



Bruxelles, le 1.8.2022
COM(2022) 366 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2021

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

RAPPORT ANNUEL 2021

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 29^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 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité («protocole n° 2») du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). À l'instar des trois rapports précédents, la présente édition couvre aussi les relations entre la Commission et les parlements nationaux, qui jouent un rôle important dans l'application de ces principes.

En 2021, le Parlement européen, le Conseil, la Commission et le Comité des régions ont continué d'appliquer et d'améliorer leurs outils et procédures éprouvés afin de garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans leurs travaux d'élaboration de la législation de l'Union européenne. Afin de consolider sa politique d'amélioration de la réglementation, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices et une boîte à outils, concrétisant ainsi pleinement son engagement à produire la grille d'évaluation de la subsidiarité proposée par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»¹ pour toutes les propositions législatives politiquement sensibles et importantes, accompagnées d'une analyse d'impact. Cette approche a mis en évidence un outil réellement efficace qui, s'il est utilisé par tous les acteurs concernés, peut faciliter considérablement l'évaluation objective de la manière dont les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés dans la législation de l'Union. Le Comité des régions a également renforcé sa contribution au programme «Mieux légiférer», notamment par l'intermédiaire de son réseau de pôles régionaux, et a promu le concept de «subsidiarité active»².

Les institutions avaient pleinement adapté leurs méthodes de travail aux conditions imposées par la pandémie de COVID-19 et son évolution. En cette deuxième année de restrictions, la collaboration avec les parlements nationaux s'est intensifiée. Les parlements nationaux ont présenté 360 avis, soit une nette augmentation par rapport aux deux années précédentes (225 en 2020 et 159 en 2019)³; cela reflète en partie l'augmentation du nombre de propositions que la Commission a présentées. Parmi ceux-ci, il y a eu un total de 16 avis motivés de parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à la violation du principe de subsidiarité. La majorité de ces avis ont porté sur les propositions législatives du paquet «Ajustement à l'objectif 55». Aucune proposition individuelle n'a suscité plus de trois avis motivés. Le paquet qui a suscité le plus d'attention est le paquet «Ajustement à l'objectif 55», et les propositions individuelles qui ont reçu le plus d'observations sont la loi sur les services numériques (10 avis), la directive relative à des salaires minimaux adéquats (9 avis) et les deux propositions sur le certificat COVID numérique de l'UE (8 avis chacune).

Les échanges écrits avec les parlements nationaux ont continué de s'intensifier en 2021, tout comme le dialogue politique oral sous ses multiples formes. Les réunions se sont déroulées en

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr.pdf

² Voir section 2.4.

³ Tous les avis des parlements nationaux et les réponses de la Commission sont disponibles sur https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_fr.htm.

format physique, virtuel ou hybride, et le nombre de celles-ci ainsi que la participation de la Commission aux événements interparlementaires ont encore augmenté, en partie grâce aux possibilités offertes par la visioconférence.

D'autres éléments notables dans les relations entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union en 2021 ont été: i) le rôle essentiel que la plupart des parlements nationaux ont joué, conformément à leurs règles constitutionnelles nationales, dans l'approbation de la décision du Conseil de 2020 relative aux ressources propres; et ii) le haut niveau de participation de ceux-ci à la préparation et à la mise en œuvre de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

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

2.1. LA COMMISSION

En 2021, la Commission a continué d'appliquer son programme pour une meilleure réglementation, qui garantit un processus législatif européen transparent et fondé sur des données probantes, et d'intégrer les principes de subsidiarité et de proportionnalité à chaque étape de son processus d'élaboration des politiques. Elle a soutenu les initiatives susceptibles d'avoir des conséquences importantes en réalisant des analyses d'impact exhaustives. Elle a également respecté son engagement d'évaluer les politiques existantes avant de présenter des propositions pour les réviser. Ces analyses d'impact et évaluations comprennent une analyse de la mesure dans laquelle les initiatives respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Une meilleure réglementation: nouvelle communication, nouvelles lignes directrices et nouvelle boîte à outils

En novembre 2021, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices pour une meilleure réglementation⁴ et une nouvelle boîte à outils pour une meilleure réglementation⁵. Les lignes directrices se fondent sur les principaux aspects figurant dans la communication «Une meilleure réglementation»⁶ du 29 avril 2021, dans laquelle la Commission annonçait de nouvelles avancées en matière d'amélioration de la réglementation.

Dans cette communication, la Commission a proposé plusieurs points d'amélioration du processus législatif de l'Union, conformément aux objectifs ambitieux de la Commission von der Leyen, et s'est appuyée sur l'état des lieux de l'amélioration de la réglementation de 2019⁷, qui avait permis de recenser plusieurs points à améliorer dans le programme pour une meilleure réglementation. La Commission a également réaffirmé que l'amélioration de la réglementation constituait un effort commun de toutes les parties prenantes, visant à garantir que la législation est de la plus haute qualité et à veiller à ce que l'Union n'agisse que lorsque cela est nécessaire (subsidiarité) et dans la mesure nécessaire (proportionnalité). Elle a par ailleurs annoncé la publication d'une grille d'évaluation de la subsidiarité pour chaque proposition législative politiquement sensible ou importante, accompagnée d'une analyse d'impact, ce qui permet de mettre ces principes en pratique. Cette annonce fait suite aux recommandations formulées par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»⁸.

⁴ SWD(2021) 305 final, remplaçant SWD(2017) 350 final.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

⁶ COM(2021) 219 final.

⁷ COM(2019) 178 final.

⁸ Voir note de bas de page n° 1.

Les nouveaux éléments introduits comprennent l'adoption d'une approche «un ajout, un retrait» afin de réduire autant que possible la charge que les nouveaux actes législatifs de l'Union représentent pour les particuliers et les entreprises, et visent à rendre plus efficace la manière dont une amélioration de la réglementation tient compte de la durabilité et de la transformation numérique et les soutient. Les parlements nationaux sont directement concernés par la simplification des consultations publiques grâce à l'introduction d'un «appel à contributions» unique, qui remplace plusieurs consultations antérieures à différents stades de l'élaboration des politiques, sur le portail «Donnez votre avis» amélioré⁹. Les contributions que les parlements nationaux et régionaux ou les collectivités nationales, régionales et locales peuvent décider d'apporter sont clairement définies et distinguées des contributions des autres parties prenantes. Toutefois, seul un petit nombre de parlements nationaux ont utilisé ce portail en 2021.

Plateforme «Prêts pour l'avenir»

Créée en mai 2020 pour succéder à la plateforme REFIT, la plateforme «Prêts pour l'avenir» (ci-après la «plateforme») est un groupe d'experts de haut niveau qui aide la Commission à simplifier les actes législatifs, à réduire les charges réglementaires inutiles et à exploiter les compétences et l'expérience des niveaux inférieurs de gouvernance et des parties prenantes afin de faire en sorte que les actes législatifs atteignent leurs objectifs de la manière la plus efficace possible, en tenant compte de l'expérience des collectivités nationales, locales et régionales.

Le groupe est composé de représentants des autorités nationales, régionales et locales des États membres, du Comité des régions, soutenu par son réseau de pôles régionaux (RegHub)¹⁰, du Comité économique et social européen et des parties prenantes représentant les entreprises et les organisations non gouvernementales. La plateforme joue un rôle important en fournissant des informations sur la manière dont les actes législatifs sont mis en œuvre. En 2021, elle a présenté un premier programme de travail annuel ambitieux¹¹, couvrant 15 sujets différents dans un large éventail de secteurs, en donnant la priorité à la transition numérique, à l'efficacité de l'étiquetage, aux obligations d'autorisation et de déclaration, et à la simplification de la législation de l'Union.

Analyses d'impact

La Commission examine les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans toutes les analyses d'impact auxquelles sont soumises les mesures proposées. Ces analyses font l'objet d'un contrôle de qualité indépendant par le comité d'examen de la réglementation¹². En 2021, le comité d'examen de la réglementation a examiné 83 analyses d'impact, soit une augmentation considérable par rapport à l'année précédente (41).

Évaluations et bilans de qualité

La subsidiarité et la proportionnalité constituent également des points essentiels des évaluations et des bilans de qualité. Ces outils permettent d'évaluer si les actions au niveau de l'Union produisent les résultats escomptés sur le plan de l'efficacité, de l'efficacité, de la cohérence, de la pertinence et de la valeur ajoutée de l'Union européenne.

En 2021, le comité d'examen de la réglementation a examiné 15 évaluations majeures, dont deux bilans de qualité, contre 13 en 2020. Certains des aspects couverts par les évaluations sont particulièrement pertinents du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité. Par

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr

¹⁰ RegHub est un réseau de collectivités locales et régionales qui vise à recueillir des expériences sur la mise en œuvre des politiques de l'Union au moyen de consultations d'acteurs au niveau local. Pour de plus amples informations, voir: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf

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

exemple, l'évaluation du règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹³ a notamment porté sur les changements dont on peut raisonnablement affirmer qu'ils sont dus à l'intervention de l'Union, et qui dépassent ce que l'on aurait pu attendre des actions nationales des États membres. Il est ressorti de l'évaluation que l'alignement et la mise en œuvre efficaces des actions aux niveaux national, régional et local résultaient d'une politique européenne unique et forte. Il a également été constaté que l'importante valeur ajoutée générée par la coopération dans le cadre du RTE-T avec les pays tiers n'aurait pas pu être obtenue si les États membres avaient agi seuls.

2.2. LE PARLEMENT EUROPEEN¹⁴

En 2021, le Parlement européen a officiellement reçu 227 communications émises par les parlements nationaux au titre du protocole n° 2, dont 24 étaient des avis motivés¹⁵ et 203 des contributions (communications ne soulevant pas de questions concernant la subsidiarité). À titre de comparaison, en 2020, le Parlement européen a reçu 134 communications, dont 13 étaient des avis motivés¹⁶.

En 2021, M. Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) et M. Gilles Lebreton (ID/FR) ont été les rapporteurs permanents de la commission des affaires juridiques (JURI) pour la subsidiarité, respectivement au premier et au second semestre. Au cours de son mandat, la commission (qui, en vertu de l'annexe VI du règlement du Parlement européen, a l'entière responsabilité de veiller à la conformité de la législation de l'Union avec le principe de subsidiarité) a publié un rapport sur les rapports annuels de la Commission relatifs à la subsidiarité et à la proportionnalité couvrant les années 2017-2019¹⁷. M. Mislav Kolakušić (NI/HR) en était le rapporteur. La commission a également contribué aux 35^e¹⁸ et 36^e¹⁹ rapports semestriels élaborés par la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC) sur les pratiques parlementaires.

Le service de recherche du Parlement européen (EPRS) a continué d'aider ce dernier à tenir compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux:

- en examinant systématiquement et de manière approfondie les aspects des analyses d'impact de la Commission liés à la subsidiarité et à la proportionnalité et en attirant l'attention sur toute préoccupation exprimée, notamment par les parlements nationaux et le Comité des régions;

¹³ SWD(2021) 117 final.

¹⁴ Les sections 2.2. à 2.4. du présent rapport se fondent sur les contributions des institutions et organes respectifs de l'Union.

¹⁵ Le Parlement européen et la Commission (qui a enregistré 16 avis motivés au cours de la même période) interprètent différemment le nombre d'avis motivés. Un avis motivé concernant plus d'une proposition de la Commission n'est comptabilisé par la Commission que comme un seul avis motivé à des fins statistiques. En revanche, pour déterminer si le seuil de déclenchement d'une procédure de carton jaune/orange est atteint pour une proposition de la Commission, chaque avis motivé est comptabilisé (un avis motivé pour chacune des propositions couvertes). Le Parlement européen, quant à lui, comptabilise autant d'avis motivés que de propositions concernées.

¹⁶ Toutes les communications adressées par les parlements nationaux au Parlement européen sont également disponibles dans «Connect», la base de données du Parlement européen regroupant les documents transmis par les parlements nationaux. <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁷ Rapport sur l'adéquation, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'Union – rapport «Mieux légiférer» couvrant les années 2017, 2018 et 2019 [2020/2262(INI)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_FR.html.

¹⁸ <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>

¹⁹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>

- en s’assurant que les travaux du Parlement européen lui-même respectent pleinement ces principes, par exemple en réalisant des analyses d’impact des modifications substantielles apportées par le Parlement ou en analysant la valeur ajoutée des propositions de ce dernier concernant de nouveaux actes, sur la base de l’article 225 du TFUE, et le coût d’une absence d’action au niveau de l’Union;
- 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.

En 2021, l’EPRS a fourni une première évaluation de 33 analyses d’impact de la Commission et deux analyses d’impact de substitution²⁰, sept évaluations ex post de la mise en œuvre européenne, 27 évaluations de la mise en œuvre, trois notes d’information «Mise en œuvre en action», deux autres évaluations ex post (dont une publication sur les nouvelles lignes directrices pour une meilleure réglementation) et une publication intitulée «Better law-making in action», qui consiste en un examen approfondi du programme de travail annuel de la Commission. En ce qui concerne la valeur ajoutée de l’Union européenne, deux rapports sur le coût de la non-Europe, 12 évaluations de la valeur ajoutée de l’Union européenne et un document sur la valeur ajoutée des politiques existantes de l’Union ont été réalisés.

