



Bruxelles, le 30.7.2013
COM(2013) 566 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2012
SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

RAPPORT DE LA COMMISSION

**RAPPORT ANNUEL 2012
SUR LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ**

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le vingtième 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° 2) sur l'application de ces principes (ci-après le «protocole»), annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le rapport décrit la façon dont les différents organes et institutions de l'UE ont appliqué ces deux principes et les éventuels changements intervenus dans leur pratique par rapport aux années précédentes. Il analyse de manière plus détaillée certaines propositions de la Commission ayant fait l'objet d'avis motivés en 2012. Les parlements nationaux ayant déclenché pour la première fois en 2012 la procédure dite du «carton jaune» introduite par le traité de Lisbonne, le rapport se concentre sur ce cas particulier. 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, le présent rapport doit être considéré comme complémentaire du rapport annuel 2012 de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux¹.

2. APPLICATION DES PRINCIPES PAR LES INSTITUTIONS

2.1. La Commission

Compte tenu de son droit d'initiative, la Commission se doit de 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.

En conséquence, et conformément à son engagement en faveur d'une réglementation intelligente, la Commission, avant de proposer de nouvelles initiatives, vérifie si l'UE a le droit d'agir et si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres.

Premièrement, la Commission élabore des feuilles de route² pour toutes les initiatives majeures. Ces feuilles de route, accessibles au public, contiennent une première description des initiatives possibles et décrivent la politique envisagée par la Commission, ainsi que les consultations prévues. Elles comprennent toujours une première justification de l'action au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

À un stade ultérieur de la phase d'élaboration des politiques, les questions de subsidiarité font l'objet d'une analyse plus complète dans le cadre du processus d'analyse d'impact (AI) qui tient compte des avis exprimés lors des consultations des parties prenantes. À cet effet, les lignes directrices concernant l'analyse d'impact³ contiennent un ensemble de questions structurées relatives à l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité qui sert de base à l'appréciation du droit de l'UE à agir et de la justification de l'action de l'UE.

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

³ SEC(2009) 92.

La subsidiarité et la proportionnalité d'une action envisagée par l'UE sont donc appréciées sur la base de tous les éléments disponibles, lesquels font ensuite l'objet d'un examen détaillé par le comité d'analyse d'impact⁴.

Conscient du rôle essentiel joué par les analyses d'impact, qui fournissent des données factuelles aux décideurs politiques, le comité a épinglé, dans son rapport annuel 2012⁵, la nécessité de justifier la subsidiarité de manière solide et détaillée dans toutes les analyses d'impact.

En 2012, le comité a examiné 97 analyses d'impact et émis 144 avis dont 33 % contenaient des observations concernant des questions de subsidiarité.

L'une des analyses d'impact ayant fait l'objet d'observations relatives à la subsidiarité de la part du comité porte sur la proposition de directive concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins [COM(2012) 372]. Le comité a demandé au service chef de file de *renforcer l'évaluation de l'opportunité du moment choisi, de même que de la nécessité et de la valeur ajoutée de l'action de l'UE au regard de la base juridique proposée (marché unique et diversité culturelle)*. Par conséquent, l'analyse d'impact révisée a motivé plus clairement l'initiative proposée par l'UE, par exemple en expliquant mieux la nature transnationale des problèmes recensés et en montrant que le cadre juridique existant, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, s'était avéré insuffisant pour résoudre ces derniers.

S'agissant de l'analyse d'impact relative à la proposition de règlement portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire⁶, le comité a suggéré de *présenter plus clairement la nécessité et la valeur ajoutée de l'action de l'UE de façon à pouvoir replacer les attentes politiques dans leur juste contexte*. Il a également demandé au service chef de file de *traiter de manière plus explicite les aspects relatifs à la complémentarité et à la coordination du Corps volontaire européen d'aide humanitaire et de l'action d'autres organisations afin de répondre aux préoccupations exprimées par les parties prenantes qui craignent la duplication des efforts et la concurrence*. Il a été donné suite à ces recommandations dans le rapport d'analyse d'impact révisé qui a justifié de manière plus approfondie l'action de l'UE.

Les avis du comité d'analyse d'impact contribuent à améliorer l'analyse du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et constituent, avec les rapports d'analyse d'impact eux-mêmes, des éléments essentiels du processus de décision politique de la Commission.

2.2. Les parlements nationaux

En 2012, la Commission a reçu 70 avis motivés des parlements nationaux, ce qui représente une légère augmentation (9 % environ) par rapport à l'année précédente (64 avis reçus en 2011). En revanche, comme en 2010 et 2011, ces avis motivés n'ont représenté qu'un peu plus de 10 % du nombre d'avis reçus au total en 2012 par la Commission dans le cadre de son dialogue politique élargi avec les parlements nationaux (663). Pour la première fois, en 2012,

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

les parlements nationaux ont déclenché la procédure du carton jaune dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité en réponse à la proposition de règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services présentée par la Commission. Ce cas est décrit de manière plus détaillée au chapitre 3.

La forme des avis motivés, de même que le type d'arguments avancés par les parlements nationaux à l'appui de leur conclusion selon laquelle le principe de subsidiarité n'est pas respecté, restent très hétéroclites. Tout comme l'année précédente, les 70 avis motivés émis par les parlements nationaux ont porté sur des aspects très variés. Ils ont concerné pas moins de 23 propositions de la Commission. Après la proposition Monti II (12 avis motivés), c'est la proposition de règlement relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis qui a suscité le plus grand nombre d'avis motivés (5). Huit autres propositions ont donné lieu à trois avis motivés chacune (voir l'annexe pour plus de détails). Cette tendance semble confirmer la diversité des intérêts politiques des parlements nationaux, lesquels n'ont pas les mêmes priorités lorsqu'ils choisissent les propositions de la Commission qui seront examinées dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité et appliquent des critères différents lorsqu'ils apprécient le respect du principe de subsidiarité. La coordination entre les différents parlements nationaux reste donc un défi à relever.

Comme en 2011, c'est le *Riksdag* suédois qui a de loin adopté le plus d'avis motivés (20), soit près du double des avis qu'il a émis l'année dernière (11). Le *Riksdag* examine attentivement toutes les propositions de la Commission sous l'angle de la subsidiarité. Cet examen est décentralisé et confié aux diverses commissions parlementaires, qui semblent appliquer des critères différents. Cette façon de faire peut avoir une incidence sur le nombre d'avis motivés émis⁷. Le *Sénat* français arrive en deuxième position avec 7 avis motivés, suivi du *Bundesrat* allemand avec 5 avis motivés. À elles seules, ces trois chambres sont les auteurs de près de la moitié de tous les avis motivés émis par les parlements nationaux en 2012.

Le dix-huitième rapport semestriel de la COSAC⁸ donne un aperçu des procédures et des pratiques en matière de contrôle parlementaire⁹. Ce document, établi à partir des réponses à un questionnaire adressé aux chambres/parlements nationaux, conclut que les procédures diffèrent notamment au niveau de la conception qu'ont les parlements de la corrélation entre les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Si certains estiment qu'ils ont la même importance, d'autres considèrent la proportionnalité comme une simple composante de la subsidiarité. La plupart des parlements nationaux sont toutefois d'avis que les contrôles de la subsidiarité ne sont efficaces que s'ils comportent un contrôle de la proportionnalité.

Le rapport constate que, dans leur large majorité, les parlements nationaux affirment souvent fonder leurs avis motivés sur une interprétation du principe de subsidiarité plus large que la définition qui en est donnée au protocole n° 2. Ainsi, la *Eerste Kamer* néerlandaise considère qu'«il n'est pas possible d'exclure les principes de légalité et de proportionnalité lors de la

⁷ Rapport de la commission constitutionnelle du Riksdag — 2012/13:KU8.

⁸ La COSAC est une conférence qui réunit les organes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne spécialisés dans les affaires européennes et des représentants du Parlement européen.

⁹ Dix-huitième rapport annuel sur les développements des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire, 27 septembre 2012.

réalisation d'un test de subsidiarité...». Le *Senát* tchèque estime quant à lui que la subsidiarité a une «nature générale et abstraite...n'est pas un concept juridique strict et clair» et qu'il convient de ce fait de l'interpréter au sens large. La *House of Lords* du Royaume-Uni a exprimé un avis similaire, plaidant pour une interprétation plus large de ce principe au motif que «bien que le principe soit un concept juridique, dans la pratique son application dépend de l'appréciation politique».

Les vues divergentes des parlements nationaux sur l'interprétation et l'application du principe de subsidiarité font que tous n'ont pas le même avis sur la nécessité d'adopter des lignes directrices précisant la portée du contrôle de la subsidiarité et les critères y afférents. Seule la moitié des parlements nationaux qui ont répondu au questionnaire de la COSAC étaient favorables à l'adoption de lignes directrices et, parmi ceux-ci, tous ont insisté pour qu'elles ne soient pas contraignantes.

2.3. Le Parlement européen et le Conseil

Au Conseil, c'est au comité des représentants permanents des États membres (Coreper) qu'il appartient de garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En 2012, le Parlement européen a créé une nouvelle direction horizontale chargée de fournir aux commissions parlementaires un éventail de services plus larges en matière d'évaluations de l'impact et de la valeur ajoutée européenne.

Les évaluations d'impact comprennent l'examen des feuilles de route de la Commission, qui décrivent la politique que celle-ci entend poursuivre et les consultations prévues, ainsi qu'une première appréciation des analyses d'impact de la Commission. Si une commission parlementaire en fait la demande, elles peuvent aussi englober une appréciation détaillée des analyses d'impact de la Commission, des analyses complémentaires portant sur certains aspects des propositions initialement non traités par la Commission et des évaluations de l'impact des amendements envisagés par le Parlement.

Le Parlement européen s'intéresse désormais aussi à la valeur ajoutée européenne des propositions et analyse les avantages potentiels de l'action future de l'UE. À la demande d'une commission parlementaire, il peut être procédé à des évaluations de la valeur ajoutée européenne afin d'apprécier les effets potentiels et de recenser les avantages et les inconvénients des propositions formulées dans les rapports législatifs du Parlement. Le Parlement européen peut désormais également produire des rapports sur le coût de l'inaction au niveau de l'UE, sur les domaines qui ne font pas encore l'objet d'une action au niveau de l'UE et dans lesquels une telle action contribuerait grandement à renforcer l'efficacité et à assurer le «bien commun».

En 2012, le Parlement a produit 10 évaluations initiales d'analyses d'impact de la Commission, une évaluation détaillée d'une analyse d'impact de la Commission et trois rapports sur la valeur ajoutée européenne.

Le 13 septembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur le thème «Mieux légiférer» qui répond, dans une certaine mesure, au rapport 2010 de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité¹⁰. À ce propos, le Parlement européen suggère, à l'instar de la COSAC, d'évaluer l'opportunité de définir, au niveau de l'UE, des critères permettant de vérifier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹⁰ COM(2011) 344.

De plus, le rapport du Parlement européen souligne la dimension régionale et locale du contrôle de la subsidiarité et appelle à une analyse indépendante, par la Commission, du rôle des parlements régionaux et locaux dans ce domaine. Dans sa réponse au rapport du Parlement européen¹¹, la Commission a confirmé que le Comité des régions avait déjà préparé cette analyse¹².

2.4. Le Comité des régions

En 2012, le Comité des régions (CdR) a adopté une nouvelle stratégie en matière de monitoring du principe de subsidiarité. Le but est de renforcer la structure de gouvernance du monitoring de la subsidiarité par le CdR, de mettre en place une approche globale permettant le monitoring de la subsidiarité tout au long du processus décisionnel de l'UE, d'associer les institutions européennes et nationales à ces activités et de renforcer la capacité du CdR à saisir la Cour de justice.

Dans ce contexte, un groupe de pilotage de la subsidiarité a été mis sur pied pour assurer la gouvernance politique du monitoring de la subsidiarité par le CdR. Ce groupe coordonne les activités de monitoring de la subsidiarité et en assure le suivi politique tout au long de l'année. Il est chargé de mettre en avant les priorités annuelles en matière de subsidiarité et de présenter des propositions concernant l'utilisation des procédures et des outils du Réseau de monitoring de la subsidiarité les plus appropriés pour appuyer les travaux des rapporteurs du CdR dans le cadre du processus législatif.

La stratégie révisée prévoit que les activités de monitoring de la subsidiarité par le CdR débutent dès la phase pré-législative. Cette approche repose sur les travaux d'un groupe d'experts de la subsidiarité, constitué de 16 membres du Réseau de monitoring de la subsidiarité choisis en fonction de leur expertise dans le domaine de la subsidiarité, ainsi que de leur grande connaissance du droit de l'Union. Le groupe s'est réuni pour la première fois le 25 octobre 2012 et a sélectionné les initiatives à soumettre en priorité à un monitoring. Sur cette base, le bureau du CdR a adopté, le 30 janvier 2013, le programme de travail sur la subsidiarité¹³ qui couvre quatre initiatives inscrites au programme de travail de la Commission pour 2013 (la facturation électronique dans le domaine des marchés publics, une «ceinture bleue» pour un marché unique du transport maritime, la révision de la politique et de la législation dans le domaine des déchets et le cadre d'évaluation des questions liées à l'environnement, au climat et à l'énergie visant à permettre une extraction sûre et sécurisée des hydrocarbures non conventionnels), ainsi que la mobilité urbaine (celle-ci n'est pas inscrite au programme de travail de la Commission pour 2013, mais cette dernière a annoncé son intention de publier, d'ici la fin de l'année, une communication sur la dimension urbaine de la politique des transports de l'UE).

Créé en 2007, le Réseau de monitoring de la subsidiarité (RMS) est le principal instrument de contrôle du CdR. Il comptait 141 partenaires à la fin de 2012. Le nombre de ses membres et sa base de représentation ont encore augmenté en 2012, notamment avec l'adhésion de parlements et de gouvernements régionaux. Les consultations des partenaires du RMS sont le principal outil opérationnel utilisé par les rapporteurs du CdR au cours de l'élaboration des projets d'avis. Les consultations ont été au nombre de trois en 2012 et ont porté sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe¹⁴, sur le septième programme d'action pour l'environnement¹⁵ et sur l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte

¹¹ SP (2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

¹³ CDR2336-2012.

¹⁴ COM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services («Monti II»)¹⁶. Conformément au plan d'action du RMS, un groupe a travaillé tout au long de l'année à la révision des orientations pour les RTE-T et sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

REGPEX (échanges entre parlements régionaux), sous-réseau du RMS, a été lancé en février 2012 et est ouvert aux parlements et gouvernements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Il aide les régions concernées à jouer leur rôle en matière de contrôle de la législation de l'UE du point de vue de la subsidiarité, notamment dans le contexte du mécanisme d'alerte précoce prévu par le traité de Lisbonne et de leur éventuelle consultation par les parlements nationaux. Le CdR ne considère pas REGPEX comme une simple base de données technique donnant accès à des sources d'information et publiant des positions régionales, mais bien comme un réseau favorisant les contacts entre les «régions législatives» de l'UE.

Le CdR a exprimé ses préoccupations quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les avis ci-après qu'il a adoptés en 2012 et dont certains font état d'infractions potentielles: avis concernant la proposition de règlement relatif au FEDER, le septième programme d'action pour l'environnement, le paquet «marchés publics», le paquet «protection des données» et le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

2.5. La Cour de justice

En 2012, la Cour de justice n'a pas rendu d'arrêt développant le principe de subsidiarité. Néanmoins, dans son arrêt du 19 décembre 2012 dans l'affaire C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, elle a confirmé que ce principe ne s'appliquait pas aux aides d'État, domaine qui relève de la compétence exclusive de la Commission.

Qui plus est, dans son arrêt du 19 avril 2012 dans l'affaire C-221/10 P, *Artegoda*, la Cour a réaffirmé que la subsidiarité et, de manière plus générale, les règles de compétence du traité ne conféraient pas de droit aux particuliers, si bien qu'une violation de ces règles n'engageait pas en soi la responsabilité non contractuelle de l'Union et de ses institutions.

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

Proposition de règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (Monti II).

Les parlements nationaux ont émis 12 avis motivés sur la proposition Monti II, représentant 19 voix (le seuil étant fixé à 18) et ont ainsi, pour la première fois, déclenché la procédure du carton jaune¹⁷.

La proposition de la Commission visait à définir plus clairement l'interaction entre l'exercice des droits sociaux et l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services garanties par le traité. Elle tentait de répondre aux préoccupations exprimées par les parties prenantes (et plus particulièrement par les syndicats), qui craignaient que, dans le marché unique, les libertés économiques ne priment sur le droit de grève à la suite des arrêts

¹⁶ COM(2012) 130.

¹⁷ Voir l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

rendus par la Cour de justice dans les affaires Viking Line et Laval, en précisant, dans un instrument législatif, l'absence de toute relation de primauté entre les deux. La Commission était consciente de la sensibilité de la question et savait qu'il serait difficile de concilier des intérêts contraires quant à la meilleure façon de régler des conflits sociaux impliquant des entreprises et des travailleurs de différents États membres.

Les avis motivés ont été émis par le *Riksdag* suédois (2 voix), le *Folketing* danois (2 voix), l'*Eduskunta* finlandais (2 voix), le *Sénat* français (1 voix), le *Sejm* polonais (1 voix), l'*Assembleia da República* portugaise (2 voix), le *Saeima* letton (2 voix), la *Chambre des députés* luxembourgeoise (2 voix), la *Chambre des représentants* belge (1 voix), la *House of Commons* du Royaume-Uni (1 voix), la *Tweede Kamer* néerlandaise (1 voix) et la *Kamra tad-Deputati* maltaise (2 voix).

La plupart des parlements nationaux ayant adopté des avis motivés remettaient en cause le choix de l'article 352 du TFUE comme base juridique de la proposition. La plupart estimaient que l'utilisation de cette base juridique n'était pas suffisamment motivée, tandis que certains considéraient que l'exclusion du droit de grève du champ d'application de l'article 153 du TFUE excluait aussi la possibilité d'utiliser l'article 352 du TFUE comme base juridique. Le même nombre de parlements nationaux a exprimé des doutes quant à la valeur ajoutée de la proposition et à la nécessité de l'action envisagée. Certains ont fait observer que la proposition ne modifierait pas la situation juridique actuelle. D'autres ont fait valoir qu'elle ne contribuerait pas à améliorer la clarté et la sécurité juridiques. Qui plus est, cinq parlements nationaux ont avancé qu'en vertu de l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, le droit de grève ne relevait pas de la compétence de l'UE, tandis que d'autres affirmaient que le principe général et l'analyse de la proportionnalité figurant dans la proposition n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité et pourraient avoir des effets négatifs sur le droit de grève. Pour ce qui est des autres points soulevés, les parlements nationaux ont remis en cause la nécessité d'un mécanisme alternatif de règlement des litiges, craignant que ce dernier n'interfère avec les systèmes nationaux. Ils ont également émis des doutes quant à la nécessité d'un mécanisme d'alerte.

Après avoir attentivement examiné les arguments avancés par les parlements nationaux dans leurs avis motivés, la Commission n'a constaté aucune violation du principe de subsidiarité.

Dans ses réponses aux parlements nationaux à l'origine des avis motivés¹⁸, la Commission a expliqué que sa proposition avait pour but de définir plus clairement les principes généraux et les règles applicables au niveau de l'UE en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, y compris la nécessité de concilier en pratique ces droits et libertés dans les situations transfrontières. La Commission a maintenu que cet objectif ne pouvait être réalisé par les États membres agissant seuls et qu'il nécessitait d'agir au niveau de l'Union européenne.

En ce qui concerne la question de la base juridique, la Commission a décidé d'utiliser l'article 352 du TFUE compte tenu de l'absence de disposition explicite dans le traité. S'il est exact

¹⁸ Lettre du 14 mars 2013.

que l'article 153, paragraphe 5, du TFUE exclut le droit de grève des domaines qui peuvent être réglementés dans l'ensemble de l'UE par la voie de directives imposant des normes minimales, la jurisprudence montre clairement que le fait que l'article 153 ne s'applique pas au droit de grève ne signifie pas que l'action collective est exclue du champ d'application du droit de l'UE. La Commission estimait en outre qu'un règlement aurait été l'instrument juridique le plus approprié, car un règlement est directement applicable et, de ce fait, aurait réduit la complexité réglementaire et apporté une plus grande sécurité juridique à ceux qui y sont assujettis dans toute l'Union, grâce à une clarification des règles applicables.

De plus, le règlement proposé aurait permis de reconnaître le rôle que jouent les juridictions nationales lorsqu'elles établissent les faits et vérifient si les actions entreprises poursuivent des objectifs qui constituent un intérêt légitime, sont propres à garantir la réalisation de ces objectifs et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour les atteindre. Il aurait également reconnu l'importance des législations et des procédures nationales en vigueur en matière d'exercice du droit de grève, y compris des institutions de règlement extrajudiciaire des conflits, qui n'auraient pas été modifiées ni lésées par la proposition. Il aurait également expliqué le rôle des mécanismes de règlement amiable qui existent dans un certain nombre d'États membres.

La Commission a conclu à l'absence de violation du principe de subsidiarité, mais a pris acte des avis exprimés par les parlements nationaux, ainsi que de l'état d'avancement des discussions sur la proposition de règlement entre les parties prenantes. Elle a admis que sa proposition était peu susceptible de recueillir le soutien politique nécessaire à son adoption au Parlement européen et au Conseil. Dans ces circonstances, elle a, par lettres des 12 et 13 septembre 2012, informé le Parlement européen, le Conseil et les parlements nationaux, de son intention de retirer sa proposition et a expliqué que, ce faisant, elle espérait aussi faciliter une négociation rapide de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE et améliorer le contrôle du respect des droits des travailleurs détachés, ainsi qu'il est souligné au point 3 l) du «Pacte pour la croissance et l'emploi» adopté par le Conseil européen les 28 et 29 juin 2012. La Commission a pris la décision de retirer la proposition Monti II le 26 septembre 2012¹⁹.

*Proposition de règlement relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis*²⁰.

La proposition de la Commission qui arrive en deuxième position quant au nombre d'avis motivés qu'elle a suscités en 2012 (5) vise à instaurer le Fonds européen d'aide aux plus démunis. Tous les parlements nationaux qui ont émis des avis motivés²¹ ont soulevé la même question, à savoir l'absence de motivation suffisante de la proposition au regard du principe de subsidiarité²². Le *Bundestag* allemand a affirmé que les articles 174 et 175 du TFUE ne conféraient aucune compétence à l'UE en matière de lutte contre la pauvreté, que la politique sociale et les mesures prises dans le cadre de celle-ci relevaient de la compétence des États

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/FR/10061-2012-2017-FR-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617 final. Son prédécesseur était le programme de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies qui prend fin en 2013 – la proposition COM(2010) 486 de la Commission avait fait l'objet de trois avis motivés.

²¹ *Bundestag* allemand, *Folketing* danois, *House of Lords* et *House of Commons* du Royaume-Uni et *Riksdag* danois.

²² Article 5 du protocole n° 2.

membres et que la proposition enfreignait le principe de proportionnalité. Le *Riksdag* suédois a fait valoir que des emplois permettant aux travailleurs de subvenir à leurs besoins et un système de sécurité sociale s'appliquant à l'ensemble de la population constituaient le meilleur rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Selon lui, la sécurité sociale est du ressort des États membres et ces derniers sont les mieux à même de gérer l'aide de manière efficace. Cet avis était partagé par le *Folketing* danois qui a déclaré que les États membres étaient les mieux placés pour venir en aide aux plus démunis que ce soit au niveau central, régional ou local. La *House of Lords* du Royaume-Uni a estimé que la Commission n'avait avancé aucun argument convaincant pour justifier sa proposition au regard du principe de subsidiarité et que les actions menées dans le cadre des programmes de cohésion de l'UE existants permettaient de dissiper toute incertitude quant à la capacité de l'ensemble des États membres de maintenir les dépenses et investissements sociaux à des niveaux suffisants. La *House of Commons* du Royaume-Uni a remis en cause la nécessité de l'action envisagée.

Dans ses réponses à ces avis motivés, la Commission a souligné qu'elle avait examiné le droit à agir de l'UE, ainsi que la valeur ajoutée de l'action dans le cadre du processus d'analyse d'impact dont les conclusions étaient résumées dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition. Elle a reconnu que promouvoir le travail et l'autonomie était la meilleure façon de lutter contre l'exclusion sociale et que le Fonds social européen resterait le principal instrument utilisé par l'UE pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale grâce au soutien qu'il apporte aux mesures d'activation. Elle a toutefois fait observer qu'un nombre croissant d'Européens sont trop éloignés du marché du travail pour bénéficier de l'aide qui peut être fournie par les fonds existants. Elle a attiré l'attention sur l'obligation envisagée de conjuguer aide matérielle et mesures d'accompagnement dans un but de réinsertion sociale des bénéficiaires de l'aide grâce à laquelle l'action du Fonds proposé ne se limite pas à des interventions passives. Elle a souligné que ce Fonds reposerait sur les programmes d'aide nationaux et serait mis en œuvre en gestion partagée, si bien qu'il incomberait au premier chef aux États membres de déterminer les groupes cibles et les types d'interventions les plus appropriés.

*Proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*²³.

Parmi les huit propositions de la Commission qui ont donné lieu à trois avis motivés, la seule à avoir été critiquée pour des motifs liés non seulement à la subsidiarité, mais aussi à la proportionnalité est la proposition de règlement sur la protection des données. Certains parlements nationaux estimaient que le champ d'application de l'acte proposé devait se limiter aux échanges transfrontaliers. S'agissant de la proportionnalité, ils affirmaient que la proposition pouvait influencer le traitement des données à caractère personnel par le secteur public (notamment dans le domaine des services de santé et des services sociaux). Enfin, plusieurs parlements nationaux remettaient en cause le nombre de pouvoirs délégués confiés à la Commission par la proposition, ainsi que la portée de ceux-ci. Ce dernier argument a été largement repris par les États membres lors des débats au Conseil, de même que par certains membres du Parlement européen.

²³ COM(2012) 11.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué qu'elle avait opté pour un règlement afin d'harmoniser davantage la législation européenne existante en matière de protection des données, de manière à garantir un niveau de protection élevé dans toute l'Union et, de ce fait, la libre circulation des données à caractère personnel dans le marché intérieur. Dans les limites du règlement, les États membres garderaient une certaine marge de manœuvre dans le secteur public, ainsi que le précisait déjà la proposition. Pour ce qui est des pouvoirs délégués, la Commission a précisé qu'ils permettraient d'adapter comme il se doit la législation à l'évolution constante dans le secteur des données électroniques sans qu'il soit nécessaire de renégocier l'acte au niveau des colégislateurs.

4. CONCLUSIONS

L'année 2012 a été marquée par une sensibilisation accrue aux principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le contexte interinstitutionnel, due, en grande partie, au déclenchement de la première procédure du carton jaune par les parlements nationaux.

Le contrôle de la subsidiarité et les questions de monitoring ont également figuré en bonne place à l'ordre du jour du Parlement européen et du Comité des régions qui, tous deux, ont adapté leurs procédures internes pour être mieux en mesure d'examiner l'impact et la valeur ajoutée de leurs travaux. Les organes et institutions de l'UE recherchent également des synergies dans l'évaluation du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, le Comité des Régions peut maintenant introduire, sur demande explicite de la Commission, des données relatives à l'impact régional et local d'une proposition prévue dans les analyses d'impact de la Commission. Le Parlement européen a quant à lui renforcé son approche de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne.

L'année 2012 a vu s'intensifier les discussions sur la définition des principes de subsidiarité et de proportionnalité, notamment sur la nécessité de mieux définir la portée du contrôle de la subsidiarité tel que décrit dans le traité. Bien qu'une coordination plus étroite de leurs activités de contrôle présente pour eux des avantages évidents et que plus de voix s'élèvent en faveur de l'adoption de lignes directrices, les parlements nationaux veulent garder le droit d'interpréter ces principes. Dans ce contexte, il convient de rappeler que les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact²⁴ énoncent déjà clairement les critères utilisés pour apprécier si une proposition de la Commission respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité et que la Commission a toujours encouragé les autres institutions à appliquer les mêmes critères.

²⁴ SEC(2009) 92.

Annexe

Liste des initiatives de la Commission pour lesquelles les parlements nationaux ont émis, en 2012, des avis motivés²⁵ concernant le respect du principe de subsidiarité²⁶

	Document de la Commission	Intitulé	Avis motivés (protocole n° 2)	Chambres nationales ayant émis un avis motivé
1	COM(2012)130	Exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012)617	Fonds européen d'aide aux plus démunis	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK <i>House of Commons</i> UK <i>House of Lords</i> SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012)380	Contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i>

²⁵ Pour être considéré comme un avis motivé conformément à la définition qui en est donnée dans le protocole n° 2, un avis doit clairement mentionner une violation du principe de subsidiarité et être adressé à la Commission dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission de la proposition aux parlements nationaux.

²⁶ Classés en fonction du nombre d'avis motivés reçus par la Commission entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

		et abrogation de la directive 2009/40/CE		NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012)11	Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
5	COM(2011)778	Proposition de modification de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011)779	Exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011)828	Établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogation de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011)897	Attribution de contrats de concession	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012)372	Gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>

		utilisation en ligne dans le marché intérieur		
1 0	COM(2012)38 1	Proposition de modification de la directive 1999/37/CE du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
1 1	COM(2012)38 2	Proposition relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union et abrogeant la directive 2000/30/CE	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
1 2	COM(2012)57 6	Accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdag</i>
1 3	COM(2012)61 4	Meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et mesures connexes	3 ²⁷	DK <i>Folketing</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdag</i>
1 4	COM(2011)82 1	Dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
1 5	COM(2012)10	Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁷ La Commission a reçu au total six avis motivés pour cette proposition. Trois avis motivés (Sejm et Sénat polonais; House of Lords du Royaume-Uni) ont été reçus après le 31 décembre 2012, mais avant la date butoir du 15 janvier 2013.

		pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et la libre circulation de ces données		
1 6	COM(2012)16 7	Proposition de modification du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes	2	<i>AU Bundesrat ES Congreso de los Diputados/Senado</i>
1 7	COM(2012)48	Proposition de modification de la directive 2001/83/CE en ce qui concerne l'information du public sur les médicaments soumis à prescription médicale modifiant, en ce qui concerne la diffusion auprès du public d'informations relatives aux médicaments soumis à prescription médicale, la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain	2	<i>PL Senat SE Riksdag</i>
1 8	COM(2012)49	Proposition de modification du règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne l'information du public sur les médicaments à usage humain soumis à prescription médicale	2	<i>PL Senat SE Riksdag</i>
1 9	COM(2012)84	Transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des systèmes publics d'assurance-maladie	2	<i>AU Nationalrat LU Chambre des Députés</i>
2	COM(2011)79	Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et	2	<i>DE Bundesrat</i>

0	3	modification du règlement (CE) n° 2006/2004 et de la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC)		NL <i>Eerste Kamer</i>
2 1	COM(2011)89 5	Passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux	2	SE <i>Riksdag</i> UK House of Commons
2 2	COM(2011)89 6	Passation des marchés publics	2	SE <i>Riksdag</i> UK House of Commons
2 3	COM(2011)74 7	Proposition de modification du règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit	1	SE <i>Riksdag</i>
2 4	COM(2011)79 4	Règlement en ligne des litiges de consommation (règlement relatif au RLLC)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
2 5	COM(2011)82 4	Services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogation de la directive 96/67/CE du Conseil	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
2 6	COM(2011)83 4	Établissement d'un programme pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (2014 – 2020)	1	SE <i>Riksdag</i>
2 7	COM(2011)87 3	Création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
2 8	COM(2011)87 7	Proposition de modification de la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public	1	SE <i>Riksdag</i>

29	COM(2012)150	Proposition de modification des directives 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE et 2001/114/CE en ce qui concerne les compétences à conférer à la Commission	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012)280	Établissement d'un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modification des directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que des directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012)35	Statut de la fondation européenne (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012)363	Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012)369	Essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogation de la directive 2001/20/CE	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012)511	Proposition confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit	1	SE <i>Riksdag</i>

	Avis motivés portant sur des propositions prises individuellement		83	
	Avis motivés portant sur des paquets de propositions ²⁸		-13	
	TOTAL		70	

²⁸ Certains avis portant sur des paquets de propositions, le tableau indique le nombre d'avis motivés émis pour chacune des propositions. Afin de montrer le nombre d'avis motivés reçus par la Commission, le nombre d'avis motivés couvrant plusieurs propositions est déduit.