



Bruxelles, le 30.6.2020
COM(2020) 272 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2019

**SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE
PROPORTIONNALITÉ ET SUR LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTS
NATIONAUX**

RAPPORT ANNUEL 2019

SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ ET SUR LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le 27^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il est présenté conformément à l'article 9 du protocole n° 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). À l'instar du 26^e rapport, ce rapport couvre aussi les relations entre la Commission et les parlements nationaux, qui jouent un rôle important dans l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En 2019, la Commission a pris des mesures visant à donner suite aux recommandations formulées par la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”». L'année 2019 était une année de transition entre deux mandats de la Commission, durant laquelle moins d'initiatives et de propositions législatives ont été présentées par rapport aux années précédentes. Par conséquent, le volume de travail des parlements nationaux dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité et du dialogue politique avec la Commission a temporairement diminué. La Commission a reçu 159 avis, dont aucun avis motivé. Dans deux arrêts rendus en 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a fourni des précisions concernant l'application du principe de proportionnalité.

2. APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE PAR LES INSTITUTIONS

2.1. La Commission

Suites données aux recommandations formulées par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»

En 2019, la Commission a commencé à mettre en œuvre les mesures qu'elle avait annoncées dans sa communication d'octobre 2018, intitulée «Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union»¹, dans le but de donner suite aux recommandations formulées par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»².

Le 7 mars 2019, dans une lettre adressée aux présidents du Parlement européen et du Conseil, le président Juncker a proposé de ne pas comptabiliser la période allant du 20 décembre au 10 janvier dans le délai de huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour présenter des avis motivés, et de mettre en œuvre cette mesure à compter du mois de décembre 2019. Le

¹ COM(2018) 703 final du 23.10. 2018. Cette communication est décrite dans la section 2.1 du rapport annuel 2018 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_fr_0.pdf). Elle a également suscité plusieurs avis émis par des parlements nationaux, qui sont examinés à la section 4 ci-dessous.

² Pour plus d'informations sur les travaux de la task-force, voir la section 2.1 du rapport annuel 2018: https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr.

Parlement européen et le Conseil ont respectivement confirmé le 27 mai 2019 et 4 juillet 2019 qu'ils avaient pris note de cette mesure³. La Commission a ainsi mis en œuvre cette mesure pour la première fois pendant les vacances de Noël/Nouvel an 2019-2020.

La Commission a également terminé ses préparatifs en vue de fournir des réponses globales aux avis motivés émis par des parlements nationaux représentant sept voix ou plus au titre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité et portant sur une proposition législative de la Commission, lorsque le seuil requis pour déclencher la procédure du «carton jaune» n'est pas atteint. Cependant, la Commission n'a reçu aucun avis motivé en 2019⁴.

La Commission a mené d'autres actions de suivi dans le cadre de ses travaux visant à améliorer la réglementation et à faire le point (voir ci-dessous).

Améliorer la réglementation et faire le point

En 2019, la Commission a continué d'appliquer son programme renforcé d'amélioration de la réglementation et de prendre en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité à chaque étape de son processus d'élaboration des politiques. Le portail web «Donnez votre avis»⁵ s'est avéré être un point d'accès unique utile permettant aux citoyens et aux parties intéressées de participer à la préparation des politiques de la Commission. La Commission a également continué d'évaluer les législations et les cadres d'action existants, avant de présenter des propositions de révision des textes législatifs. Ces évaluations visent notamment à déterminer si les mesures en place sont toujours adaptées aux objectifs poursuivis ou s'il convient de les retirer ou de les réviser, à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La plateforme du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁶ a permis au public et aux parties intéressées d'informer la Commission d'éventuelles charges excessives ou inefficiences découlant de mesures réglementaires existantes. En 2019, la plateforme REFIT a adressé 16 avis contenant des recommandations à la Commission sur la manière de simplifier et de réduire les contraintes réglementaires résultant de la législation existante de l'Union⁷. La Commission y répond notamment par la mise en œuvre de ses programmes de travail, qui incluent les initiatives REFIT. Le mandat de la plateforme REFIT a pris fin en 2019 et celle-ci sera remplacée par une nouvelle plateforme en 2020. Depuis sa création en 2015, la plateforme REFIT a formulé 105 recommandations.

En avril 2019, la Commission a terminé ses travaux visant à faire le point sur sa politique d'amélioration de la réglementation. Ces derniers ont donné lieu à une consultation approfondie des parties prenantes, des autres institutions et organes européens et du public. Les conclusions de cette consultation ont été résumées dans la communication intitulée «Améliorer la réglementation: faire le point et maintenir notre engagement», ainsi que dans un document de travail des services de la Commission s'y rapportant⁸. Le premier vice-président Timmermans a

³ Pour plus d'informations sur la réponse du Conseil, voir également la section 2.3 ci-dessous.

⁴ Voir la section 3 ci-dessous.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr.

⁶ Plus d'informations sur les bilans de qualité sont disponibles sur le site web de la plateforme REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_fr.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fr.htm.

⁸ COM(2019) 178 final et SWD(2019) 156 final du 15.4.2019.

présenté ces conclusions et les a examinées avec les parties intéressées lors d'une conférence organisée le 29 avril⁹.

Les conclusions suivantes sont pertinentes pour l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité:

- la plateforme qui succédera à REFIT devra mettre davantage l'accent sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que sur la densité législative, outre l'accent déjà mis sur la simplification. À cette fin, il est important d'élargir l'ampleur de l'expertise du comité d'examen de la réglementation (ci-après «le comité») et de renforcer l'engagement des autorités locales et régionales chargées de mettre en œuvre une grande partie de la législation de l'Union¹⁰;
- pour améliorer son évaluation des principes de subsidiarité et proportionnalité, la Commission s'est engagée à intégrer la «grille» commune proposée par la task-force dans ses orientations pour une meilleure réglementation et à l'utiliser pour évaluer la subsidiarité et la proportionnalité dans les analyses d'impact et les exposés des motifs qui accompagnent les propositions.

Analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la «boîte à outils»¹¹ qui les accompagne requièrent que la Commission procède à une analyse de la subsidiarité lorsqu'elle évalue si des mesures existantes sont toujours pertinentes et continuent d'apporter une valeur ajoutée européenne et lorsqu'elle envisage de nouvelles initiatives dans des domaines dans lesquels l'Union n'a pas de compétence exclusive. La Commission procède à cette analyse de la subsidiarité pour les initiatives à la fois législatives et non législatives.

L'objectif de cette analyse est double:

1. évaluer si l'action au niveau national, régional ou local serait suffisante pour atteindre l'objectif poursuivi; et
2. évaluer si une action au niveau de l'UE apporterait une valeur ajoutée par rapport à une action au niveau national.

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'UE ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Le respect du principe de proportionnalité consiste à s'assurer que l'approche retenue et le degré d'action réglementaire sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis. Toutes les analyses d'impact, évaluations et bilans de qualité devraient intégrer cette évaluation.

⁹ Pour en savoir plus: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en.

¹⁰ Le centre commun de recherche a participé à de nombreuses initiatives visant à améliorer la qualité du processus d'élaboration des politiques à l'échelon local et régional, par exemple au travers du projet pilote «La science à la rencontre des régions», dont le but est de promouvoir un processus d'élaboration des politiques fondé sur des données probantes dans toute l'UE.

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

Analyses d'impact

La Commission examine les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans toutes les analyses d'impact auxquelles sont soumises les propositions d'action. Pour en garantir la qualité, ces analyses font l'objet d'un contrôle de qualité indépendant par le comité d'examen de la réglementation¹².

Durant la dernière année de son mandat, la Commission Juncker s'est attachée à faire en sorte que les propositions qu'elle avait déjà présentées soient adoptées par les co-législateurs. Elle a adopté peu de nouvelles propositions législatives. De ce fait, en 2019, le comité n'a émis un avis que pour une seule analyse d'impact, qui portait sur la refonte de l'Institut européen d'innovation et de technologie et sur l'instauration du programme stratégique d'innovation de l'Institut¹³. D'après les conclusions de cette analyse d'impact, l'Institut apporte une nette valeur ajoutée européenne en termes d'économies d'échelle, de portée et de rapidité des investissements dans les domaines de la recherche et de l'innovation, par rapport aux initiatives et solutions nationales et régionales.

Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité sont des éléments essentiels dans les évaluations et les bilans de qualité. Ces outils permettent d'évaluer si les actions au niveau de l'UE produisent les effets escomptés en termes d'efficacité, d'efficacité, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée européenne. En 2019, la Commission a mené à bien quelque 70 évaluations, dont quatre bilans de qualité (évaluations de domaines d'action plus larges) portant sur la directive-cadre sur l'eau et la directive «Inondations», la qualité de l'air, l'information prudentielle et les informations à publier par les entreprises.

Le comité d'examen de la réglementation a examiné 18 grandes évaluations et bilans de qualité en 2019. Ces évaluations ont pris en compte de nombreux éléments, dont certains se sont révélés particulièrement pertinents en termes de subsidiarité et de proportionnalité:

- Évaluation de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires¹⁴

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de veiller à ce que les citoyens puissent se raccorder de façon appropriée au système de collecte des eaux résiduaires. Toutefois, une action au niveau de l'UE est nécessaire étant donné que les bassins hydrographiques transfrontaliers couvrent 60 % du territoire de l'Union. En l'absence d'une directive européenne sur les eaux résiduaires imposant à tous les États membres le même rythme de construction d'infrastructures de collecte et de traitement des eaux résiduaires, toute carence de la part d'un État membre situé en amont d'un fleuve

¹² Le comité d'examen de la réglementation se compose d'un président (du niveau d'un directeur général) et de six membres à plein-temps, dont trois sont externes à la Commission. Tous les membres du comité sont indépendants et exercent leur fonction à titre personnel sur la base de leurs compétences individuelles. Le comité examine la qualité des analyses d'impact, des bilans de qualité et des grandes évaluations. La subsidiarité et la proportionnalité font partie de ce contrôle de la qualité. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr.

¹³ SWD(2019) 330 final du 11.7.2019.

¹⁴ SWD(2019) 700 final du 13.12.2019. Directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

transfrontalier aurait pu compromettre les mesures prises par les États membres situés en aval.

- Bilan de qualité de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondation»¹⁵

Les deux directives ont instauré un cadre souple favorisant une approche intégrée de la gestion des diverses pressions exercées sur l'eau par différents domaines d'action. Cette approche laisse aux États membres une latitude considérable dans la définition d'objectifs, de méthodes et de mesures spécifiquement locaux, tout en garantissant une harmonisation et des règles du jeu équitables. L'évaluation a mis en lumière un inconvénient à cette approche: la mise en œuvre des directives par les États membres variait considérablement sur certains points alors qu'une approche plus uniforme aurait été souhaitable. À titre d'exemple, rien ne justifie vraiment que des États membres qui partagent un même bassin hydrographique disposent de normes très différentes pour les polluants spécifiques aux bassins hydrographiques. Si ces différences sont parfois le fait de spécificités locales, dans la plupart des cas, elles s'expliquent uniquement par d'autres facteurs, tels que la volonté politique (en ce qui concerne la récupération des coûts), la résistance au changement ou le manque de capacité technique (en ce qui concerne la surveillance).

2.2. Le Parlement européen

En 2019, le Parlement européen a reçu officiellement 62 communications émises par les parlements nationaux au titre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁶. Parmi ces communications ne figurait aucun avis motivé au sens du protocole soulevant des questions liées au respect du principe de subsidiarité. En comparaison, en 2018, 46 avis motivés et 427 autres communications avaient été officiellement transmis au Parlement européen. Ces chiffres indiquent que les parlements nationaux ne considèrent pas le mécanisme de contrôle de la subsidiarité comme un moyen de bloquer le processus législatif de l'Union européenne, mais plutôt comme un moyen d'exprimer leurs points de vue et leurs inquiétudes. Toutes les communications émanant des parlements nationaux sont disponibles dans «Connect», la base de données du Parlement européen regroupant les documents transmis par les parlements nationaux¹⁷.

Conformément à l'annexe VI du règlement intérieur du Parlement européen, la commission des affaires juridiques (JURI) a la responsabilité globale de garantir le respect du principe de subsidiarité. Tous les six mois, un membre de la commission JURI est nommé rapporteur permanent pour la subsidiarité, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Nommé rapporteur permanent pour le premier semestre 2019, Angel Dzhambazki (Conservateurs et Réformistes européens) a été remplacé par Nacho Sanchez Amor (Socialistes & Démocrates) pour le second semestre.

¹⁵ SWD(2019) 439 final du 10.12.2019. Bilan de qualité de la directive-cadre sur l'eau, de la directive sur la protection des eaux souterraines, de la directive sur les normes de qualité environnementale et de la directive «Inondations».

¹⁶ Pour en savoir plus sur la manière dont le Parlement européen traite les avis motivés des parlements nationaux, voir le rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité, point 2.3.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

La commission JURI contribue également à l'élaboration des rapports semestriels de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC)¹⁸ sur des questions liées à la subsidiarité et à la proportionnalité.

Le service de recherche du Parlement européen a continué d'aider le Parlement européen à prendre en considération les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux:

- en examinant systématiquement et de manière approfondie les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité dans les analyses d'impact de la Commission et en attirant l'attention sur toute préoccupation exprimée à cet égard, notamment par les parlements nationaux et le Comité des régions;
- en s'assurant que les propres travaux du Parlement européen respectent pleinement ces principes, par exemple lors de la réalisation d'analyses d'impact des modifications substantielles apportées par le Parlement ou de l'analyse de la valeur ajoutée des propositions de ce dernier concernant de nouveaux actes, sur la base de l'article 225 du TFUE, et du coût de l'absence d'action au niveau européen;
- en examinant attentivement les aspects liés à la subsidiarité et à la proportionnalité lors de l'élaboration des analyses d'impact, en se concentrant sur la valeur ajoutée de l'Union européenne.

2.3. Le Conseil

Le 1^{er} juillet 2019, le Conseil a pris note de la nouvelle mesure proposée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, consistant à ne pas comptabiliser la période comprise entre le 20 décembre et le 10 janvier dans le délai de huit semaines établi au protocole n° 2 des traités, sauf dans des cas urgents dûment motivés¹⁹. Le Conseil en a fait part à la Commission le 4 juillet par l'intermédiaire du président du comité des représentants permanents. Dans sa lettre, le Conseil estime que la nouvelle mesure facilite le contrôle des projets d'actes législatifs par les parlements nationaux pour ce qui est du respect du principe de subsidiarité conformément au protocole n° 2 des traités.

En vertu de l'article 4 du protocole n° 2, il appartient au Conseil de transmettre aux parlements nationaux tout projet d'acte législatif émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement. En mars 2019, le Conseil a transmis aux parlements nationaux une demande présentée par la Banque européenne d'investissement au Conseil en vue de modifier les statuts de la Banque européenne d'investissement sur la base de la procédure législative spéciale prévue à l'article 308 du TFUE²⁰.

Outre les obligations qui lui incombent en vertu des traités, le Conseil tient aussi les États membres informés des avis des parlements nationaux sur les propositions législatives de la Commission. En 2019, le Secrétariat général du Conseil a distribué aux délégations 26 avis émis

¹⁸ Concernant la COSAC, voir la section 5 ci-dessous.

¹⁹ Document du Conseil ST 10722/19, disponible dans le [registre du Conseil](#). Pour plus d'informations concernant cette mesure, voir également la section 2.1 ci-dessus.

²⁰ 2019/0804 (CNS) — Conseil doc. 2338/19, disponible dans le [registre du Conseil](#).

dans le cadre du dialogue politique²¹. Le Conseil n'a reçu aucun avis motivé au titre du protocole^o 2 en 2019.

2.4. Le comité des régions²²

Au cours de l'année 2019, le Comité des régions (ci-après «le Comité») a continué d'œuvrer pour que les recommandations de la task-force «subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» se concrétisent et que la «subsidiarité active» devienne une réalité²³. Un débat de haut niveau sur la subsidiarité active a été organisé par le Comité dans le cadre du huitième Sommet européen des régions et des villes qui s'est tenu à Bucarest les 14 et 15 mars 2019. À cette occasion, le Comité a lancé son projet pilote consistant à créer des pôles régionaux pour évaluer la façon dont les politiques européennes sont mises en œuvre à l'échelle régionale et locale (RegHub). En 2019, le projet pilote RegHub a mené deux consultations, l'une portant sur les marchés publics et l'autre sur la qualité de l'air, lesquelles ont chacune donné lieu à un rapport de mise en œuvre détaillé²⁴.