2.3. LE CONSEIL

En 2021, le Conseil de l’Union européenne (ci-après le «Conseil»), y compris ses groupes de travail compétents, a continué de surveiller la mise en œuvre effective des conclusions que le Conseil et le Conseil européen avaient adoptées au cours des années précédentes concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il s’agit des conclusions du Conseil européen sur la poursuite de la progression du programme pour le marché unique²¹, des conclusions du Conseil sur l’amélioration de la réglementation en vue d’assurer la compétitivité et une croissance durable et inclusive²² et des conclusions du Conseil sur les sas réglementaires et les clauses d’expérimentation en tant qu’outils d’un cadre réglementaire propice à l’innovation, à l’épreuve du temps et résilient, qui permette de relever les défis perturbateurs à l’ère numérique²³.

Outre les obligations qui lui incombent en vertu des traités, le Conseil tient les États membres informés des avis des parlements nationaux sur les propositions législatives de la Commission.

²⁰ Les définitions des termes repris dans ce paragraphe figurent dans la base de données terminologique de l’Union (IATE): <https://iate.europa.eu/home> Une analyse d’impact de substitution est une analyse d’impact propre au Parlement européen portant sur les aspects qui ne sont pas du tout traités dans l’analyse d’impact initiale de la Commission, élaborée ou commandée par l’unité «Analyse d’impact ex ante» du service de recherche du Parlement européen à la demande de la ou des commissions compétentes. En 2021, l’EPRS a fourni une analyse d’impact de substitution sur la proposition de dérogation temporaire à la directive «vie privée et communications électroniques» aux fins de la lutte contre l’exploitation sexuelle de mineurs en ligne [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU\(2021\)662598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf); uniquement disponible en anglais] et sur le nouveau pacte sur la migration et l’asile [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU\(2021\)694210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf); uniquement disponible en anglais].

²¹ Document EUCO 17/18, points II/2 et IV/15 et document EUCO 13/20, point II/4 ainsi que, en ce qui concerne la mise en œuvre, le document ST 11654/21 du Conseil.

²² Document ST 6232/20 du Conseil, points 2 et 12.

²³ Document ST 13026/1/20 REV 1 du Conseil, points 3 et 12.

En 2021, le secrétariat général du Conseil a transmis 16 avis motivés reçus au titre du protocole n° 2 et 165 avis formulés dans le cadre du dialogue politique²⁴.

2.4. LE COMITE DES REGIONS

En 2021, les activités du Comité des régions en matière de subsidiarité ont été guidées par les priorités pour la période de mandat 2020-2025 qu'il avait fixées l'année précédente²⁵. Celles-ci rappellent la détermination du Comité des régions à continuer à améliorer la qualité de la législation de l'Union européenne, à mieux anticiper son impact territorial et à promouvoir le principe de subsidiarité active²⁶. Cette détermination a été confirmée par les résultats de l'édition 2021 du baromètre régional et local annuel de l'UE du Comité des régions²⁷, qui souligne que près de deux tiers des responsables politiques locaux estiment que les régions, villes et villages n'influencent pas suffisamment l'élaboration des politiques de l'Union européenne. À cet égard, le Comité des régions a conclu²⁸ que «l'Europe peut sortir plus résiliente de la crise de la COVID-19 sur les plans démocratique et environnemental si elle reconnaît et applique formellement le principe de subsidiarité active pour garantir que les mesures soient prises à un niveau auquel elles produiront une valeur ajoutée maximale pour les citoyens, et pour veiller à ce que des processus décisionnels coordonnés et efficaces soient mis en place».

En 2021, le Comité des régions a émis 59 avis et neuf résolutions. Parmi ceux-ci, 10 avis législatifs, 17 avis non législatifs et cinq résolutions comportaient des références spécifiques au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou des recommandations concrètes pour améliorer ce respect. Nombre de ceux-ci reposaient sur les 30 contributions sur la subsidiarité et la proportionnalité soumises en 2021 par l'intermédiaire de REGPEX, le sous-réseau de monitoring de la subsidiarité²⁹ ouvert aux parlements et aux gouvernements régionaux dotés de pouvoirs législatifs pour appuyer leur participation aux premiers stades du processus législatif (analyse de la subsidiarité).

Le groupe de pilotage de la subsidiarité, conseillé par le groupe d'experts de la subsidiarité du Comité des régions, a recensé cinq initiatives prioritaires dans le programme de travail 2021 en

²⁴ Le secrétariat général du Conseil ne reçoit pas systématiquement tous les avis des parlements nationaux, de sorte que le nombre d'avis reçus peut varier selon les institutions (voir également note de bas de page n° 15).

²⁵ Résolution du Comité européen des régions – Les priorités du Comité européen des régions pour la période 2020-2025 – Une Europe plus proche de ses citoyens par l'intermédiaire de ses villages, de ses villes et de ses régions, JO C 324 du 1.10.2020, p. 8 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>).

²⁶ La Commission estime que la «subsidiarité active», avec des contributions des parlements nationaux et des collectivités locales et régionales dans la phase prélegislative, l'aiderait à calibrer ses propositions dans le contexte spécifique de la gouvernance multi-niveaux. Pour en savoir plus sur ce mode de fonctionnement, voir le rapport sur la «subsidiarité active» de la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» (https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr).

²⁷ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>

²⁸ Résolution sur l'édition 2021 du baromètre régional et local annuel de l'UE (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-03857-00-00-RES-TRA-EN.docx/content>; uniquement disponible en anglais).

²⁹ Lancé en avril 2007, le réseau de monitoring de la subsidiarité a été mis en place pour faciliter l'échange d'informations entre les collectivités locales et régionales et l'échelon européen en ce qui concerne les différents documents et propositions tant législatives que politiques de la Commission. À la fin de l'année 2021, il comptait 150 membres, et REGPEX 76 membres. Voir <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>.

matière de subsidiarité³⁰.

En 2021, le Comité des régions a adopté des avis couvrant ce qu'il considère comme étant deux des propositions législatives les plus sensibles en matière de subsidiarité: le nouveau pacte sur la migration et l'asile³¹ et la proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne³². Après avoir consulté son réseau de monitoring de la subsidiarité, le Comité des régions a conclu que ces propositions respectaient le principe de subsidiarité.

Dans le cadre de la Semaine européenne des régions et des villes³³ organisée en octobre 2021, le Comité des régions a organisé, en collaboration avec la Conférence des assemblées législatives régionales de l'Union européenne (CALRE)³⁴, un atelier intitulé «Multilevel governance and active subsidiarity for sustainable recovery and resilience» (Gouvernance multi-niveaux et subsidiarité active pour une relance et une résilience durables). Dans les conclusions de l'atelier, dont le Comité des régions s'est fait l'écho dans l'édition 2021 du baromètre régional et local annuel de l'UE, les coorganisateur ont réaffirmé la nécessité d'associer les collectivités locales et régionales à l'évaluation et à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et, plus particulièrement, des plans nationaux pour la reprise et la résilience, et ont regretté le degré limité de participation des collectivités locales et régionales.

Lors de sa session plénière de décembre 2021³⁵, le Comité a réitéré sa demande de révision de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission, aux fins d'y intégrer la dimension multi-niveaux du processus législatif européen, comme l'a suggéré la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace"».

Le Comité des régions s'est également engagé à créer une boîte à outils pour une meilleure réglementation afin d'y intégrer tous ses outils d'amélioration de la réglementation existants (le réseau de monitoring de la subsidiarité, le réseau RegHub³⁶ et les analyses d'impact territorial³⁷) dans un cadre de gouvernance unique, afin d'améliorer la coopération, les liens et les synergies entre les différents outils et acteurs, et de forger des liens plus forts avec la boîte à outils pour

³⁰ La révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, les modifications de la directive sur les énergies renouvelables et de la directive relative à l'efficacité énergétique pour mettre en œuvre les objectifs climatiques à l'horizon 2030, la proposition législative visant à réduire autant que possible le risque de déforestation et de dégradation des forêts associé à des produits mis sur le marché de l'Union et la révision du règlement sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Voir <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>

³³ <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>

³⁴ <https://www.calre.net/>

³⁵ Dans un avis émis en réaction à la communication de la Commission intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation» (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-04071-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>) et une résolution sur le programme de travail de la Commission pour 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

³⁶ Le réseau RegHub (<https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) collecte également des données pour la plateforme «Prêts pour l'avenir» (voir section 2.1 du présent rapport). Le Comité des régions compte trois représentants dans le groupe de réflexion des États membres de la plateforme. En 2021, ils ont contribué au travail de la plateforme en proposant des sujets pour son programme de travail annuel, en contribuant aux avis de la plateforme et en intervenant en qualité de rapporteurs pour trois des 15 avis évaluant la mise en œuvre de la législation de l'Union sur la passation de marchés publics en ligne, les systèmes de rapports sur l'état de l'environnement (la directive Inspire) et les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

³⁷ <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>

une meilleure réglementation de la Commission (qui comprend un outil sur les incidences territoriales³⁸) et les outils mis au point par le service de recherche du Parlement européen.

En ce qui concerne le programme élargi en faveur de la subsidiarité, le Comité des régions a pris position dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Il a apporté une contribution sur la manière de «recourir à la “subsidiarité active” pour mieux associer les parlements, les régions et les villes à l'élaboration des politiques européennes»³⁹.

2.5. LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

En 2021, la Cour de justice n'a rendu aucun arrêt important en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

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

En 2021, la Commission a reçu **16 avis motivés** de la part des parlements nationaux⁴⁰. C'est plus qu'au cours des deux dernières années (9 avis motivés en 2020 et aucun en 2019), mais moins que les années précédentes (2016-2018), en chiffres absolus⁴¹ et en proportion du nombre total d'avis envoyés par les parlements nationaux⁴² (voir également graphique «Types d'avis» à la section 4).

Sur les 16 avis motivés reçus en 2021, **neuf** portaient sur le **paquet «Ajustement à l'objectif 55»**, **trois** sur le **paquet «Union européenne de la santé»**, **deux** sur le **pacte sur la migration et l'asile**, **un** sur la proposition de directive relative à des **salaires minimaux adéquats** dans l'Union européenne et **un** sur la proposition modifiant la **directive TVA** en ce qui concerne l'attribution de compétences d'exécution à la Commission pour déterminer la signification des termes utilisés dans certaines dispositions de ladite directive.

Les neuf avis motivés relatifs aux propositions du **paquet «Ajustement à l'objectif 55»**, adopté par la Commission le 14 juillet 2021, émanaient de quatre parlements nationaux⁴³ et couvraient 13 propositions différentes. La plupart d'entre eux concernaient la partie du paquet qui touche à la solidarité entre les États membres, les préoccupations les plus fréquemment exprimées étant une analyse insuffisante des incidences et un manque de preuves de la valeur ajoutée de l'action de l'Union européenne. Aucune proposition individuelle n'a toutefois suscité plus de trois avis motivés et aucune n'a, par conséquent, atteint le seuil d'une réponse globale de la Commission⁴⁴, et encore moins celui d'un «carton jaune»⁴⁵ qui obligerait la Commission à motiver le maintien, la modification ou le retrait de sa proposition.

³⁸ Voir outil n° 34 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf).

³⁹ <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517>

⁴⁰ Ce chiffre renvoie au nombre total d'avis présentés par des chambres parlementaires au titre du protocole n° 2. Voir également note de bas de page n° 15 et annexe 1 pour la liste des documents de la Commission au sujet desquels la Commission a reçu des avis motivés.

⁴¹ 2018: 37 avis motivés; 2017: 52 avis motivés; 2016: 65 avis motivés.

⁴² 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: aucun; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁴³ Le Sénat tchèque, les chambres irlandaises de l'*Oireachtas*, le *Riksdag* suédois et le Sénat français.

⁴⁴ La Commission s'est engagée à fournir une réponse globale si une proposition déclençait un nombre important d'avis motivés (c'est-à-dire au moins quatre avis motivés représentant au moins sept voix) mais n'atteignait pas le nombre de voix nécessaire pour déclencher une procédure du «carton jaune».

⁴⁵ Le seuil du «carton jaune» est atteint lorsque les avis motivés représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux (18 sur 54). Chaque parlement national dispose de deux voix.

Les chambres irlandaises de l'*Oireachtas* ont envoyé deux avis motivés sur ce paquet, chacun couvrant six propositions. Dans le premier⁴⁶, elles ont fait valoir que les propositions ne respectaient pas les principes de subsidiarité, parce que la Commission n'avait pas suffisamment satisfait aux exigences procédurales de fournir une déclaration détaillée avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs suffisants, pour permettre aux parlements nationaux d'évaluer pleinement toutes les implications des propositions de cette nature à l'échelle de l'Union. Dans le second⁴⁷, qui portait sur d'autres points du paquet, la principale préoccupation des chambres de l'*Oireachtas* était que la «nécessité» et les «avantages plus importants» des propositions par rapport aux mesures prises au niveau des États membres n'avaient pas été établis de manière adéquate et que les propositions n'étaient, par conséquent, ni proportionnées ni conformes au principe de subsidiarité. Elles ont également exprimé des préoccupations précises concernant la proposition d'un nouveau système distinct d'échange de droits d'émission pour les secteurs du transport routier et du bâtiment et l'affectation des recettes par l'intermédiaire du Fonds social pour le climat, examinées plus en détail ci-dessous dans les paragraphes correspondants.

