



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.7.2012  
COM(2012) 373 final

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

**(19<sup>e</sup> rapport «Mieux légiférer», 2011)**

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

### **SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ**

**(19<sup>e</sup> rapport «Mieux légiférer», 2011)**

#### **1. INTRODUCTION**

Le présent document constitue le 19<sup>e</sup> rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'UE. Il est présenté conformément à l'article 9 du protocole (n<sup>o</sup> 2) sur l'application de ces principes (ci-après le «protocole»), annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Comme pour les années précédentes, le rapport met l'accent sur la manière dont ces principes sont mis en œuvre par les différents organes et institutions de l'UE, la Commission, le Parlement européen, le Conseil et le Comité des régions, et présente de manière plus détaillée certaines initiatives et propositions législatives de la Commission qui ont posé des problèmes de subsidiarité au cours de l'année 2011. Il examine également la façon dont le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, qui, en vertu de l'article 12 du TUE et du protocole, confère aux parlements nationaux un rôle particulier dans le contrôle du principe de subsidiarité, a évolué depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Étant donné les liens étroits qui existent entre les mécanismes de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission, ce rapport doit être considéré comme complémentaire du rapport annuel de la Commission pour 2011 sur les relations avec les parlements nationaux<sup>1</sup>.

#### **2. MANIÈRE DONT LES INSTITUTIONS APPLIQUENT CES PRINCIPES**

Les décisions concernant l'opportunité d'une action au niveau de l'UE (subsidiarité) et, si c'est le cas, la forme que cette action pourrait prendre (proportionnalité) sont indispensables à une réglementation intelligente<sup>2</sup>. Chaque institution et organe de l'Union européenne sont tenus de respecter les deux principes.

Il est important de procéder à une évaluation attentive des principes de subsidiarité et de proportionnalité au cours de la phase pré-législative afin que les propositions soient conçues de façon appropriée. Au cours de la phase post-législative, la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur la légalité de la législation adoptée. À ce jour, la Cour n'a annulé aucune mesure pour violation du principe de subsidiarité.

Il est impératif d'assurer la transparence des arguments sur la subsidiarité et la proportionnalité, afin que les différents acteurs institutionnels et le grand public puissent débattre de manière constructive de la validité de chaque proposition. Par conséquent,

---

<sup>1</sup> COM(2012) 375.

<sup>2</sup> Les différents aspects de la réglementation intelligente sont traités plus en détail dans la communication de la Commission COM(2010) 543.

conformément à l'article 5 du protocole et quelle que soit l'origine de l'initiative, tout projet d'acte législatif devrait comporter une «fiche» contenant des éléments circonstanciés permettant aux parties intéressées d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Même s'il est impossible d'apprécier la subsidiarité d'une façon automatique en se référant à des critères opérationnels, la Commission continue à utiliser la vérification de la «nécessité» et de la «valeur ajoutée de l'action de l'UE» dans son cadre analytique et recommande aux autres parties de faire de même.

## 2.1. La Commission

En tant qu'auteur de propositions législatives de par son droit d'initiative, la Commission s'emploie à veiller à ce que les bonnes décisions quant à l'opportunité et la manière de proposer une action au niveau de l'UE soient prises à un stade précoce de l'élaboration des politiques.

Les feuilles de route<sup>3</sup> publiées pour toutes les initiatives majeures exposent les intentions de la Commission et comprennent une première justification au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces idées sont vérifiées ultérieurement au cours de la consultation des parties prenantes et de la procédure d'analyse d'impact. La «fiche subsidiarité» pour chaque proposition d'acte législatif, prévue par l'article 5 du protocole, est présentée dans l'exposé des motifs et son contenu est rappelé dans les considérants de la proposition. Les analyses d'impact, qui sont établies pour les propositions ayant des incidences importantes, fournissent l'analyse la plus détaillée de la subsidiarité et de la proportionnalité. La qualité de cette analyse est systématiquement contrôlée par le comité d'analyses d'impact.