En réponse directe à la communication de la Commission intitulée «Améliorer la réglementation: faire le point et maintenir notre engagement»²⁵, le Comité a adopté un avis en octobre 2019²⁶ (rapporteur: Olgierd Geblewicz, Parti populaire européen), dans lequel il présente son point de vue sur l'amélioration de la réglementation et le rôle de la «subsidiarité active» dans l'élaboration des politiques de l'UE. Le Comité réitère son soutien à l'amélioration de la réglementation, tout en soulignant qu'elle doit résulter d'un effort conjoint.

La 9^e édition des assises de la subsidiarité²⁷ organisée par le Comité a été un événement important pour l'approfondissement du débat sur la «subsidiarité active» et son rôle dans les discussions sur l'avenir de l'Europe. Tous les niveaux de pouvoir se sont réunis à cette occasion pour discuter de la meilleure manière de mettre en œuvre la «subsidiarité active» dans l'Union européenne et de la façon d'utiliser cette approche pour rétablir le lien entre l'Union et ses citoyens. Un nouveau projet pilote intitulé «Contribution des débats politiques au sein des

²¹ Le nombre d'avis enregistrés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission varie, les institutions n'ayant pas toutes reçu l'ensemble des avis ou comptabilisant différemment les avis présentés conjointement par plusieurs parlements nationaux.

²² Une description plus détaillée des activités liées à la subsidiarité figure dans le rapport annuel 2019 sur la subsidiarité publié par le Comité des régions, disponible après adoption par le Bureau du Comité des régions à l'adresse suivante: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

²³ Pour plus d'informations concernant les travaux et le suivi de cette task-force, voir les sections 2.1 du rapport annuel 2018 [COM(2019) 333] et du présent rapport. Selon la task-force, «la subsidiarité active» consiste entre autres à «promouvoir la possibilité pour les parlements nationaux et les autorités locales et régionales de participer, à un stade précoce, à l'élaboration de nouvelles initiatives et au signalement des problèmes», en s'appuyant sur leurs compétences spécifiques et leurs expériences concrètes en matière de mise en œuvre des politiques de l'UE. Par conséquent, cette notion devrait permettre de «garantir une meilleure appréciation et une meilleure acceptation des raisons pour lesquelles les politiques sont mises en œuvre au niveau de l'UE et, à terme, une plus grande appropriation de ces politiques à tous les niveaux de gouvernance.»

²⁴ Rapports disponibles à l'adresse suivante: <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

²⁵ COM(2019) 178 final du 15.4.2019. Voir également le point 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/FR/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

²⁷ Ces assises, co-organisées par le Comité des régions et la Conférence italienne des présidents des parlements régionaux, se sont déroulées à Rome le 22 novembre 2019: <https://cor.europa.eu/fr/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

parlements régionaux» a été lancé lors des assises, en coopération avec la Conférence des assemblées législatives régionales de l'Union européenne (CALRE). Le projet a pour ambition d'apporter une perspective régionale au programme de travail annuel de la Commission en permettant aux parlements régionaux dotés de compétences législatives de participer à la préparation du programme de travail.

En 2019, le Comité a de nouveau mis en œuvre son programme de travail en matière de subsidiarité, qui constitue un moyen pratique de contrôler le principe de subsidiarité. La plupart des initiatives présentées dans le programme de travail de la Commission pour 2019 n'étant pas de nature législative, seules trois initiatives prioritaires ont été désignées pour le programme de travail en matière de subsidiarité: «Un avenir européen durable», «Un marché unique pérenne et équitable» et «Achever le marché unique numérique».

Le Comité a évalué la conformité, au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, de toutes les propositions législatives sur lesquelles il a émis un avis²⁸. En 2019, il a adopté 49 avis, dont cinq seulement portaient sur des propositions législatives.

Les cinq avis sur des propositions législatives comprenaient tous soit une évaluation directe du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, soit des recommandations spécifiques visant à améliorer le respect de ces principes. À titre d'exemple, d'après les conclusions de l'avis sur la sécurité routière et la mobilité automatisée, il est indispensable «d'associer les acteurs régionaux et locaux au processus d'extension du champ d'application de la directive, en particulier lors de la détermination des routes couvertes par la réglementation» et de présenter des amendements à la proposition de la Commission concernant la façon de mieux respecter la subsidiarité.

Bien que la plupart de ces initiatives ne soient pas de nature législative, le Comité a confirmé en 2019 son attachement à la mise en œuvre de l'approche de «subsidiarité active», étant donné que plusieurs avis portant sur des propositions non législatives comportaient à la fois une évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité dans le domaine d'action concerné et des recommandations constructives pour aborder d'éventuels problèmes. L'avis concernant le rapport sur la mise en œuvre des directives relatives aux marchés publics en est un bon exemple. Cet avis, qui repose sur la première consultation du réseau de pôles régionaux du Comité, donne un aperçu détaillé des défis majeurs auxquels les autorités locales et régionales sont confrontées lors de la mise en œuvre des directives de 2014 sur les marchés publics, ainsi que des raisons qui expliquent le plus souvent leur mauvaise application. De plus, dans son avis, le Comité se fonde sur des données empiriques collectées au niveau régional et local pour attirer l'attention sur des questions de fond, par exemple sur le fait que «les achats transfrontaliers n'apportent pas de valeur ajoutée aux collectivités locales et régionales. Malgré des procédures d'appel d'offres paneuropéennes régulières, à la fois coûteuses et chronophages, les offres transfrontalières sont peu nombreuses, voire inexistantes.» L'avis contient des recommandations en vue de remédier à ces problèmes.

En 2019, le groupe d'experts de la subsidiarité a mené deux consultations.

La première porte sur une initiative prioritaire du programme de travail en matière de subsidiarité. Le groupe d'experts de la subsidiarité a été consulté dans le cadre de l'initiative prioritaire intitulée «Achever le marché unique numérique», afin d'aider le rapporteur de l'avis

²⁸ Article 55, paragraphe 2, du règlement intérieur (JO L 65 du 5.3.2014, p. 41).[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305\(01\)&from=fr](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305(01)&from=fr).

du Comité sur le plan d'action contre la désinformation. Le groupe n'a relevé aucun problème majeur en lien avec la subsidiarité ou la proportionnalité, étant donné que les activités présentées dans le plan d'action reposent sur la coopération entre les différents niveaux de pouvoir. D'après les conclusions de l'analyse, indépendamment des questions de subsidiarité ou de proportionnalité, il serait utile que le plan d'action contre la désinformation s'attache à promouvoir le principe, inscrit dans le traité, de coopération loyale ou de gouvernance à multiniveaux.

La deuxième consultation du groupe d'experts de la subsidiarité avait pour but d'aider le rapporteur de l'avis intitulé «Le semestre européen et la politique de cohésion: aligner les réformes structurelles sur les investissements à long terme», pour lequel trois experts ont fourni des contributions. Conformément à l'approche de «subsidiarité active», les experts ont présenté des propositions pour remédier aux problèmes de respect de la subsidiarité et de la proportionnalité. Les experts ont préconisé que le Comité «souligne [...] que la meilleure manière d'éviter une violation du principe de subsidiarité et d'assurer une coordination efficace des politiques est que les pouvoirs locaux et régionaux soient pleinement associés, et de manière structurée, au Semestre européen, dans l'esprit des principes de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux.»

La composition du réseau de monitoring de la subsidiarité²⁹ n'a pas changé en 2019 (156 partenaires). La plateforme REGPEX³⁰, le sous-réseau de monitoring de la subsidiarité ouvert aux parlements³¹ et aux gouvernements des régions dotés de pouvoirs législatifs, a vu sa charge de travail fortement diminuer en raison du petit nombre de propositions législatives présentées en 2019. Elle n'a émis que deux contributions en 2019, contre 95 en 2018.

2.5. La Cour de justice de l'Union européenne

En 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt dans une affaire concernant la compatibilité de la législation de l'UE avec le principe de subsidiarité. Dans son arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire C-264/18³², la CJUE a estimé que le législateur de l'Union n'avait pas enfreint le principe de subsidiarité en excluant certains services juridiques du champ d'application de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics³³, étant donné que, ce faisant, il a estimé qu'il revenait aux législateurs nationaux de déterminer si ces services devaient être soumis aux règles de passation de marchés publics.

²⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. Lancé en avril 2007, le réseau de monitoring de la subsidiarité a été mis en place pour faciliter l'échange d'informations entre les autorités locales et régionales et l'échelon européen en ce qui concerne les différents documents et propositions tant législatives que politiques de la Commission. Le réseau sert de point d'accès permettant à l'ensemble de ses partenaires non seulement d'obtenir des informations, mais aussi d'exprimer leur point de vue.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³¹ Pour les parlements régionaux, voir également la section 6.