Dans ses réponses, la Commission a clarifié la nécessité et les avantages plus importants de ces propositions et a expliqué qu'elles reposaient toutes sur la communication de la Commission sur le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030⁴⁸, qui était accompagnée d'une analyse d'impact approfondie sous-tendant un plan global visant à augmenter de manière responsable l'objectif contraignant de l'Union pour 2030 afin d'atteindre une réduction nette des émissions d'au moins 55 %. Chacune des propositions couvertes par l'avis motivé était étayée par une analyse d'impact spécifique. La Commission a également souligné qu'elle s'était efforcée de combiner les effets des différentes mesures proposées dans une évaluation des scénarios de l'État membre qui tentait de cerner leur incidence combinée (le scénario «MIX»). Toutes ces informations sont publiées en ligne à l'intention du grand public⁴⁹.

En ce qui concerne le **Fonds social pour le climat**⁵⁰, le *Riksdag* suédois a mis en doute l'intérêt de la mesure pour le climat, car une aide directe au revenu n'entraînerait pas nécessairement une réduction des émissions et ne contribuerait pas aux objectifs communs. Il a également critiqué le lien direct entre l'aide au revenu des ménages au niveau national et le budget de l'Union. Dans sa réponse, la Commission a expliqué que le Fonds social pour le climat était proposé pour faire face aux conséquences sociales potentiellement inégales qu'un nouveau système d'échange de droits d'émission pourrait avoir tant au sein des États membres qu'entre eux. Les objectifs du Fonds devraient être réalisés grâce à la fourniture d'une aide aux investissements et d'une aide temporaire au revenu. Aucun paiement issu du budget de l'Union ne serait effectué au profit direct des citoyens. Les États membres recevraient une aide du budget de l'Union et verseraient ensuite l'aide directe temporaire au revenu à partir de leur budget national, et tous ces régimes seraient mis en place et gérés par les autorités nationales conformément aux législations et réglementations nationales.

Les chambres irlandaises de l'*Oireachtas* ont remis en question la méthode utilisée par la Commission pour calculer les allocations financières du Fonds social pour le climat destinées aux États membres, en raison du manque de données nationales pertinentes. Dans sa réponse, la Commission a expliqué que les besoins spécifiques des différents États membres étaient pris en considération dans la méthode de répartition. Le fonctionnement du Fonds permettrait également

Dans le cas d'un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix.

⁴⁶ Il portait sur les documents COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final et COM(2021) 567 final.

⁴⁷ Il portait sur les documents COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final et COM(2021) 568 final.

⁴⁸ COM(2020) 562 final.

⁴⁹ https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en

⁵⁰ COM(2021) 568 final.

aux États membres de prendre des mesures pour compléter l'action pour le climat à l'échelle de l'Union. Les États membres sont les mieux placés pour concevoir et sélectionner les mesures et les investissements qui reflètent les spécificités nationales.

Le *Senát* tchèque a estimé que la proposition de refonte de la directive sur **la taxation de l'énergie**⁵¹ interférait à plusieurs égards avec les pouvoirs fiscaux des États membres: i) elle ne permettait pas aux États membres de fixer des taux de taxation différents pour les produits énergétiques d'une même catégorie; ii) le mécanisme d'indexation automatique des niveaux de taxation portait atteinte aux compétences fiscales des États membres en empêchant une politique fiscale rationnelle, notamment en cas d'inflation élevée; iii) les niveaux minimaux de taxation constituaient un élément essentiel et ne devraient, par conséquent, être ajustés qu'au moyen d'un acte législatif, et non d'un acte délégué de la Commission; et iv) la définition des ménages vulnérables pouvant bénéficier de réductions fiscales n'était pas assez souple et limitait considérablement les moyens dont disposent les États membres pour faire face aux incidences sociales de la directive.

La Commission a répondu que la proposition conservait la souplesse nécessaire aux États membres pour leur permettre d'adapter leur législation nationale en fonction du contexte qui est le leur et de leurs besoins spécifiques. La structure fiscale proposée regrouperait les produits énergétiques et l'électricité en catégories et les classerait en fonction de leur performance environnementale, et les groupes de produits présentant des caractéristiques similaires (comme les combustibles fossiles) bénéficieraient du même traitement fiscal. Les États membres seraient toutefois libres de fixer leurs niveaux de taxation au-dessus des niveaux minimaux s'ils le jugent opportun, pour autant qu'ils respectent ce classement. Le mécanisme d'indexation proposé, fondé sur un indice harmonisé d'Eurostat, permettrait de maintenir la pertinence des taux minimaux de taxation et leur valeur réelle dans le temps. Enfin, l'éventuelle exonération fiscale pour les ménages vulnérables serait liée à un critère harmonisé, mais l'application de ce critère dépendrait des contextes nationaux.

Dans son avis motivé sur la révision de la directive relative au **système d'échange de quotas d'émission** de l'Union⁵², le *Senát* tchèque a estimé que l'évaluation et l'analyse d'impact accompagnant les propositions législatives de la Commission ne comportaient pas d'analyses d'impact spécifiques à chaque pays. Il a affirmé que la Commission n'avait pas suffisamment pris en considération les effets sociaux et économiques négatifs de l'introduction du système d'échange de quotas d'émission dans les secteurs du transport routier et du bâtiment dans les États membres à faible pouvoir d'achat, notamment en raison de l'absence de mécanismes visant à empêcher les échanges de nature spéculative.

Dans sa réponse, la Commission a expliqué que le scénario stratégique, qui combine les différentes mesures proposées, reposait sur des données spécifiques au pays accessibles au public. La Commission avait proposé d'introduire un prix du carbone en sus des politiques au niveau national, parce qu'il avait été constaté, les années précédentes, que les politiques existantes de l'Union et des États membres visant à réduire les émissions dans les secteurs du transport routier et du bâtiment ne donnaient pas de résultats suffisants pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030. Si l'application d'une tarification du carbone pour les émissions de gaz à effet de serre provenant des secteurs du transport routier et du bâtiment devait avoir des répercussions sociales inégales au sein des États membres et entre eux, le Fonds social pour le climat permettrait d'agir à l'égard de ces répercussions sur les personnes et les ménages les plus vulnérables.

⁵¹ COM(2021) 563 final.

⁵² COM(2021) 551 final.

Les chambres irlandaises de l'*Oireachtas* ont soutenu que le système d'échange de droits d'émission proposé ne garantirait probablement pas un niveau de recettes comparable à celui de la taxe nationale sur le carbone et aurait, par conséquent, une incidence sur la capacité de l'Irlande à mettre en œuvre des mesures climatiques destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à réaliser son objectif national de neutralité climatique. L'action des États membres serait plus efficace que celle de l'Union. La Commission a répondu que le nouveau système d'échange de quotas d'émission n'empêcherait pas les États membres de mettre en œuvre des politiques nationales de tarification du carbone plus ambitieuses par voie de taxation s'ils le souhaitaient.

En ce qui concerne la proposition de règlement sur le **déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs**⁵³, le *Senát* tchèque a estimé que la Commission n'avait pas prouvé que les objectifs contraignants proposés pour les infrastructures réservées aux véhicules lourds étaient réalistes et pouvaient être atteints moyennant un coût raisonnable pour les États membres, et qu'elle n'avait, par conséquent, pas réussi à démontrer la réelle valeur ajoutée de l'approche choisie au niveau de l'Union. Dans sa réponse, la Commission a expliqué que les objectifs contraignants ne s'appliqueraient qu'au réseau routier central européen (le «réseau RTE-T») et que le fait de le doter d'infrastructures appropriées nécessiterait une action au niveau de l'Union en raison de sa nature transnationale et de son importance à l'échelle européenne. La proposition de règlement laissait aux États membres le soin de déterminer les moyens d'atteindre les objectifs, les États membres envisageant un cofinancement pouvant toutefois faire appel aux fonds mis à disposition par la facilité pour la reprise et la résilience.

En ce qui concerne la partie du paquet «Ajustement à l'objectif 55» consacrée à l'énergie, c'est-à-dire les propositions relatives à la **directive sur les énergies renouvelables**⁵⁴ et à la **directive relative à l'efficacité énergétique**⁵⁵, la Commission a reçu deux avis motivés, l'un du *Riksdag* suédois, sur la première proposition et l'autre du *Senát* tchèque, sur les deux propositions. Le *Riksdag* a critiqué le niveau de détail de la réglementation et le *Senát* a estimé que les situations spécifiques des États membres n'étaient pas prises en considération. Le *Riksdag* et le *Senát* ont estimé que ces propositions auraient pour effet d'exclure des solutions plus rentables et efficaces. En outre, le *Senát* a remis en question les objectifs sur le fond, notamment dans le secteur du chauffage, par exemple en ce qui concerne le chauffage urbain⁵⁶. En ce qui concerne les énergies renouvelables, le *Senát* a souligné qu'étant donné la situation géographique de la Tchéquie et le potentiel limité des énergies renouvelables dans le pays, l'énergie nucléaire devrait, tout comme le gaz, être reconnue comme durable dans la taxonomie de l'Union, pendant une période transitoire.

La Commission a fait valoir que l'action de l'Union était justifiée conformément à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, car la coordination au niveau de l'Union permettait d'accroître la sécurité énergétique et les avantages pour l'environnement et le climat. Un cadre législatif efficace et une approche coordonnée et harmonisée au niveau de l'Union étaient nécessaires à la réalisation de l'objectif global de l'Union en matière d'efficacité énergétique. Les États membres conserveraient une certaine souplesse dans le choix du dosage de mesures, des secteurs et des mesures individuelles pour réaliser les économies d'énergie requises, en tenant compte du contexte et des spécificités du pays. L'objectif contraignant de

⁵³ COM(2021) 559 final.

⁵⁴ COM(2021) 557 final.

⁵⁵ COM(2021) 558 final.

⁵⁶ Par «réseau de chaleur» ou «réseau de froid», on entend la distribution d'énergie thermique sous la forme de vapeur, d'eau chaude ou de fluides réfrigérants, à partir d'une installation centrale ou décentralisée de production et à travers un réseau vers plusieurs bâtiments ou sites. Voir définition énoncée à l'article 2, point 19, de la directive (UE) 2018/2001.

réduction de 9 % de la consommation d'énergie primaire et finale fixé par l'Union était nécessaire dans le cadre du paquet législatif qui conduira à une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre.

En ce qui concerne la proposition de modification du règlement relatif aux **émissions et aux absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)**⁵⁷, le Sénat français a exprimé des inquiétudes, tout en reconnaissant que la fixation d'un objectif de neutralité climatique pour l'Union d'ici à 2050 avait une valeur ajoutée pour l'Union. Il a estimé que le fait d'habiliter la Commission, pour la période 2026-2029, à adopter des actes d'exécution d'une portée potentiellement illimitée pour imposer à chaque État membre des niveaux de CO₂ contraignants pour les activités agricoles ne respectait pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En outre, il a affirmé que les dispositions en matière de gouvernance associées à la fixation des objectifs des États membres pour la période 2026-2030 ne définissaient pas suffisamment les procédures de suivi pour les parlements nationaux.

Dans sa réponse, la Commission a expliqué qu'elle avait proposé un objectif à l'horizon 2030 dans l'optique d'une trajectoire aboutissant à un secteur des terres neutre pour le climat en 2035 et que la répartition entre les États membres proposée était fondée sur deux éléments: i) chaque État membre maintient son niveau récent d'absorptions et d'émissions déclarées (c'est-à-dire la moyenne pour la période 2016-2018), ce qui représente le même niveau de départ que celui appliqué dans le cadre du règlement sur la répartition de l'effort; ii) le déficit à combler pour réaliser l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 sera réparti proportionnellement à la superficie des terres gérées dans chaque État membre. La Commission a précisé que la proposition n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour concrétiser les objectifs. En ce qui concerne la gouvernance, la Commission a expliqué qu'avec la transition vers des objectifs nationaux annuels pour le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie au cours de la période 2026-2030, des principes analogues à ceux en vigueur dans le cadre de conformité au titre du règlement (UE) 2018/842 sur la répartition de l'effort seraient introduits. Les États membres seraient invités à soumettre des plans nationaux détaillant leur contribution à la réalisation de l'objectif pour 2035. Enfin, dans l'exercice de ses compétences d'exécution, la Commission a signalé qu'elle était assistée par un comité des changements climatiques, dans lequel tous les États membres étaient représentés.

