

Strasbourg, le 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans
l'élaboration des politiques de l'Union**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union

[...] dans la droite ligne des efforts menés par la Commission ces dernières années, je voudrais que notre Union se concentre davantage sur ce qui compte réellement. Nous ne devons pas agacer les citoyens européens avec des règlements qui régissent les moindres détails de leurs vies. Nous devrions être visibles sur les grands enjeux. Nous ne devons pas proposer sans cesse de nouvelles initiatives ou chercher à assumer des compétences toujours plus vastes. Nous devrions rétrocéder des compétences aux États membres dans des domaines où cela fait du sens.

Discours sur l'état de l'Union 2017 du président Jean-Claude Juncker

1. INTRODUCTION

Cette Commission se concentre sur les questions qui comptent réellement. Elle a placé l'élaboration de politiques reposant sur des données probantes et l'amélioration de la réglementation au cœur de son action. Elle a proposé des programmes de travail allégés, centrés sur les dix priorités du président Juncker. Cette Commission a mis l'accent sur la nécessité d'être visible sur les grands enjeux et modeste pour le reste.

La subsidiarité et la proportionnalité sont des éléments fondamentaux du programme pour une meilleure réglementation sur lequel la Commission se fonde pour élaborer ses propositions d'action. Cette Commission a investi énormément dans l'amélioration de la réglementation et celle-ci fait désormais partie de son ADN. Les enseignements tirés de l'expérience acquise et les avis des parties prenantes et de la société civile ont été résolument placés au centre du processus de conception des politiques précédant la proposition de nouvelles législations. Les efforts de la Commission ont été récemment reconnus par l'OCDE, qui place désormais la Commission parmi les acteurs qui obtiennent les meilleurs résultats¹ en matière de bonnes pratiques réglementaires. Nous ne nous reposons toutefois pas sur nos lauriers. La Commission est en train de dresser le bilan de l'ensemble de réformes portant sur la totalité du cycle d'élaboration des politiques qu'elle a introduit en mai 2015. Ces réformes avaient pour objectif de renforcer l'ouverture et la transparence du processus décisionnel de l'Union, d'améliorer la qualité des nouvelles législations grâce à de meilleures analyses d'impact pour les projets d'actes législatifs et les modifications proposées, et de promouvoir un réexamen permanent et cohérent de la législation existante de l'Union. Pour dresser ce bilan, l'accent sera mis sur les moyens de perfectionner et d'encore renforcer notre politique d'amélioration de la réglementation, notamment en ce qui concerne le traitement de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Ce bilan intervient parallèlement à la réflexion engagée sur l'avenir de l'Europe, au sujet duquel la Commission a présenté un livre blanc en mars 2017. Ce livre blanc présentait cinq scénarios pour illustrer ce à quoi l'Union pourrait ressembler en 2025 et a lancé un

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

processus comptant plus de 2 000 manifestations publiques visant à permettre aux Européens d'avoir leur mot à dire sur l'avenir de leur Union. Évoquant ces échanges dans son discours sur l'état de l'Union en 2017, le président Juncker a présenté sa vision d'une Union plus démocratique fondée sur la liberté, l'égalité et l'état de droit. Afin de progresser sur cette voie, le président Juncker a mis en place une task-force «subsidiarité et proportionnalité» chargée d'effectuer un examen critique de tous les domaines d'action pour faire en sorte que l'Union n'agisse que là où elle apporte une valeur ajoutée, et en particulier, d'analyser de manière plus approfondie le scénario 4 «Faire moins mais de manière plus efficace»², selon lequel l'Union devrait concentrer ses ressources limitées sur un nombre d'activités réduit afin de s'attaquer à ses priorités de façon plus efficiente.

La Commission a déjà accompli des progrès en ce qui concerne les moyens de mettre en œuvre les politiques de l'Union de manière plus efficiente en faisant moins au niveau de l'Union et plus au niveau national. Aujourd'hui, plus de 97 % des mesures d'aide d'État sont mises à exécution directement au niveau national, régional ou local, sur la base de critères clairement définis, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation de la Commission. L'habilitation des autorités nationales de concurrence leur a également permis de prendre 85 % environ des décisions relatives à l'application des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles depuis 2004. La proposition de simplification de la politique agricole commune reconnaît la diversité des conditions locales dans l'ensemble de l'Union et rétrocède aux autorités nationales la responsabilité de fournir des solutions efficaces et adaptées pour soutenir l'agriculture et l'environnement.

Pour l'avenir, la méthode mise au point au cours du mandat de cette Commission devrait être davantage intégrée dans les activités de la Commission. Elle devrait devenir partie intégrante d'un processus permanent de réflexion sur la mesure dans laquelle il appartient à l'Union de régir ou non la vie quotidienne des citoyens. Compte tenu de cet objectif, la présente communication expose les moyens de renforcer le rôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'élaboration des politiques de l'Union. En particulier, elle met en œuvre les suites données par la Commission aux recommandations de la task-force, ainsi que les moyens de mettre en évidence les domaines dans lesquels d'autres doivent agir. La Commission entend en préciser les détails dans le cadre de son bilan sur l'amélioration de la réglementation au cours du premier semestre de 2019, après avoir recueilli le point de vue de toutes les parties ayant un intérêt dans l'amélioration de la réglementation.