³² Arrêt du 6 juin 2019, C-264/18 (demande de décision préjudicielle introduite par la Cour constitutionnelle belge), P.M. e.a. contre Ministerraad, EU:C:2019:472.

³³ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

La CJUE a également clarifié l'application du principe de proportionnalité dans le cadre de deux affaires dans lesquelles un État membre avait contesté un acte législatif adopté par le Parlement européen et le Conseil³⁴.

En ce qui concerne la norme de contrôle du respect de ce principe, la CJUE a rappelé qu'il convient de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Ainsi, d'après la CJUE, il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère manifestement inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif poursuivi pouvant affecter la légalité de cette mesure³⁵.

En conséquence, la CJUE a estimé qu'il n'avait pas été démontré que le législateur de l'Union avait commis une erreur manifeste en adoptant la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques. Dans ce contexte, la CJUE a précisé que le législateur de l'Union n'est pas tenu de prendre en considération la situation particulière d'un État membre lorsque l'acte de l'Union concerné a des conséquences dans tous les États membres et nécessite un équilibre entre les différents intérêts en présence, compte tenu des objectifs poursuivis par cet acte. Dès lors, la recherche d'un tel équilibre en prenant en considération non pas la situation particulière d'un seul État membre, mais celle de l'ensemble des États membres de l'Union ne saurait être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité³⁶.

Dans l'autre arrêt³⁷, la CJUE a confirmé la validité, eu égard au principe de proportionnalité, de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/853 par laquelle le Parlement européen et le Conseil ont modifié la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes³⁸. Dans son arrêt, la CJUE a estimé que le large pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base. Toutefois, même en présence d'un large pouvoir d'appréciation, le législateur de l'Union est tenu de fonder son choix sur des critères d'objectifs et d'examiner si les buts poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs. La CJUE a estimé que les institutions de l'Union, auteurs de la mesure en cause, doivent être en mesure d'établir devant la Cour que la mesure a été adoptée moyennant un exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation. Cela suppose qu'elles ont pris en considération tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que cette mesure a entendu régir. Par conséquent, il en résulte que ces institutions doivent, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être

³⁴ Arrêt du 13 mars 2019, C-128/17, République de Pologne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, EU:C:2019:194; Arrêt du 3 décembre 2019, C-482/17, République tchèque contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, EU:C:2019:1035.

³⁵ Arrêt dans l'affaire C-482/17, point 77. Voir également l'évaluation de la proportionnalité figurant dans l'arrêt du 30 janvier 2019, C-220/17, Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG contre Land Berlin, EU:C:2019:76.

³⁶ Arrêt dans l'affaire C-128/17, point 106.

³⁷ Arrêt dans l'affaire C-482/17, points 86 à 93.

³⁸ Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO L 137 du 24.5.2017, p. 22).

prises en compte pour fonder les mesures contestées et dont dépendait l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. Dans cette affaire, la CJUE a rejeté le moyen selon lequel le législateur de l'Union ne disposait pas d'informations suffisantes sur l'impact potentiel de la directive attaquée pour apprécier le respect du principe de proportionnalité. La CJUE a considéré qu'au cours de la procédure législative, les institutions de l'UE avaient pris en compte les données scientifiques et d'autres constatations devenues disponibles. Il s'agissait notamment de données et de constatations tirées de l'évaluation REFIT réalisée par la Commission, de diverses études, d'une consultation publique, des consultations avec des États membres et des parties prenantes et des évaluations des incidences présentées par des États membres.

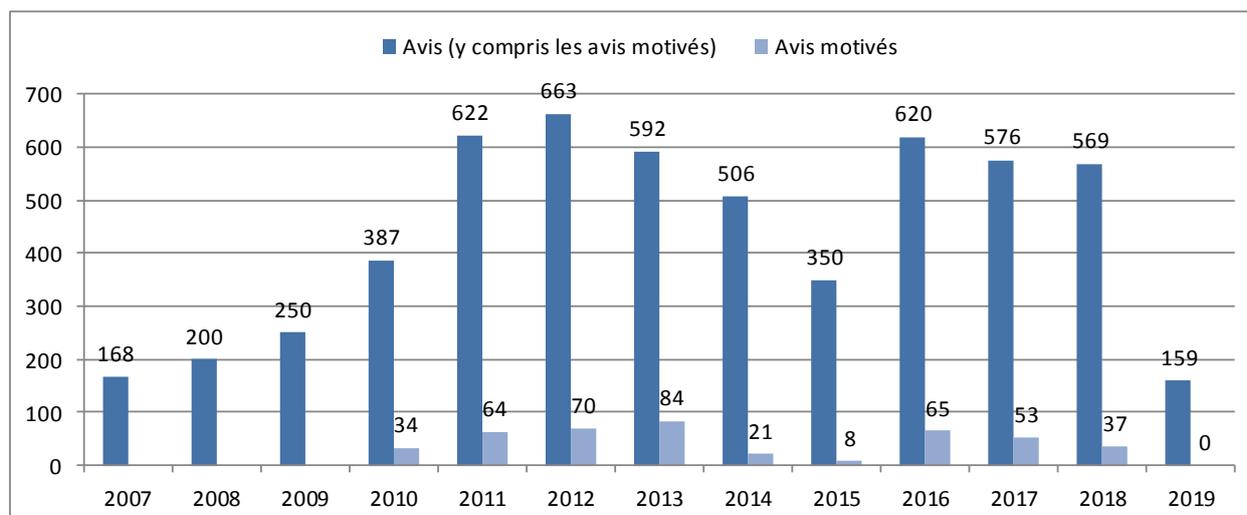
3. APPLICATION DU MECANISME DE CONTROLE DE LA SUBSIDIARITE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX

Depuis la création du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, 2019 a été la première année au cours de laquelle la Commission n'a reçu **aucun avis motivé** des parlements nationaux. Cela s'explique largement par la forte diminution de l'activité législative de la Commission durant l'année de transition entre deux mandats. En 2019, la Commission a transmis 28 propositions législatives soumises au contrôle de la subsidiarité aux colégislateurs et aux parlements nationaux, contre 139 en 2018. Sur ces 28 propositions, les parlements nationaux ont adopté 39 avis. Ces chiffres confirment la tendance observée dans le rapport annuel précédent: la proportion d'avis motivés diminue tant par rapport au nombre total d'avis (10,5 % en 2016, 9 % en 2017, 6,5 % en 2018 et aucun en 2019) qu'au nombre d'avis concernant les propositions de la Commission soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité (17,6 % en 2016, 16 % en 2017, 10,5 % en 2018 et aucun en 2019).

Cela pourrait être le résultat de l'application par la Commission d'un programme renforcé d'amélioration de la réglementation et de son engagement à intégrer les principes de subsidiarité et de proportionnalité à tous les stades de l'élaboration des politiques, à évaluer les cadres d'action existants avant de présenter des révisions législatives et à ne lancer une action au niveau européen que si sa valeur ajoutée est claire³⁹.

³⁹ En février 2020, la Commission a reçu un avis de la *Poslanecká sněmovna* tchèque dans lequel la chambre contestait cette analyse, estimant que la diminution du nombre et de la proportion d'avis motivés donnait plutôt une indication inquiétante de la perte d'ambition des parlements nationaux en matière de participation active au processus législatif de l'UE.