Le Sénat français a émis des avis motivés sur chacune des trois propositions du **paquet «Union européenne de la santé»**. Il a critiqué ce qu'il considérait comme un empiètement sur les compétences nationales dans la proposition de règlement relatif à un **rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments**⁵⁸. Le Sénat a estimé que le droit envisagé par la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour atténuer les effets des pénuries réelles ou potentielles de médicaments ou de dispositifs médicaux considérés comme critiques pour répondre à une urgence de santé publique donnée entrainé en conflit avec la compétence des États membres pour fournir des services de santé et de soins médicaux, conformément à l'article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans la proposition de règlement sur le **Centre européen de prévention et de contrôle des maladies**⁵⁹, le Sénat a critiqué une harmonisation alléguée, au niveau de l'Union, des lois ou réglementations nécessaires à l'interopérabilité des plans nationaux de préparation et de réaction face aux menaces transfrontières graves pour la santé, les jugeant contraires aux traités et, en ce qui concerne l'analyse d'impact, il a mis en doute la capacité du Centre à réaliser des évaluations et des audits. En ce qui concerne la proposition de règlement concernant les **menaces transfrontières graves**

⁵⁷ COM(2021) 554 final.

⁵⁸ COM(2020) 725 final.

⁵⁹ COM(2020) 726 final.

pour la santé⁶⁰, le Sénat a critiqué le recours à des actes d'exécution et a signalé l'existence d'un conflit de compétences et d'incertitudes quant à la coordination avec le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise.

Dans sa réponse, la Commission a contesté le point de vue selon lequel la proposition de règlement relatif à l'Agence européenne des médicaments empiétait sur les responsabilités des États membres prévues au titre de l'article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que les urgences de santé publique d'une ampleur telle que la crise de la COVID-19 avaient des répercussions sur tous les États membres, lesquels n'étaient pas en mesure d'apporter individuellement une réponse suffisante. Une surveillance coordonnée des pénuries éventuelles au niveau de l'Union pourrait aider les États membres à mieux se préparer à une hausse soudaine de la demande, à éviter les restrictions à l'exportation au sein du marché unique, à empêcher la création de réserves excessives et disproportionnées et à allouer les ressources plus efficacement aux niveaux national et européen. Aucune de ses propositions n'exigerait l'harmonisation des plans de préparation, des lois ou des réglementations des États membres. Les mesures d'application ne concernaient que les procédures et ne donneraient pas de pouvoirs supplémentaires au comité de sécurité sanitaire, pas plus qu'ils ne rendraient contraignants les avis de ce comité.

Comme en 2020, le nouveau **pacte sur la migration et l'asile**⁶¹ a également déclenché des avis motivés en 2021, émis par la *Národná rada* slovaque sur la proposition relative à la gestion de l'asile et de la migration⁶² et par le *Senato della Repubblica* italien sur les cinq propositions législatives composant le paquet⁶³. La *Národná Rada* a estimé qu'il y avait eu violation du principe de subsidiarité, car la proposition n'indiquait pas la base juridique de la clé de répartition et des compétences de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a également remis en question le recours aux actes délégués et a soutenu que chaque État membre était compétent pour décider de l'admission de personnes sur son propre territoire, sur la base de sa législation nationale en matière d'asile. Le *Senato della Repubblica* y a vu une violation du principe de subsidiarité dans la mesure où les propositions présentaient une asymétrie manifeste entre obligations et solidarité et ne résolvaient pas les problèmes actuels, de sorte qu'une action au niveau de l'Union n'avait aucune valeur ajoutée. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, le *Senato* a affirmé que le système d'examen préalable à l'entrée risquait d'affecter excessivement le système juridique national et les protections juridictionnelles dans le pays d'entrée; que le seuil, en deçà duquel la procédure à la frontière doit être activée, signifiait que la quasi-totalité des migrants maritimes seraient soumis à une procédure à la frontière au lieu d'être soumis à des procédures de relocalisation; et que la réglementation concernant le mécanisme de prise en charge des retours entraînait une augmentation des coûts et des formalités administratives pour l'État membre d'entrée.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que la clé de répartition n'était pas un élément nouveau et que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ne feraient que faciliter les aspects opérationnels d'un acte d'exécution. En ce qui concerne les actes délégués, la Commission a souligné que ces dispositions étaient fondées sur le règlement Dublin III et ne modifiaient pas les règles actuellement en vigueur. Elle a également indiqué que l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le

⁶⁰ COM(2020) 727 final.

⁶¹ COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final et COM(2020) 758 final.

⁶² COM(2020) 610 final.

⁶³ COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final et COM(2020) 614 final.

fonctionnement de l'Union européenne ajoutait la possibilité spécifique, pour le Conseil, d'agir en cas d'urgences caractérisées par une augmentation soudaine des arrivées de ressortissants de pays tiers. Ce n'est qu'en cas d'échec d'un retour à partir du territoire de l'État membre bénéficiaire qu'il serait demandé à l'État membre prenant en charge les retours de transférer le migrant irrégulier sur son territoire afin de poursuivre les démarches concernant le retour du migrant.

La Commission a estimé que le pacte établissait un juste équilibre entre responsabilité et solidarité, puisqu'un certain nombre d'exceptions garantissaient la souplesse nécessaire concernant la procédure à la frontière et les cas où elle devait être appliquée. Le critère de responsabilité lié au premier pays d'entrée devait être considéré en combinaison avec les autres critères de responsabilité. Le mécanisme de solidarité du pacte avait également pour but de réduire le nombre de personnes présentes dans les États membres où le nombre d'arrivées était élevé et d'apporter un soutien au renforcement des capacités, aux opérations et aux mesures dans le domaine des relations extérieures lorsque celles-ci pouvaient avoir une incidence sur les flux migratoires vers certains États membres. La prise en charge des retours n'entraînerait pas une augmentation des coûts pour l'État membre bénéficiaire.

En ce qui concerne la proposition de directive relative à des **salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne**⁶⁴, adoptée le 28 octobre 2020, la Commission a reçu un troisième avis motivé, émanant de la *Kamra tad-Deputati* maltaise, qui faisait suite aux deux avis motivés déjà reçus en 2020⁶⁵.

La *Kamra tad-Deputati* a contesté le choix de la base juridique. En ce qui concerne le principe de subsidiarité, elle a estimé que les objectifs de la proposition pouvaient être efficacement atteints par l'action des États membres, compte tenu des différences dans la fixation des salaires. En revanche, la proposition pourrait avoir des effets négatifs, notamment en rendant le processus de négociation collective plus difficile et en augmentant le risque de conflit du travail dans certains secteurs.

La Commission a expliqué que la majorité des États membres étaient confrontés au problème d'une insuffisance de l'adéquation ou de la couverture des salaires minimaux, et que l'action au niveau national s'était révélée insuffisante pour résoudre le problème. Elle a mis en évidence les grandes différences entre les normes d'accès à la protection offerte par des salaires minimaux adéquats et a estimé que c'était au niveau de l'Union que l'on pourrait prendre les mesures les plus efficaces à l'égard de ces divergences. Les États membres dont le taux de couverture des négociations collectives était inférieur à 70 % devraient mettre en place un cadre de conditions favorables et élaborer un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives, mais la conception du cadre et du plan d'action serait entièrement entre les mains de chaque pays.

S'agissant de la proposition **modifiant la directive TVA** en ce qui concerne l'attribution de compétences d'exécution à la Commission pour déterminer le sens des termes utilisés dans certaines dispositions de cette directive, le *Riksdag* suédois a réaffirmé dans un avis motivé l'importance de l'exigence de l'unanimité en matière de fiscalité et a estimé que la procédure de décision proposée par la Commission signifierait un transfert de pouvoir du niveau national au niveau de l'Union dans un domaine central pour la souveraineté nationale, dépassant ce qui était nécessaire pour concrétiser les objectifs de la proposition.

La Commission a répondu que l'application non harmonisée par les États membres des notions figurant dans la directive TVA portait atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur et était susceptible d'entraîner une double imposition ou une non-imposition, et qu'il n'était pas possible

⁶⁴ COM(2020) 682 final.

⁶⁵ Voir section 3 du rapport 2020 pour de plus amples informations.

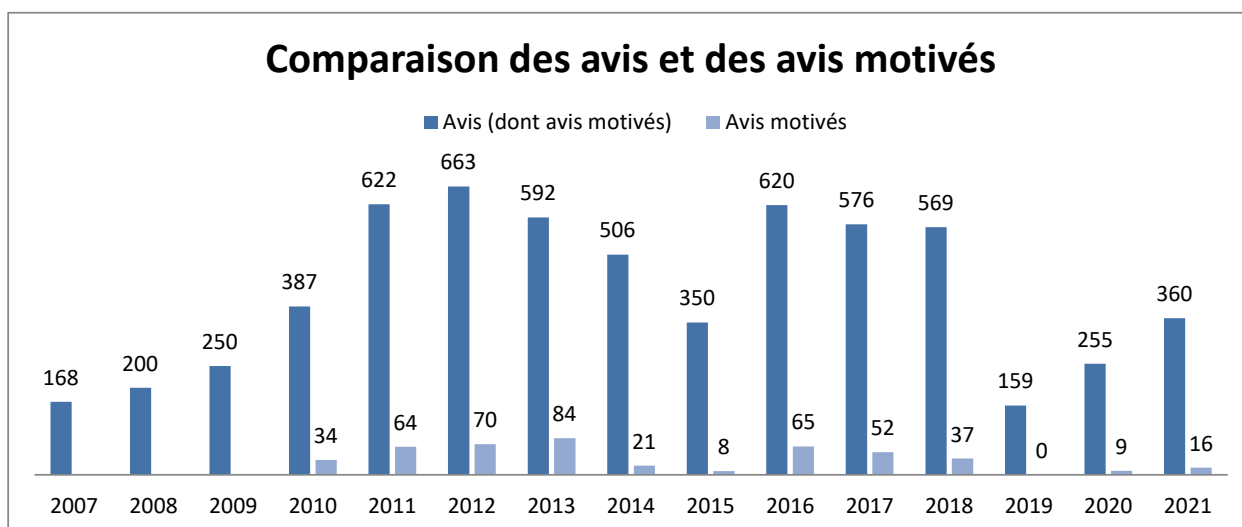
pour les États membres de résoudre seuls ces problèmes. La proposition prévoyait l'adoption d'actes d'exécution par la Commission uniquement pour un ensemble limité de règles mettant en œuvre les dispositions de la directive TVA, pour lesquelles une application uniforme des notions figurant dans la législation de l'Union sur la TVA était requise. Les procédures de vote à la majorité qualifiée et de comitologie étaient déjà utilisées en matière de fiscalité indirecte, et la comitologie constituait l'approche standard utilisée de longue date dans le droit de l'union pour faciliter l'émergence d'un point de vue et d'une pratique communs.

4. DIALOGUE POLITIQUE ECRIT AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

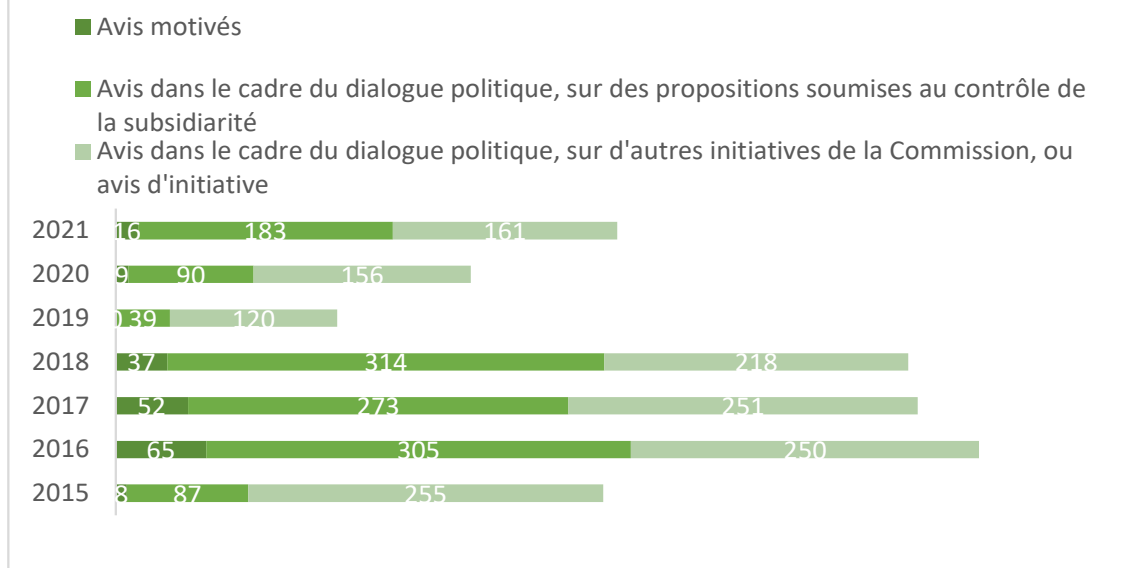
Outre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité ancré dans le protocole n° 2 des traités, les relations de la Commission avec les parlements nationaux comprennent également une série d'autres activités, notamment le dialogue politique mis en place en 2006. Il s'agit, entre autres, d'échanges écrits sur toute initiative de la Commission à laquelle les parlements nationaux souhaitent apporter leur contribution ou au sujet desquelles ils souhaitent formuler des observations, et d'un dialogue politique oral, décrit plus en détail à la section 5 ci-dessous.