2. L'IMPORTANCE DE LA SUBSIDIARITE ET DE LA PROPORTIONNALITE

Le principe de subsidiarité est au cœur de l'action de l'Union. Au moyen des traités, les États membres ont conféré certaines compétences à l'Union et le principe de subsidiarité régit la manière dont ces compétences sont utilisées. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si les objectifs poursuivis ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

² Le scénario 4 du livre blanc est intitulé «Faire moins mais de manière plus efficace: l'UE à 27 concentre ses efforts sur des domaines d'action choisis où elle fournit plus de résultats plus rapidement, et réduit ses interventions dans les autres domaines».; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_fr

La vérification du respect de ce principe est une question essentiellement politique qui relève des institutions politiques de l'UE et des parlements nationaux. C'est la raison pour laquelle le président Juncker a souligné dans ses orientations politiques³ qu'il importe de renforcer l'interaction avec les parlements nationaux, de manière aussi à rapprocher l'Union de ses citoyens. Les protocoles n° 1 et n° 2 annexés aux traités définissent le rôle des parlements nationaux dans l'Union et les habilitent à vérifier le respect du principe de subsidiarité⁴. En particulier, les projets d'actes législatifs de la Commission doivent être transmis aux parlements nationaux, qui disposent ensuite d'un délai de huit semaines pour émettre un avis motivé, chaque parlement national disposant de deux voix. Dans le cas où leurs voix combinées dépassent un certain seuil⁵, la Commission doit réexaminer sa proposition et expliquer les raisons pour lesquelles elle le maintient, le modifie ou le retire. Pour les propositions relevant de la procédure législative ordinaire, si un avis motivé représente une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission doit justifier les raisons pour lesquelles elle maintient sa proposition (dans le cas où elle décide de ne pas la retirer ni de la modifier) et le Parlement européen et le Conseil doivent alors déterminer si cette proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. Si une majorité simple des membres du Parlement européen ou 55 % des membres du Conseil estiment que la proposition enfreint le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition n'est pas poursuivi. La Cour de justice se prononce sur les recours pour violation du principe de subsidiarité formés par les États membres (ou transmis par ceux-ci au nom de leur parlement national) ou par le Comité des régions lorsque ce dernier a le droit d'être consulté en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans la pratique, la subsidiarité consiste à définir le meilleur niveau de gouvernance pour élaborer et mettre en œuvre les politiques. L'Union ne devrait intervenir que lorsque c'est nécessaire et que les effets bénéfiques de son action sont clairement supérieurs à ceux des mesures prises au niveau national, régional ou local. La valeur ajoutée potentielle de l'action de l'Union et le coût de l'inaction de l'Union (souvent appelé le «coût de la non-Europe») sont des notions étroitement liées⁶. L'évaluation politique de la question de savoir si un instrument d'intervention particulier de l'Union peut être considéré comme apportant une valeur ajoutée peut changer au fil du temps, en fonction des priorités politiques du moment.

La subsidiarité est souvent décrite comme un choix entre une action de l'Union ou l'absence totale d'action. C'est inexact. La subsidiarité consiste à laisser la possibilité au niveau de gouvernance le plus approprié d'assumer ses responsabilités et d'agir. Les États membres sont également libres d'agir lorsque l'Union ne le fait pas et il arrive qu'une action à tous les niveaux de gouvernance soit nécessaire pour une politique donnée. D'une manière générale, les évaluations de la Commission examinent la dimension européenne des problèmes et des incidences de chaque nouvelle initiative.

³ Jean-Claude Juncker, candidat à la présidence de la Commission européenne, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014.

⁴ Voir l'article 12 du TUE et les protocoles n° 1 et n° 2 annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵ Un «carton jaune» correspond à un tiers de l'ensemble des voix ou à un quart dans les domaines relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 76 du TFUE). Un «carton orange» correspond à une majorité simple des voix.

⁶ Voir par exemple «Mapping the cost of non-Europe 2014-2019»; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

Le principe de proportionnalité requiert que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis⁷. Le protocole n° 2 définit plus en détail les exigences en matière de proportionnalité applicables aux projets d'actes législatifs⁸. Toute charge financière ou administrative incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales et régionales et aux opérateurs économiques doit être réduite au minimum et être proportionnée aux objectifs à atteindre. Pour la Commission, cela signifie qu'elle doit mettre en œuvre nos politiques ambitieuses de la manière la plus simple et la moins coûteuse, en évitant toute lourdeur administrative inutile. Il s'agit de faire correspondre rigoureusement l'intensité de la mesure proposée avec les objectifs à atteindre. La proportionnalité est une pierre angulaire de la politique de la Commission visant à améliorer la réglementation et de son programme pour une réglementation affûtée et performante. La Cour de justice est l'arbitre ultime en matière de proportionnalité et peut invalider les actes qu'elle juge contraires à ce principe.

