**Suite donnée à la résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur
le rapport de la Commission de 2014 sur l’application des principes de subsidiarité
et de proportionnalité**

**2015/2283 (INI)**

**1.** **Rapporteur:** Sajjad KARIM (ECR/UK)

**2.** **Numéro de référence du PE:** A8-0114/2017 / P8\_TA-PROV(2017)0210

**3.** **Date d’adoption de la résolution:** 17 mai 2017

**4.** **Contexte:** la résolution fait suite au rapport de la Commission de 2014 relatif à l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

**5.** **Objet:** la résolution du Parlement européen aborde des questions de subsidiarité, y compris le rôle des parlements nationaux, et couvre plus généralement des aspects liés à l’amélioration de la réglementation, qui reste une priorité majeure de l’agenda politique du Parlement européen. La résolution invite la Commission à garantir la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité lors de la préparation des propositions législatives, et plus généralement à renforcer le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle de la subsidiarité. À cet égard, la résolution suggère de réfléchir à de possibles modifications du mécanisme de contrôle de la subsidiarité avec une extension de la portée du mécanisme et du délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour la soumission d’avis motivés.

**6.** **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires juridiques (JURI)

**7.** **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu’elle contient:**

La résolution salue le souci permanent de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité en tant que principes directeurs du processus législatif de l’Union européenne (paragraphe 1), en soulignant l’importance du principe de subsidiarité et le rôle considérable des parlements nationaux pour la réduction du «déficit démocratique» (paragraphe 3).

La résolution invite la Commission à améliorer sa justification de la subsidiarité et de la proportionnalité en fournissant toujours une analyse complète et étayée par des faits de ses propositions en ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité (paragraphe 7). Le Parlement constate à cet égard que 32 % des analyses d’impact examinées par le comité d’analyse d’impact en 2014 contenaient une analyse insuffisante des principes de subsidiarité ou de proportionnalité (paragraphe 8). Sur ce fondement, la résolution invite la Commission à effectuer systématiquement, pour chaque proposition législative, une évaluation poussée de la proportionnalité, comportant une analyse appropriée des différentes options législatives dont la Commission dispose et une explication substantielle des incidences économiques, sociales et environnementales attendues de l’option choisie, ainsi que de ses effets possibles sur la compétitivité et sur les petites et moyennes entreprises (paragraphe 24).

La résolution suggère de réfléchir à de possibles modifications du mécanisme de contrôle de la subsidiarité en vue d’un prochain réexamen des traités. La réflexion devrait notamment porter sur i) l’éventualité d’inclure dans les avis motivés une évaluation du respect du principe de proportionnalité; ii) l’éventualité de modifier les seuils de déclenchement des procédures du «carton jaune» ou du «carton orange»; iii) les conséquences qui devraient survenir si le seuil de déclenchement de ces procédures était atteint (paragraphe 12). Dans la même veine, la résolution suggère qu’il faudrait envisager d’étendre la période de huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour émettre un avis motivé au titre du protocole nº 2 sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle suggère que cette extension soit accordée pour des raisons objectivement justifiées (comme une catastrophe naturelle ou une période de vacance) et que cet objectif puisse être atteint grâce à un accord politique entre les institutions et les parlements nationaux dès le début de la procédure (paragraphe 14). Sur le même sujet, la résolution indique enfin qu’il conviendrait d’incorporer l’extension de la période de huit semaines dans une prochaine révision du traité (paragraphe 15).

La résolution encourage l’ensemble des institutions européennes à prendre les mesures nécessaires afin que les avis motivés soient dûment pris en compte (paragraphe 22). Elle invite également la Commission à étudier, avec les parlements nationaux, la possibilité de définir des lignes directrices non contraignantes afin de faciliter la tâche qui incombe aux parlements nationaux d’évaluer le respect, par les propositions législatives, des principes de subsidiarité et de proportionnalité sans entamer leur marge d’appréciation (paragraphes 25 et 27).

La résolution invite également la Commission à présenter des rapports annuels plus détaillés sur la subsidiarité et la proportionnalité, qui contiennent une analyse plus approfondie du principe de proportionnalité (paragraphe 10).

Concernant le rôle des parlements nationaux, la résolution soutient l’adoption d’un mécanisme du «carton vert», qui donnerait aux parlements nationaux la possibilité de soumettre une initiative législative à l’examen de la Commission, et suggère de réfléchir au nombre de parlements nationaux qu’il faudrait pour déclencher cette procédure, ainsi qu’à la portée de celle-ci (paragraphe 13). La résolution suggère aussi qu’un mécanisme devrait être élaboré pour renforcer la participation des parlements nationaux au processus législatif de l’Union, dans le respect des compétences de chaque institution (paragraphe 18).

Plus généralement, la résolution se félicite de l’usage accru du dialogue politique par la Commission, dont témoignent notamment les diverses visites rendues par des commissaires aux parlements nationaux (paragraphe 5), et suggère de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l’Union en s’appuyant sur les instruments interparlementaires à leur disposition (paragraphes 19 et 20).

**8.** **Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

La Commission salue la résolution du Parlement européen et son soutien à l’égard des efforts déployés par la Commission pour garantir la bonne prise en compte des opinions des parlements nationaux relatives aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

D’un point de vue général, la Commission est d’accord avec le Parlement au sujet de l’importance des parlements nationaux, notamment pour ce qui est du contrôle du respect du principe de subsidiarité. La Commission est attachée à coopérer avec les parlements nationaux et les autres institutions de l’Union européenne afin de garantir que chacune de ses propositions respecte le principe de subsidiarité et d’améliorer la compréhension de la subsidiarité. Comme le confirme la signature de l’accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» en avril 2016, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont pris l’engagement commun de veiller à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité restent au cœur du processus décisionnel de l’Union et soient pleinement respectés tout au long du processus législatif.

Position de la Commission au sujet des principaux éléments examinés dans la résolution

* *Invite la Commission à améliorer ses exposés des motifs en fournissant toujours une analyse détaillée, complète et étayée par des faits de ses propositions en ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité, ce qui aiderait les parlements nationaux à examiner plus efficacement ces propositions* (paragraphe 7):

La présentation d’un raisonnement clair et complet en ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité est une chose à laquelle la Commission attache une importance particulière. Selon le principe «évaluer avant d’agir», le point de départ du développement d’une nouvelle initiative politique est l’évaluation du fonctionnement des mesures existantes, y compris l’étendue de la valeur ajoutée qu’apporte l’Union et de leur proportionnalité (l’adéquation avec leurs objectifs). Ces évaluations sont étoffées par les apports des parties prenantes.

Les justifications des nouvelles interventions et de leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont tout d’abord rédigées dans les feuilles de route et les analyses d’impact initiales puis dans les analyses d’impact (le cas échéant), avant d’être présentées dans les exposés des motifs qui accompagnent les propositions législatives de la Commission. Ces évaluations tiendront compte des commentaires reçus de la part des parties prenantes ainsi que des consultations organisées avec celles-ci durant la période d’élaboration des initiatives politiques. Dans les cas où des analyses d’impact sont nécessaires, l’organisme indépendant de surveillance réglementaire – le comité d’examen de la réglementation – surveille de près la qualité de l’évaluation de subsidiarité et de proportionnalité incluse dans le rapport de l’analyse d’impact. Le comité examine également la qualité des évaluations et bilans de qualité les plus importants.

Les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation proposent aux services de la Commission des orientations en matière d’évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité. Ces orientations ainsi que les consultations des parties prenantes – notamment sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité – ont été particulièrement renforcées par le train de mesures «Mieux légiférer» adopté en mai 2015.

La Commission souhaite aussi créer des politiques européennes solides et reconnaît pleinement la nécessité d’examiner en profondeur la subsidiarité et la proportionnalité. C’est pour cette raison que l’évaluation de la subsidiarité et la proportionnalité a une place essentielle dans le contexte du système de réglementation amélioré de la Commission et qu’elle a été renforcée dans le train de mesures «Mieux légiférer».

* *Invite la Commission à présenter des rapports annuels plus détaillés sur la subsidiarité et la proportionnalité, qui contiennent une analyse plus approfondie du principe de proportionnalité* (paragraphe 10):

La Commission reconnaît l’importance des rapports annuels sur la subsidiarité et la proportionnalité et prend très au sérieux son obligation au titre de l’article 9 du protocole nº 2. À cet égard, la Commission demande les contributions d’autres institutions et organismes sur leurs travaux, notamment du Parlement européen et du Comité des régions, de manière à fournir une synthèse complète de l’application des deux principes par les institutions et les organismes concernés. Bien que les dispositions détaillées du protocole nº 2 aux traités concernant le contrôle du principe de subsidiarité font qu’une attention plus marquée est accordée à l’application de ce principe-ci par les institutions, et en particulier par les parlements nationaux, la Commission estime que les rapports annuels fournissent généralement une description appropriée de l’application du principe de proportionnalité par les institutions.

* *Estime que l’adoption d’un mécanisme du «carton vert», qui donnerait aux parlements nationaux la possibilité de soumettre une initiative législative à l’examen de la Commission, devrait être envisagée; suggère, à cet égard, de réfléchir au nombre de parlements nationaux qu’il faudrait pour déclencher cette procédure, ainsi qu’à la portée de celle-ci* (paragraphe 13):

La Commission a déjà affirmé être disposée à examiner des initiatives communes présentées par des parlements nationaux. Elle l’a encore confirmé dans sa réponse à la contribution adoptée par la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l’Union européenne (COSAC) lors de sa 56e réunion plénière en novembre 2016 à Bratislava. La Commission rappelle qu’en 2015, vingt chambres parlementaires ont cosigné ou soutenu la première initiative de «carton vert» portant sur le gaspillage alimentaire et qu’en juillet 2016, neuf chambres parlementaires ont cosigné le deuxième «carton vert» qui invitait la Commission à présenter une proposition législative appliquant les principes de responsabilité sociale des entreprises au niveau européen. Certaines suggestions de la première initiative «carton vert» concernant les dons de denrées alimentaires, la collecte de données et le suivi ont ensuite été reprises dans le nouveau paquet sur l’économie circulaire adopté par la Commission en décembre 2015.

Ces deux initiatives montrent que les parlements nationaux jouent déjà un rôle constructif dans l’environnement institutionnel – aussi la Commission ne perçoit-elle pas la nécessité, à ce stade, de créer de nouvelles structures institutionnelles et administratives qui ajouteraient inutilement à la complexité de l’ensemble du processus.

La Commission considère qu’il convient de se concentrer sur la recherche de solutions pragmatiques et réalisables qui n’exigent pas de modification des traités.

* *Suggère qu’un réexamen éventuel des traités pourrait aussi examiner si les avis motivés doivent se limiter à l’examen des motifs de subsidiarité ou évaluer également la proportionnalité, quel est le nombre approprié de réponses de parlements nationaux nécessaires pour déclencher une procédure du «carton jaune» ou du «carton orange» et quelles seraient les conséquences si le seuil de déclenchement de ces procédures était atteint conformément à l’article 7, paragraphe 2, du protocole nº 2* (paragraphe 12);
* *suggère qu’il faudrait envisager d’étendre la période de huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour émettre un avis motivé au titre du protocole nº 2. Cette extension pourrait être accordée pour des raisons objectivement justifiées (comme une catastrophe naturelle ou une période de vacance) et cet objectif pourrait être atteint grâce à un accord politique entre les institutions et les parlements nationaux dès le début de la procédure* (paragraphe 14);
* *il conviendrait d’incorporer l’extension de la période de huit semaines dans une prochaine révision du traité* (paragraphe 15):

La Commission reconnaît qu’il peut parfois être difficile pour les parlements nationaux d’exercer leur contrôle de la subsidiarité dans le délai de huit semaines dont ils disposent pour soumettre leurs avis motivés selon les dispositions du protocole nº 2 annexé aux traités, en particulier lorsque cette période coïncide avec une période de vacance ou une période d’inactivité des parlements nationaux. Cependant, la Commission considère que les modalités du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, y compris le délai de huit semaines, ne peuvent être changées par un simple accord politique entre les institutions de l’Union et les parlements nationaux mais que cela exigerait une révision des traités.

* *Estime que les avis motivés émis par les parlements nationaux au titre de l’article 7, paragraphe 1, du protocole nº 2 doivent être dûment pris en compte par l’ensemble des institutions européennes au cours du processus décisionnel de l’Union et, dans ce contexte, encourage les institutions européennes à prendre les mesures nécessaires* (paragraphe 22):

La Commission considère les avis motivés comme une invitation à engager le dialogue avec les parlements nationaux sur la nécessité et la pertinence d’une proposition. Non seulement la Commission doit satisfaire aux obligations spécifiques définies à l’article 7, paragraphe 2, du protocole nº 2 lorsque le seuil de déclenchement d’une procédure du «carton jaune» est atteint, mais elle adresse également des réponses individuelles à chacun des avis motivés ou autres avis qu’elle reçoit des parlements nationaux, en répondant à toutes leurs préoccupations en matière de subsidiarité ou autres. À cet égard, la Commission est disposée à instaurer un dialogue plus étroit avec les chambres intéressées sur toutes les propositions. De plus, lorsqu’ils vont négocier une proposition avec les colégislateurs, les commissaires sont informés de tous les avis motivés – ainsi que des avis reçus dans le cadre du dialogue politique avec les parlements nationaux – relatifs à leur portefeuille.

* *Invite la Commission à effectuer systématiquement, pour chaque proposition législative, une évaluation poussée de la proportionnalité, qui devrait comporter une analyse appropriée des différentes options législatives dont la Commission dispose et une explication substantielle des incidences économiques, sociales et environnementales attendues de l’option choisie, ainsi que de ses effets possibles sur la compétitivité et sur les petites et moyennes entreprises* (paragraphe 24):

Il est déjà dans la pratique de la Commission de mener systématiquement des évaluations de la proportionnalité et d’en présenter les résultats dans l’exposé des motifs des propositions qui en sont accompagnées. Lorsque l’impact attendu de ces propositions est considérable, l’évaluation de la proportionnalité se fonde sur l’analyse détaillée effectuée dans les analyses d’impact d’accompagnement, qui déterminent les options politiques alternatives, analysent tous leurs impacts significatifs et les comparent sur le plan de leur efficacité, de leur efficience et de leur cohérence ainsi que de leur conformité avec le principe de proportionnalité.

En outre, la Commission rappelle que les avis du comité d’examen de la réglementation portent sur les projets de rapports de l’analyse d’impact, qui sont ensuite améliorés et finalisés sur la base des recommandations du comité, notamment celles qui traitent de l’analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité.

* *Invite également la Commission à étudier, avec les parlements nationaux, la possibilité de définir des lignes directrices non contraignantes afin de faciliter la tâche qui incombe aux parlements nationaux d’évaluer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité sans entamer leur marge d’appréciation* (paragraphes 25 et 27):

La Commission veille à ne pas intervenir dans le choix par les parlements nationaux du mode d’exercice de leurs droits reconnus par le protocole nº 2 des traités. La notion de subsidiarité est définie dans le traité et c’est à la Cour de justice de l’Union européenne qu’il revient d’interpréter cette notion dans le contexte des dossiers qui lui sont soumis. La Commission reste néanmoins prête à débattre de la question de la subsidiarité et de la proportionnalité avec les parlements nationaux, en particulier dans le contexte de propositions spécifiques, où les discussions peuvent être très précieuses. La Commission entend formuler ses propositions avec la plus grande clarté en ce qui concerne sa conception de la subsidiarité et de la proportionnalité et les raisons pour lesquelles elle estime qu’une proposition donnée est conforme à ces principes.