUX CAS OÙ DES PRÉOCCUPATIONS ONT ÉTÉ EXPRIMÉES QUANT AU RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Cette section du présent rapport fait un tour d'horizon des propositions de la Commission ayant suscité chez les colégislateurs et les parties prenantes le plus de débats concernant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Certains de ces cas ont déjà été mentionnés dans les rapports précédents et leur examen s'est poursuivi en 2009.

##### *Directive sur les redevances de sûreté aérienne*<sup>24</sup>

Cette proposition établit des principes communs que les États membres et les autorités aéroportuaires sont tenus de respecter en matière de recouvrement des coûts de sûreté aérienne. Son objectif est d'éviter les distorsions de concurrence. La Commission a vérifié la proportionnalité des différentes mesures dans le cadre du processus d'analyse d'impact. À la suite de ce dernier, certains éléments ont été retirés de la proposition finale, tels que le guichet unique obligatoire en matière de sûreté. La Commission s'est également abstenue dans cette proposition de réglementer la manière dont les mesures de sûreté devraient être financées, laissant aux États membres le soin d'en décider. Le Parlement européen souhaitait renforcer la directive en exigeant que les mesures de sûreté, telles que celles ayant pour but de protéger les citoyens contre les actes terroristes, soient financées par des fonds publics et non par les passagers<sup>25</sup>. Bien que le Parlement ait également proposé d'inclure tous les aéroports commerciaux, au Conseil plusieurs États membres ont proposé de limiter le champ d'application de la directive aux aéroports dont le trafic annuel de passagers dépasse un certain seuil, afin de garantir que les coûts de mise en conformité sont proportionnés aux objectifs de l'initiative<sup>26</sup>. Aucun accord politique n'a pu être trouvé à ce jour.

##### *Directive sur la performance énergétique des bâtiments*<sup>11</sup>

La Commission a proposé une refonte de la directive dans le cadre de la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique en novembre 2008. D'une manière générale, toutes les institutions ont accueilli favorablement cette initiative, mais les points de vue divergeaient quant au contenu et au niveau d'ambition adéquats de l'intervention de l'UE.

En 2009, la Commission a reçu des avis émanant des deux chambres du Parlement néerlandais. L'avis de la première chambre était positif, mais la deuxième chambre affirmait que la proposition violait le principe de subsidiarité car, selon elle, il appartenait aux États membres de déterminer de quelle manière et dans quels secteurs les objectifs nationaux en matière de climat devaient être atteints.

Le Parlement européen a proposé des amendements qui augmentaient le niveau d'ambition de la proposition, dont une condition selon laquelle, à partir de 2019, la consommation d'énergie des bâtiments neufs devrait être nulle<sup>27</sup>. Au Conseil, plusieurs États membres craignaient que le niveau d'ambition ne soit trop élevé: «plusieurs amendements proposés par le Parlement européen paraissent à première vue trop ambitieux et irréalistes»<sup>28</sup>. Ils étaient d'avis que le fait

---

<sup>24</sup> COM(2009) 217.

<sup>25</sup> Communiqué de presse du 1<sup>er</sup> mars 2010, réf. 20100301IPR69737.

<sup>26</sup> Communiqué de presse du 18 décembre 2009, réf. PRES/09/373.

<sup>27</sup> Position du PE, 1<sup>e</sup> lecture, réf. P6\_TA(2009)0278.

<sup>28</sup> Document 8989/09 du Conseil.



de définir les bâtiments dont les émissions de dioxyde de carbone sont faibles ou nulles et de fixer des objectifs quantitatifs posait des problèmes de subsidiarité et entraînait des coûts supplémentaires et des charges administratives disproportionnées. Un compromis a été adopté en novembre 2009: tous les bâtiments neufs devront respecter des normes élevées en matière de performance énergétique et une part significative de leur approvisionnement énergétique devra provenir des énergies renouvelables après la fin de l'année 2020. Il appartient à chaque État membre de définir les normes requises en vue d'atteindre ces objectifs.