Étant donné l'importance de l'application correcte des deux principes⁹, et compte tenu de l'étroite relation entre la Commission et les parlements nationaux, la Commission publie un rapport annuel sur ces deux questions. Le rapport annuel 2017 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux et le rapport annuel 2017 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnent la présente communication.

3. SUBSIDIARITE ET PROPORTIONNALITE: DES COMPOSANTES ESSENTIELLES D'UNE MEILLEURE REGLEMENTATION

La subsidiarité et la proportionnalité sont des éléments essentiels de la stratégie de la Commission en matière d'amélioration de la réglementation, laquelle stratégie repose sur les trois processus fondamentaux que sont l'évaluation, l'analyse d'impact et la consultation des parties prenantes. La Commission a investi d'importantes ressources dans l'amélioration de sa stratégie. Ces modifications ont également entraîné une nette amélioration de l'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité.

- La Commission a accru la transparence et la légitimité de ses travaux ainsi que l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes. Le site web «Contribuer à l'élaboration de la législation» permet aux parties prenantes de participer pleinement aux travaux de la Commission tout au long du cycle d'élaboration des politiques¹⁰, qu'il s'agisse de fournir un retour d'information sur les premières idées de la Commission ou d'aller jusqu'à formuler des observations sur les propositions adoptées par la Commission et sur ses projets d'actes délégués et d'actes d'exécution.
- Des consultations publiques sont organisées pour les initiatives majeures et les plus importantes seront disponibles dans toutes les langues officielles.

⁷ Article 5 du Traité sur l'Union européenne.

⁸ Article 5 du protocole n° 2.

⁹ En vertu de l'article 9 du protocole n° 2, la Commission est tenue de présenter chaque année un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

¹⁰ «Contribuer à l'élaboration de la législation»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fr

- La Commission a élaboré pour la toute première fois des lignes directrices intégrées pour l'amélioration de la réglementation en mai 2015 et a procédé à une importante mise à jour de ces lignes directrices en 2017. Ces dernières ainsi que la boîte à outils qui les accompagne servent à guider les travaux du personnel de la Commission tout au long du cycle d'élaboration des politiques¹¹ et ont complètement réorganisé les orientations relatives à la façon d'évaluer la subsidiarité et la proportionnalité. Elles sont publiées dans le but de faciliter une plus grande participation du Parlement européen, du Conseil et des autres parties intéressées dans le processus d'élaboration des politiques de l'Union.
- Un nouveau comité d'examen de la réglementation¹² a été créé et trois de ses membres ont été recrutés en dehors des institutions européennes. Ce comité indépendant contrôle la qualité des analyses d'impact ainsi que de certaines évaluations de la législation existante et rend tous ses avis publics. En principe, un avis positif du comité sur l'évaluation d'impact est nécessaire. Dans le cas contraire, la Commission doit expliquer publiquement pourquoi elle a décidé d'aller de l'avant. Les faiblesses dans l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité figurent parmi les causes les plus fréquentes des avis négatifs du comité¹³.
- Les experts de la plateforme REFIT¹⁴ assistent la Commission dans la mise en place de solutions permettant de simplifier la législation en vigueur. La plateforme a adopté plus de 80 avis auxquels a contribué un représentant du Comité des régions.
- En avril 2016, le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont signé un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»¹⁵. Cet accord couvre tous les aspects de l'amélioration de la réglementation, ce qui inclut la subsidiarité et la proportionnalité, la transparence de la procédure législative, le recours aux actes délégués et la programmation annuelle et pluriannuelle des priorités politiques.

Le recours à ces outils d'amélioration de la réglementation a débouché sur des propositions législatives plus proportionnées¹⁶. L'application effective du droit de l'Union est également indispensable pour que ses effets bénéfiques escomptés puissent se

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr

¹³ Voir la page 20 du rapport annuel 2017 du comité d'examen de la réglementation; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_fr

¹⁴ Créée en 2015, la plateforme soutient la simplification de la législation de l'Union et la réduction des charges réglementaires inutiles au bénéfice de la société civile, des entreprises et des pouvoirs publics. Elle adresse des recommandations à la Commission, en tenant compte des suggestions des parties intéressées. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_fr

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ À titre d'exemple, voir l'encadré 1 de la communication COM(2017) 651 final; *Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_fr.pdf

concrétiser sur le terrain. L'analyse d'impact et l'évaluation contribuent à garantir une mise en œuvre effective. Elles sont complétées par une approche plus stratégique¹⁷ de la mise en œuvre et de l'application du droit de l'Union, consistant notamment à aider les États membres à mettre en œuvre le droit de l'Union correctement et à concentrer les procédures d'infraction sur les problèmes systémiques pour lesquels une action coercitive de la Commission peut se révéler réellement décisive.

La Commission fait actuellement le bilan de cette politique d'amélioration de la réglementation et s'efforce d'obtenir le point de vue de toutes les parties intéressées¹⁸. L'objectif de ce bilan consiste à déterminer si, et de quelle manière, nos instruments pour une meilleure réglementation peuvent être utilisés de manière plus efficace et plus efficiente, notamment en renforçant le rôle de la subsidiarité et de la proportionnalité dans l'élaboration de nos politiques.

Le rapport de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins de manière plus efficace”»

La task-force comprenait des membres du Comité des régions et des parlements nationaux. Elle s'est intéressée au rôle de la subsidiarité et de la proportionnalité dans les travaux des institutions, au rôle des autorités locales et régionales dans l'élaboration des politiques de l'Union et à la question de savoir si la responsabilité de certains domaines d'action ou de certaines compétences pourrait être abandonnée ou rétrocédée aux États membres. En un peu plus de six mois, la task-force a élaboré une réponse globale et ciblée à ces questions, en s'appuyant sur les contributions de nombreuses parties prenantes au cours du processus¹⁹.

Le rapport de la task-force présente neuf recommandations ainsi qu'un certain nombre d'actions destinées à les mettre en œuvre. Elles concernent les processus d'élaboration des politiques de la Commission, le rôle des parlements nationaux dans l'examen des propositions de la Commission et la procédure législative.

Les principales conclusions sont les suivantes:

- Un nouveau mode de fonctionnement est nécessaire pour mieux légiférer en se fondant sur une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité tout au long du cycle d'élaboration des politiques.
- Une subsidiarité plus «active»²⁰ est nécessaire afin de donner un rôle accru aux autorités locales et régionales et aux parlements nationaux et de favoriser l'appropriation de ce que fait l'Union.
- L'Union devrait faire une utilisation plus efficiente de ses ressources et hiérarchiser ses activités en fonction des priorités, mais il n'y a aucune raison de

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats, 21 décembre 2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_fr

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr#report

²⁰ Le terme «subsidiarité active» a été utilisé par la task-force pour désigner une plus grande participation de toutes les parties prenantes et des autorités locales et régionales tout au long du cycle d'élaboration des politiques. Voir les pages 8 et 9 du rapport de la task-force.

redéléguer aux États membres les compétences qui lui sont attribuées par le traité ou des domaines d'action entiers.

Les recommandations de la task-force figurent à l'annexe de la présente communication. Nombreuses sont les recommandations qui concernent la façon d'améliorer la réglementation dans la pratique. La Commission soutient l'analyse suggérée par la task-force en ce qui concerne la nécessité de renforcer l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'élaboration des politiques de l'Union dans le cadre plus large du programme pour une meilleure réglementation. Il est essentiel que les 41 chambres des parlements nationaux, les 74 assemblées législatives régionales, les 280 régions et les 80 000 autorités locales, qui sont en première ligne lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la législation de l'Union, participent de façon plus complète au processus d'élaboration des politiques. La subsidiarité active et un nouveau mode de fonctionnement en collaboration avec ces entités contribueront à la mise en œuvre de politiques qui fonctionnent, tout en renforçant la compréhension et l'appropriation de ce que fait l'Union.

4. ACTIONS DESTINEES A RENFORCER LE ROLE DE LA SUBSIDIARITE ET DE LA PROPORTIONNALITE

La Commission a examiné attentivement le rapport de la task-force et met l'accent sur les domaines ci-après dans lesquels une action est nécessaire.

4.1. Promotion d'une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité

Alors que tous les acteurs associés à l'élaboration des politiques de l'Union doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, il n'existe pas de définition commune à l'appui des travaux de chaque institution. Le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé aux traités ne contient plus les critères indicatifs qui faisaient autrefois partie d'un protocole similaire annexé au traité d'Amsterdam.

La Commission a publié pour la toute première fois en mai 2015 des orientations intégrées concernant la manière dont elle entendait mettre en œuvre l'amélioration de la réglementation. Ces orientations concernent l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques, y compris l'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité²¹. Ces orientations intègrent déjà les critères qui figuraient initialement dans le traité d'Amsterdam. La task-force a plaidé en faveur d'un outil pour réaliser les évaluations de la subsidiarité et de la proportionnalité et présenter les résultats de façon structurée (la «grille»)²². Cet outil est annexé à la présente communication. Actuellement, la Commission ne présente pas les résultats de ses évaluations sous la forme prévue dans la «grille» mais, à l'avenir, elle a l'intention d'intégrer la grille dans ses orientations pour une meilleure réglementation et de l'utiliser comme élément des analyses d'impact, des

²¹ Voir l'outil # 5 relatif à la base juridique, à la subsidiarité et à la proportionnalité: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_fr

²² La «grille» contient une série de questions et de points destinés à guider l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité. Elle serait utilisée par la Commission de manière équilibrée, comme élément de son programme pour une meilleure réglementation, en se fondant sur la nécessité de procéder à des analyses qui sont proportionnées à la proposition spécifique en cause.

évaluations et des exposés des motifs qui accompagnent ses propositions législatives. Ces propositions sont transmises au Parlement européen, au Conseil, aux parlements nationaux et (si nécessaire) aux comités consultatifs au début de chaque procédure législative.

La Commission note que le Parlement européen et le Conseil reconnaissent tous deux l'importance de la subsidiarité dans leur règlement intérieur et que les deux institutions sont déterminées à tenir pleinement compte des analyses d'impact de la Commission au cours de la procédure législative²³. Il ne peut être tiré pleinement parti de la grille d'évaluation que si elle est utilisée par toutes les parties associées au processus décisionnel. Il appartient maintenant au Parlement européen et au Conseil de décider si les questions de subsidiarité et de proportionnalité doivent faire l'objet d'une analyse supplémentaire, spécifique et systématique au cours de la procédure législative. En particulier, les colégislateurs introduisent souvent des modifications substantielles dans les propositions de la Commission, mais les incidences de ces modifications et les questions liées à la subsidiarité et à la proportionnalité ne sont que peu souvent évalués. La Commission invite les colégislateurs à mettre en œuvre de façon plus effective leur engagement à effectuer des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent aux propositions de la Commission²⁴. La Commission estime aussi que les parlements nationaux devraient utiliser la grille d'évaluation présentée ci-dessus et l'adapter à leurs besoins, si nécessaire. La Commission pense que cela donnera plus de poids à leurs avis motivés, sans les empêcher d'exprimer, dans leurs avis, d'autres inquiétudes sans rapport avec la subsidiarité et la proportionnalité.

La Commission estime que dans de nombreux cas, le point de vue des parlements nationaux et régionaux, de même que celui des autorités locales et régionales, pourraient être mieux pris en compte par chaque État membre au cours de la procédure législative. Ces niveaux administratifs sont les plus proches de la mise en œuvre effective de la législation et ont une riche expérience à partager. Il appartient certes aux colégislateurs de décider de l'opportunité d'associer des représentants des autorités locales et régionales au cours de la procédure législative, mais la Commission considère qu'une transparence accrue de la procédure législative permettrait aux autorités locales et régionales, ainsi qu'au public en général, d'être mieux informés et de participer plus activement. La Commission soutient les efforts en cours visant à rendre la procédure législative plus transparente et plus accessible grâce aux améliorations apportées à EUR-Lex²⁵ et conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (telles que la base de données législatives commune). Les suites données à la jurisprudence récente de la Cour de justice²⁶ et aux conclusions du Médiateur sur la transparence des trilogues permettront

²³ Point 14 de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer»; JO L 123 du 16 avril 2016, p. 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.FRA

²⁴ Point 15 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

²⁵ EUR-Lex est un site web qui permet d'accéder facilement à la législation de l'Union. Disponible dans 24 langues, il contient les traités, la législation, les accords internationaux, les actes préparatoires, les procédures législatives, la jurisprudence, les questions parlementaires et bien d'autres types de documents; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ Affaire T-540/15, De Capitani/Parlement; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

d'améliorer la transparence et d'aider toutes les parties intéressées à participer au processus décisionnel démocratique. La Commission est disposée à participer de manière constructive à ces travaux.

En tout état de cause, la Commission continuera d'informer les colégislateurs des retours d'information qu'elle reçoit au sujet de ses propositions, y compris ceux des autorités locales et régionales, conformément à l'engagement pris en ce sens dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

La Commission entend:

- **Intégrer la grille d'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité dans ses orientations pour une meilleure réglementation et utiliser la grille pour présenter ses conclusions dans les analyses d'impact, les évaluations et les exposés des motifs.**
- **Utiliser la grille comme orientation dans sa communication avec les parlements nationaux.**
- **Faire en sorte que les retours d'information concernant ses propositions qu'elle reçoit des autorités locales et régionales soient plus visibles pour le Parlement européen et le Conseil au cours de chaque procédure législative.**

4.2. Permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle plus efficace

Les parlements nationaux ont le droit de soulever des préoccupations liées à la subsidiarité pendant une période de huit semaines à compter de la réception de la proposition de la Commission²⁷. La Commission exclut déjà le mois d'août lors du calcul de ce délai de huit semaines. Elle estime que la période de Noël et du Nouvel an devrait également être exclue, mais elle ne peut prendre cette décision de façon unilatérale, étant donné que toute prolongation a également une incidence sur les travaux du Parlement européen et du Conseil. La Commission sollicite l'avis des colégislateurs sur ce point afin de pouvoir tenir compte du souhait exprimé par les parlements nationaux d'une manière pragmatique qui ne soit pas contraire aux dispositions applicables du traité.

