

# Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2011/2029(INI)
Procédure terminée	
Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente	
Sujet 8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie 8.50.02 Simplification, consolidation, codification de la législation	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	<b>JURI</b> Affaires juridiques	ECR <a href="#">KARIM Sajjad</a> Rapporteur(e) fictif/fictive PPE <a href="#">RANGEL Paulo</a> S&D <a href="#">GERINGER DE OEDENBERG Lidia Joanna</a> ALDE <a href="#">WALLIS Diana</a> Verts/ALE <a href="#">LICHTENBERGER Eva</a> EFD <a href="#">SPERONI Francesco Enrico</a>	01/12/2010
Commission européenne	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	<b>IMCO</b> Marché intérieur et protection des consommateurs <b>AFCO</b> Affaires constitutionnelles	EFD <a href="#">MESSERSCHMIDT Morten</a>	31/01/2011
	DG de la Commission <a href="#">Secrétariat général</a>	Commissaire BARROSO José Manuel	

Evénements clés			
08/10/2010	Publication du document de base non-législatif	<a href="#">COM(2010)0547</a>	Résumé
17/02/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
21/06/2011	Vote en commission		Résumé
	Dépôt du rapport de la commission		

28/06/2011		<a href="#">A7-0251/2011</a>	
13/09/2011	Débat en plénière		
14/09/2011	Résultat du vote au parlement		
14/09/2011	Décision du Parlement	<a href="#">T7-0381/2011</a>	Résumé
14/09/2011	Fin de la procédure au Parlement		

### Informations techniques

Référence de procédure	2011/2029(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport annuel
Base juridique	Règlement du Parlement EP 142-p2
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Étape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	JURI/7/04985

### Portail de documentation

Document de base non législatif		<a href="#">COM(2010)0547</a>	08/10/2010	EC	Résumé
Document annexé à la procédure		<a href="#">COM(2010)0543</a>	08/10/2010	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		<a href="#">PE458.789</a>	07/04/2011	EP	
Avis de la commission	IMCO	<a href="#">PE460.948</a>	26/05/2011	EP	
Amendements déposés en commission		<a href="#">PE466.983</a>	01/06/2011	EP	
Avis de la commission	AFCO	<a href="#">PE462.857</a>	16/06/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		<a href="#">A7-0251/2011</a>	28/06/2011	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		<a href="#">T7-0381/2011</a>	14/09/2011	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		<a href="#">SP(2011)8668</a>	30/01/2012	EC	

## Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente

OBJECTIF : présentation du 17<sup>ème</sup> rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2009).

CONTENU : le présent document 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. Les questions plus vastes relatives à une réglementation intelligente sont abordées dans le cadre d'une communication spécifique sur le sujet.

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 ;
- 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.

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. Au Conseil, le respect des principes de légalité, de

subsidiarité et de proportionnalité incombe au comité des représentants permanents des États membres (Coreper).

Le rapport note que 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, le rapport 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.

Les 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 sont les suivantes :

- [Directive](#) sur les redevances de sûreté aérienne ;
- [Directive](#) sur la performance énergétique des bâtiments ;
- [Directive](#) sur l'égalité de traitement en dehors de la sphère de l'emploi ;
- [Directive](#) relative à la protection des sols ;
- [Directive](#) relative aux soins de santé transfrontaliers ;
- [Le Livre vert](#) de la Commission intitulé «Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine» ;
- [Directive](#) relative aux normes des organes humains destinés à la transplantation ;
- [Directive](#) relative aux droits des consommateurs.

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. 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. 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.

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.

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.

## Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente

---

OBJECTIF : améliorer la qualité de la réglementation au sein de l'Union européenne (vers une réglementation intelligente).

CONTENU : le programme «Mieux légiférer» a déjà donné lieu à des changements importants dans la manière dont la Commission élabore ses politiques et propose des réglementations. La Commission estime que le moment est venu de passer à la vitesse supérieure. Il faut mieux légiférer, certes, mais aussi tendre vers une réglementation intelligente qui doit s'intégrer davantage encore dans la culture de travail de la Commission.

L'approche de la réglementation doit promouvoir les intérêts des citoyens et couvrir toute la gamme des objectifs d'intérêt public, allant de la stabilité financière à la lutte contre le changement climatique. Les réglementations de l'UE contribuent aussi à assurer la compétitivité des entreprises en soutenant le marché unique, en supprimant la fragmentation coûteuse du marché intérieur imputable à des règles nationales différentes.

La présente communication esquisse les mesures envisagées par la Commission pour assurer la qualité de la réglementation tout au long du cycle politique, de l'élaboration des réglementations à leur révision en passant par leur évaluation. Elle s'appuie sur un certain nombre de contributions, notamment une [résolution du Parlement européen](#) intitulée «Mieux légiférer», une consultation publique et un rapport de la Cour des Comptes européenne sur [l'analyse d'impact dans les institutions de l'UE](#).

Les mesures prévues pour aborder ces questions sont les suivantes :

1°) Améliorer la législation UE en vigueur : la Commission concentre ses efforts sur la réduction des charges administratives allant de pair avec une simplification de la législation. L'évaluation ex post de la législation constituera un outil clé dans le cadre de cette nouvelle approche. La Commission entend notamment :

- veiller à ce que toutes les propositions importantes de nouvelle législation ou de législation révisée soient en principe basées sur une évaluation de la législation existante;
- assurer la transparence en présentant des évaluations programmées de la législation sur un site Internet spécifique, de manière à ce que les États membres et les parties prenantes puissent préparer leurs contributions à un stade précoce ;
- mener à bien les quatre «bilans de la qualité» pilotes lancés en 2010 pour des domaines relatifs à l'environnement, aux transports, à la politique de l'emploi et sociale et à la politique industrielle et étendre cette approche à d'autres domaines d'action en 2011 sur la base de ces expériences ;
- finaliser le programme pour la réduction des charges administratives d'ici 2012 ;
- inviter les États membres à exploiter les possibilités d'exemption que la législation de l'UE offre pour certains types d'entreprises comme les PME.

Parallèlement, la Commission continuera d'encourager le Parlement européen et le Conseil à approuver rapidement les propositions en matière de simplification et de réduction des charges qu'elle a déjà présentées, ainsi que les nouvelles propositions qu'elle fera l'année prochaine

2°) Veiller à ce que la nouvelle législation soit la meilleure possible : la Commission a mis en place un système d'analyse d'impact afin de préparer des éléments de preuve pour la prise de décision politique et d'assurer la transparence quant aux avantages et aux coûts des choix politiques. Un élément clé de ce système est le comité d'analyse d'impact qui réalise un contrôle de qualité indépendant des analyses d'impact de la Commission. Depuis sa création en 2006, il a émis plus de 400 avis qui peuvent être consultés par le public.

Alors que la Cour des comptes a confirmé l'efficacité du comité d'analyse d'impact, le président de la Commission en a encore renforcé le rôle, de sorte qu'en principe un avis positif de ce comité est nécessaire pour que la Commission puisse présenter une décision. L'indépendance du comité d'analyse d'impact est également démontrée. Dans ce contexte, la Commission consolidera le système actuel de façon à ce qu'il déploie tout son potentiel.

3°) Améliorer la mise en œuvre de la législation : pour améliorer la transposition, la mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union européenne, la Commission mènera les actions suivantes:

- renforcer l'analyse de ces questions dans les évaluations ex post de la législation et assurer que les résultats sont utilisés dans les analyses d'impact pour de nouvelles propositions ;
- développer le recours aux plans de mise en œuvre pour la nouvelle législation de l'UE et continuer de demander aux États membres d'élaborer des tableaux de correspondance montrant clairement la manière dont les règles nationales transposent les obligations contenues dans les directives de l'UE ;
- améliorer l'efficacité de l'instrument EU Pilot destiné à apporter des réponses aux questions posées par les citoyens et les entreprises en matière de législation de l'Union, et encourager davantage d'États membres à y participer ;
- examiner comment améliorer SOLVIT et le promouvoir auprès des PME.

