



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires constitutionnelles

2013/2077(INI)

17.10.2013

AVIS

de la commission des affaires constitutionnelles

à l'intention de la commission des affaires juridiques

sur le caractère adéquat, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'UE – 19^e rapport "Mieux légiférer" couvrant l'année 2011 (2013/2077(INI))

Rapporteur pour avis: Morten Messerschmidt

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission des affaires constitutionnelles invite la commission des affaires juridiques, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne que, tandis que les crises économique et financière incitent à une meilleure coordination des politiques et à un renforcement des compétences de l'Union dans une série de domaines, il est tout aussi important de délimiter clairement la répartition des compétences au sein du système de gouvernance à plusieurs niveaux de l'Union européenne, et de prendre, après un débat transparent, les décisions de manière transparente, au niveau le plus approprié, en réduisant le poids de la bureaucratie;
2. souligne que les institutions européennes doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, consacrés par l'article 5 du traité sur l'Union européenne et par le protocole n° 2, qui sont de nature générale et revêtent un caractère obligatoire pour les institutions dans l'exercice des pouvoirs de l'Union, l'exception à l'application du principe de subsidiarité étant les domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union;
3. suggère d'évaluer l'opportunité de définir, au niveau de l'Union, des critères appropriés pour vérifier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
4. constate que le protocole n° 2 donne aux parlements nationaux l'occasion d'indiquer de manière formelle au pouvoir législatif de l'Union si un nouveau projet de loi réussit le test de subsidiarité, c'est-à-dire si ses objectifs peuvent, par leur ampleur ou par leurs effets, être mieux réalisés à l'échelle de l'Union qu'à l'échelle des États membres;
5. note l'importance décisive des évaluations d'impact en tant qu'instruments de soutien au processus décisionnel dans le cadre de la procédure législative et souligne la nécessité, dans ce contexte, de tenir dûment compte des questions relatives à la subsidiarité et à la proportionnalité;
6. salue la participation plus étroite des parlements nationaux dans le cadre de la procédure législative européenne et relève l'intérêt croissant que les parlements des États membres portent à la bonne application de ces principes par les institutions de l'Union, intérêt qui s'est manifesté par l'envoi, en 2011, de 77 avis motivés concernant un projet d'acte législatif jugé non conforme au principe de subsidiarité et de 523 autres documents portant sur la valeur d'un projet de loi, alors que les chiffres pour 2010 étaient respectivement de 41 et 299; se déclare disposé à poursuivre et à renforcer la coopération et le dialogue interparlementaire avec les parlements nationaux;
7. insiste sur l'importance du contrôle parlementaire, qu'il soit exercé par le Parlement européen ou par les parlements nationaux; suggère qu'une assistance étendue soit apportée aux parlements nationaux, afin qu'ils puissent exercer leurs pouvoirs de contrôle; recommande de mettre à la disposition des parlements nationaux un mémento qui facilite l'évaluation du respect du principe de subsidiarité;
8. souligne que, conformément aux dispositions de l'article 263 du traité FUE, la Cour de

justice est compétente pour contrôler la légalité des actes législatifs en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, et que celui-ci a valeur de ligne directrice politique pour ce qui est de l'exercice des pouvoirs au niveau de l'Union;