Dans son rapport annuel sur la subsidiarité et la proportionnalité, la Commission présente les propositions législatives qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'avis motivés. Toutefois, la Commission partage l'avis de la task-force selon lequel elle devrait assurer une plus grande visibilité des points de vue des parlements nationaux. La Commission a l'intention d'établir une réponse globale lorsqu'un nombre important de parlements nationaux soulèveront des préoccupations similaires, même si le seuil requis pour déclencher la procédure du «carton jaune» n'est pas atteint. Les avis des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs qui sont transmis directement à la Commission pourraient également être pris en considération sans que cela n'affecte le rôle principal joué par les parlements nationaux dans le fonctionnement du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. La réponse globale donnée par la Commission exposerait sa position sur les questions soulevées et serait transmise au Parlement européen et au Conseil le plus rapidement possible compte tenu de la volonté de ne pas retarder le processus législatif.

²⁷ Protocole n° 2 annexé aux traités;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

La Commission encourage les parlements nationaux à consulter les parlements régionaux et à coopérer sur les questions relatives à l'Union. Cela peut contribuer à donner plus de visibilité aux préoccupations des parlements régionaux et à améliorer l'évaluation des questions liées à la subsidiarité, mais la Commission reconnaît que cette coopération reste entièrement du ressort des parlements en question.

La Commission entend:

- Continuer à ne pas tenir compte du mois d'août au moment de déterminer le délai de 8 semaines dont disposent les parlements nationaux pour présenter leurs avis motivés.
- Étudier avec le Parlement européen et le Conseil la possibilité de ne pas tenir compte non plus de la période des vacances de Noël/Nouvel an, comme demandé à plusieurs reprises par les parlements nationaux.
- Accroître la visibilité des avis motivés des parlements nationaux en fournissant des réponses globales, s'il y a lieu, en ciblant les préoccupations de ces derniers et en recensant les propositions suscitant le plus d'observations dans ses rapports annuels sur la subsidiarité et la proportionnalité.

4.3. Une participation plus active des autorités locales et régionales

Cette Commission a ouvert son processus d'élaboration des politiques à une participation extérieure, en plus du dialogue qu'elle a pris l'initiative d'engager avec les partenaires socio-économiques au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation dans les domaines de la politique sociale et régionale. La Commission consulte déjà activement les partenaires sociaux, ce qui inclut la consultation en deux phases prévue par le traité dans le domaine de la politique sociale. Des feuilles de route sont publiées dès qu'une nouvelle initiative est lancée, afin d'expliquer ce que la Commission a l'intention de faire. Ces feuilles de route invitent à fournir un retour d'information et permettent à toutes les parties intéressées de se préparer aux différentes formes de consultation qui suivront. Des consultations publiques sont désormais organisées pour chaque initiative majeure et les questionnaires sont traduits dans toutes les langues officielles pour celles qui figurent dans le programme de travail annuel. Les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution sont également publiés en ligne avant leur finalisation. La Commission transmet en outre aux colégislateurs les retours d'information qu'elle reçoit de toutes les parties prenantes (y compris des autorités locales et régionales) sur ses propositions au début du processus législatif²⁸.

En dépit de ces progrès, la voix des autorités locales et régionales est souvent inaudible au cours des premières phases de l'élaboration des politiques, alors qu'elle est importante. Les autorités locales et régionales et les assemblées régionales sont différentes des autres parties prenantes du fait qu'elles sont en première ligne en ce qui concerne la mise en œuvre du droit de l'Union. Des efforts plus importants sont donc nécessaires pour faire en sorte que leur expérience et leurs points de vue soient mieux pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques. Dans le contexte du bilan qu'elle s'efforce de dresser de l'amélioration de la réglementation, la Commission examinera comment revoir ses questionnaires de façon à y consacrer une partie aux sujets qui préoccupent les autorités locales et régionales. La Commission entend également améliorer la manière dont elle rend compte des avis des autorités locales et régionales

²⁸ Conformément au point 33 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

dans ses analyses d'impact, ses évaluations et ses exposés des motifs. Pour sa part, la Commission encourage les autorités locales et régionales à s'inscrire sur son portail web²⁹, par l'intermédiaire duquel toutes les parties intéressées peuvent contribuer à l'élaboration des politiques. Elle fera également connaître ses initiatives importantes sur les réseaux sociaux, mais les organisations représentant les autorités locales et régionales devraient, de leur côté, réfléchir à la manière dont elles peuvent promouvoir la participation de ces autorités.

La Commission entend:

- **Modifier ses orientations pour une meilleure réglementation afin de souligner l'importance de prendre en compte les points de vue et l'expérience des autorités locales et régionales.**
- **Revoir les questionnaires qu'elle utilise pour les consultations publiques de façon à inclure des questions concernant les sujets qui présentent un intérêt pour les autorités locales et régionales, y compris les assemblées régionales.**

4.4. Améliorer l'analyse et la présentation des incidences à prendre en compte

La législation de l'Union peut produire des effets particulièrement significatifs au niveau local ou régional et pour les autorités publiques. La Commission a mis au point des méthodes applicables aux analyses d'impact territorial³⁰ qui ont été testées sur un certain nombre de propositions législatives depuis 2016. La démarche de la Commission consiste à examiner ces incidences lorsqu'elles ont une importance pour le processus décisionnel et lorsqu'un tel examen est proportionné (par exemple, en cas de larges variations entre régions). La Commission entend souligner l'importance de cette question dans ses orientations à l'intention de son personnel et, comme cela a été indiqué plus haut, elle présentera plus clairement ses évaluations de la subsidiarité (y compris de la valeur ajoutée de l'UE) et de la proportionnalité dans ses analyses d'impact, évaluations et exposés des motifs. Toutefois, il n'est pas toujours évident que de tels effets se produiront ou qu'il existe les données brutes permettant de procéder à un examen détaillé. Une participation plus active des autorités locales et régionales aux processus de consultation est un élément central pour améliorer la qualité des analyses d'impact territorial.

La Commission entend:

- **modifier ses lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation afin de souligner l'importance d'examiner l'impact territorial;**
- **présenter plus clairement ses évaluations de la subsidiarité et de la proportionnalité et les informations portant sur la question de savoir qui est concerné (et de quelle manière) dans ses analyses d'impact, évaluations et exposés des motifs.**

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fr

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

4.5. Évaluation de la législation existante du point de vue de la subsidiarité

Le programme de la Commission pour une réglementation affûtée (REFIT) vise à faire en sorte que la législation de l'Union reste adaptée à son objet et soit simplifiée dans la mesure du possible sans porter atteinte aux objectifs qu'elle poursuit³¹. La plateforme REFIT assiste la Commission dans sa tâche. La Commission gère un plan glissant sur cinq ans qui englobe toutes les évaluations de la législation existante et chacune d'elles vise à examiner la pertinence, l'efficacité économique, le potentiel de simplification et la valeur ajoutée européenne de la législation. Les évaluations les plus importantes sont également annexées au programme de travail annuel de la Commission.

Le travail réalisé par la plateforme se poursuivra jusqu'à la fin du mandat de l'actuelle Commission. Nous prêterons une oreille attentive aux points de vue des membres de la plateforme et analyserons minutieusement les résultats de la consultation des parties prenantes que nous avons lancée dans le domaine de l'amélioration de la réglementation. Nous pensons néanmoins qu'il existe déjà des arguments convaincants pour refaçonner la plateforme de manière à pouvoir traiter de manière plus ciblée les problèmes soulevés par la task-force. Il s'agit par exemple de renforcer l'importance accordée par la plateforme à la subsidiarité, à la proportionnalité et à la densité législative³², ainsi qu'au rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre du droit de l'UE, en plus de l'accent qu'elle met habituellement sur la simplification. Nous pensons que sa composition devra aussi évoluer dans le sens d'une présence accrue des autorités locales et régionales, notamment avec le remplacement des experts des États membres. Des liens renforcés avec les travaux et réseaux du Comité des régions pourraient également être envisagés. C'est à la prochaine Commission qu'il appartiendra néanmoins de décider de la création d'une nouvelle plateforme. Dans l'intervalle, la Commission salue l'intention du Comité des régions de mettre en place un réseau de pôles régionaux permettant d'acheminer les informations émanant d'autorités locales et régionales dans le processus d'élaboration des politiques et attend avec impatience les résultats du projet pilote associant vingt régions.

La task-force a exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation d'actes délégués et d'actes d'exécution dans les cas où la Commission est habilitée par le Parlement européen et le Conseil à adopter des règles spécifiques afin de mettre en œuvre le droit de l'UE en temps opportun. Si ces actes ne font pas l'objet d'un examen par les parlements nationaux dans le cadre de l'application du protocole n° 2 des traités, l'actuelle Commission a considérablement amélioré la transparence autour des actes délégués et des actes d'exécution³³. Le projet de texte législatif est mis en ligne pendant quatre semaines avant sa finalisation. Toutes les parties intéressées ont à présent la possibilité de

³¹ COM(2017) 651; Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_fr.pdf

³² En ce qui concerne la législation, la «densité» a trait aux prescriptions techniques détaillées sur la manière d'atteindre les objectifs qui ont été adoptées par le législateur et qui sont susceptibles d'influer sur le pouvoir d'appréciation des autorités nationales, régionales et locales lors de la mise en œuvre de la législation (voir l'article du professeur Dougan, présenté lors de la réunion de la task-force du 15 mars 2018): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

³³ Registre des actes délégués: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; site web «Contribuer à l'élaboration de la législation»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fr

dialoguer de manière utile avec la Commission sur le contenu de chaque projet d'acte. Au moment d'évaluer des actes législatifs existants, la Commission veillera à l'avenir à ce que le programme REFIT examine de plus près les actes délégués et les actes d'exécution connexes.