#### *Directive sur l'égalité de traitement en dehors de la sphère de l'emploi*<sup>29</sup>

Cette proposition a été adoptée par la Commission en 2008 en vue d'étendre la protection contre la discrimination fondée sur l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions en dehors de la sphère de l'emploi; elle a été examinée dans le rapport de 2008 sur la subsidiarité. Pour respecter le principe de subsidiarité, la Commission a établi une distinction claire entre les compétences de l'UE et celles des États membres, afin d'exclure du champ d'application de la directive les questions qui risquaient d'être considérées comme relevant des compétences nationales. Alors que la proposition de la Commission indiquait, entre autres, que «la présente directive est sans préjudice des législations nationales relatives à l'état matrimonial ou familial et aux droits en matière de procréation», la commission des affaires juridiques du Parlement européen a toutefois estimé que les limites d'application de la disposition communautaire et de la disposition nationale dans les domaines du droit de la famille, du mariage et de la procréation devaient être précisées davantage<sup>30</sup>. Au Conseil, certains États membres ont formulé des questions liées au respect du principe de subsidiarité et d'autres ont fait part de leur préoccupation quant aux coûts administratifs et financiers de cette directive, évoquant notamment la possibilité que ces coûts ne soient pas proportionnés aux objectifs. L'examen de cette proposition dans le cadre des présidences suédoise et espagnole en 2009 et 2010 a permis de définir plus précisément le champ d'application de la mesure proposée et de fournir des références plus détaillées concernant la répartition des compétences entre les États membres et l'UE, mais aucun accord politique n'a encore été trouvé.

#### *Directive relative à la protection des sols*<sup>31</sup>

Les débats portant sur cette proposition ont été évoqués dans les rapports de 2007 et 2008 sur la subsidiarité; ils se sont poursuivis en 2009. La proposition de la Commission a été soutenue par le Parlement européen, mais bloquée au Conseil par une minorité de blocage, certaines délégations s'y opposant pour non-respect du principe de subsidiarité et d'autres en raison des charges administratives et des coûts prévus. D'autres États membres sont d'avis qu'une action au niveau de l'UE est nécessaire, notamment parce que l'état du sol a une incidence sur le changement climatique et la biodiversité, qui ont tous deux des effets transfrontières. Ce dossier a constitué une priorité de la présidence espagnole au cours du premier semestre de 2010, mais aucun consensus n'a encore pu être atteint.

---

<sup>29</sup> COM(2008) 426.

<sup>30</sup> Avis de la commission des affaires juridiques (13.2.2009) pour la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.

<sup>31</sup> COM(2006) 232.

## *Directive relative aux soins de santé transfrontaliers*<sup>10</sup>

La Commission a présenté sa proposition de directive en 2008. Bien que les États membres soient responsables au premier chef de leurs systèmes de soins de santé, une action au niveau de l'UE s'est révélée nécessaire à la suite d'un certain nombre d'arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne dans ce domaine. La Commission a reçu sept avis de chambres de parlements nationaux, dont trois exprimaient des préoccupations ayant trait à la subsidiarité, au motif que la proposition était susceptible de remettre en cause la capacité des États membres à planifier et à financer les services de soins de santé. Des questions similaires ont été soulevées lors de l'examen de la proposition au Parlement européen, qui a toutefois adopté cette dernière en première lecture en avril 2009.

Le Conseil est parvenu à un accord politique le 8 juin. Cet accord renforce les dispositions qui permettent aux États membres de développer des systèmes de soin de santé avec «autorisation préalable» dans un autre État membre et de refuser une telle autorisation. Par ailleurs, la comitologie n'est plus prévue pour les mesures relatives à la santé en ligne (eHealth), contrairement à ce que prévoyait la proposition initiale de la Commission. Cela reflète les préoccupations des États membres quant à la nécessité de contrôler les flux de patients et de garantir la planification et l'équilibre financier de leurs systèmes de santé<sup>32</sup>.

## *Mobilité urbaine*

En 2007, la Commission a adopté un livre vert intitulé «*Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*»<sup>33</sup> afin de déterminer de quelle façon l'UE devait intervenir dans ce domaine. Dans sa résolution sur le livre vert, le Parlement européen a affirmé que l'UE ne devait pas légiférer, mais qu'elle avait un rôle à jouer dans l'élaboration d'une approche européenne et dans l'intégration des besoins liés au transport urbain dans les autres domaines d'action. En 2009, le Parlement a également adopté une résolution d'initiative qui soulignait le fait que les autorités locales ne pouvaient généralement pas relever les défis de la mobilité urbaine sans une coordination au niveau européen. Il proposait que la Commission fournisse des études et un cadre juridique, finance la recherche et favorise l'échange de bonnes pratiques<sup>34</sup>. Toutefois, dans son avis concernant le rapport de 2009 sur la subsidiarité<sup>35</sup>, le *Bundesrat* allemand estimait que certaines mesures du livre vert n'étaient pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, des mesures au niveau des États membres étant suffisantes. Cet avis contrastait avec la charte de Leipzig établie par la présidence allemande de l'UE<sup>36</sup> qui, tout en précisant que la politique de développement urbain devrait être décidée au niveau national, régional ou local, considérait l'action de l'UE comme ayant une valeur ajoutée en matière d'échange de bonnes pratiques et de soutien à la recherche urbaine.

La Commission a adopté le *plan d'action pour la mobilité urbaine*<sup>37</sup> en septembre 2009. Le processus d'analyse d'impact a contribué à axer les actions sur l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Le Comité économique et social européen a accueilli favorablement ce plan, mais a demandé que les compétences et les responsabilités de l'UE soient plus

---

<sup>32</sup> Document 15181/09 du Conseil.

<sup>33</sup> COM(2007) 551.

<sup>34</sup> Observatoire législatif du PE, réf. INI/2008/2041.

<sup>35</sup> Drucksache 745/09 (Beschluss).

<sup>36</sup> Charte de Leipzig sur la ville européenne durable et agenda territorial de l'Union européenne.

<sup>37</sup> COM(2009) 490.

clairement définies<sup>38</sup>. Le Comité des régions a soutenu le plan d'action en précisant que les mesures ne remettaient pas en cause le principe de subsidiarité<sup>39</sup>. Le Conseil a pris en considération ledit principe, a accueilli favorablement le plan d'action et a demandé à la Commission d'inclure dans le futur livre blanc sur la politique européenne des transports des objectifs et des politiques relatifs à la mobilité urbaine<sup>40</sup>.

#### *Directive relative aux normes des organes humains destinés à la transplantation*<sup>15</sup>

La proposition de la Commission, adoptée en 2008, visait à ce que les organes humains utilisés à des fins de transplantation répondent à des exigences fondamentales de qualité et de sécurité. La COSAC a procédé à un «contrôle de subsidiarité» et 23 avis sur les 27 reçus étaient positifs. Le *Bundesrat* autrichien a constaté une violation du principe de subsidiarité. Le *Bundestag* allemand, la Chambre des Communes britannique et la *Tweede Kamer der Staten-generaal* des Pays-Bas ont signalé que l'analyse de la subsidiarité effectuée par la Commission ne constituait pas une base suffisante pour leur permettre de parvenir à une conclusion. En outre, le *Bundesrat* allemand et le *Senato della Repubblica* italien ont estimé que certaines dispositions allaient peut-être au-delà des compétences de l'Union. Les colégislateurs n'ont cependant pas relevé de problèmes similaires et les États membres du Conseil ont apporté un soutien politique à la directive, qui a été adoptée par le Parlement européen en première lecture.

#### *Directive relative aux droits des consommateurs*<sup>9</sup>

La proposition de la Commission visait à simplifier le cadre réglementaire de l'UE en matière de protection des consommateurs en fusionnant quatre directives relatives aux droits des consommateurs et en harmonisant complètement les droits essentiels de ces derniers en vue de réduire la fragmentation juridique.

Cinq des six avis émanant des chambres de parlements nationaux parvenaient à la conclusion que l'harmonisation complète de certains droits serait contraire au principe de subsidiarité, étant donné qu'elle ne permettrait pas l'application du droit national, qui prévoit dans certains cas un niveau supérieur de protection des consommateurs. Au Parlement européen, on s'est demandé si le degré de fragmentation juridique entre États membres justifiait une action au niveau de l'UE et si une harmonisation complète ne serait pas trop restrictive<sup>41</sup>. Au Conseil, une majorité d'États membres ont exprimé leur préférence pour une harmonisation mixte et flexible<sup>42</sup>. Pour vaincre les réticences face à l'harmonisation complète, la Commission a suggéré qu'une solution envisageable était d'axer cette harmonisation sur les questions revêtant le plus d'intérêt pour le marché intérieur, telles que les règles relatives aux contrats à distance et hors établissement<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Note d'information TEN/414 - CESE 36/2010.

<sup>39</sup> Avis sur le plan d'action pour la mobilité urbaine, COTER-V-003.

<sup>40</sup> Conclusions du Conseil sur le plan d'action pour la mobilité urbaine, 3024<sup>e</sup> réunion du Conseil «Transports, télécommunications et énergie», Luxembourg, 24 juin 2010.

<sup>41</sup> Communiqué de presse du 17 mars 2010, réf. 20100317IPR70798.

<sup>42</sup> Communiqué de presse du 25 mai 2010, réf. MEMO/10/212.

<sup>43</sup> Communiqué de presse du 15 mars 2010, réf. SPEECH/10/91.

## 5. CONCLUSIONS

La majorité des propositions de la Commission ont été adoptées par les colégislateurs sans avoir suscité de débats majeurs en matière de subsidiarité et de proportionnalité. Pour ces propositions, le respect de ces principes n'a vraisemblablement pas été mis en doute. Cependant, l'analyse susmentionnée révèle que, lorsque c'est le cas, les points de vue des acteurs concernés divergent fortement, non seulement entre les différentes institutions, mais également au sein de celles-ci, et parfois même entre les différents acteurs d'un même État membre.

Le débat sur la subsidiarité et la proportionnalité sera encore enrichi du fait du rôle accru conféré aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne. La Commission s'est engagée à renforcer ses relations avec ces derniers dans le cadre du dialogue politique mis en place depuis 2006, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité constituant un élément essentiel de ce processus. Un aperçu du mode de fonctionnement de ce mécanisme sera présenté dans le prochain rapport sur la subsidiarité<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En juin 2010, la Commission avait transmis dix-neuf propositions aux parlements nationaux et avait reçu quatre avis motivés.

## ANNEXE I

### Liste des initiatives de la Commission ayant fait l'objet d'avis de parlements nationaux contenant des observations relatives à l'analyse de la subsidiarité ou de la proportionnalité

1. Directive relative aux soins de santé transfrontaliers [COM(2008) 414]
2. Directive relative aux droits des consommateurs [COM(2008) 614]
3. Directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques [COM(2008) 543]
4. Décision relative aux infrastructures critiques [COM(2008) 676]
5. Directive établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire [COM(2008) 790]
6. Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile [COM(2008) 815]
7. Livre vert sur les recours collectifs [COM(2008) 794]
8. Directive sur la performance énergétique des bâtiments [COM(2008) 780]
9. Communication relative à des marchés publics pour un environnement meilleur [COM(2008) 400]
10. Directive concernant la lutte contre le retard de paiement [COM(2009) 126]
11. Décision relative aux abus sexuels et à la pédopornographie [COM(2009) 135]
12. Programme de Stockholm [COM(2009) 262]
13. Communication concernant la méthode de production des statistiques de l'Union européenne [COM(2009) 404]
14. Livre vert sur la mobilité à des fins d'apprentissage [COM(2009) 329]
15. Règlement sur la prévention des accidents dans l'aviation civile [COM(2009) 611]
16. Plan d'action pour la mobilité urbaine [COM(2009) 490]
17. Directive relative à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur sanitaire [COM(2009) 577]
18. Communication relative à une programmation conjointe de la recherche [COM(2008) 468]