Observations générales

En 2021, les parlements nationaux ont adressé 360 avis à la Commission, soit une augmentation significative par rapport aux deux années précédentes (255 en 2020 et 159 en 2019). Ce chiffre reste toutefois inférieur à ceux des années intermédiaires du mandat de la précédente Commission (569 en 2018, 576 en 2017 et 620 en 2016).



Types d'avis des parlements nationaux



Parmi ces 360 avis, 199 avis (55,3 %), dont les 16 avis motivés (4,4 %), concernaient des propositions législatives de la Commission qui ont été soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité⁶⁶. Il s'agit d'un nombre et d'un pourcentage beaucoup plus élevés que ceux des deux années précédentes, ce qui est probablement une conséquence de l'augmentation du nombre de propositions législatives présentées par la Commission.

Les 161 avis restants (44,7 %) concernaient principalement des initiatives non législatives, telles que des communications, ou étaient des avis d'initiative qui n'étaient pas directement liés à une initiative de la Commission. Il s'agit d'un nombre stable (156 en 2020) qui montre que certains parlements nationaux ont continué à apporter à la Commission une précieuse contribution politique prospective.

La Commission porte toujours les points soulevés par les parlements ou les chambres des États membres à l'attention des services de la Commission et des commissaires concernés et, pour les propositions législatives, aux représentants de la Commission qui participent aux négociations des colégislateurs.

Participation et portée

À l'instar des années précédentes, le nombre d'avis transmis à la Commission a fortement varié selon les parlements nationaux. Les 10 chambres les plus actives ont émis 285 avis, soit 79 % du total, ce qui correspond à la moyenne de ces dernières années⁶⁷. Le nombre de parlements ou de chambres des États membres qui n'ont émis aucun avis a diminué⁶⁸, passant à huit chambres⁶⁹ (sur un total de 39), ce qui signifie que cinq États membres⁷⁰ (représentant moins d'un cinquième du total) n'ont pas participé au dialogue politique écrit en 2021. Cette baisse témoigne d'un

⁶⁶ Pour de plus amples informations sur le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique, voir: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments_fr. Les propositions législatives relatives aux politiques relevant de la compétence exclusive de l'Union ne sont pas soumises au contrôle de subsidiarité des parlements nationaux.

⁶⁷ 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

⁶⁸ 12 en 2020, 17 en 2019 et 10 en 2018.

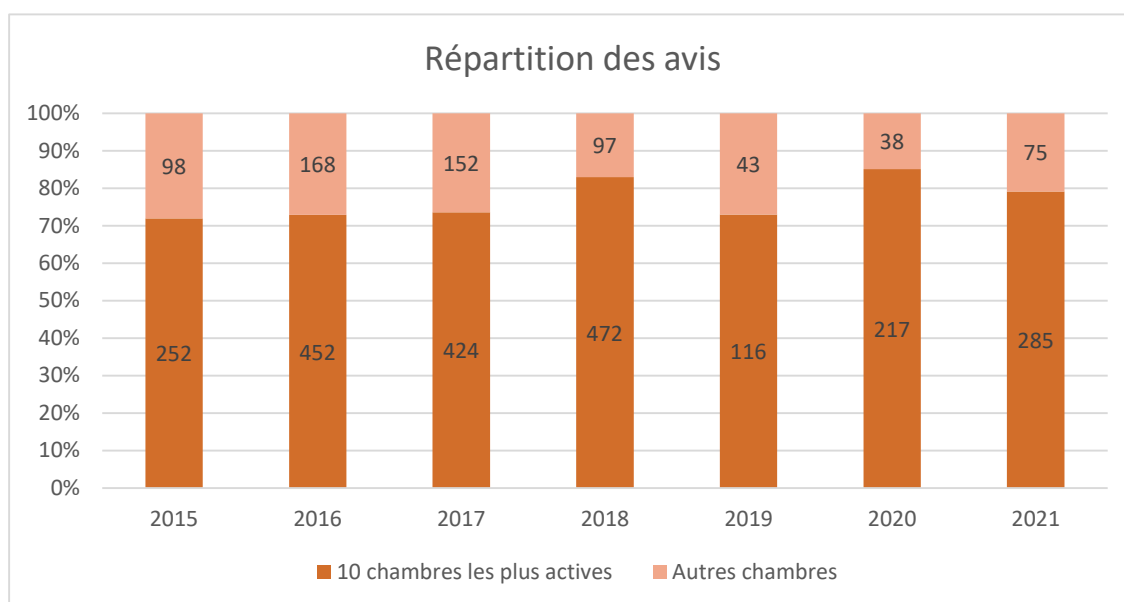
⁶⁹ La Chambre des représentants belge (*Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers*), le *Bundestag* allemand, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Riigikogu* estonien, la *Saeima* lettone, la *Chambre des députés* luxembourgeoise, et le *Državni svet* et la *Državni zbor* slovènes.

⁷⁰ Les parlements nationaux de Chypre, d'Estonie, de Lettonie, du Luxembourg et de Slovaquie.

intérêt croissant des parlements nationaux à participer au contrôle de la subsidiarité et au dialogue politique.

Les 12 parlements ou chambres des États membres ⁷¹ qui ont envoyé le plus grand nombre d'avis en 2021 sont les suivants: les *Cortes Generales* espagnoles (57 avis), l'*Assembleia da República* portugaise (54 avis), le *Senát* tchèque (47 avis), la *Camera Deputaţilor* roumaine (27 avis), le *Bundesrat* allemand (24 avis), le *Senat* roumain (18 avis), le Sénat français (17 avis), l'*Eerste Kamer* néerlandaise (17 avis), la *Poslanecká sněmovna* tchèque (12 avis), la *Camera dei Deputati* italienne (12 avis), le *Senat* polonais (12 avis) et le *Riksdag* suédois (12 avis). Ces institutions étaient également parmi les plus actives les années précédentes. L'annexe 2 détaille le nombre d'avis envoyés par chaque chambre.

La nature des avis a également varié d'un parlement ou d'une chambre à l'autre. Certains se sont surtout attachés à vérifier si une proposition de la Commission était conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, tandis que d'autres ont commenté plus en détail le contenu des propositions ou ont envoyé des avis d'initiative. Dans ce dernier groupe, le *Senát* tchèque, la *Camera Deputaţilor* et le *Senat* roumains, le *Bundesrat* allemand et le Sénat français ont été particulièrement actifs.



Principaux sujets des avis dans le domaine du dialogue politique

Les **paquets** qui ont retenu le plus d'attention en 2021 ont été le paquet «Ajustement à l'objectif 55» (49 avis), le nouveau pacte sur la migration et l'asile (17 avis), les services numériques (17 avis) et l'union européenne de la santé (11 avis). En ce qui concerne les **initiatives** individuelles, les avis émis par les parlements nationaux concernaient en majorité la loi sur les services numériques (10 avis), la proposition relative à des salaires minimaux adéquats (neuf avis), les deux propositions relatives au certificat COVID numérique de l'UE (huit avis chacune), la proposition relative à un Fonds «Asile et migration» (sept avis), la législation sur les marchés numériques (sept avis), la proposition relative à un Fonds social pour le climat (six avis), la proposition modifiée instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union (six avis) et la proposition relative à l'égalité des rémunérations pour

⁷¹ Quatre institutions à égalité pour la neuvième position.

un même travail (six avis). Dans six avis relatifs au programme de travail de la Commission pour 2021, les parlements nationaux ont également indiqué à la Commission leurs propres priorités annuelles pour 2021.

Sur les 49 avis portant sur le **paquet «Ajustement à l'objectif 55»**, neuf étaient des avis motivés (déjà détaillés dans la section précédente) et 14 ont simplement confirmé la conformité des propositions avec le principe de subsidiarité. Parmi les initiatives incluses dans le paquet, les plus commentées ont été la proposition de modification du règlement relatif aux émissions et aux absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)⁷², la proposition de révision de la directive relative à l'efficacité énergétique⁷³, la proposition de directive sur les énergies renouvelables⁷⁴, la proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie⁷⁵, la proposition de règlement établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières⁷⁶, la proposition de règlement établissant un Fonds social pour le climat⁷⁷ et la communication sur la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts⁷⁸.

En ce qui concerne la proposition de modification du règlement relatif aux **émissions et aux absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)**, la Commission a reçu trois avis⁷⁹ dans le cadre du dialogue politique. Dans l'un de ces avis, des préoccupations ont été exprimées quant à la capacité à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2035: un manque de mesures d'incitation à augmenter les absorptions (qui sont nécessaires pour atteindre la neutralité climatique) a été constaté, un cadre de déclaration précis et harmonisé et un système de sanctions ont été considérés comme étant des éléments importants pour atteindre les objectifs du règlement proposé, et la nécessité de déjà inclure des mesures visant à atteindre la neutralité climatique dans les plans stratégiques relatifs à la politique agricole commune pour 2023-2027 a été soulignée. Dans un autre avis, la Commission a été invitée à réaliser une étude d'impact décrivant la faisabilité spécifique des mesures proposées et quantifiant les effets des changements prévus, notamment les coûts et les bénéfices pour la Tchéquie.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué comment elle envisageait de parvenir à la neutralité climatique et a indiqué les analyses d'impact qu'elle avait réalisées avant de présenter les propositions «Ajustement à l'objectif 55». En ce qui concerne les objectifs pour 2030 et 2035, elle a souligné l'importance de recevoir des plans stratégiques ambitieux de la part des États membres dans le cadre de la politique agricole commune pour la période 2023-2027 et s'est félicitée du soutien apporté à un cadre de surveillance et de déclaration précis et harmonisé, ainsi qu'à un système de sanctions, éléments essentiels pour atteindre les objectifs du règlement proposé.

La Commission a reçu six avis sur le volet fiscal du paquet «Ajustement à l'objectif 55», trois⁸⁰ sur la proposition d'établissement d'un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**⁸¹ et trois⁸², dont un avis motivé⁸³, sur la proposition de **refonte de la directive sur la taxation de**

⁷² COM(2021) 554 final.

⁷³ COM(2021) 558 final.

⁷⁴ COM(2021) 557 final.

⁷⁵ COM(2021) 563 final.

⁷⁶ COM(2021) 564 final.

⁷⁷ COM(2021) 568 final.

⁷⁸ COM(2021) 572 final.

⁷⁹ Le Sénat polonais, le Sénat tchèque et les Cortes Generales espagnoles.

⁸⁰ Le Sénat tchèque, les Cortes Generales espagnoles et le Sénat polonais.

⁸¹ COM(2021) 564 final.

⁸² Le Sénat tchèque, le Bundesrat allemand et les Cortes Generales espagnoles.

⁸³ Le Sénat tchèque, déjà commenté dans la section précédente.

l'énergie⁸⁴. En ce qui concerne le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les parlements nationaux se sont interrogés sur sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, sur les répercussions du mécanisme sur la compétitivité de l'Union et sur la possibilité de maintenir temporairement des quotas gratuits. La Commission a répondu que la proposition avait été conçue dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce, que son analyse d'impact montrait que les répercussions sur la compétitivité seraient faibles et que le maintien des quotas gratuits risquait de freiner l'incitation à investir dans une production plus écologique. En ce qui concerne la refonte de la directive sur la taxation de l'énergie, si l'avis motivé faisait état de préoccupations quant à l'interférence avec les compétences en matière de fiscalité des États membres, les deux autres avis étaient favorables, malgré une observation sur un risque de double imposition. Sur ce dernier point, la Commission a répondu que la directive sur la taxation de l'énergie et le système d'échange de quotas d'émission ne se chevaucheraient pas, puisque la première fixait des droits sur la consommation d'énergie tandis que le second s'attaquait aux émissions.

En ce qui concerne les propositions concernant la **directive sur les énergies renouvelables**⁸⁵ et la **directive relative à l'efficacité énergétique**⁸⁶, outre les avis motivés déjà commentés dans la section précédente, la Commission a reçu des avis généralement favorables de trois chambres⁸⁷. Comme dans les avis motivés, certaines critiques ont été exprimées concernant les objectifs, compte tenu des délais prévus dans les propositions, notamment en ce qui concerne le secteur du chauffage. S'agissant des énergies renouvelables, une chambre a souligné que l'énergie nucléaire devrait, tout comme le gaz, être reconnue comme durable dans la taxonomie de l'Union, pendant une période transitoire. En ce qui concerne les objectifs et leurs implications, la Commission a souligné que les différents points de départ des États membres avaient été pris en considération lors de l'élaboration de la proposition et, en particulier, lors de la proposition d'objectifs et de critères de référence pour les énergies renouvelables dans leur ensemble et dans les différents secteurs. Elle a souligné qu'au cours de la dernière décennie, grâce aux progrès technologiques, le coût de production des énergies renouvelables avait diminué de manière très significative et que, par conséquent, l'objectif proposé de 40 % de la part des énergies renouvelables dans l'Union d'ici à 2030 était économiquement réalisable. En ce qui concerne le rôle de l'énergie nucléaire et du gaz naturel, la Commission a indiqué que l'acte délégué complémentaire sur la taxonomie de l'UE (climat) incluait certaines activités nucléaires et gazières dans la catégorie des activités transitoires couvertes par l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie, sous réserve de critères stricts.