La Commission entend:

- **faire en sorte, lors de l'examen de la législation existante, que les évaluations examinent plus en détail la subsidiarité, la proportionnalité, la densité législative et le rôle des autorités locales et régionales;**
- **exposer les changements à apporter au champ d'action et à la composition de la plateforme REFIT afin de la refaçonner pour lui permettre d'aborder ces questions dans le bilan du programme d'amélioration de la réglementation;**
- **veiller à ce que les actes délégués et les actes d'exécution connexes soient systématiquement pris en compte dans le cadre des évaluations.**

5. CONCLUSIONS ET ETAPES SUIVANTES: LA CONFERENCE DE BREGENZ

L'actuelle Commission a mis en œuvre un programme d'initiatives politiques ciblé et fondé sur des priorités. Elle est intervenue lorsque c'était nécessaire pour s'attaquer aux questions qui comptent réellement. Elle se félicite de la conclusion importante de la task-force selon laquelle l'Union apporte une valeur ajoutée dans *tous* les domaines où elle intervient. À un certain moment, nous - institutions et États membres - devons cependant admettre que nous ne pouvons pas continuer à en faire plus pour s'attaquer aux défis croissants avec les ressources dont nous disposons actuellement. Par conséquent, la Commission partage l'avis de la task-force selon lequel il conviendra de hiérarchiser les activités en fonction de leur priorité et d'utiliser plus efficacement les ressources disponibles. Un aspect notable dans ce contexte est l'adoption anticipée des propositions de la Commission relatives au prochain cadre financier pluriannuel, qui est essentiel pour fournir à l'Union les ressources dont elle a besoin.

La task-force a également proposé une nouvelle méthode de travail fondée sur une subsidiarité active et une participation plus dynamique de l'ensemble des parties prenantes et de tous les niveaux de pouvoir tout au long du cycle politique. Cela constituerait un changement important dans le processus d'élaboration des politiques de l'Union qui renforcerait la qualité et la légitimité des actes législatifs qu'elle adopte. La Commission a exposé les changements qu'elle entend mettre en œuvre en réponse aux recommandations de la task-force et invite à présent le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, les parlements nationaux, les gouvernements nationaux et les autorités locales et régionales à réfléchir à la manière dont ils réagiront.

Les 15 et 16 novembre prochains, la présidence autrichienne organisera une conférence à Bregenz, en Autriche, qui aura pour thème la subsidiarité en tant que principe constitutif de l'Union européenne. Cette conférence offrira l'occasion de mener un dialogue constructif sur le renforcement du rôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'élaboration des politiques de l'UE³⁴. Elle pourrait également fournir une précieuse contribution au sommet des dirigeants de Sibiu de l'an prochain.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

Points à aborder lors de la conférence de Bregenz

- Toutes les institutions et tous les organes concernés doivent préciser s'ils utiliseront la grille d'évaluation commune adaptée à leurs besoins pour examiner les dimensions de subsidiarité et de proportionnalité des propositions de la Commission.
- Le Comité des régions, en sa qualité d'institution représentant les autorités locales et régionales, devrait examiner de quelle manière celles-ci pourraient sensibiliser leurs membres aux nombreuses possibilités de contribuer directement à l'élaboration des politiques de l'UE. D'autres organisations représentant les autorités locales et régionales pourraient également intensifier leurs activités de sensibilisation.
- Le Comité des régions devrait créer des «pôles régionaux» permettant d'acheminer plus efficacement l'expérience des autorités locales et régionales dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE.
- Le Parlement européen et le Conseil devraient examiner les incidences et les dimensions de subsidiarité et de proportionnalité des modifications substantielles qu'ils apportent.
- Comme demandé à plusieurs reprises par les parlements nationaux, le Parlement européen et le Conseil devraient accepter de ne pas comptabiliser les vacances de Noël/Nouvel An dans le délai de 8 semaines dont les parlements nationaux disposent pour présenter leurs avis motivés.
- Le Parlement européen et le Conseil devraient donner suite aux recommandations de la Médiatrice et à la jurisprudence récente afin d'améliorer la transparence de leurs procédures et envisager d'associer les autorités locales et régionales au cours de la procédure législative.
- Le Parlement européen et le Conseil devraient accentuer les efforts déployés avec la Commission afin de créer une base de données interinstitutionnelle commune permettant d'améliorer la traçabilité de la procédure législative.
- Les autorités nationales devraient examiner les moyens d'associer plus efficacement les autorités locales et régionales au cours de la procédure législative.

À la suite des prochaines élections européennes et de la désignation de la prochaine Commission, le Parlement européen, le Conseil et la Commission échangeront leurs vues et se décideront sur les objectifs et priorités stratégiques³⁵. La Commission attend avec intérêt de pouvoir débattre des modalités de cet échange de vues en temps opportun dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» par les trois institutions.

³⁵ Introduits par la Commission conformément au point 5 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».