4°) Rendre la législation plus claire et plus accessible : la Commission examine toutes les nouvelles propositions de législation et veille à ce que les droits et les obligations créés soient exposés de manière simple afin d'en faciliter l'application et la mise en œuvre. Pour améliorer l'accès électronique à l'ensemble de la législation de l'UE, un nouveau portail EUR-Lex est en cours de développement par la Commission, en collaboration avec les autres institutions de l'UE. La Commission encourage les États membres à consolider la législation nationale qui transpose la législation de l'UE et à la rendre disponible sous forme électronique, notamment via le portail EUR-Lex.

La communication souligne que la réglementation intelligente est une responsabilité partagée et son succès dépend de toutes les institutions et parties prenantes impliquées dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'UE qui ont leur rôle à jouer.

En outre, l'opinion de ceux qui sont concernés au premier plan par la réglementation joue un rôle clé dans le processus de réglementation intelligente. La Commission a accompli de grands progrès pour associer les parties prenantes à l'élaboration de ses politiques. Elle peut franchir une étape supplémentaire en allongeant la période de ses consultations et en effectuant une analyse de ses processus de consultation pour voir comment renforcer encore la voix des citoyens et des parties prenantes.

La Commission rendra compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme pour une réglementation intelligente au cours du deuxième semestre de 2012.

## Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente

---

La commission des affaires juridiques a adopté un rapport d'initiative de Sajjad KARIM (ECR, UK) sur «Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente», en réponse à la communication de la Commission visant à améliorer la qualité de la réglementation au sein de l'Union européenne.

Soulignant l'importance capitale d'élaborer une législation simple, claire, accessible et facile à comprendre en vue de garantir le principe de transparence de la législation européenne, les députés font remarquer que tous les acteurs institutionnels européens ont un rôle à jouer dans la promotion d'une réglementation intelligente. Ils demandent aux futures Présidences et Commissions de lancer le processus de renégociation de l'accord interinstitutionnel sur « Mieux légiférer », et insistent pour que tous les efforts soient faits pour mettre sur un pied d'égalité le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure législative, conformément au traité de Lisbonne.

1) Parlements nationaux: tout en se félicitant de la participation croissante des parlements nationaux au processus d'élaboration du droit européen, les députés estiment que les délais actuellement alloués pour la participation des parlements nationaux sont souvent trop courts, en particulier en ce qui concerne le contrôle du principe de subsidiarité. Ils notent également que les observations émanant des parlements nationaux sont souvent transmises sous une forme qui ne permet pas de les classer comme avis ou objections motivés pour violation du principe de subsidiarité. Ils suggèrent, par conséquent, que le Secrétaire général du Parlement cherche des moyens d'améliorer la façon dont les observations émanant des parlements nationaux sont intégrées dans les méthodes de travail du Parlement.

2) Allègement de la charge administrative et vérification d'une mise en œuvre correcte : les députés s'inquiètent de ce que le programme d'allègement de la charge administrative n'atteigne pas l'objectif de réduction de 25% d'ici 2012, et font observer que le Parlement et le Conseil devraient agir rapidement afin d'examiner et d'approuver les mesures proposées. Ils invitent le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives à dialoguer avec les PME dans toute l'Europe, à identifier les obstacles les plus fréquemment mentionnés qui entravent les échanges commerciaux avec d'autres États membres dans le cadre du marché unique, et à proposer des mesures pour réduire ou éliminer les obstacles à l'accélération de la croissance. Le rapport insiste sur la nécessité pour ce programme de se poursuivre au-delà de 2012 afin de couvrir le mandat de la Commission actuelle, avec un objectif plus ambitieux et plus clairement défini, et un mandat renforcé.

3) Formulation de la politique : le rapport invite la Commission à tirer un meilleur parti des livres blancs présentant les projets législatifs à examiner et suggère d'améliorer la communication sur le processus législatif et les propositions législatives afin de permettre aux entreprises et aux citoyens de discerner clairement quelle législation a été finalement adoptée.

Saluant l'engagement de la Commission de réviser sa procédure de consultation, ainsi que sa décision d'allonger la durée minimale de consultation à douze semaines, le rapport souligne cependant qu'il est nécessaire de faire participer davantage toutes les parties prenantes. Il formule une série de recommandations à cette fin : i) adopter une méthode commune comprenant un formulaire standard pour les réponses aux consultations ; ii) intégrer réellement le multilinguisme à la réalisation des consultations publiques et à la publication de leurs résultats ; iii) simplification des documents de consultation et mise en place d'un test de clarté ; iv) améliorer la politique de communication après clôture de la période de consultation et fournir des retours sur les principales questions soulevées par l'ensemble des personnes interrogées.

Les députés soulignent également l'importance d'assurer l'indépendance et la crédibilité des analyses effectuées dans le cadre des analyses d'impact de la Commission et ce, dans le droit fil de la [résolution du Parlement adoptée le 8 juin 2011](#). Le rapport suggère que les analyses d'impact identifient et quantifient les effets positifs et négatifs des mesures prises, tant du point de vue de la compétitivité que de celui de la croissance au sein de l'Union européenne. En outre, la Commission est invitée, lorsqu'elle élabore une nouvelle réglementation, à accorder la

plus grande importance à ses effets éventuels sur les petites et moyennes entreprises (PME) en essayant d'accorder des dérogations aux PME par rapport aux réglementations dont les dispositions les affecteraient de manière disproportionnée et lorsqu'il n'existe aucune raison importante de les inclure dans le champ d'application de la législation.

4) Simplification et évaluation ex-post: les députés invitent le Conseil à obliger les États membres à établir des tableaux de correspondance qui illustrent la concordance entre les directives et les mesures nationales de transposition; ils estiment que de tels tableaux : i) sont essentiels pour assurer la transparence de la transposition dans la législation nationale des obligations découlant des directives européennes ; ii) peuvent être utiles pour identifier ces divergences d'interprétation ainsi que les cas de surréglementation.

Le rapport souligne également que la technique de la refonte devrait être utilisée lors de toute modification de la législation. En outre, le Conseil et la Commission sont invités à coopérer de manière constructive avec le Parlement, afin que le nouveau système d'actes délégués et d'actes d'exécution fonctionne bien dans la pratique.

Les députés se félicitent enfin du soutien apporté par le Président de la Commission au programme pour une réglementation intelligente et proposent à que ce programme devienne un élément clé du portefeuille de l'un des collèges des commissaires. Le Parlement devrait pour sa part chercher des méthodes qui permettraient à ses commissions d'attacher une importance accrue au principe «Mieux légiférer».

## Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente

---

Le Parlement européen a adopté une résolution sur «Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente», en réponse à la communication de la Commission visant à améliorer la qualité de la réglementation au sein de l'Union européenne.

Soulignant l'importance capitale d'élaborer une législation simple, claire, accessible et facile à comprendre en vue de garantir le principe de transparence de la législation européenne, les députés font remarquer que tous les acteurs institutionnels européens ont un rôle à jouer dans la promotion d'une réglementation intelligente. Ils demandent aux futures Présidences et Commissions de lancer le processus de renégociation de l'accord interinstitutionnel sur « Mieux légiférer », et insistent pour que tous les efforts soient faits pour mettre sur un pied d'égalité le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure législative, conformément au traité de Lisbonne.

La Commission est invitée à s'engager à respecter les délais de mise en œuvre des demandes formulées par le Parlement, conformément à l'article 225 du traité FUE, et en particulier, d'honorer l'engagement qu'elle a pris de rendre compte des suites concrètes données à toutes les demandes d'initiative législative dans les trois mois suivant l'adoption d'un rapport d'initiative législative et de présenter une proposition législative dans un délai d'un an.

1) Parlements nationaux: les députés se félicitent de la participation croissante des parlements nationaux au processus d'élaboration du droit européen, en particulier au processus de contrôle de la conformité des propositions législatives avec le principe de subsidiarité. Ils soulignent que les parlements nationaux seront d'autant plus à même de vérifier si les propositions législatives respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité, que la Commission, pour sa part, se conformera pleinement à l'obligation qui lui incombe de justifier de manière circonstanciée et compréhensible ses propositions.

2) Allègement de la charge administrative et vérification d'une mise en œuvre correcte : les députés s'inquiètent de ce que le programme d'allègement de la charge administrative n'atteigne pas l'objectif de réduction de 25% d'ici 2012, et font observer que le Parlement et le Conseil devraient agir rapidement afin d'examiner et d'approuver les mesures proposées. Ils invitent le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives à dialoguer avec les PME dans toute l'Europe, à identifier les obstacles les plus fréquemment mentionnés qui entravent les échanges commerciaux avec d'autres États membres dans le cadre du marché unique, et à proposer des mesures pour réduire ou éliminer les obstacles à l'accélération de la croissance.

La résolution insiste sur la nécessité pour ce programme de se poursuivre au-delà de 2012 afin de couvrir le mandat de la Commission actuelle, avec un objectif plus ambitieux et plus clairement défini, et un mandat renforcé.

3) Formulation de la politique : le Parlement invite la Commission à tirer un meilleur parti des livres blancs présentant les projets législatifs à examiner et suggère d'améliorer la communication sur le processus législatif et les propositions législatives afin de permettre aux entreprises et aux citoyens de discerner clairement quelle législation a été finalement adoptée.

Saluant l'engagement de la Commission de réviser sa procédure de consultation, ainsi que sa décision d'allonger la durée minimale de consultation à douze semaines, le Parlement souligne cependant la nécessité de faire participer davantage toutes les parties prenantes. Il formule une série de recommandations à cette fin : i) adopter une méthode commune comprenant un formulaire standard pour les réponses aux consultations ; ii) intégrer réellement le multilinguisme à la réalisation des consultations publiques et à la publication de leurs résultats ; iii) simplifier les documents de consultation et mettre en place d'un test de clarté ; iv) améliorer la politique de communication après clôture de la période de consultation et fournir des retours sur les principales questions soulevées par l'ensemble des personnes interrogées.

Les députés soulignent également l'importance d'assurer l'indépendance et la crédibilité des analyses effectuées dans le cadre des analyses d'impact de la Commission et ce, dans le droit fil de la [résolution du Parlement](#) adoptée le 8 juin 2011. La résolution suggère que les analyses d'impact identifient et quantifient les effets positifs et négatifs des mesures prises, tant du point de vue de la compétitivité que de celui de la croissance au sein de l'Union européenne.

En outre, la Commission est invitée, lorsqu'elle élabore une nouvelle réglementation, à accorder la plus grande importance à ses effets éventuels sur les petites et moyennes entreprises (PME) en essayant d'accorder des dérogations aux PME par rapport aux réglementations dont les dispositions les affecteraient de manière disproportionnée et lorsqu'il n'existe aucune raison importante de les inclure dans le champ d'application de la législation.

4) Simplification et évaluation ex-post: le Parlement invite le Conseil à obliger les États membres à établir des tableaux de correspondance qui illustrent la concordance entre les directives et les mesures nationales de transposition. De tels tableaux : i) sont essentiels pour assurer la transparence de la transposition dans la législation nationale des obligations découlant des directives européennes ; ii) peuvent être utiles pour identifier ces divergences d'interprétation ainsi que les cas de surréglementation.

La résolution souligne également que la technique de la refonte devrait être utilisée lors de toute modification de la législation. En outre, le Conseil et la Commission sont invités à coopérer de manière constructive avec le Parlement, afin que le nouveau système d'actes délégués et d'actes d'exécution fonctionne bien dans la pratique.

Les députés se félicitent enfin du soutien apporté par le Président de la Commission au programme pour une réglementation intelligente et proposent que ce programme devienne un élément clé du portefeuille de l'un des collèges des commissaires. Le Parlement devrait pour sa part chercher des méthodes qui permettraient à ses commissions d'attacher une importance accrue au principe «Mieux légiférer».