Les parlements nationaux ont soutenu la création du **Fonds social pour le climat**⁸⁸ et se sont félicités de l'affectation de 25 % des recettes du système d'échange de quotas d'émission pour les secteurs du transport routier et du bâtiment au soutien de la transformation énergétique pour les personnes en situation de précarité énergétique. Une chambre a toutefois également exprimé des inquiétudes quant à la définition de la «précarité énergétique» à l'échelle de l'Union aux fins de l'identification des personnes et des entités qui ont besoin de l'aide du Fonds et a estimé que cette définition devrait mieux tenir compte des spécificités de chaque État membre. Une autre chambre s'est inquiétée des instruments existants dans le budget de l'Union qui ont été conçus pour atteindre les mêmes objectifs.

En ce qui concerne la définition de la «précarité énergétique» à l'échelle de l'UE, la Commission a souligné la souplesse qu'elle accorde aux États membres pour identifier les ménages, les

⁸⁴ COM(2021) 563 final.

⁸⁵ COM(2021) 557 final.

⁸⁶ COM(2021) 558 final.

⁸⁷ Le *Senat* polonais, le *Bundesrat* allemand et les *Cortes Generales* espagnoles.

⁸⁸ COM(2021) 568 final.

microentreprises et les usagers des transports vulnérables en fonction de leurs situations nationales spécifiques. De même, dans le règlement établissant un Fonds social pour le climat, il est souligné que les États membres sont les mieux placés, en consultation avec les autorités régionales, pour concevoir et mettre en œuvre des plans sociaux pour le climat adaptés et ciblés en fonction de leur situation locale, régionale et nationale. En ce qui concerne les préoccupations relatives aux instruments existants, la Commission a précisé que les autres fonds de l'Union qui soutiennent les efforts des États membres en faveur d'une transition climatique équitable poursuivent des objectifs différents de ceux du Fonds social pour le climat. Ils n'ont pas le même calendrier et ne mettent pas l'accent sur des groupes cibles spécifiques comme le fait le Fonds social pour le climat. Une différence majeure par rapport à de nombreux autres fonds est que le Fonds social pour le climat proposé mettait fortement l'accent sur la nécessité pour les États membres d'entreprendre des réformes pour justifier leur utilisation du Fonds.

La proposition de **nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030**⁸⁹, qui fait également partie du paquet «Ajustement à l'objectif 55», a suscité trois avis⁹⁰. Les parlements nationaux ont reconnu l'importance des forêts dans la lutte contre le changement climatique. Ils ont toutefois exprimé des inquiétudes quant à une centralisation accrue et à un nombre plus important d'éléments supranationaux dans la stratégie, alors que le traité ne fixait pas de politique forestière commune. En outre, l'analyse des répercussions des mesures envisagées sur les États membres a été critiquée pour ses lacunes et des questions ont été soulevées quant à la manière dont la stratégie était liée à la politique agricole commune et quant à la question de savoir si les mesures proposées, en particulier la gamme de produits proposée, étaient suffisantes pour lutter contre la déforestation et l'exploitation illégale des forêts dans le monde.

La Commission a répondu que les forêts et la sylviculture relevaient des compétences partagées de l'Union et que cette dernière avait exercé ces compétences dans plusieurs cas, par exemple dans le cadre de la directive «Habitats» et du règlement sur le bois, en respectant toujours le principe de subsidiarité. Elle a attiré l'attention sur l'analyse d'impact générale visant à renforcer l'objectif de réduction des émissions nettes de l'Union à l'horizon 2030 et sur les propositions législatives spécifiques du paquet «Ajustement à l'objectif 55», pour lesquelles les incidences spécifiques à chaque pays ont été prises en considération, sur la base d'un scénario de référence de l'Union sur lequel les États membres ont été consultés. Elle a ajouté que le renforcement de la durabilité et la prise en considération des situations et des besoins au niveau local sont communs à la nouvelle stratégie pour les forêts et à la nouvelle politique agricole commune. En ce qui concerne la compétence des États membres en matière d'application des mesures de contrôle de l'exploitation illégale des forêts, la Commission soutiendrait les autorités nationales et encouragerait l'utilisation accrue des renseignements géospatiaux. Enfin, la future législation couvrirait une gamme de produits, revue et mise à jour progressivement, ce qui permettrait de se concentrer sur les produits et les marchandises pour lesquels les conséquences de la déforestation et de la dégradation des forêts étaient les plus importantes.

En 2021, la Commission a continué à recevoir des avis⁹¹ sur le **nouveau pacte sur la migration et l'asile**, adopté le 23 septembre 2020. Ces avis faisaient état de positions divergentes, principalement en ce qui concerne le mécanisme de solidarité. Certaines chambres ont émis des avis favorables. L'une d'entre elles a demandé quelques informations complémentaires concernant la protection juridictionnelle des réfugiés et les délais fixés dans la proposition. Une autre a exprimé des doutes sur l'efficacité du mécanisme et a demandé que l'on rende obligatoire la relocalisation au lieu de permettre la prise en charge des retours. D'autres chambres se sont

⁸⁹ COM(2021) 572 final.

⁹⁰ Le Riksdag suédois, le Sénat tchèque et la Eerste Kamer néerlandaise.

⁹¹ Le Bundesrat allemand, le Vouli ton Ellinon grec, la Kamra tad-Deputati maltaise et l'Assembleia da República portugaise.

inquiétées du fait que toute relocalisation obligatoire fondée sur des quotas pourrait entraîner des déséquilibres nationaux, si la situation objective de chaque État membre n'était pas prise en considération. Certaines craignaient que la procédure à la frontière fasse peser une charge supplémentaire sur les États membres, et d'autres ont averti que cette proposition nécessiterait des investissements supplémentaires en infrastructures et en personnel pour devenir effective. De manière plus générale, les chambres ont également demandé une approche qui tienne compte des droits des réfugiés à toutes les étapes de la procédure, notamment de la protection des données et des possibilités de recours.

Dans ses réponses, la Commission a souligné l'importance d'organiser efficacement la prise en charge des retours. L'objectif était de garantir, grâce aux efforts collectifs bien coordonnés de tous les acteurs concernés, y compris, par exemple, de Frontex, que les retours sont effectués aussi rapidement que possible, un réel soutien étant ainsi apporté à l'État membre bénéficiaire. Les États membres auraient toujours le choix entre au moins deux types de mesures de solidarité, de sorte que la relocalisation ne serait ni automatique ni obligatoire. Les États membres pourraient utiliser les fonds alloués à leurs programmes nationaux dans le cadre du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration et du nouveau Fonds pour l'asile et la migration afin de soutenir les investissements nécessaires à la mise en œuvre de la procédure à la frontière. En ce qui concerne la protection juridictionnelle et les droits fondamentaux, la Commission a insisté sur le fait que toutes les garanties seraient apportées à tout moment pendant le filtrage, en raison de l'obligation pour les États membres de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant.

La Commission a reçu 17 avis⁹² de 10 chambres⁹³ sur le **paquet «Services numériques»** (législation sur les services numériques⁹⁴ et législation sur les marchés numériques⁹⁵). Les observations des parlements nationaux ont surtout porté sur la protection des consommateurs et la désignation de «contrôleurs d'accès» sur les grandes plateformes. Plusieurs chambres ont demandé des clarifications sur la coordination entre les actes proposés et les règles sectorielles et d'autres actes législatifs existants. Une chambre a insisté sur la nécessité de protéger les droits des États membres à préserver le pluralisme des médias. Plusieurs chambres ont exprimé leurs préoccupations concernant la définition du contenu illicite et le retrait de celui-ci, appelant de leurs vœux de nouvelles propositions législatives concernant le contenu licite mais préjudiciable, ou demandant que soit laissé à des juridictions indépendantes le soin de prendre les décisions correspondantes. Plusieurs chambres ont souhaité que le paquet proposé s'attaque à la propagation de la désinformation.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que le nouveau paquet avait été élaboré avec soin en vue de son intégration dans le cadre juridique existant et a souligné que les autorités des États membres participeraient au contrôle de son application et pourraient demander à la Commission d'ouvrir des enquêtes sur la désignation des «contrôleurs d'accès». À cet égard, le mécanisme de désignation reposait sur des critères quantitatifs et qualitatifs et il était possible de réagir aux évolutions rapides dans le secteur numérique en ajustant les seuils. En ce qui concerne la liberté des médias, la Commission a souligné que les propositions n'entravaient en rien le pluralisme des médias, mais qu'elles renforceraient, au contraire, le rôle des médias dans les sociétés européennes. La législation sur les services numériques a offert un cadre réglementaire pour

⁹² Un avis supplémentaire sur le document COM(2020) 842 final émis par l'Assemblée nationale française a été reçu le 5 janvier 2022.

⁹³ Le Sénat français, la *Camera dei Deputati* italienne, la *Eerste Kamer* néerlandaise, le *Folketing* danois, le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Bundesrat* allemand, le *Senát* tchèque, la *Poslanecká sněmovna* tchèque et les *Cortes Generales* espagnoles.

⁹⁴ COM(2020) 825 final.

⁹⁵ COM(2020) 842 final.

lutter contre les contenus illicites, qui a permis de trouver un juste équilibre entre l'imposition d'obligations claires aux services intermédiaires numériques et la sauvegarde de la liberté d'expression et d'information. Les juridictions devraient décider en dernier ressort de l'illégalité du contenu afin de préserver les droits et les intérêts légitimes de toutes les parties concernées. En ce qui concerne les contenus préjudiciables, y compris la désinformation, les très grandes plateformes en ligne seraient obligées d'évaluer et, par conséquent, d'atténuer les risques systémiques que leurs systèmes pourraient créer.

Les **propositions relatives au certificat COVID numérique de l'UE**⁹⁶ ont suscité les avis de sept chambres⁹⁷, tous favorables. Une chambre a toutefois exprimé des préoccupations concernant le traitement des données à caractère personnel et la durée de validité du certificat COVID. Le *Senato* italien a souligné que les États membres de l'Union avaient le droit d'autoriser l'accès à leur territoire conformément à leur législation, y compris aux personnes qui ne pouvaient pas présenter un certificat COVID de l'UE. Dans ses réponses, la Commission a souligné que le règlement respectait le principe de minimisation des données inscrit dans le règlement général sur la protection des données. Aucune base de données européenne sur la vaccination contre la COVID-19, les tests de dépistage de cette maladie ou le rétablissement à la suite de celle-ci ne serait créée, mais la vérification décentralisée de certificats interopérables signés numériquement serait possible. En outre, le règlement principal était suffisamment souple pour répondre aux nouvelles preuves et orientations scientifiques. Il ne porterait pas préjudice à la compétence des États membres pour décider des mesures les plus appropriées pour préserver la santé publique. Les restrictions à la libre circulation ne devraient toutefois pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire et ne devraient pas faire de distinction entre les voyageurs en fonction de leur nationalité.

Outre les avis motivés détaillés ci-dessus, la **proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne**⁹⁸ a déclenché sept autres avis. Certains émettent des critiques, d'autres sont généralement favorables à l'objectif de la proposition, qui est d'améliorer l'adéquation des salaires minimaux et d'élargir l'accès des travailleurs à la protection offerte par un salaire minimal, et présentent d'autres suggestions⁹⁹. Un parlement a estimé que la base juridique choisie conférerait à l'Union une compétence complémentaire et d'appui qui ne pouvait être appliquée en matière de rémunération, et qu'une recommandation du Conseil aurait été un instrument juridique plus approprié qu'une directive. Deux parlements se sont opposés à ce que des conditions différentes soient proposées pour les États membres qui appliquent des salaires minimaux légaux et les États membres qui utilisent des systèmes de négociation collective, considérant qu'il s'agissait d'une violation du principe de proportionnalité. Certaines chambres ont insisté sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques, adaptées à chaque État membre, pour lutter contre le dumping salarial et social. Une chambre a réclamé une application effective des salaires minimaux légaux grâce à un renforcement de la supervision, des contrôles et des inspections sur le terrain. Un autre parlement a évoqué la nécessité d'examiner de plus près la protection des gens de mer travaillant sur des navires immatriculés sous le pavillon d'un État membre de l'Union mais résidant de manière permanente dans des pays tiers.

⁹⁶ COM(2021) 130 final et COM(2021) 140 final.

⁹⁷ Le *Senát* tchèque, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, l'*Assembleia da República* portugaise, le Sénat français, le *Senato della Repubblica* italien (deux avis), le *Senat* roumain et les *Cortes Generales* espagnoles.

⁹⁸ COM(2020) 682 final.

⁹⁹ La *Narodno Sabranie* bulgare, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Senato della Repubblica* italien, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Nationalrat* autrichien et le *Vouli ton Ellinon* grec.