4. DIALOGUE POLITIQUE AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

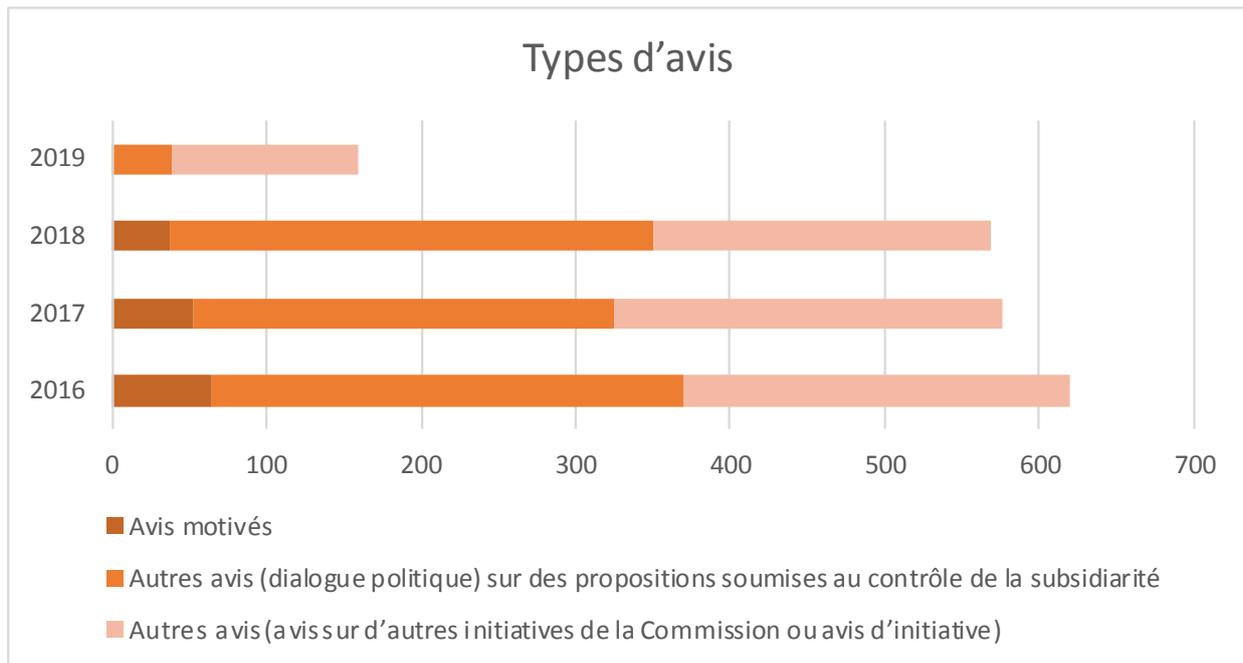


Observations générales sur les avis écrits

En 2019, les parlements nationaux ont adressé 159 avis à la Commission. Ce nombre est nettement inférieur à celui des années précédentes (576 en 2017 et 569 en 2018) ainsi qu'à celui de l'année de transition précédente (350 en 2015). Il s'agit du nombre le plus faible depuis le lancement du dialogue politique en 2007.

Parmi ces 159 avis, seuls 39 (25 %) concernent des propositions de la Commission soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Les 120 avis restants (75 %) concernent soit des initiatives non législatives telles que des communications, soit des avis d'initiative. Cette proportion exceptionnellement élevée⁴⁰ témoigne de la diminution temporaire du volume de propositions législatives présentées par la Commission, mais également de l'intérêt des parlements nationaux à faire connaître leurs positions à la Commission le plus tôt possible dans le processus décisionnel.

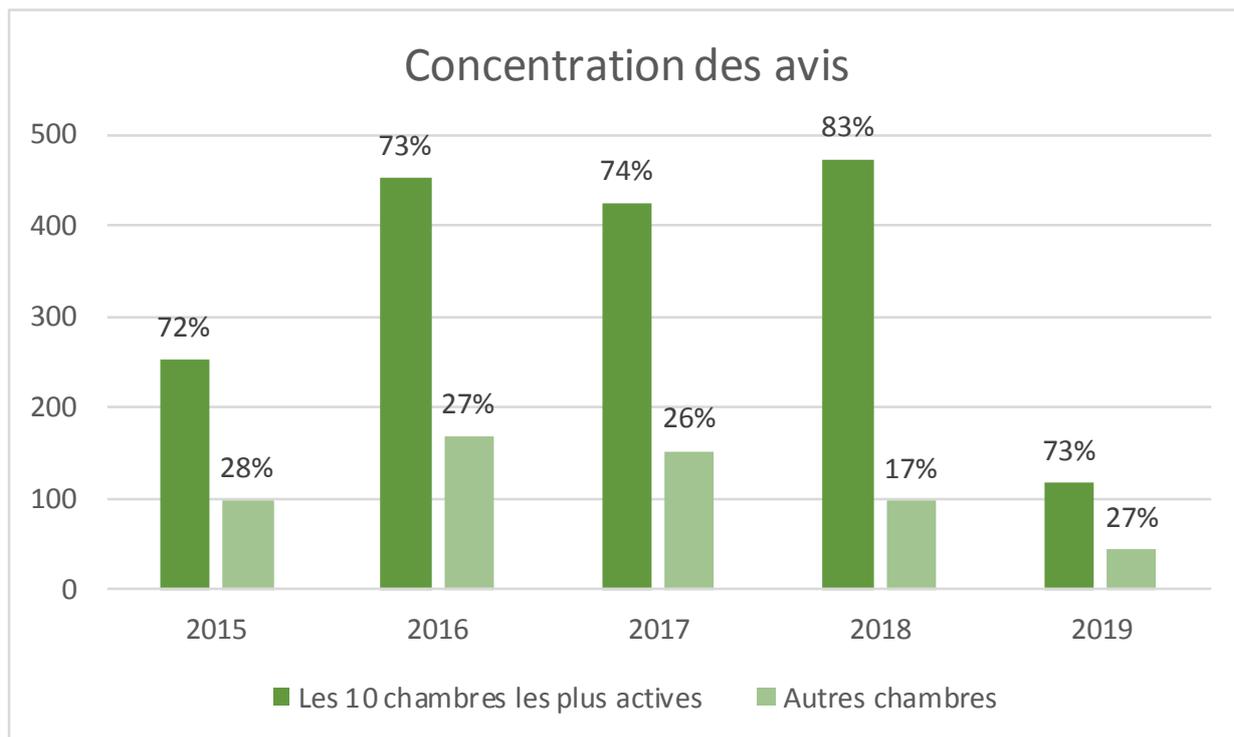
⁴⁰ En 2018, 62 % des avis concernaient des initiatives soumises au contrôle de la subsidiarité et 38 % concernaient d'autres avis.



Participation et portée

Comme les années précédentes, le nombre d'avis transmis à la Commission diffère grandement entre les parlements nationaux. Les dix chambres les plus actives ont émis 116 avis, soit 73 % du total. Cette proportion est en baisse par rapport à l'année 2018 (83 %), mais reste similaire à celle des années précédentes (74 % en 2017, 73 % en 2016 et 72 % en 2015). 17 chambres⁴¹ (contre 10 en 2018) n'ont émis aucun avis.

⁴¹ Le *Bundesrat* et le *Nationalrat* autrichiens, la Chambre des représentants/*Kamer van volksvertegenwoordigers* belge, le *Narodno Sabranie* bulgare, le *Hrvatski Sabor* croate, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Folketing* danois, le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandais, le *Vouli ton Ellinon* grec, les chambres de l'*Oireachtas* (*Dáil* et *Seanad Éireann*) irlandais, la *Saeima* lettone, la Chambre des Députés luxembourgeoise, le *Državni svet* et le *Državni zbor* slovènes, la *House of commons* du Royaume-Uni.



La chambre ayant soumis le plus grand nombre d'avis en 2019 est le *Senát* tchèque (21 avis). Les dix autres chambres ou parlements nationaux qui ont envoyé le plus grand nombre d'avis en 2019 sont la *Camera Deputaților* roumaine (15 avis), l'*Assembleia da República* portugaise (14 avis), la *Poslanecká sněmovna* tchèque (13 avis), le Sénat français (12 avis), le *Bundesrat* allemand (11 avis), les *Cortes Generales* espagnoles (8 avis), la *House of Lords* du Royaume-Uni (8 avis), le *Senato della Repubblica* italien (7 avis), le *Senat* roumain (7 avis) et le *Riksdag* suédois (7 avis). Ces chambres étaient aussi les plus actives en 2018 (dans un ordre différent).

Si la plupart des chambres ont enregistré une forte diminution du nombre d'avis présentés, deux chambres ont toutefois présenté plus d'avis en 2019 qu'en 2018: la *Országgyűlés* hongroise (5 avis en 2019 contre 3 en 2018) et la *Eerste Kamer* néerlandaise (6 avis en 2019 contre 2 en 2018).

L'annexe 1 indique le nombre d'avis envoyés par chaque chambre.

Principaux sujets des avis dans le domaine du dialogue politique

En 2019, comme les années précédentes, les avis présentés par les parlements nationaux ont couvert un large éventail de sujets. Les cinq dossiers suivants, qui ont recueilli entre 5 et 9 avis chacun⁴², sont ceux qui ont suscité le plus d'attention de la part des parlements nationaux:

1. Élargissement du vote à la majorité qualifiée — 9 avis;
2. Subsidiarité et amélioration de la réglementation — 8 avis;
3. Renforcement de l'état de droit — 6 avis;
4. Vers une Europe durable — 5 avis;

⁴² Aucun document n'a suscité plus de six avis. L'annexe 2 énumère les documents qui ont donné lieu à plus de quatre avis. Aucun n'était une proposition législative.

5. Lutte contre la désinformation en ligne — 5 avis.

- *Élargissement du vote à la majorité qualifiée*

La Commission s'était engagée à examiner les moyens de rendre la prise de décision plus efficace en recensant les domaines se prêtant à un recours accru au vote à la majorité qualifiée⁴³. À cet effet, elle a adopté quatre communications portant sur quatre domaines d'action clés: la politique étrangère et de sécurité commune, le 12 septembre 2018⁴⁴; la fiscalité, le 15 janvier 2019⁴⁵; l'énergie et le climat, le 9 avril 2019⁴⁶; et la politique sociale, le 16 avril 2019⁴⁷.

Ces communications ont donné lieu à neuf avis émis par six parlements nationaux⁴⁸. Dans ces avis, les parlements nationaux ont de façon générale exprimé leur opposition à l'élargissement du vote à la majorité qualifiée, car ils estimaient nécessaire de maintenir la prise de décision à l'unanimité dans ces domaines pour protéger la souveraineté et les intérêts nationaux. De plus, certaines chambres estimaient que la prise de décision à l'unanimité fonctionnait correctement dans ces domaines et ne freinait pas les avancées à l'échelon européen.

La Commission a répondu qu'en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la règle de l'unanimité a, dans certains cas, affecté la rapidité et la capacité de l'Union européenne à agir sur des questions internationales et que, pour continuer de façonner son avenir, l'UE devrait améliorer son processus décisionnel en recourant à l'ensemble des possibilités offertes par les traités. En matière de fiscalité, la Commission a souligné qu'une action coordonnée de l'UE était essentielle pour protéger les recettes des États membres et garantir un environnement fiscal équitable ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur.

Bien que la mondialisation et la numérisation aient fait émerger des défis communs qui appellent des solutions communes, l'UE n'a pas été en mesure d'agir ou de réagir rapidement en raison des limites posées par la règle de l'unanimité. Le vote à la majorité qualifiée permettrait aux États membres de trouver des solutions plus rapides et efficaces en matière fiscale. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les décisions en matière fiscale bénéficieraient de la contribution du Parlement européen, ce qui permettrait de représenter les points de vue des citoyens et de renforcer l'obligation de rendre des comptes. En ce qui concerne la politique en matière d'énergie et de climat, la Commission a noté que le régime actuel de taxation de l'énergie est à l'origine de distorsions dans le marché intérieur en raison des différences de taux d'imposition et d'assiette de l'impôt entre les combustibles concurrents. Par conséquent, l'application d'un même traitement à toutes les sources d'énergie compte tenu de leur contribution aux objectifs de l'union de l'énergie (tels que la promotion de l'énergie durable et la lutte contre le gaspillage énergétique) est un aspect qu'il convient de prendre en considération

⁴³ Voir le «discours sur l'état de l'Union» prononcé le 12 septembre 2018 par le président Juncker et le programme de travail 2019 de la Commission [COM(2018) 800 final du 23.10.2018].

⁴⁴ COM(2018) 647 final du 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final du 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final du 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final du 16.4.2019.

⁴⁸ La *Poslanecká sněmovna* tchèque (deux avis, l'un portant sur la fiscalité l'autre sur l'énergie et le climat), le *Senát* tchèque (trois avis, portant respectivement sur la fiscalité, l'énergie et le climat, et la politique sociale), la *Országgyűlés* hongroise (un avis unique portant sur la fiscalité, la politique étrangère et de sécurité commune et la politique sociale), la *Kamra tad-Deputati* maltaise (portant sur la fiscalité), la *Eerste Kamer* néerlandaise (portant sur l'énergie et le climat) et le *Riksdag* suédois (portant sur la fiscalité).

dans la réforme de la fiscalité de l'énergie. Pour ce faire, il sera crucial d'être en mesure de trouver des solutions de compromis qui tiennent compte des intérêts ainsi que des spécificités économiques et sociales des États membres.

Enfin, pour ce qui est de la politique sociale, la Commission a expliqué qu'elle avait adopté une approche ciblée en matière de recours aux clauses passerelles. Elle a suggéré de ne recourir à ces clauses que dans le domaine de la non-discrimination et pour l'adoption des recommandations en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs, domaines dans lesquels le vote à la majorité qualifiée permettrait aux États membres de s'attaquer plus facilement et plus rapidement aux défis communs.

- *Subsidiarité et proportionnalité*

Dans sa communication intitulée «Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union»⁴⁹, adoptée le 23 octobre 2018, ainsi que dans le rapport annuel 2017 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁵⁰ et dans le rapport sur les relations avec les parlements nationaux⁵¹, la Commission a présenté les suites données aux recommandations formulées par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”».

En 2019, ce «paquet» a suscité six avis émis par six parlements nationaux⁵² et un avis émis par un parlement régional⁵³. De manière générale, les chambres ont salué les travaux de la task-force, soutenu le concept de «subsidiarité active» et approuvé les mesures de suivi déjà prises par la Commission.

Certaines chambres ont formulé des suggestions quant à la façon dont la Commission pourrait améliorer son interaction avec elles lors de l'élaboration de ses propositions, en améliorant la planification de ses initiatives pour permettre aux parlements nationaux de mieux programmer leur contrôle du respect du principe de subsidiarité et/ou en améliorant la qualité des analyses d'impact et en fournissant davantage d'informations à leur sujet dans toutes les langues officielles. D'autres suggestions ont été formulées en vue d'améliorer le contrôle effectué par les parlements nationaux au cours de la phase législative, notamment l'organisation de débats entre les représentants de parlements nationaux et du Parlement européen lorsqu'une proposition suscite un certain nombre d'avis motivés ou l'examen, par les groupes du Conseil, des observations des parlements nationaux. Certains parlements ont également suggéré des mesures qui nécessiteraient une modification des traités, telles qu'une extension à 12 semaines du délai prévu pour émettre des avis motivés, une réduction du nombre d'avis motivés requis pour déclencher une procédure du «carton jaune», la possibilité de fonder des avis motivés sur le principe de proportionnalité, l'instauration d'un délai formel pour les réponses de la Commission et l'octroi du pouvoir d'initiative législative au Parlement européen.

⁴⁹ COM(2018) 703 final du 23.10.2018. Voir également la section 2.1 du rapport annuel 2018 et, pour les mesures mises en œuvre en 2019, la section 2.1 du présent rapport.

⁵⁰ COM(2018) 490 final du 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final du 23.10.2018.

⁵² Le *Senát* tchèque, le *Bundesrat* allemand, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Seimas* lituanien, la *Camera Deputaților* roumaine et le *Riksdag* suédois. L'*Eduskunta* finlandais n'a pas envoyé d'avis à la Commission, mais a publié sur son site web une déclaration concernant la communication. Le *Senat* polonais avait déjà émis un avis en décembre 2018 (voir le rapport annuel 2018, section 2.1).

⁵³ Le *Landtag* du Land de Bavière.

Dans ses réponses, la Commission s'est réjouie du soutien apporté par les parlements nationaux aux initiatives annoncées dans la communication et a confirmé qu'elle se préparait à les mettre en œuvre. Elle a reconnu qu'il était nécessaire de fournir des informations sur la façon dont les propositions se conforment aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, et a souligné que les résumés des analyses d'impact étaient bel et bien publiés dans toutes les langues de l'UE. La Commission a insisté sur ses travaux visant à augmenter le niveau de détail et à améliorer la fiabilité des informations relatives aux initiatives annoncées dans son programme de travail, et a pris acte avec intérêt des suggestions concernant l'organisation de débats sur les propositions présentées. Elle a pris bonne note des suggestions qui nécessitent une modification des traités, tout en précisant qu'aucune modification de la sorte n'était envisagée dans un avenir proche.

- *État de droit*

Le 3 avril 2019, la Commission a adopté une communication intitulée «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – État des lieux et prochaines étapes envisageables»⁵⁴. Cette communication avait pour but de donner un aperçu de la panoplie d'instruments disponibles pour relever les défis qui se posent à l'état de droit au sein de l'Union européenne et d'ouvrir un débat sur la manière de le renforcer. Dans la foulée, la Commission a adopté le 17 juillet 2019 une communication intitulée «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action»⁵⁵, qui définit des mesures spécifiques pour agir dans ce domaine.

Ces communications ont suscité six avis émis par cinq parlements nationaux⁵⁶. D'une manière générale, ces parlements ont salué les travaux de la Commission en faveur de la promotion et de la défense de l'état de droit dans l'UE et convenaient de la nécessité d'améliorer et de renforcer les instruments disponibles pour protéger les valeurs fondamentales de l'Union. Certaines chambres ont également souligné l'importance d'un dialogue permanent avec les États membres au sujet de l'état de droit.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que, comme précisé par la jurisprudence de la CJUE, le respect de l'état de droit relève de la responsabilité tant des États membres que de l'Union européenne et qu'il incombe aux institutions de l'UE d'aborder ces questions dans le cadre institutionnel. Elle a insisté sur le rôle majeur joué par les parlements nationaux pour garantir l'état de droit dans les États membres, à la fois en tant que législateurs et en tant qu'instances habilitées à demander des comptes à l'exécutif. Elle a également expliqué que le «cycle d'examen de l'état de droit» proposé se voulait un instrument préventif visant à détecter les problèmes et à créer un espace de dialogue. La Commission assurera le suivi de ce processus en étroite coopération avec les autorités nationales.

- *Vers une Europe durable*

Le 30 janvier 2019, la Commission a adopté un document de réflexion intitulé «Vers une Europe durable à l'horizon 2030»⁵⁷ dans le but d'orienter la discussion sur la façon dont l'Union

⁵⁴ COM(2019) 163 final du 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final du 17.7.2019.

⁵⁶ Le *Bundesrat* allemand (deux avis, un sur chaque communication), les *Eerste Kamer* [concernant la proposition COM(2019) 343] et *Tweede Kamer* [concernant la proposition COM(2019) 163] néerlandaises, le *Senat* roumain [concernant la proposition COM(2019) 163] et le *Riksdag* suédois [concernant la proposition COM(2019) 163].

⁵⁷ COM(2019) 22 final du 30.1.2019.

européenne peut atteindre au mieux les objectifs de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030.

Ce document a suscité cinq avis émis par quatre parlements nationaux⁵⁸, dans lesquels ces derniers soulèvent une série de questions. Parmi celles-ci figurent les dimensions régionales et sociales de la transition vers la durabilité, la nécessité d'associer toutes les parties prenantes à cette transition, la compatibilité entre la croissance et le développement du commerce mondial, d'une part, et la durabilité, d'autre part, ainsi que la nécessité de soutenir l'éducation, tant dans l'Union européenne que dans les pays en développement.

Dans ses réponses, la Commission a admis que la réalisation des objectifs de développement durable requiert une coopération efficace aux niveaux mondial, européen, national, régional et local, qui respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle a observé que les parlements nationaux occupaient une position clé étant donné que les progrès dépendent largement de l'action entreprise par les États membres à tous les niveaux. Elle a également souligné que des actions, telles que l'initiative pour les régions en transition qui dépendent fortement du charbon et d'activités à forte intensité de carbone, avaient été entreprises pour s'assurer que la transition vers la neutralité climatique soit juste et fondée sur la solidarité et qu'aucune région ni aucun citoyen ne soit laissé pour compte.

- *Lutte contre la désinformation en ligne*

Le 26 avril 2018, la Commission a adopté une communication intitulée «Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne»⁵⁹. Le 2 décembre 2018, elle y a donné suite en publiant un rapport⁶⁰ sur la mise en œuvre de la communication, accompagné d'un plan d'action contre la désinformation⁶¹.

En 2019, ces initiatives ont suscité cinq avis émis par quatre parlements nationaux⁶². Ces derniers demandaient des précisions sur des points tels que la définition de la notion de désinformation, la limite entre la lutte contre la désinformation et la censure, le rôle et l'indépendance des vérificateurs de faits et le ciblage de la désinformation de la part de la Russie.

Dans ses réponses, la Commission a admis que les termes utilisés dans la communication, tels que «désinformation», ainsi que les mesures annoncées ne devraient pas être utilisés à des fins de censure et elle a souligné que, dans sa communication, elle avait expressément évité de criminaliser les discours ou de créer de nouvelles catégories de contenu illégal. Elle a expliqué que l'existence d'un réseau dense de vérificateurs de faits fiables et indépendants est une condition essentielle pour la bonne santé de l'écosystème numérique, raison pour laquelle elle a facilité la création de réseaux d'organisations européennes de vérificateurs de faits indépendants en mettant à leur disposition une infrastructure de coopération transfrontière, sans leur fournir

⁵⁸ La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, la *Eerste Kamer* néerlandaise (deux avis successifs) et la *Camera Deputaţilor* roumaine.

⁵⁹ COM(2018) 236 final du 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final du 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final du 5.12.2018.

⁶² La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, le *Bundesrat* allemand [avis concernant le COM(2018) 794 et le JOIN(2018) 36], la *Eerste Kamer* néerlandaise [deux nouveaux avis concernant le COM(2018) 36, dans le prolongement de l'avis émis en 2018]. En 2018, le *Bundesrat* allemand et la *Eerste Kamer* néerlandaise avaient déjà émis un avis concernant le COM(2018) 236.

pour autant un appui financier ni exercer le moindre contrôle sur leur ligne éditoriale. Concernant les sources extérieures de désinformation, la Commission a noté que de nombreux éléments de preuve confirment l'existence d'activités de désinformation de la part de la Russie et que, bien que d'autres pays tiers déploient également des stratégies de désinformation, les activités de la Russie sont systématiques, bénéficient d'importantes ressources et se distinguent par leur ampleur des activités menées par d'autres pays.

Avis d'initiative conjoints

En 2019, la Commission a reçu deux avis d'initiative conjoints de parlements nationaux. Tous deux étaient signés par les six chambres des pays du groupe de Visegrad («V4»)⁶³. L'un concernait l'élargissement de l'Union européenne et soutenait l'élargissement aux Balkans occidentaux. L'autre concernait le cadre financier pluriannuel, pour lequel les parlements nationaux du V4 ont demandé que la politique agricole commune et la politique de cohésion bénéficient du même niveau de financement que lors du précédent cadre financier.

5. CONTACTS, VISITES, REUNIONS ET CONFERENCES

Visites/réunions de la Commission avec les parlements nationaux

En 2019, le nombre de visites de membres de la Commission aux parlements nationaux ou de rencontres entre des membres de la Commission et des délégations de parlements nationaux a été de 55 (voir la carte ci-dessous), soit moins que les années précédentes (140 en 2018), 2019 étant une année de transition entre deux mandats de la Commission. Au total, 915 visites ont eu lieu au cours du mandat de la Commission Juncker. Ce dialogue étroit avec les parlements nationaux est amené à se poursuivre étant donné que la présidente von der Leyen a demandé que chaque commissaire effectue des visites dans tous les États membres au cours des deux premières années du mandat et rencontre régulièrement les parlements nationaux.

Le négociateur en chef de l'Union européenne pour le Brexit, Michel Barnier, a également rencontré 13 parlements nationaux, que ce soit dans le cadre de sa tournée des capitales européennes ou lors de réunions à Bruxelles, afin de les informer des négociations avec le Royaume-Uni. Ces contacts se poursuivront et s'intensifieront dans le contexte des négociations en cours sur l'avenir de la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Pendant toute l'année 2019, des fonctionnaires de la Commission, principalement des hauts fonctionnaires, ont assisté à plus de 40 réunions de commissions de parlements nationaux afin de discuter des aspects plus techniques de certaines propositions législatives. Des fonctionnaires de la Commission ont également effectué à Bruxelles 13 présentations à l'intention de représentants de parlements nationaux, portant sur des thèmes tels que l'amélioration de la réglementation, une réglementation plus efficace dans le domaine de la fiscalité et de la politique sociale, la législation de préparation au Brexit et l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur. De plus, les représentations de la Commission dans les États membres ont entretenu des contacts fréquents avec les parlements nationaux, notamment au sujet du Semestre européen et d'autres questions économiques.

⁶³ La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, la *Országgyűlés* hongroise, le *Sejm* et le *Senat* polonais et la *Národná rada* slovaque.

Réunions et conférences interparlementaires

Plusieurs réunions et conférences interparlementaires importantes ont eu lieu en 2019⁶⁴, notamment:

- la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC⁶⁵);
- la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne⁶⁶;
- la Semaine parlementaire européenne⁶⁷;
- la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance⁶⁸;
- les conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la politique de sécurité et de défense commune⁶⁹; et
- le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol⁷⁰.