En 2011, ce dernier a continué d'évaluer la valeur ajoutée de l'action de l'UE dans le cadre de son contrôle de la qualité des analyses d'impact. Même si le nombre de ses recommandations concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité a légèrement diminué par rapport à 2010, celles-ci sont néanmoins apparues dans un nombre important d'avis (43 %). Le comité a souvent demandé de mieux justifier la nécessité d'agir au niveau de l'UE, et notamment:

— d'apporter davantage d'éléments justifiant la nécessité d'une action au niveau de l'UE. En ce qui concerne l'initiative relative au *règlement extrajudiciaire des litiges*, le comité a demandé que soient mieux démontrées l'existence et l'ampleur de la défaillance du marché et sa portée pour le fonctionnement du marché intérieur. De la même manière, dans le cas de la *stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux*, le comité a réclamé que les questions relevant de la compétence de l'UE, telles que les distorsions de concurrence dans le marché intérieur, soient mieux différenciées des autres problèmes pour lesquels une action au niveau de l'État membre serait plus appropriée;

— dans certains cas, il a conclu que les éléments attestant la nécessité et la proportionnalité d'une initiative législative de l'UE étaient insuffisants, comme dans le cas de l'initiative susmentionnée sur le *règlement extrajudiciaire des litiges*, concernant laquelle il a fait valoir que les coûts et les avantages, tant au niveau européen qu'au niveau des États membres, d'un système de règlement extrajudiciaire des litiges applicable dans l'ensemble de l'Union n'apparaissaient pas de manière suffisamment claire. De la même façon, le comité a

---

<sup>3</sup> Les feuilles de route sont disponibles sur le site web de la Commission consacré à l'analyse d'impact: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

estimé, en ce qui concerne l'initiative sur *l'accès à un compte de paiement de base*, qu'il convenait d'apporter des éléments plus convaincants de la nécessité et de la proportionnalité d'un instrument contraignant de l'UE. Les services concernés de la Commission ont pris en compte les observations du comité dans le rapport final d'analyse d'impact.

## 2.2. Les parlements nationaux

Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité confère aux parlements nationaux le droit d'émettre un avis sur la question de savoir si les projets d'actes législatifs qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE respectent le principe de subsidiarité. En fonction du nombre d'avis motivés concluant qu'une proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité<sup>4</sup>, c'est-à-dire si les seuils mentionnés à l'article 7 du protocole sont atteints dans le délai de huit semaines, le mécanisme dit du «carton jaune» ou du «carton orange» peut être appliqué. Cette procédure implique le réexamen du projet d'acte législatif et peut conduire à la modification ou au retrait de la proposition.

En 2011, la Commission a reçu 64 avis motivés des parlements nationaux, soit une augmentation de 75 % par rapport à 2010, première année d'existence du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. En dépit de cette augmentation, ces 64 avis motivés ne représentent que 10 % environ des 622 avis reçus au total par la Commission en 2011 dans le cadre de son dialogue politique élargi avec les parlements nationaux.

Comme lors de la première année d'application du nouveau mécanisme de contrôle de la subsidiarité, les 64 avis motivés des parlements nationaux reçus en 2011 ont été très hétérogènes, portant sur 28 propositions différentes de la Commission. La majorité des avis motivés était centrée sur des propositions législatives dans les domaines de la fiscalité, de l'agriculture, du marché intérieur et de la justice. Les propositions qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'avis motivés concernaient l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (neuf avis), la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (six avis), le droit commun européen de la vente (cinq avis) et le règlement «OCM unique» (cinq avis). Le *Riksdag* suédois, la Chambre des Députés de Luxembourg (chambre basse) et le *Sejm* et le *Senat* polonais (chambre basse et chambre haute) ont été les parlements nationaux les plus actifs pour émettre des avis motivés.

Les seuils pour l'application de la procédure du carton jaune ou du carton orange n'ont été atteints dans aucun des cas de 2011. Les dossiers susmentionnés mis à part, la grande majorité des 28 propositions d'actes législatifs concernant lesquels les parlements nationaux ont émis des avis motivés en 2011 n'ont suscité tout au plus que trois avis motivés. En vertu de l'engagement politique qu'elle a pris à l'égard des parlements nationaux, la Commission a répondu ou prépare une réponse à chaque avis motivé dans le cadre du dialogue politique et elle en tiendra compte dans les débats et les négociations interinstitutionnels qui vont suivre.

Chaque parlement national choisit sa propre procédure interne pour l'adoption des avis motivés ainsi que la forme sous laquelle ils sont transmis à la Commission. Cela se traduit par une grande diversité des formats, de la longueur et des éléments fournis, ainsi que des acteurs

---

<sup>4</sup> Un avis motivé est un avis adressé par un parlement national à la Commission (ou au Parlement européen, au Conseil, à la Cour de justice, à la Banque centrale européenne ou à la Banque européenne d'investissement, selon l'institution qui a proposé la législation considérée), pendant la période de huit semaines mentionnée dans le protocole, mentionnant la violation du principe de subsidiarité.

associés au processus d'adoption. Vu qu'il existe, dans une certaine mesure, un chevauchement inévitable entre le dialogue politique et le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, le président Barroso a seulement demandé aux parlements nationaux dans sa lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>5</sup> «de distinguer autant que faire se peut, dans leurs avis, les aspects de la subsidiarité et les observations concernant le fond de la proposition et d'apprécier aussi clairement que possible le respect du principe de subsidiarité par la proposition». La Commission continuera d'insister sur ce dernier point dans ses contacts avec les parlements nationaux.

Hormis les aspects plus formels, le contenu des avis motivés adressés à la Commission en 2011 et le raisonnement qui les sous-tend ont été également variables. Dans plusieurs cas, les parlements nationaux ont employé des arguments de fond pour justifier le non-respect du principe de subsidiarité, comme les effets négatifs potentiels d'une mesure proposée sur la situation économique générale, tandis que d'autres ont assis leurs conclusions sur des arguments de subsidiarité et de proportionnalité ou sur une base juridique prétendument incorrecte ou non précisée. Enfin, les parlements nationaux ont parfois eu recours à un avis motivé pour exprimer leur opposition à l'utilisation proposée des actes délégués dans un certain domaine ou à l'absence de justification de la subsidiarité dans l'exposé des motifs (voir point 3.1). Ainsi que le souligne le président Barroso dans sa lettre susmentionnée, la Commission «examinera tous les avis motivés sur la compatibilité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité (...), même si les différents avis motivés invoquent des motifs différents de non-respect du principe de subsidiarité». Conformément à son interprétation du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, la Commission considère que l'élaboration d'un avis motivé sur une proposition de la Commission ainsi que les arguments sur lesquels il est fondé relèvent de la compétence exclusive de chaque parlement national.

Étant donné que certains avis motivés reçus en 2011 ont mis en évidence l'absence ou l'insuffisance des moyens de justification de la subsidiarité et que d'autres ont conclu qu'ils violaient formellement le principe de subsidiarité, la Commission rappelle qu'elle s'engage à veiller à ce que, dans toutes les propositions d'actes législatifs relevant du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, les exposés des motifs contiennent des éléments suffisants de justification de la subsidiarité.

### **2.3. Le Parlement européen et le Conseil**

Il appartient aussi aux législateurs de veiller à la conformité de la proposition aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et de fournir une justification si l'amendement qu'ils proposent influence la portée d'une action de l'UE<sup>6</sup>.

Au Conseil, c'est le Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (Coreper) qui veille au respect des principes<sup>7</sup>. Pour le Parlement européen, il existe dans son règlement intérieur une règle spécifique sur l'«examen du respect du principe de subsidiarité»<sup>8</sup>, qui prévoit que le respect du principe de subsidiarité est contrôlé par les commissions chargées des dossiers législatifs concernés, ainsi que par la commission des

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm).

<sup>6</sup> Voir l'accord interinstitutionnel sur la subsidiarité (JO C 329 du 6.12.1993, p. 132).

<sup>7</sup> Décision 2009/937/UE du Conseil (JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

<sup>8</sup> Article 38 *bis*.

affaires juridiques, et que la commission compétente pour la matière visée ne procède pas à son vote final avant l'expiration du délai de huit semaines.

Il y a également lieu de noter que le nombre de questions parlementaires relatives aux problèmes liés au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité adressées à la Commission en 2011 a été tout à fait limité (32 sur plus de 12 000). Ces questions invitaient essentiellement à étayer la conformité de certaines propositions de la Commission aux principes en question, reprenant par là, en partie, des préoccupations exprimées par d'autres institutions ou acteurs.

#### **2.4. Le Comité des régions**

Le Comité des régions (CdR) exprime son avis soit lorsqu'il est consulté, soit en adoptant un avis d'initiative. En vertu de l'article 8 du protocole, il peut aussi, conformément à l'article 263 du TFUE, contester la validité d'un acte législatif en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, mais uniquement s'il a été consulté en vertu d'une obligation prévue dans le TFUE.

Le CdR communique les résultats de son contrôle de la subsidiarité soit dans ses avis, soit par les activités du réseau de monitoring de la subsidiarité, soit, enfin, au moyen des contributions que des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs ont transmises à leur parlement national en vertu du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Les modalités de la consultation des parlements régionaux par les parlements nationaux varient d'un pays à l'autre, et, à cet égard, le délai de huit semaines pose un problème majeur. Quelques parlements régionaux ont commencé à envoyer directement à la Commission leur avis sur la subsidiarité, à titre d'information.

Bien qu'il n'ait relevé aucune violation du principe de subsidiarité en 2011, le CdR a multiplié les références à ce principe dans ses avis et prévoit d'augmenter le nombre de ses appréciations de la subsidiarité incluses dans ses avis définitifs. À cet égard, il continue d'utiliser sa grille d'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité (RMS) du CdR comptait, fin 2011, 134 partenaires, soit une augmentation sensible, notamment, au niveau des parlements et gouvernements régionaux. En 2011, ce réseau a mené des consultations ciblées sur cinq propositions de la Commission (*mécanisme pour l'interconnexion en Europe; moins de démarches administratives pour les citoyens; réexamen de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air et d'émissions; efficacité énergétique; intégration des Roms*<sup>9</sup>). Il a également lancé le second plan d'action sur la politique en matière de RTE-T destiné à recenser les bonnes pratiques en matière d'application du principe de subsidiarité dans les régions et les villes d'Europe.

2011 a aussi été marquée par la préparation de l'ouverture du site web REGPEX qui est destiné à aider les régions dotées de pouvoirs législatifs à jouer leur rôle dans le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et à être une source d'informations et d'échanges entre les

---

<sup>9</sup> COM(2011) 665, COM(2010) 747, SEC(2011) 342, COM(2011) 370 et COM(2011) 173 respectivement.

parlements régionaux et les gouvernements dans le contexte de leurs analyses de la subsidiarité. Le site web a été lancé en mars 2012<sup>10</sup>.

Enfin l'accord révisé de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions, dont les négociations ont débuté en 2011 et qui a été signé le 16 février 2012<sup>11</sup> montre la volonté de continuer à renforcer la coopération et les échanges concernant la mise en œuvre du protocole.

## **2.5. La Cour de justice**

Conformément à l'article 263 du TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour contrôler la légalité des actes législatifs au regard du respect du principe de subsidiarité. Le protocole précise que le Comité des régions ou les États membres, en leur nom ou au nom de leurs parlements nationaux, peuvent saisir la Cour.

L'arrêt *Luxembourg contre Parlement et Conseil*<sup>12</sup> a confirmé ce qui avait déjà été constaté dans l'arrêt relatif au *règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile*<sup>13</sup>, évoqué dans le rapport de 2009. Dans son examen du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Cour examine l'analyse d'impact réalisée par la Commission.

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

La présente section examine les propositions de la Commission qui ont suscité le plus de débats en ce qui concerne le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

### **3.1. Suivi des cas évoqués dans les rapports précédents**

Pour certains cas évoqués dans les rapports précédents, tels que la directive sur *les redevances de sûreté aérienne*<sup>14</sup>, la directive relative à la *protection des sols*<sup>15</sup>, la directive sur *l'égalité de traitement en dehors de la sphère de l'emploi*<sup>16</sup> et la directive relative à la *culture d'organismes génétiquement modifiés*, aucune évolution significative des procédures législatives en cours n'a été constatée en 2011. En ce qui concerne la *directive relative aux travailleurs saisonniers*, les débats se sont poursuivis au sein du PE et du Conseil sans qu'aucune observation ne soit formulée au sujet de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

En ce qui concerne la directive sur le *congé de maternité*<sup>17</sup>, évoquée dans le rapport 2008, les législateurs ne sont toujours pas parvenus à trouver un terrain d'entente. Lors du Conseil

---

<sup>10</sup> <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

<sup>11</sup> <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>.

<sup>12</sup> Affaire C-176/09.

<sup>13</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.

<sup>14</sup> COM(2009) 217. De plus amples précisions sur le débat interinstitutionnel sont disponibles dans la base de données PreLex à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

<sup>15</sup> COM(2006) 232.

<sup>16</sup> COM(2008) 426.

<sup>17</sup> COM(2008) 637.

«Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» de juin 2011, le Conseil a pris note d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux qui prend acte des préoccupations de certaines délégations demandant qu'une attention particulière soit accordée au principe de subsidiarité et à la diversité des situations dans les différents États membres. Au cours de cette réunion, quelques délégations ont rappelé la déclaration actée de huit délégations lors du Conseil de décembre 2010, qui proposait que chaque État membre puisse décider librement du niveau de protection tout en respectant certaines conditions minimales, conformément au principe de subsidiarité. Certaines voix se sont élevées pour demander au Conseil de mettre fin à ses travaux sur le sujet.

Les débats interinstitutionnels de décembre 2011 ont permis de dégager un accord sur la *distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies* qui, en 2010, avait fait l'objet de trois avis motivés de parlements nationaux. Le Parlement européen a déclaré qu'il soutenait fermement la poursuite du programme au-delà de 2013. Le Conseil a aussi obtenu, grâce à un accord politique, la poursuite du programme jusqu'en 2013. La Commission a pris acte, dans sa déclaration, de l'avis d'un groupe important d'États membres qui ne souhaitent pas poursuivre le programme au-delà de 2013. Toutefois, cela ne porte pas atteinte au droit d'initiative conféré à la Commission par le traité.

Le Parlement européen a adopté au cours de sa session plénière de février 2012 un rapport sur la proposition de *systèmes de garantie des dépôts* sur laquelle un accord n'avait pas été obtenu en première lecture. Cette proposition avait suscité, en 2010, trois avis motivés de parlements nationaux. Néanmoins, tant le rapporteur, M. Simon (S&D/DE), que la présidence danoise du Conseil ont exprimé leur volonté de poursuivre les négociations en vue de parvenir rapidement à un accord en seconde lecture.

La *directive relative aux droits des consommateurs* a été formellement adoptée par le Conseil en octobre 2011.

### **3.2. Autres cas ayant suscité des préoccupations quant au respect du principe de subsidiarité**

#### *Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)<sup>18</sup>*

La Commission a proposé, en mars 2011, un régime commun pour le calcul de l'assiette imposable des entreprises exerçant leur activité dans l'Union européenne. Cette proposition vise à réduire de manière significative les charges administratives, les coûts du respect des prix de transfert, à permettre la compensation transfrontière des pertes fiscales et à régler certaines incertitudes juridiques auxquelles les entreprises de l'UE se trouvent actuellement confrontées en ayant à traiter avec 27 régimes nationaux différents pour la détermination de leurs bénéfices imposables.

Cette proposition a recueilli le plus grand nombre d'avis des parlements nationaux au cours de 2011, soit 17 avis au total dont 9 avis motivés au sens du protocole. Ceux-ci faisaient valoir que la proposition violait le principe de subsidiarité. Comme les avis motivés reçus ne représentaient que 13 voix, la procédure dite du «carton jaune» qui requiert au moins 18 voix, n'a pas été lancée.

---

<sup>18</sup> COM(2011) 121.



Outre les lacunes alléguées dans la justification de la subsidiarité, plusieurs parlements nationaux ont dit redouter que la proposition ne légifère dans un domaine relevant de la compétence des États membres. Ils ont déclaré que cette proposition aurait des effets négatifs pour les États membres puisqu'ils ne pourraient pas utiliser l'impôt sur les sociétés pour favoriser la croissance et l'emploi. Ils ont considéré qu'elle priverait les États membres de leurs avantages compétitifs individuels et générerait une pression indirecte sur les taux d'imposition nationaux, entraînant une érosion budgétaire et une baisse des recettes fiscales. De surcroît, deux avis motivés ont posé la question de la proportionnalité en faisant valoir que la proposition allait au-delà du nécessaire et débouchait sur deux régimes différents d'impôt sur les sociétés, ce qui entraînerait une charge administrative inutile.

Dans ses réponses aux parlements nationaux, la Commission a souligné que le domaine en question de la fiscalité relève de la compétence partagée et que l'article 115 du TFUE constitue la base juridique des mesures dans ce domaine. C'est sur cette base qu'elle a adopté le projet d'acte législatif afin de s'attaquer aux entraves et aux disparités fiscales qui proviennent principalement de la fragmentation du marché intérieur de l'Union en 27 régimes fiscaux différents. Les entreprises sont confrontées à ces obstacles lorsqu'elles exercent leurs activités au sein du marché intérieur. L'ACCIS devrait représenter des économies pour les entreprises, favorisant de ce fait l'expansion transfrontière non seulement de groupes multinationaux existants mais aussi d'entreprises purement nationales, notamment les PME, qui ne peuvent actuellement pas se permettre de s'établir au-delà de leurs frontières. L'ACCIS vise par conséquent à générer des économies d'échelle et à favoriser les investissements transfrontières des entreprises. La Commission a de plus insisté sur le fait que la proposition ne porte pas atteinte au droit souverain des États membres de fixer individuellement leurs taux d'imposition.

La proposition qui relève d'une procédure législative spéciale est actuellement sur la table du Conseil. Le Parlement européen a rendu un avis favorable sur cette proposition le 19 avril 2012.

#### *Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles<sup>19</sup>*

La proposition de règlement adoptée en septembre 2011, fondée sur les conclusions du Conseil européen de juin 2011, vise à renforcer la gouvernance dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (espace Schengen). Le règlement doit permettre aux États membres de faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans, toutefois, porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes.

La Commission a reçu onze avis des parlements nationaux sur cette proposition, dont six avis motivés. Les parlements nationaux ont fait valoir que la proposition empiète sur la souveraineté nationale des États membres qui sont mieux placés pour juger et décider de l'éventuelle réintroduction des contrôles aux frontières. Certains parlements nationaux ont en outre considéré que le respect du principe de la subsidiarité n'était pas correctement justifié. Les arguments avancés par les parlements nationaux ont été repris dans les débats du Conseil sur le sujet.

---

<sup>19</sup> COM(2011) 560.

Dans ses réponses aux parlements nationaux qui s'étaient inquiétés du respect du principe de subsidiarité, la Commission a insisté sur le fait que l'espace Schengen est un bien partagé par l'ensemble de l'UE, de sorte que toute décision le concernant doit être arrêtée au niveau de l'UE et non pas au niveau individuel. Les règles régissant la création et le maintien d'un tel espace sans frontières intérieures sont contenues dans la législation de l'UE, et toute exception au principe de la libre circulation doit être décidée à ce niveau. La Commission a aussi estimé que la proposition respecte pleinement la compétence souveraine des États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

#### *Données relatives aux passagers aériens*<sup>20</sup>

La Commission a reçu dix avis des parlements nationaux sur la proposition relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, dont la majorité concluait que le texte de la Commission était conforme au principe de subsidiarité. Cinq chambres ont toutefois estimé que la proposition ne respectait pas le principe de la proportionnalité, jugeant disproportionnée la période de conservation proposée des données.

#### **4. CONCLUSIONS**

Comme les années précédentes, la majorité des propositions de la Commission ont été adoptées par les colégislateurs sans avoir suscité de débats majeurs en ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité. En 2011, les seuils dits du «carton jaune» et du «carton orange» n'ont pas été atteints, et seul un pourcentage limité (10 % environ) des avis des parlements nationaux adressés à la Commission dans le cadre du dialogue politique étaient des avis motivés au sens du protocole, c'est-à-dire mentionnant une violation du principe de subsidiarité. Dans le même temps, dans les cas où le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été mis en doute, les avis des institutions et ceux des autres acteurs concernés ont parfois fortement divergé.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité constituent des éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques des institutions de l'UE, et les analyses d'impact réalisées par la Commission demeurent le moyen essentiel pour s'attaquer aux problèmes de subsidiarité et de proportionnalité au cours de la phase prélegislative, le comité d'analyses d'impact étant appelé à jouer un rôle essentiel à cet égard. La pratique institutionnelle montre cependant que la manière d'interpréter et d'appliquer ces principes pendant la phase législative dépend souvent du contexte politique, ce qui met en évidence leur dimension politique.

La manière dont la majorité des parlements nationaux mettent le protocole en œuvre et utilisent le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a fait ressortir le caractère essentiellement politique de ce nouvel instrument, un fait que la Commission avait déjà souligné dans la lettre du président Barroso du 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a servi à apporter plus de transparence au processus et a nettement contribué à amener les politiques de l'UE dans le débat public des États membres et, partant, à sensibiliser l'opinion publique à ces questions.

---

<sup>20</sup> COM(2011) 32.

## ANNEXE

### Liste des initiatives de la Commission ayant fait l'objet en 2011 d'avis motivés de la part des parlements nationaux concernant le respect du principe de subsidiarité

	<b>Titre</b>	<b>Chambres nationales ayant émis un avis motivé</b>
1.	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), COM(2011) 121	UK: House of Commons BG: Narodno sabranie SE: Riksdag NL: Tweede Kamer PL: Sejm ML: Kamra tad-Deputati IE: Dail Eireann RO: Camera Deputaților SK: Národná Rada
2.	Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, COM(2011) 560	FR: Assemblée nationale Les deux chambres néerlandaises PO: Assembleia da República SE: Riksdag RO: Senatul SK: Národná Rada
3.	Règlement OCM unique, COM(2010) 799	PL: Sejm PL: Senat DK: Folketing LU: Chambre des Députés SE: Riksdag
4.	Droit commun européen de la vente, COM(2011) 635	AT: Bundesrat DE: Bundestag UK: House of Commons BE: Sénat BE: Chambre des Représentants
5.	Compétence, loi applicable, reconnaissance et exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, COM(2011) 127	PL: Senat PL: Sejm RO: Senatul IT: Senato della Repubblica
6.	Exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, COM(2011) 52	UK: House of Commons SE: Riksdag FR: Sénat

7.	Système commun de taxe sur les transactions financières, COM(2011) 594	CY: Vouli ton Antiprosopon SE: Riksdag MT: Kamra tad-Deputati
8.	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020, COM(2011) 608	Les deux chambres néerlandaises SE: Riksdag DK: Folketing
9.	Exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public, COM(2011) 779	BE: Chambre des Représentants SK: Národná Rada SE: Riksdag
10.	Normes de commercialisation, COM(2010) 738	LU: Chambre des Députés PL: Senat
11.	Restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, COM(2011) 169	BG: Narodno sabranie Les deux chambres espagnoles
12.	Coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire, COM(2011) 215, et dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction, COM(2011) 216	IT: Camera dei Deputati Les deux chambres espagnoles
13.	Directive relative à l'efficacité énergétique COM(2011) 370	FI: Eduskunta SE: Riksdag
14.	Accès à l'activité des établissements de crédit et surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, COM(2011) 453	SE: Riksdag RO: Camera Deputaților
15.	Règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, COM(2011) 625	DE: Bundesrat LU: Chambre des Députés
16.	Soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM(2011) 627	DE: Bundesrat [conjointement avec l'avis motivé sur la proposition COM(2011) 625] LU: Chambre des Députés
17.	Distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union, COM(2011) 634	SE: Riksdag UK: House of Lords
18.	Relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, COM(2010) 728	PL: Sejm
19.	Financement de la politique agricole commune, COM(2010) 745	PL: Senat
20.	Compétence judiciaire et reconnaissance et exécution des décisions en matière civile et commerciale, COM(2010) 748	Les deux chambres néerlandaises

21.	Interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, COM(2011) 79	PL: Sejm
22.	Compétence, loi applicable, reconnaissance et exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, COM(2011) 126	IT: Senato della Repubblica
23.	Aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales, COM(2011) 353	IT: Senato della Repubblica
24.	Définition, désignation, présentation, étiquetage et protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, COM(2011) 530	LU: Chambre des Députés
25.	Mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, COM(2011) 540	LU: Chambre des Députés
26.	Programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale, COM(2011) 609	SE: Riksdag
27.	Dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006, COM(2011) 614	LU: Chambre des Députés
28.	Dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM(2011) 615	IT: Camera dei Deputati