Dans ses réponses, la Commission a rassuré les parlements sur le fait que la directive proposée ne remettait pas en question les spécificités des systèmes et traditions nationaux, et respectait pleinement les compétences nationales et l'autonomie des partenaires sociaux, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, et dans les limites de la compétence de l'Union en matière de salaires. La Commission a souligné que tous les États membres, ceux qui appliquaient un salaire minimal légal et ceux qui appliquaient la négociation collective, devraient vérifier la nécessité d'apporter des changements aux politiques et aux législations concernées. Ils étaient toutefois libres de décider de la manière dont il convenait de se conformer aux exigences minimales fixées dans la proposition. En ce qui concerne le renforcement des contrôles, la Commission a fait mention de la responsabilité des États membres en matière de salaires minimaux légaux. Elle a indiqué qu'il en allait de même pour la conception de mesures concrètes liées aux négociations collectives.

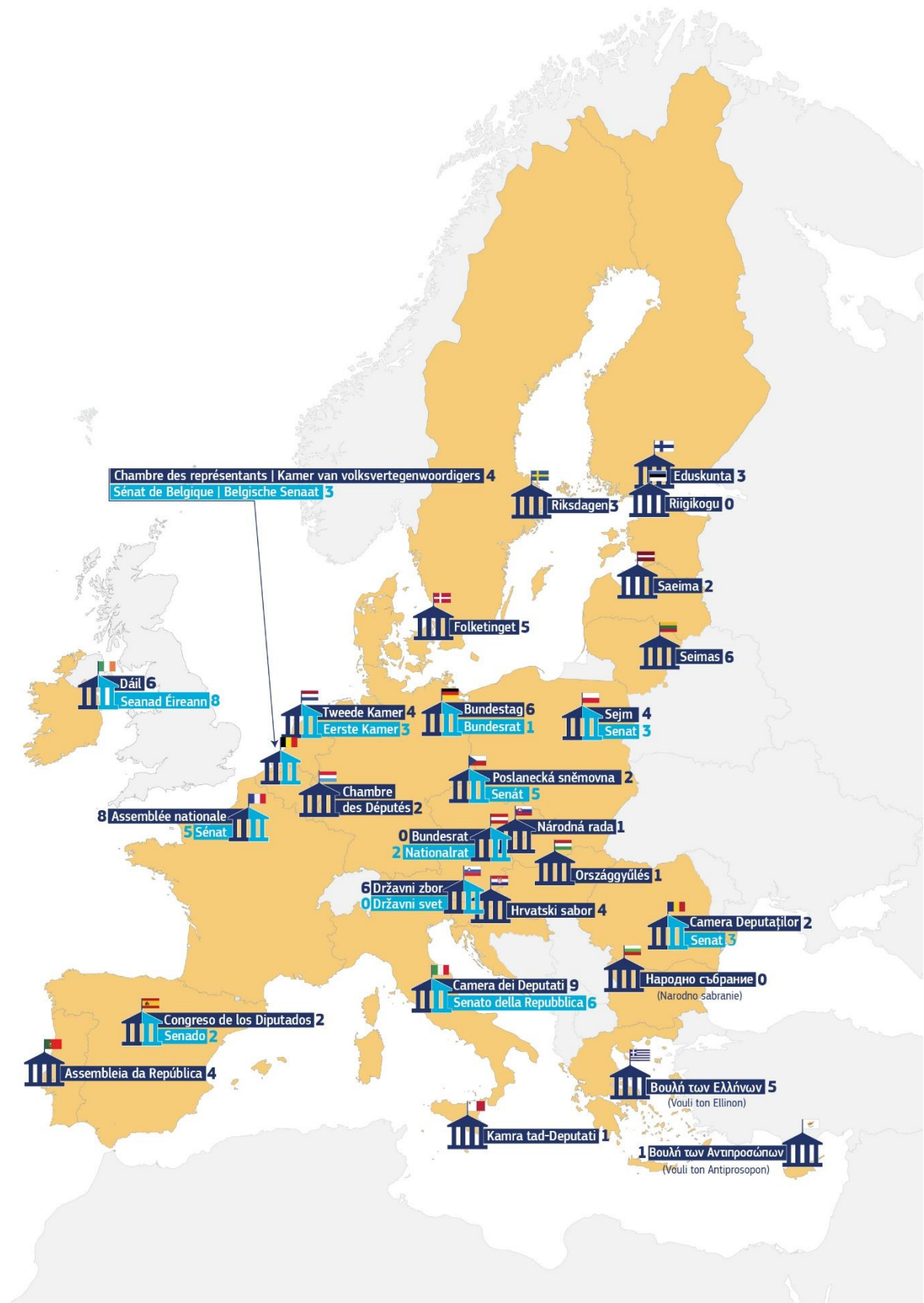
L'annexe 3 énumère les initiatives de la Commission qui ont donné lieu à au moins cinq avis.

5. CONTACTS, VISITES, REUNIONS, CONFERENCES ET AUTRES ACTIVITES

Visites/réunions de la Commission avec les parlements nationaux

Le dialogue politique oral entre la Commission et les parlements nationaux comprend diverses formes d'interaction: visites de membres de la Commission aux parlements nationaux, visites de délégations des parlements nationaux à la Commission, participation de la Commission à des réunions et conférences interparlementaires [y compris la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC)], présentations de la Commission aux représentants permanents des parlements nationaux à Bruxelles, débats permanents sur les programmes de travail de la Commission et dialogues dans le cadre du Semestre européen.

Nombre de visites de membres de la Commission auprès des parlements nationaux / de réunions de membres de la Commission avec des parlements nationaux en 2021 (total pour tous les États membres: 130)



En 2021, les visites de membres de la Commission auprès des parlements nationaux ou les réunions de ces membres avec les délégations des parlements nationaux ont été au nombre de 130, touchant presque tous les parlements et toutes les chambres des États membres, soit une augmentation significative par rapport aux deux années précédentes (101 en 2020 et 55 en 2019). Le format de ces événements (72 en présentiel et 58 à distance par visioconférence) reflète l'évolution de la pandémie de COVID-19, la plupart des réunions virtuelles ayant eu lieu au cours du premier semestre de l'année et la plupart des réunions en présentiel au cours du second semestre. Le rapport sur l'état de droit a été le sujet le plus discuté lors de ces événements, mais le socle européen des droits sociaux, la conférence sur l'avenir de l'Europe et le programme de travail de la Commission pour 2022 ont également été fréquemment abordés.

En 2021, des fonctionnaires de la Commission ont donné 36 présentations (toutes par visioconférence) à des représentants des parlements nationaux à Bruxelles sur divers sujets, tels que le programme «L'UE pour la santé», la stratégie de l'Union européenne concernant les vaccins contre la COVID-19, les relations entre l'Union et le Royaume-Uni, le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), le paquet «Ajustement à l'objectif 55», la conférence sur l'avenir de l'Europe, l'amélioration de la réglementation, le rapport de prospective stratégique ou la communication sur l'Arctique. Les présentations par visioconférence ont non seulement permis d'atteindre un plus large public en incluant des fonctionnaires de parlements nationaux dans les capitales, en augmentant ainsi le nombre de participants et en améliorant les activités de sensibilisation de la Commission à l'intention des parlements nationaux, mais également d'organiser beaucoup plus de présentations que les années précédentes (23 en 2020, année au cours de laquelle les présentations étaient données à la fois en présentiel et par visioconférence, ou 13 en 2019, année au cours de laquelle elles se tenaient toutes en présentiel).

Réunions et conférences interparlementaires

Sur la base de l'expérience de l'année précédente, la coopération interparlementaire¹⁰⁰ s'est poursuivie sous la forme de visioconférences, généralement avec la participation de membres de la Commission, dont:

- la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC)¹⁰¹;
- la semaine parlementaire européenne¹⁰²;
- le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol¹⁰³;
- diverses conférences interparlementaires (CIP)¹⁰⁴ et réunions interparlementaires de commissions (RIPC)¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Pour de plus amples 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>.

¹⁰¹ La COSAC, au sein de laquelle la Commission a un statut d'observateur, est le seul forum interparlementaire prévu par les traités, dans le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Une synthèse de ses réunions tenues en 2021 est fournie ci-dessous. Pour de plus amples informations, voir: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰² La Semaine parlementaire européenne réunit des parlementaires de l'Union, des pays candidats et des pays observateurs, qui discutent de questions économiques, budgétaires, environnementales et sociales. Elle s'est tenue au Parlement européen le 22 février et a consisté en une session plénière, à laquelle la présidente von der Leyen a participé, et quatre réunions parallèles de commissions interparlementaires (CIM), auxquelles ont participé le vice-président exécutif Timmermans et les commissaires Gentiloni, Hahn et Schmit.

¹⁰³ Il a tenu ses 8^e et 9^e réunions les 1^{er} et 2 février depuis Lisbonne et les 25 et 26 octobre depuis le Parlement européen, en présence de la commissaire Johansson.

Lors de la LXV^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue par visioconférence depuis Lisbonne les 31 mai et 1^{er} juin, la Commission était largement représentée, par la vice-présidente Šuica, le vice-président Schinas et les commissaires Schmit et Gentiloni. Parmi les sujets abordés figuraient le bilan de la présidence portugaise, le modèle social dans la triple transition économique, numérique et climatique, le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, et l'état d'avancement de la conférence sur l'avenir de l'Europe. La vice-présidente Šuica a également assisté à la LXVI^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue par visioconférence depuis Ljubljana les 29 et 30 novembre, et le commissaire Várhelyi y a participé en délivrant un message vidéo. Parmi les sujets abordés figuraient le bilan de la présidence slovène, la perspective européenne des Balkans occidentaux, le rôle futur des jeunes dans les processus décisionnels de l'Union et au-delà, et la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Les deux réunions régulières des présidents de la COSAC ont également eu lieu par visioconférence, depuis Lisbonne et Ljubljana, respectivement le 11 janvier et le 19 juillet. La réunion de janvier, à laquelle a participé la commissaire Ferreira, a porté sur les priorités de la présidence portugaise et sur la reprise et la résilience. La réunion de septembre, à laquelle a participé le commissaire Breton, a porté sur les priorités de la présidence slovène et la cybersécurité.

Le format de visioconférence a permis à la COSAC d'organiser plusieurs échanges thématiques informels¹⁰⁶, en coopération avec la Commission, en plus des événements réguliers, ce qui a facilité la tenue d'un dialogue politique plus étroit entre les parlements nationaux et la Commission.

¹⁰⁴ La CIP pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, qui s'est tenue le 4 mars, en présence du HR/VP Borrell et de la commissaire Urpilainen, et le 9 septembre, en présence du HR/VP Borrell et du commissaire Lenarčič; la CIP intitulée «COVID-19: health impact and social effects» (COVID-19: incidences sanitaires et conséquences sociales), qui s'est tenue à Lisbonne le 13 avril, en présence des commissaires Kyriakides et Schmit; la CIP de haut niveau sur la migration et l'asile en Europe, qui s'est tenue les 14 juin et 10 décembre, en présence du vice-président Schinas; la CIP sur le développement rural, l'agriculture et la cohésion territoriale, qui s'est tenue à Lisbonne le 16 juin, en présence du commissaire Wojciechowski; la CIP sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne, qui s'est tenue depuis Ljubljana le 28 septembre, en présence des commissaires Hahn et Gentiloni.

¹⁰⁵ La RIPC qui s'est tenue à l'occasion de la Journée internationale de la femme de 2021, en présence de la présidente von der Leyen (4 mars); la RIPC intitulée «Reform of European electoral law and Parliament's right of inquiry» (Réforme du droit électoral européen et droit d'enquête du Parlement), en présence de la vice-présidente Jourová (22 juin); la RIPC intitulée «Turning the tide on cancer: the view of national parliaments on Europe's beating cancer plan» (La lutte contre le cancer: le point de vue des parlements nationaux sur le plan européen pour vaincre le cancer), en présence de la commissaire Kyriakides (27 septembre); la RIPC sur l'intelligence artificielle et la «décennie numérique», en présence de la vice-présidente exécutive Vestager (8 novembre); la RIPC sur les attentes des parlements nationaux dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe, en présence de la vice-présidente Šuica (9 novembre); la RIPC sur l'ingérence étrangère dans tous les processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (9 novembre); la RIPC sur l'élaboration des plans stratégiques de la PAC dans chaque État membre, en présence du commissaire Wojciechowski (18 novembre); la RIPC sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes; la RIPC sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne, en présence du commissaire Reynders (9 décembre).

¹⁰⁶ En 2021, six événements de ce type ont eu lieu; y ont participé M. Barnier, sur l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (25 janvier), la vice-présidente Jourová, sur le plan d'action pour la démocratie européenne (28 janvier), la commissaire Kyriakides, sur l'union européenne de la santé (8 février), le vice-président exécutif Dombrovskis, sur l'examen de la politique commerciale et la facilité pour la reprise et la résilience (7 avril), la vice-présidente exécutive Vestager, sur les priorités numériques, en particulier la législation sur les services numériques (12 octobre), et la commissaire Simson, sur une transition énergétique verte et juste (9 novembre).

À la suite de la réunion des présidents de la COSAC du 11 janvier 2021, 34 délégués des parlements nationaux ont envoyé une lettre cosignée, le 16 février, dans laquelle ils demandaient aux présidents du Parlement européen, du Conseil européen, du Conseil et de la Commission d'inscrire l'attribution d'un rôle actif aux parlements nationaux dans la déclaration conjointe sur la **conférence sur l'avenir de l'Europe**, qui sera adoptée par les trois institutions. Cette déclaration commune, signée le 10 mars 2021, ainsi que le règlement intérieur de la conférence, ont permis de garantir une forte composante parlementaire. Les parlements nationaux ont participé à hauteur de 108 représentants, à égalité avec le nombre de représentants du Parlement européen et des citoyens dans l'assemblée plénière de la conférence, et la troïka présidentielle de la COSAC jouait un rôle d'observateur permanent dans le conseil exécutif de la conférence. En outre, les parlements nationaux ont présidé deux des groupes de travail de la conférence, qui portaient sur la transition numérique et sur la migration.

Dans une lettre signée le 1^{er} juin 2021, la troïka de la COSAC (Allemagne-Portugal-Slovénie) a salué ces dispositions en faveur des parlements nationaux.

En ce qui concerne la conférence, la Commission a collaboré avec les parlements nationaux principalement dans le cadre de la COSAC (la vice-présidente Šuica ayant prononcé des discours liminaires lors de plusieurs événements interparlementaires) et s'est appuyée sur les observations et les suggestions formulées dans deux avis¹⁰⁷ et une déclaration commune¹⁰⁸. Dans le cadre de cette contribution, les parlements nationaux ont regretté que leurs représentants n'aient obtenu qu'un statut d'observateur sans droit de vote au sein du conseil exécutif et ont demandé que la conférence inclue les parlements nationaux des pays des Balkans occidentaux aspirant à l'adhésion à l'Union. Ils ont également demandé que des questions institutionnelles soient abordées lors de la conférence, telles que l'extension de la période de huit semaines de contrôle de la subsidiarité et l'introduction d'un «carton vert» permettant aux parlements de suggérer de nouvelles initiatives ou des modifications aux initiatives existantes.

Ratification de la décision relative aux ressources propres

La décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne¹⁰⁹ a été adoptée par le Conseil le 14 décembre 2020 et tous les États membres devaient l'approuver conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives avant qu'elle puisse entrer en vigueur¹¹⁰. Dans 22 États membres¹¹¹, cette approbation supposait une ratification parlementaire. La ratification précédente avait pris plus de deux ans pour aboutir¹¹². Cette fois-ci, étant donné l'urgence de lancer l'instrument de l'Union européenne pour la relance (NextGenerationEU), dans un délai de six mois, au 31 mai 2021, tous les États membres avaient effectivement notifié leur ratification au Conseil. Le 1^{er} juin 2021, la décision est entrée en vigueur et les emprunts sur les marchés au titre de l'instrument NextGenerationEU ont pu commencer.

Dans le respect des différents contextes constitutionnels et politiques nationaux, les parlements nationaux ont été mobilisés tout au long de la procédure, de la ratification de la décision relative aux ressources propres au début du financement des projets pour la reprise. Certains États membres se sont demandé si le plan pour la reprise allait créer un précédent pour les emprunts de

¹⁰⁷ La *Poslanecká sněmovna* tchèque et le *Bundesrat* allemand.

¹⁰⁸ Déclaration de 12 présidents des parlements de l'Europe du Sud-Est et du groupe de pays de Visegrád, voir: <https://v4.parlament.hu/en/-/10th-meting-of-speakers-of-parliaments-of-southeast-european-countries-with-the-participation-of-the-speakers-presidents-of-the-v4-parliaments-24-september-2021?redirect=/en/>.

¹⁰⁹ Décision du Conseil (UE, Euratom) 2020/2053 (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

¹¹⁰ Conformément à l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹¹¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède et Tchéquie.

¹¹² La décision a été adoptée en mai 2014 et est entrée en vigueur en octobre 2016.

l'Union ou s'il s'agissait d'une solution ponctuelle. Dans un cas, la procédure de ratification a déclenché une procédure devant la Cour constitutionnelle du pays en question¹¹³. Les parlements nationaux ont également joué un rôle important dans le processus d'approbation des plans nationaux pour la reprise et la résilience, conformément à la structure constitutionnelle de chaque État membre, en mandatant leurs ministres des finances pour les réunions du Conseil adoptant des décisions d'exécution au titre desquelles les fonds pourraient être déboursés. La présidente de la Commission, M^{me} von der Leyen, a également souligné dans sa déclaration lors de la réunion plénière de la COSAC en décembre 2020 que l'expérience et la contribution des parlements nationaux pouvaient se révéler très précieuses pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans¹¹⁴.

6. LE RÔLE DES PARLEMENTS REGIONAUX

Les parlements régionaux contribuent de manière indirecte aux relations entre la Commission et les parlements nationaux. En vertu du protocole n° 2, il appartient à chaque parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs lorsqu'il analyse un projet d'acte législatif de l'Union pour déterminer s'il respecte le principe de subsidiarité, en vue de rendre un avis motivé.

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 par l'intermédiaire de sa plateforme en ligne conçue pour soutenir la participation des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs au mécanisme d'alerte précoce sur la subsidiarité (REGPEX)¹¹⁵. Ils participent également, dans le cadre du réseau RegHub, à la plateforme «Prêts pour l'avenir» de la Commission, qui s'inscrit dans le cadre de ses travaux visant à améliorer la réglementation¹¹⁶.

Bien que les traités ne contiennent pas de disposition explicite concernant une interaction directe entre la Commission et les parlements régionaux, la Commission tient compte de la contribution de ces derniers. Plusieurs parlements régionaux¹¹⁷ ont soumis un nombre croissant de résolutions directement à la Commission sur diverses questions, telles que la politique de cohésion et les questions régionales, les questions européennes (dont la conférence sur l'avenir de l'Europe), et des questions mondiales comme l'accès aux vaccins, les droits de l'homme et les droits des minorités dans le monde. Certaines contributions ont porté sur des communications spécifiques de la Commission¹¹⁸ et sur des paquets ou propositions législatives¹¹⁹. En plus de soumettre des

¹¹³ Le 15 avril 2021, la Cour constitutionnelle allemande (*Bundesverfassungsgericht*) a décidé de ne pas émettre d'injonction temporaire contre la ratification de la décision relative aux ressources propres.

¹¹⁴ https://youtu.be/qxg_cGIOiA?t=388

¹¹⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Pour de plus amples informations sur l'activité du Comité des régions en matière de contrôle de la subsidiarité, voir section 2.4.

¹¹⁶ Pour de plus amples informations sur la plateforme «Prêts pour l'avenir» et le réseau RegHub, voir sections 2.1 et 2.4.

¹¹⁷ Les parlements régionaux de la Flandre, de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale (Belgique), de la Bavière (Allemagne), des îles Baléares et du Pays basque (Espagne), de la Haute-Autriche (Autriche), de la Basse-Silésie et des Basses-Carpates (Pologne), de la région de Liberec (Tchéquie), le Conseil provincial de la Frise (Pays-Bas) et la conférence européenne des présidents des parlements régionaux germanophones d'Autriche, d'Allemagne, de Belgique et d'Italie. Au total, ils ont soumis 50 résolutions en 2021, contre 33 en 2020.

¹¹⁸ Initiative citoyenne européenne intitulée «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe» [C(2021) 171 final], «Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie» [COM(2020) 662 final], «Préparation aux stratégies de vaccination et au déploiement de vaccins contre la COVID-19» [COM(2020) 680 final], «Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux» [COM(2021) 102 final], «Une boussole numérique pour 2030: l'Europe balise

avis, les parlements régionaux ont participé aux consultations publiques de la Commission, bien que ce moyen n'ait été jusqu'à présent activement utilisé que par un seul parlement régional qui a soumis des réponses à plusieurs consultations publiques lancées par la Commission¹²⁰. Un parlement régional a utilisé un autre moyen, en soumettant deux avis par l'intermédiaire d'un parlement national¹²¹. Outre qu'ils ont des échanges écrits, des membres de la Commission ont également rencontré des parlements régionaux¹²².

la décennie numérique» [COM(2021) 118 final], «Cap sur une planète en bonne santé pour tous – Plan d'action de l'UE: Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols» [COM(2021) 400 final].

¹¹⁹ Sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final et COM(2021) 423 final] et sur la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables [COM(2021) 557 final].

¹²⁰ Le *Landtag* de Bavière a soumis des contributions pour plus de 10 consultations publiques relatives à des initiatives relevant de diverses politiques.

¹²¹ Le Parlement flamand a soumis des avis sur la division en accords commerciaux et traités d'investissement et sur la stratégie pour une Europe numérique. Selon la déclaration 51 annexée aux traités, le Parlement flamand est une composante du système parlementaire national belge. Par conséquent, la Commission les a enregistrés en tant qu'avis émis par le Sénat/Senaat belge et a répondu à ce dernier.

¹²² La vice-présidente Šuica a rencontré les parlements régionaux allemands et autrichiens, le Parlement sud-tyrolien (Italie), le Parlement de la communauté germanophone belge (1^{er} février) et le Parlement flamand (Belgique, 5 mai) et le commissaire Breton a rencontré le Parlement régional de la Sarre (Allemagne, 22 novembre).

7. CONCLUSIONS

La synthèse de ce qui s'est passé en 2021 concernant le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans la législation de l'Union et les relations entre la Commission et les parlements nationaux permet de tirer les trois principales conclusions suivantes.

Premièrement, les éléments au centre de l'attention des parlements nationaux reflètent les principales priorités politiques de la Commission, notamment le paquet «Ajustement à l'objectif 55», le nouveau pacte pour la migration et l'asile, la transformation numérique, l'union européenne de la santé et la pandémie de COVID-19.

Deuxièmement, un certain nombre de parlements nationaux accordent une grande attention aux analyses de la subsidiarité et de la proportionnalité des propositions de la Commission, mais les préoccupations concrètes concernant les infractions perçues restent rares:

- dans la plupart des avis motivés, les préoccupations exprimées par les parlements nationaux ne concernent pas une violation concrète du principe de subsidiarité, mais plutôt ce qu'ils considèrent comme une justification factuelle insuffisante des projets d'actes législatifs, qui ne leur permet pas d'évaluer leur conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- le pourcentage d'avis des parlements nationaux relatifs au contrôle de la subsidiarité était plus élevé en 2021 qu'au cours des années précédentes, ce qui correspond à l'augmentation du nombre de propositions législatives;
- aucune proposition individuelle n'a suscité plus de trois avis motivés, ce qui est bien en deçà du seuil de déclenchement d'une «procédure du carton jaune» et inférieur au nombre d'avis motivés pour lesquels la Commission s'est engagée à donner une plus grande visibilité aux préoccupations des parlements nationaux en matière de subsidiarité au moyen d'une réponse globale.

Troisièmement, si les relations entre la Commission et les parlements nationaux sont dynamiques et étendues, elles sont utilisées à des degrés divers par les parlements nationaux.

- Juger la contribution des parlements nationaux au processus politique au niveau de l'Union uniquement par la quantité d'avis soumis au contrôle de la subsidiarité et par leurs effets immédiats est trompeur. Les parlements nationaux contribuent également par de multiples autres moyens au dialogue oral lors de réunions et d'événements interparlementaires.
- Les moyens numériques utilisés lors de la pandémie de COVID-19 ont permis un contact plus régulier et fructueux entre la Commission et les parlements nationaux au niveau politique et technique.
- Le nombre de parlements nationaux participant aux analyses de la subsidiarité et au dialogue politique écrit avec la Commission a encore augmenté, dans le prolongement d'une tendance constatée depuis 2019. Parallèlement, en 2021, huit parlements ou chambres (de cinq États membres) n'ont pas envoyé d'avis pour des raisons de structure constitutionnelle nationale, de traditions politiques ou de choix politique.
- Environ un tiers des parlements ou des chambres des États membres ont émis plus de 10 avis en 2021. À l'instar des années précédentes, près de 80 % des avis ont été envoyés par les 10 parlements ou chambres les plus actifs. Parmi ceux-ci, certains se sont concentrés sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et n'ont pas formulé de critiques ou de suggestions concrètes sur les propositions de la Commission.
- Le nombre d'avis relatifs à des initiatives non législatives de la Commission ou reflétant les opinions ou priorités politiques exprimées par les parlements nationaux de leur propre initiative reste au même niveau élevé que les années précédentes, ce qui montre qu'un certain nombre de parlements ou de chambres recourent de manière très active au

dialogue politique écrit avec la Commission pour faire connaître leurs positions au début du processus politique. La Commission a facilité la contribution des parlements nationaux aux consultations publiques aux fins de l'élaboration des propositions législatives en déterminant plus clairement la nature de leur contribution.

Veiller à ce que l'Union n'intervienne que lorsque cela est nécessaire et dans la mesure nécessaire reste une responsabilité et un effort partagés, pour lesquels un dialogue écrit et oral actif avec les parlements nationaux est fondamental.