⁶⁴ Pour plus d'informations sur ces réunions, voir le rapport du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

⁶⁵ La COSAC est le seul forum interparlementaire prévu par les traités, dans le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Elle se réunit généralement à deux reprises (une réunion des présidents, une plénière) dans chaque État membre assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. La Commission a un statut d'observateur au sein de la COSAC. Des informations sur la COSAC sont également disponibles à l'adresse suivante:

[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=FR).

⁶⁶ La Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne est organisée chaque année dans l'État membre ayant assuré la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne au second semestre de l'année précédente. La réunion de 2019 a eu lieu à Vienne, les 8 et 9 avril. Pour en savoir plus:

[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa&appLng=FR).

⁶⁷ La Semaine parlementaire européenne s'est déroulée au Parlement européen les 18 et 19 février 2019. Le vice-président Dombrovskis et les commissaires Moscovici, Oettinger et Thyssen y ont participé. Pour en savoir plus:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁶⁸ Cette conférence, qui s'est tenue le 30 septembre et le 1^{er} octobre à Helsinki, a été marquée par la présence du vice-président Katainen. Pendant le premier semestre et comme les années précédentes, la conférence s'est déroulée dans le cadre de la Semaine parlementaire européenne. Pour en savoir plus:

[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab&appLng=FR).

⁶⁹ Deux conférences se sont tenues respectivement les 7 et 8 mars à Bucarest et du 4 au 6 septembre à Helsinki. La haute représentante/vice-présidente Mogherini a assisté aux deux par vidéoconférence. Pour en savoir plus:

[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410&appLng=FR) et
[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295&appLng=FR).

⁷⁰ Deux conférences se sont tenues respectivement les 24 et 25 février à Bucarest et les 23 et 24 septembre à Bruxelles. Le commissaire King a assisté aux deux. Pour en savoir plus:

[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407&appLng=FR) et
[https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7&appLng=FR](https://secure.ipex.eu/IPEXL-
WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7&appLng=FR).

Les deux réunions des présidents de la COSAC de 2019 se sont tenues, respectivement, à Bucarest les 20 et 21 janvier et à Helsinki les 21 et 22 juillet. Le commissaire Crețu a participé à la réunion de Bucarest. Sur le fond, les délégués se sont penchés sur les priorités des présidences roumaine et finlandaise du Conseil, la cohésion et la convergence (à Bucarest) et le budget européen (à Helsinki).

La LXI^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue du 23 au 25 juin à Bucarest, a permis de discuter des réalisations de la présidence bulgare, des relations commerciales internationales dans le contexte du Brexit, de l'espace européen de l'éducation en tant que moteur de la refonte et du renforcement du marché unique, ainsi que d'une économie fondée sur l'innovation et la technologie.

La LXII^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue du 1^{er} au 3 décembre à Helsinki, a été marquée par la présence du vice-président Šefčovič et du négociateur en chef de l'Union européenne pour le Brexit, Michel Barnier, qui ont discuté avec les délégués de la mise en place et du programme politique de la nouvelle Commission, des relations de cette dernière avec les parlements nationaux et du Brexit. Les délégués se sont également penchés sur le rôle potentiel des parlements nationaux dans la conférence sur l'avenir de l'Europe, le bilan de la présidence finlandaise, la promotion de l'état de droit dans l'Union européenne, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la stratégie climatique pour l'Europe.

La Commission a apporté des réponses écrites aux contributions adoptées par la COSAC lors de ses deux réunions plénières⁷¹.

6. LE ROLE DES PARLEMENTS REGIONAUX

Les parlements régionaux contribuent indirectement aux relations entre la Commission et les parlements nationaux. D'après le protocole n° 2 annexé aux traités, il appartient à chaque parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs lorsqu'il analyse si un projet d'acte législatif de l'UE respecte le principe de subsidiarité en vue de rendre un avis motivé.⁷²

Les membres des parlements régionaux sont également représentés au sein du Comité des régions, qui exerce des activités de monitoring au moyen du réseau de monitoring de la subsidiarité et de sa plate-forme en ligne conçue pour soutenir la participation des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs au mécanisme d'alerte précoce sur la subsidiarité (REGPEX)⁷³.

Bien que les traités ne prévoient pas explicitement d'interaction directe entre la Commission et les parlements régionaux, plusieurs parlements régionaux, principalement en Allemagne, ont soumis des résolutions directement à la Commission, commentant la subsidiarité (*Landtag* du

⁷¹ Publiées entre autres documents de la COSAC à l'adresse suivante:
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469&appLng=FR> et
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb&appLng=FR>.

⁷² Article 6, premier alinéa, du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Pour plus de détails sur l'activité du Comité des régions en matière de contrôle de la subsidiarité, voir la section 2.4.

Land de Bavière), l'avenir de l'Europe (*Landtag* du Land de Bade-Wurtemberg) et certains aspects de plusieurs propositions de la Commission. Ce faisant, les parlements régionaux ont souligné leur intérêt pour une participation directe au processus européen d'élaboration des politiques. En 2019, le Conseil parlementaire interrégional de la Grande Région⁷⁴ a présenté ses recommandations concernant la politique de cohésion, l'aménagement de la voie navigable mosellane, le marché du travail transfrontalier, l'économie circulaire, le transport ferroviaire, la promotion du multilinguisme et le courage civil et la digitalisation. La Commission a répondu en substance à l'ensemble des résolutions reçues des parlements régionaux ou d'organisations de parlements régionaux.

Par ailleurs, le parlement flamand a envoyé un avis à la Commission par l'intermédiaire du parlement fédéral belge sur la stratégie de l'Union européenne après le Brexit⁷⁵.

Le commissaire Crețu et Michel Barnier, négociateur en chef pour l'Union européenne, ont participé au huitième sommet européen des régions et des villes, organisé par le Comité européen des régions les 14 et 15 mars 2019 à Bucarest. À cette occasion, ils se sont entretenus avec la présidente de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE), Donatella Porzi, sur des questions de politique régionale et sur les répercussions du Brexit.

En 2019, le président Juncker s'est adressé aux parlements régionaux des Länder de Bade-Wurtemberg, de Sarre et de Thuringe (Allemagne). Il a également participé à la conférence européenne des présidents de parlements régionaux germanophones, organisée conjointement avec les parlements d'Autriche, du Tyrol du Sud (Italie) et de la communauté germanophone de Belgique.

7. CONCLUSIONS

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, 2019 a été la première année au cours de laquelle les parlements nationaux n'ont adressé aucun avis motivé à la Commission. Parmi les autres types d'avis émis par les parlements nationaux, 75 % concernaient soit des initiatives non législatives de la Commission, soit des avis d'initiative. Voilà qui témoigne clairement de la volonté des parlements nationaux d'apporter une contribution politique prospective à la Commission dès les premiers stades du processus décisionnel.

La Commission a déployé d'importants efforts pour donner suite aux recommandations formulées par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”», notamment dans le cadre de ses travaux sur l'amélioration de la réglementation, dont l'objectif consiste à mieux préparer et mieux justifier la législation de l'UE et à garantir sa conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle a également aidé les parlements nationaux à jouer plus efficacement leur rôle en ne comptabilisant pas la période de Noël/Nouvel an dans le délai de huit semaines dont ils disposent pour présenter des avis motivés, ainsi qu'en fournissant des réponses globales lorsqu'un nombre significatif de parlements nationaux expriment des préoccupations concernant la subsidiarité dans le cadre d'un dossier donné.

⁷⁴ Composé de parlementaires issus des parlements de Sarre, de Rhénanie-Palatinat (Allemagne), du Luxembourg, du Grand Est (France), de Wallonie et de la communauté germanophone (Belgique).

⁷⁵ La Commission l'a enregistré en tant qu'avis émis par le *Sénat/Senaat* belge.

En 2019, les membres de la Commission ont poursuivi, dans le cadre de débats réguliers, leur dialogue avec les parlements nationaux, qui ont un rôle crucial à jouer pour rapprocher l'Union de ses citoyens.

La nouvelle Commission présidée par M^{me} Ursula von der Leyen a pris ses fonctions le 1^{er} décembre 2019. Elle approfondira le dialogue étroit entre la Commission et les parlements nationaux au moyen de visites et d'échanges, étant donné que la présidente von der Leyen a demandé que chaque commissaire effectue des visites dans tous les États membres au cours des deux premières années du mandat et rencontre régulièrement les parlements nationaux. De plus, la Commission von der Leyen placera également un accent particulier sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses activités politiques et législatives.