9. relève que la Cour de justice de l'Union européenne est, en vertu des traités, compétente pour se prononcer sur les recours pour "violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application" et qu'en vertu du traité sur l'Union européenne, les principes de subsidiarité et de proportionnalité relèvent desdites règles de droit; observe que le contrôle de la légalité et de la validité des actes de l'Union couvre dès lors l'examen de la conformité avec ces principes;
10. souligne que, dans l'arrêt du 12 mai 2011 relatif à l'affaire C-176/09 Grand-Duché de Luxembourg contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, la Cour de justice affirme que le principe de proportionnalité "exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre" et que "dans des domaines où le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir normatif" la légalité d'une mesure adoptée dans ce contexte ne peut être remise en question que si la mesure est manifestement inappropriée par rapport à l'objectif que les institutions compétentes se sont fixés, ce qui n'empêche le législateur de devoir "fonder son choix sur des critères objectifs" et "examiner si les objectifs poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs" lorsqu'il évalue les conditions liées aux différentes mesures possibles;
11. relève que le principe de subsidiarité, tel que défini dans les traités, permet à l'Union d'intervenir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive "seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée 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", tandis que, conformément au principe de proportionnalité, ni le contenu ni la forme des mesures de l'Union ne doivent dépasser la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs des traités; rappelle que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont étroitement liés, mais distincts: le premier concerne la pertinence de l'action de l'Union dans les secteurs ne relevant pas de sa compétence exclusive, tandis que le second concerne l'adéquation entre les moyens dont dispose le législateur et les objectifs que celui-ci poursuit, fonctionnant comme une règle globale pour l'exercice des pouvoirs de l'Union; rappelle que l'examen de la proportionnalité d'un projet d'acte législatif suit logiquement l'examen de la subsidiarité, mais que le contrôle de subsidiarité n'aurait qu'une efficacité limitée en l'absence d'un contrôle de proportionnalité;
12. constate que la Commission n'a reçu, en 2011, qu'un faible nombre de questions parlementaires portant sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (32 sur un total de plus de 12 000 questions);
13. souligne qu'en 2011, la Commission a reçu 64 avis motivés, au sens du protocole n° 2, portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ce qui

représente une forte augmentation par rapport à 2010; observe, néanmoins, que ces 64 avis motivés ne représentent que 10 % de l'ensemble des 622 avis envoyés par les parlements nationaux à la Commission en 2011, dans le cadre de leur dialogue politique; attire en outre l'attention sur le fait qu'aucune proposition de la Commission ne s'est vu opposer un nombre suffisant d'avis motivés pour entraîner, comme le prévoit le protocole, un réexamen de la proposition; constate, en revanche, que la procédure du "carton jaune" a été appliquée pour la première fois le 22 mai 2012 à une proposition de la Commission (proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, ou proposition de règlement "Monti II"); souligne que si la Commission a retiré sa proposition de règlement, ce n'est pas parce qu'elle estimait que celle-ci contrevenait au principe de subsidiarité, mais parce qu'elle a constaté que cette proposition aurait rencontré des difficultés pour obtenir au sein du Parlement européen et du Conseil le soutien politique nécessaire à son adoption;

14. estime que le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité doit être conçu et utilisé comme un instrument important de collaboration entre les institutions européennes et les institutions nationales; constate avec satisfaction que cet instrument est utilisé, dans la pratique, comme un système de communication et de dialogue coopératif entre les différents niveaux institutionnels du système européen à niveaux multiples;
15. note avec inquiétude que, dans certains avis motivés, les parlements nationaux ont souligné l'insuffisance ou l'absence de justification en ce qui concerne le principe de subsidiarité dans un certain nombre de propositions législatives de la Commission;
16. suggère de déterminer les causes du faible nombre d'avis motivés formels envoyés par les parlements nationaux et d'examiner si cette situation résulte du respect systématique du principe de subsidiarité par tous ou du fait que les parlements nationaux ne disposent pas de ressources ou de délais suffisants pour garantir le respect de ce principe; considère qu'il est souhaitable que la Commission procède à une analyse;
17. souligne la nécessité pour les institutions européennes de créer les conditions nécessaires pour que les parlements nationaux puissent contrôler les propositions législatives, en garantissant l'exposition par la Commission d'une motivation circonstanciée et complète de ses initiatives législatives en matière de subsidiarité et de proportionnalité, conformément à l'article 5 du protocole n° 2, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
18. note également, à cet égard, que les délais actuellement en vigueur pour effectuer le contrôle en matière de subsidiarité et de proportionnalité par les parlements nationaux ont souvent été jugés insuffisants;
19. souligne que les institutions européennes sont tenues de veiller à ce que la législation soit claire, facile à comprendre et ne génère pas de charges administratives inutiles pour les citoyens et les entreprises;
20. estime que, dans le contexte d'un renforcement de la légitimité démocratique, le mécanisme d'alerte précoce devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	14.10.2013
Résultat du vote final	+ : 24 - : 0 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann