



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.6.2011
COM(2011) 344 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ
(18e rapport «Mieux légiférer», 2010)

RAPPORT DE LA COMMISSION

SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

(18e rapport «Mieux légiférer», 2010)

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 18^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'UE. Conformément au protocole (n° 2) sur l'application de ces principes (ci-après le «protocole») annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission est tenue de présenter ce rapport chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux¹.

Ce rapport passe en revue la manière dont les principes sont appliqués dans les différentes institutions (la Commission, le Parlement européen, le Conseil et le Comité des régions) et présente de manière plus détaillée certaines initiatives qui ont posé des problèmes de subsidiarité. Il examine également la manière dont le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, dont disposent les parlements nationaux et qui constitue l'une des innovations du traité de Lisbonne², a été mis en œuvre.

2. LES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE).

La **subsidiarité** est le principe directeur définissant la frontière entre les compétences des États membres et celles de l'Union européenne – autrement dit, *qui doit agir*? Si un domaine particulier relève de la compétence exclusive de l'Union³, il est évident que c'est cette dernière qui doit agir. Si la compétence est partagée entre l'Union et les États membres⁴, le principe établit une présomption en faveur d'une action des États membres. 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.

¹ Les questions plus vastes relatives à une réglementation intelligente ont été abordées dans la communication de la Commission sur le sujet [COM(2010) 543].

² Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

³ Conformément à l'article 3 du TFUE, ces domaines sont: l'union douanière, les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire de la zone euro, la conservation des ressources de la mer et la politique commerciale commune.

⁴ Conformément à l'article 4 du TFUE, ces domaines sont: le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice et certaines questions en matière de santé publique.

La **proportionnalité** est le principe directeur définissant 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?* Le TUE 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.

3. APPLICATION DES PRINCIPES PAR LES INSTITUTIONS

Les décisions quant à l'opportunité de proposer une action au niveau de l'UE (subsidiarité) et, si c'est le cas, quant à l'ampleur de cette action (proportionnalité) sont indispensables à une réglementation intelligente¹. Le niveau d'action approprié est parfois défini au moment de la conception des politiques et de la procédure législative interinstitutionnelle.

Il est impératif d'assurer la **transparence** des arguments sur la subsidiarité et la proportionnalité, afin que les différents acteurs puissent débattre de manière constructive de la validité de leurs positions. Par conséquent, quelle que soit l'origine de l'initiative, tout projet d'acte législatif devrait comporter une «fiche» contenant des éléments circonstanciés permettant aux autres acteurs d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Conformément au protocole, cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer l'impact financier de la proposition, tenir compte de toute charge financière ou administrative et, lorsqu'il s'agit d'une directive, mentionner les implications sur les dispositions nationales et régionales. Les conclusions devraient s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs.

Le respect du principe de subsidiarité **ne peut être vérifié** par de seuls critères opérationnels. Le protocole, tel que révisé par le traité de Lisbonne, ne mentionne plus les tests de conformité tels que la vérification de la «nécessité» d'une action et de la «valeur ajoutée de l'action de l'UE». Son mode d'application est davantage axé sur les aspects procéduraux permettant de garantir que tous les acteurs clés puissent se faire entendre. 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 acteurs de faire de même.

Un bon jugement politique au cours de la **phase prélegislative** est essentiel pour veiller à ce que les propositions tiennent dûment compte du principe de subsidiarité dès le début de la procédure. Au cours de la phase post-législative, la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur la légalité de la législation adoptée. Elle n'a pas encore dû annuler de mesure pour violation du principe de subsidiarité.

3.1. La Commission

En tant que principal auteur de propositions législatives de par son droit d'initiative, la Commission doit 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.

La Commission publie des feuilles de route⁵ pour toutes les initiatives majeures. Ces feuilles de route présentent 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 des travaux relatifs à l'analyse d'impact. La «fiche subsidiarité» pour chaque proposition législative 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 en matière de subsidiarité et de proportionnalité. La qualité de cette analyse est contrôlée par le comité d'analyses d'impact.

En 2010, le **comité** a formulé des observations sur la subsidiarité et la proportionnalité dans plus de la moitié des cas examinés⁶ et a défini trois grands domaines susceptibles d'amélioration:

- nécessité de fournir une **justification** plus probante **de la valeur ajoutée de l'action de l'UE**. Par exemple, en ce qui concerne l'initiative relative à la *dimension européenne du sport*⁷, le comité s'est inquiété du peu d'éléments sur lequel s'appuyait le programme financier prévu. Il a aussi émis des doutes concernant la valeur ajoutée de mesures prises au niveau de l'UE pour la proposition relative à la création d'un label pour les produits de montagne (initialement incluse dans l'ensemble de mesures relatives aux *systèmes de qualité applicables aux produits agricoles*⁸). Dans les deux cas, les services concernés ont décidé de réaliser une analyse complémentaire avant de proposer une action de l'UE;
- nécessité de réaliser une **analyse plus approfondie de la subsidiarité** pour les initiatives qui **étendent le champ d'intervention de l'UE**. Ce fut le cas pour plusieurs initiatives adoptées au lendemain de la crise financière: modification de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts⁹ et de la directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs¹⁰, proposition de règlement sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit¹¹, livre blanc sur les régimes de garantie des assurances¹²;
- dans plusieurs cas, le comité a émis des doutes quant au **niveau d'harmonisation privilégié**, compte tenu des différences entre les diverses situations nationales. Ce fut le cas pour la modification du règlement concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale¹³ et de la proposition de règlement concernant les effets patrimoniaux des partenariats enregistrés¹⁴.

⁵ Les feuilles de route sont disponibles sur le site Internet de la Commission consacré à l'analyse d'impact: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_fr.pdf.

⁷ Il s'agit du COM(2011) 12. Les analyses d'impact et les avis du comité d'analyses d'impact sont disponibles sur le site Internet de la Commission consacré à l'analyse d'impact:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm.

⁸ COM(2010) 733.

⁹ COM(2010) 368.

¹⁰ COM(2010) 371.

¹¹ COM(2010) 482.

¹² COM(2010) 370.

¹³ COM(2010) 748 (refonte).

¹⁴ COM(2011) 127.

3.2. Les parlements nationaux

Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité introduit par le traité de Lisbonne renforce le rôle des parlements nationaux, qui peuvent émettre un avis sur les projets de propositions législatives au regard du principe de subsidiarité. En fonction du nombre d'avis motivés concluant qu'une proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité, le traité prévoit deux mécanismes, dits du «carton jaune» et du «carton orange»¹⁵. Les deux mécanismes entraînent le réexamen du projet d'acte législatif et peuvent conduire à la modification ou au retrait de la proposition.

Depuis 2006, la Commission transmet, dans le cadre du dialogue politique¹⁶, toutes ses nouvelles propositions aux parlements nationaux et répond à leurs avis¹⁷. Depuis le 1^{er} décembre 2009, ce cadre est utilisé en parallèle pour le mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Fin 2010, la Commission avait transmis 82 projets de propositions législatives relevant du champ d'application du protocole et reçu 211 avis. La plupart d'entre eux étaient axés sur le contenu de la proposition, mais un nombre total de 34 avis soulevaient des problèmes en matière de subsidiarité. La Commission a reçu plus d'un avis motivé pour cinq propositions législatives¹⁸, mais le seuil nécessaire pour déclencher le mécanisme dit du «carton jaune» était loin d'être atteint pour toutes ces propositions.

Certaines réponses des parlements nationaux ont également souligné l'insuffisance ou l'absence de justification au regard du principe de subsidiarité dans un certain nombre de propositions de la Commission, notamment celles visant à apporter des modifications mineures aux actes existants. La Commission prendra les mesures nécessaires pour garantir une justification appropriée au regard du principe de subsidiarité dans les exposés des motifs de toutes les propositions législatives, notamment en rappelant et en confirmant à nouveau l'analyse de la subsidiarité effectuée antérieurement.

3.3. Le Parlement européen et le Conseil

Les législateurs (le Parlement européen et le Conseil) interviennent au dernier stade de la phase prélegislative. Ils doivent valider la conformité de la proposition avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité et fournir une justification appropriée pour tout amendement entraînant une modification du champ d'intervention de l'Union¹⁹.

Au Conseil, c'est le comité des représentants permanents des États membres (Coreper)²⁰ qui veille au respect des principes. Au Parlement européen, cette tâche est assurée par les commissions chargées de dossiers législatifs spécifiques ainsi que par la commission des affaires juridiques.

¹⁵ Voir également l'article 7 du protocole.

¹⁶ COM(2006) 211. Voir également le rapport 2010 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux.

¹⁷ Voir également http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm.

¹⁸ Voir également l'annexe et consulter l'IPEX (site Internet consacré à l'échange d'informations interparlementaires) pour plus de précisions: <http://www.ipex.eu/ipex/>.

¹⁹ Voir l'accord interinstitutionnel sur la subsidiarité (JO C 329 du 6.12.1993, p. 132).

²⁰ Décision 2009/937/UE du Conseil (JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

Le Conseil et le Parlement européen ont tous deux mis en place leurs propres procédures pour mettre en œuvre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Le règlement intérieur du Parlement européen a été modifié afin de garantir que les avis motivés des parlements nationaux sont pris en compte dans les débats parlementaires²¹. Le Conseil a veillé à ce que les parlements nationaux soient consultés à propos des initiatives émanant d'un groupe d'États membres²².

3.4. Le Comité des régions

Le Comité des régions exprime son point de vue soit lorsqu'il est consulté, soit lorsqu'il formule un avis d'initiative. Le traité de Lisbonne habilite le Comité à contester a posteriori la validité d'un acte législatif susceptible de violer le principe de subsidiarité, mais seulement dans les domaines où sa consultation est prévue. Le Comité a adapté son règlement intérieur²³ de sorte que, à partir de 2010, tous ses avis fassent explicitement référence aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité (RMS) du Comité comptait, fin 2010, 113 partenaires régionaux. En 2010, ce réseau a mené cinq consultations ciblées et a également lancé le premier plan d'action destiné à recenser les bonnes pratiques en matière d'application du principe de subsidiarité dans les régions et les villes d'Europe. Le Comité prévoit également de développer les fonctionnalités du RMS pour soutenir la participation des parlements régionaux au mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

Le Comité a publié son premier rapport annuel sur la subsidiarité²⁴.

3.5. 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.

Hormis l'arrêt relatif au *règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile*²⁵, déjà évoqué dans le rapport de 2009, aucun nouveau cas de jurisprudence n'est à signaler.

²¹ Règlement du Parlement européen,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FR&reference=TOC>.

²² En 2010: directive relative aux droits à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales [2010/0801 (COD)], directive relative à la décision de protection européenne [2010/0802 (COD)] et directive relative à la décision d'instruction européenne [2010/0817 (COD)].
²³ JO L 6 du 9.1.2010, p. 14.

²⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

²⁵ 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 DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

La présente section examine les propositions de la Commission qui ont suscité chez les législateurs et les parties prenantes le plus de débats concernant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.1. 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*²⁶, la directive relative à la *protection des sols*²⁷, la directive sur l'*égalité de traitement en dehors de la sphère de l'emploi*²⁸ et la directive relative aux *droits des consommateurs*²⁹, aucune évolution significative des procédures législatives en cours n'a été constatée.

Pour ce qui est de la directive relative à l'*application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers*³⁰, mentionnée dans le rapport 2009, un accord en deuxième lecture s'est dégagé début 2011 après de longues négociations. Tout au long de la procédure, la préoccupation majeure a été de trouver le juste milieu entre le respect des compétences nationales en matière d'organisation et de financement des soins de santé, d'une part, et la codification des droits des patients tels que reconnus par la Cour de justice, d'autre part.

En ce qui concerne la *directive sur le congé de maternité*³¹, évoquée dans le rapport 2008, les législateurs ne sont toujours pas parvenus à trouver un terrain d'entente. En 2008, après avoir consulté les partenaires sociaux européens, la Commission a proposé de porter le droit au congé de maternité de 14 à 18 semaines, en accordant en principe l'équivalent d'un salaire complet. La résolution du Parlement adoptée en octobre 2010 propose une approche plus ambitieuse: porter le droit minimal à un congé de maternité intégralement rémunéré à 20 semaines et ajouter le droit à un congé de paternité de deux semaines. Afin de respecter le principe de subsidiarité, l'écrasante majorité des membres ont voté en faveur d'une «*clause passerelle*» laissant à la discrétion des gouvernements nationaux l'adaptation de cette politique à leurs systèmes sociaux respectifs. Les délégations au sein du Conseil ont toutefois préconisé une approche plus souple. Elles étaient également d'avis que les mesures proposées étaient onéreuses en cette période d'austérité économique. La présidence belge a demandé aux partenaires sociaux de formuler un avis sur la question.

²⁶ COM(2009) 217. De plus amples précisions sur le dialogue interinstitutionnel sont disponibles dans la base de données PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

²⁷ COM(2006) 232.

²⁸ COM(2008) 426.

²⁹ COM(2008) 614.

³⁰ COM(2008) 414.

³¹ COM(2008) 637.

4.2. Autres cas ayant suscité des inquiétudes quant au respect du principe de subsidiarité

Travailleurs saisonniers

La Commission a présenté une proposition de *directive relative aux travailleurs saisonniers*³² dans le cadre d'un ensemble de mesures sur l'immigration légale. Cette proposition a suscité le nombre le plus élevé à ce jour d'avis motivés émanant de parlements nationaux³³; en tout, neuf chambres ont exprimé des préoccupations quant au respect du principe de subsidiarité³⁴. Selon ces dernières, le sujet est déjà suffisamment réglementé au niveau national et l'UE n'est pas en mesure de traiter de manière adéquate les spécificités nationales. En outre, les États membres restant maîtres en matière de nombre de ressortissants de pays tiers admis, la proposition pourrait ne pas atteindre l'objectif de gestion des flux migratoires. Neuf autres chambres³⁵ ont cependant émis des avis positifs, soulignant que la proposition permet de garantir une protection uniforme ainsi que des critères d'admission et des conditions de séjour communs dans l'ensemble de l'UE. Elles ont apprécié le fait que les États membres soient habilités à fixer des contingents d'admission.

Certaines chambres, tant celles qui ont émis des doutes concernant le respect du principe de subsidiarité que celles qui ne l'ont pas fait, ont estimé que la proposition violait le principe de proportionnalité, étant donné qu'elle pouvait avoir une incidence sur les régimes nationaux de sécurité sociale. Deux chambres³⁶ se sont formellement opposées à la proposition à ce titre.

Dans ses réponses³⁷, la Commission a fait valoir que la création d'un cadre commun au niveau de l'UE était nécessaire pour éviter une distorsion des flux migratoires et les entrées irrégulières, protéger les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers et empêcher le dumping social. Elle a également souligné que la proposition comportait des dispositions devant permettre aux États membres de l'adapter aux spécificités nationales de leurs marchés du travail respectifs.

Dans son avis, le Comité des régions a pris note des avis et arguments des parlements nationaux. Il a cependant conclu que la proposition était compatible avec le principe de subsidiarité, étant donné qu'elle empêche les systèmes nationaux de s'engager dans un nivellement par le bas en ce qui concerne la protection des travailleurs saisonniers. L'examen de la proposition par les législateurs n'en est qu'à ses débuts.

Systèmes de garantie des dépôts

³² COM(2010) 379.

³³ De plus amples précisions concernant les avis des parlements nationaux sont disponibles sur la base de données IPEX:
http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/fr.

³⁴ Voir l'annexe pour plus de précisions.

³⁵ La Saeima lettone, le Seimas lituanien, le Bundesrat allemand, le Senato et la Camera dei Deputati italiens, l'Eduskunta finlandaise, l'Assemblée portugaise et le Congreso de los Diputados et le Senado espagnols.

³⁶ La Saeima lettone et le Seimas lituanien.

³⁷ De plus amples précisions concernant les réponses de la Commission aux parlements nationaux peuvent être consultées à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm.

En juillet 2010, la Commission a présenté une proposition visant à renforcer les systèmes de garantie des dépôts³⁸ dans l'UE en réaction aux lacunes mises au jour lors de la crise financière.

La proposition a fait l'objet de 11 réactions de la part des parlements nationaux. Cinq d'entre eux³⁹ ont exprimé explicitement des préoccupations quant au respect du principe de subsidiarité: l'argument principal était que la directive ne prenait pas suffisamment en compte les caractéristiques des systèmes nationaux ou pourrait réduire le niveau de protection actuel. Un autre point controversé était la facilité proposée d'emprunt mutuel entre les systèmes, perçue comme susceptible d'accroître le risque moral et de constituer un obstacle à la mise en place d'une couverture nationale appropriée. Six chambres⁴⁰ ont néanmoins déclaré que la proposition était conforme au principe de subsidiarité car elle contribuerait à surmonter les disparités des législations nationales.

Dans ses réponses, la Commission a fait observer qu'une harmonisation permettrait de favoriser l'intégration des marchés financiers. Les systèmes en vigueur, ne garantissant pas les dépôts mais protégeant mutuellement les banques contre les risques de faillite (systèmes de garantie mutuelle), pourraient continuer à remplir leur fonction. En ce qui concerne la facilité d'emprunt mutuel, la Commission a précisé qu'elle ne serait déclenchée qu'en dernier ressort, qu'elle ferait l'objet de garde-fous afin d'éviter le risque moral et qu'elle devrait, en fin de compte, réduire la nécessité de mettre le contribuable à contribution.

La proposition est actuellement soumise à l'examen du Parlement européen et du Conseil.

Distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies

En 2008, la Commission a proposé une révision du programme de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies⁴¹, qui est en place depuis 1987. Le Parlement européen a soutenu la proposition et y a apporté plusieurs modifications, essentiellement d'ordre technique. Au Conseil, l'examen de cette proposition est resté en suspens car une minorité de blocage d'États membres a affirmé que ce programme ne se rapportait pas à la politique agricole commune, la distribution de denrées alimentaires faisant partie des politiques d'aide sociale relevant de la responsabilité nationale.

En 2010, la Commission a adopté une proposition modifiée⁴² visant à adapter les mécanismes de mise en œuvre de la proposition de 2008 aux dispositions du traité de Lisbonne. Plusieurs parlements nationaux ont déclaré que la proposition ne respectait pas le principe de subsidiarité. Leurs arguments, similaires à ceux évoqués au Conseil, étaient que les objectifs de cette dernière ne relevaient plus d'une politique agricole, mais bien d'une politique sociale. Certains parlements nationaux ont également signalé qu'aucune fiche subsidiarité n'accompagnait la proposition de 2010.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que cette proposition avait un double objectif. Elle cherche indubitablement à réaliser l'objectif fixé par le traité en matière de sécurité

³⁸ COM(2010) 368 (refonte).

³⁹ Voir l'annexe pour plus de précisions.

⁴⁰ l'Assemblée portugaise, le Senato et la Camera dei Deputati italiens, le Nationalrat et le Bundesrat autrichiens et le Sénat tchèque.

⁴¹ COM(2008) 563.

⁴² COM(2010) 486.

alimentaire, mais joue également un rôle primordial dans l'écoulement des produits agricoles placés en stocks publics d'intervention. La Commission a fait remarquer qu'une analyse approfondie de la subsidiarité avait été fournie dans l'analyse d'impact jointe à la proposition de 2008.

Tant le Comité des régions que le Comité économique et social européen ont considéré que la proposition était acceptable. Cette dernière est actuellement examinée par les législateurs.

Règlement concernant le soutien au développement rural par le Feader et règlement établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs

L'objectif de ces propositions⁴³ était d'aligner les compétences conférées à la Commission par le règlement (CE) n° 1698/2005 et le règlement (CE) n° 73/2009 sur les dispositions du traité de Lisbonne. La Commission y a également apporté certains éléments de simplification.

Selon plusieurs parlements nationaux, les arguments relatifs au respect de la subsidiarité fournis dans les exposés des motifs étaient insuffisants. Certaines chambres ont aussi estimé que les nouvelles dispositions relatives aux pouvoirs délégués et aux pouvoirs d'exécution confèreraient de fait des compétences supplémentaires à la Commission. Dans ses réponses, la Commission a éclairci les principes énoncés dans les dispositions du traité de Lisbonne en ce qui concerne les actes délégués et les actes d'exécution, et a expliqué que ces propositions ne portaient que sur une simplification et sur des adaptations techniques. C'est pour ces raisons qu'aucune nouvelle analyse exhaustive de la subsidiarité n'a été entreprise.

La Commission prévoit de présenter plusieurs actes d'alignement similaires en 2011. En vue de tenir compte des préoccupations des parlements nationaux, elle fera tout ce qui est en son pouvoir pour améliorer les fiches subsidiarité jointes à ces propositions.

Culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM)

Cet ensemble de mesures, contenant une communication, une recommandation et une proposition de règlement⁴⁴, a été adopté par la Commission en juillet 2010. Il fait suite aux demandes répétées des États membres visant à ce que les décisions relatives à la culture d'OGM autorisés puissent être prises au niveau national, tout en conservant le système d'autorisation de l'UE, fondé sur l'évaluation des risques sur la santé et l'environnement. Certaines délégations au sein du Conseil ont accueilli favorablement le texte, tandis que d'autres, qui préfèrent une approche européenne entièrement centralisée, souvent pour des raisons étroitement liées au caractère sensible de la question, critiquent l'approche adoptée.

Espace ferroviaire unique européen

En septembre 2010, la Commission a proposé une directive visant à mettre en place un «espace ferroviaire unique européen»⁴⁵ dans le but de relancer le secteur ferroviaire. La Chambre des députés luxembourgeoise a émis un avis motivé dont la conclusion était que, bien qu'une action de l'UE fût envisageable de manière générale, plusieurs dispositions spécifiques violaient les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En décembre 2010, le Conseil a procédé à un premier débat d'orientation sur cette proposition, qui a mis en lumière certaines préoccupations quant au respect du principe de subsidiarité. Un État membre a appelé à la prudence en ce qui concerne la proposition visant à élaborer et publier des stratégies nationales pluriannuelles en matière d'infrastructures ferroviaires, considérant que la planification d'infrastructures à long terme relève de la compétence nationale. En ce qui concerne l'octroi d'une réduction temporaire des redevances d'accès aux

⁴³ COM(2010) 537 et COM(2010) 539.

⁴⁴ COM(2010) 380 et COM(2010) 375.

⁴⁵ COM(2010) 475 (refonte).

voies pour les trains équipés du système européen de contrôle des trains, plusieurs délégations ont souligné qu'elles souhaitaient conserver le droit de prélever de nouvelles redevances ou d'augmenter les redevances existantes en vue de compenser la perte de recettes due à cette réduction.

La proposition doit passer en première lecture au Parlement européen. Le Comité des régions, bien que n'ayant pas encore émis d'avis sur le respect de la subsidiarité, a déjà indiqué que la question revêtait une importance majeure pour les autorités régionales et locales⁴⁶.

Droits des passagers dans le transport par autobus et autocar

En 2008, la Commission a proposé que le règlement, qui visait à garantir la qualité du service et les droits des passagers, s'applique à tous les services de transport par autobus, y compris au niveau régional et dans les zones urbaines et suburbaines⁴⁷. Ce point de vue était partagé par le Parlement européen. Toutefois, une grande majorité d'États membres au Conseil a insisté, en invoquant la subsidiarité, pour que les services de transport par autobus au niveau régional et dans les zones urbaines et suburbaines soient exclus du champ d'application du règlement. Dans l'accord définitif, conclu par le comité de conciliation en novembre 2010, le Parlement européen a finalement accepté que l'application du règlement soit limitée en général aux services de transport opérant dans un rayon de plus de 250 kilomètres. En échange, le Conseil a accepté l'application de certaines dispositions à tous les services de transport.

Mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz

En réaction à la crise russo-ukrainienne de janvier 2009, la Commission a proposé⁴⁸ de procéder à une révision de la législation en vigueur en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz, afin d'améliorer l'action préventive et de pouvoir réagir à des ruptures spécifiques d'approvisionnement. Le Conseil a accueilli favorablement la proposition dans son principe, mais plusieurs délégations ont demandé des précisions concernant le rôle et les responsabilités des acteurs du marché, des États membres et de la Commission. Le Conseil a également insisté sur le fait que les États membres devraient pouvoir décider des consommateurs prioritaires à servir en premier en cas de pénurie de gaz. Ces préoccupations ont finalement été retenues dans l'accord en première lecture avec le Parlement européen en octobre 2010.

5. CONCLUSIONS

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité constituent des éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques des institutions européennes. Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité dont disposent les parlements nationaux, introduit par le traité de Lisbonne, a rendu ce processus plus transparent et a contribué à enrichir les débats.

Le fait que la majorité des propositions de la Commission n'aient pas suscité d'inquiétude parmi les parlements nationaux en ce qui concerne le principe de subsidiarité et qu'elles aient été adoptées par les législateurs sans débat majeur à cet égard montre que les contrôles de la subsidiarité effectués au début du processus d'élaboration des politiques sont généralement efficaces. Toutefois, dans un nombre limité de cas, un débat approfondi a eu lieu entre le

⁴⁶ Avis CdR/2010/297.

⁴⁷ COM(2008) 817.

⁴⁸ COM (2009) 363.

Parlement européen et le Conseil sur la manière dont le principe de subsidiarité doit être interprété. Des débats politiques approfondis ont permis de trouver le bon équilibre entre les responsabilités qui incombent à l'UE et celles qui relèvent des États membres.

ANNEXE

Liste des initiatives de la Commission ayant fait l'objet d'avis motivés de la part des parlements nationaux en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité

	Titre	Chambres nationales ayant émis un avis motivé ⁴⁹
1.	Directive relative aux travailleurs saisonniers [COM(2010) 379]	Nationalrat et Bundesrat autrichiens Senát et Poslanecká sněmovna tchèques Eerste Kamer et Tweede Kamer des Pays-Bas Senat polonais Chambre des Communes et Chambre des Lords britanniques
2.	Directive sur les systèmes de garantie des dépôts [COM(2010) 368]	Bundesrat et Bundestag allemands Riksdag suédois Folketinget danois Chambre des Communes britannique
3.	Distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union [COM(2010) 486]	Chambre des Lords britannique Sénat français Folketinget danois Riksdag suédois Eerste Kamer et Tweede Kamer des Pays-Bas
4.	Règlement concernant le soutien au développement rural par le Feader [COM(2010) 537]	Sejm et Senat polonais Seimas lituanien Chambre des députés luxembourgeoise
5.	Régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs [COM(2010) 539]	Sejm et Senat polonais Seimas lituanien Chambre des députés luxembourgeoise
6.	Systèmes d'indemnisation des investisseurs [COM(2010) 371]	Riksdag suédois Chambre des Communes britannique
7.	Label du patrimoine européen [COM(2010) 76]	Sénat français
8.	Règlement FRONTEX [COM(2010) 61]	Senat polonais
9.	Droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales [COM(2010) 82]	Bundesrat autrichien
10.	Importations dans l'UE de produits de la pêche en provenance du Groenland [COM(2010) 176]	Senato della Repubblica italien
11.	Programme en matière de politique du spectre radioélectrique [COM(2010) 471]	Sénat français
12.	Espace ferroviaire unique européen	Chambre des députés luxembourgeoise

⁴⁹ Dont quatre avis transmis après le délai de huit semaines ou qui n'ont pas été adoptés par les chambres concernées conformément à leur règles internes.

	[COM(2010) 475]	
--	-----------------	--