



Bruxelles, le 12.10.2023
COM(2023) 640 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2022

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

RAPPORT ANNUEL 2022

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 30^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). Depuis 2018, ce rapport couvre aussi les relations entre la Commission et les parlements nationaux, qui jouent un rôle important dans l'application de ces principes.

L'année 2022 a été marquée par un retour à la normale avec la levée des restrictions imposées en mars 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Les relations avec les parlements nationaux ont suivi le mouvement: la majorité des échanges, qui s'organisaient jusqu'alors en format virtuel, se sont à nouveau tenus en format physique.

Comme partout, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine s'est ressentie dans les relations avec les parlements nationaux et dans la coopération interparlementaire. Le thème de la guerre s'est invité dans plusieurs avis rendus par les parlements nationaux ainsi que dans toutes les réunions de la COSAC¹. Les parlements nationaux sont toutefois également restés attentifs aux grandes priorités de la Commission, prêtant une attention particulière aux transitions verte et numérique ainsi qu'aux questions touchant à la démocratie.

Avec la clôture de la conférence sur l'avenir de l'Europe, le rôle des parlements nationaux s'est également retrouvé au centre de l'attention. Dans les conclusions de cette conférence figurait une section consacrée à la subsidiarité, qui contenait une série de propositions visant à faire respecter le principe de subsidiarité dans les actes législatifs de l'Union.

Les parlements nationaux ont également mené une réflexion approfondie sur leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union et sur la manière de respecter davantage les valeurs européennes, l'état de droit, les droits fondamentaux et la démocratie. Sous la présidence française, deux groupes de travail ont rendu des conclusions sur ces sujets.

En 2022, la Commission a commencé à mettre en pratique les nouveaux engagements pour une meilleure réglementation qu'elle avait présentés l'année précédente. Il s'agissait, entre autres, d'analyser de plus près la manière dont les principes de subsidiarité et de proportionnalité avaient été intégrés dans ses propositions et de mieux communiquer sur ce sujet.

¹ La conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne.

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

2.1. LA COMMISSION

Amélioration de la réglementation: mise en œuvre de la communication et des lignes directrices et de la boîte à outils révisées

En 2022, la Commission a mis en œuvre les lignes directrices et la boîte à outils révisées pour une meilleure réglementation adoptées en 2021², consolidant ainsi l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Comme annoncé dans la communication de 2021 sur l'amélioration de la réglementation³, la Commission a commencé à joindre systématiquement une grille d'évaluation de la subsidiarité à chaque proposition politiquement sensible ou importante accompagnée d'une analyse d'impact. Les consultations publiques permettent désormais aussi de distinguer plus clairement les autorités locales, régionales et nationales et de rendre compte plus précisément de leurs contributions respectives.

Par ailleurs, la Commission a renforcé ses analyses d'impact territorial et a introduit le test rural⁴, ce qui lui permet de mieux tenir compte des besoins et des particularités propres à différentes régions et différents territoires de l'UE. Toutes les analyses d'impact incluent donc un processus d'examen analytique plus complet qui vise à recenser les effets asymétriques importants des propositions législatives de la Commission sur différents territoires de l'UE, tels que les zones transfrontalières, rurales, insulaires, montagneuses, ultrapériphériques ou peu peuplées. Cette méthode d'analyse permet, en trois étapes⁵, de déterminer s'il existe des conséquences territoriales disproportionnées qui méritent une analyse d'impact territorial.

En outre, en 2022, la Commission a également commencé à appliquer pleinement l'approche «un ajout, un retrait» selon laquelle les nouvelles charges imposées aux entreprises et aux particuliers par des propositions législatives de la Commission sont compensées par une réduction des charges existantes dans le même domaine d'action. Tous les coûts de mise en conformité et les allègements de coûts sont présentés de manière complète et transparente dans les analyses d'impact. Selon l'approche «un ajout, un retrait», les coûts d'ajustement sont compensés dans la mesure du possible, tandis que les coûts administratifs sont compensés dans le même domaine d'action dans la mesure du possible, compte tenu des spécificités de chaque domaine. Grâce à cette approche, le cadre réglementaire de l'UE est plus proportionné dans l'ensemble, les coûts et les avantages font l'objet d'une quantification plus approfondie et une sorte de «frein aux coûts» a été mis en place. Les coûts sont ainsi réduits autant que possible et les avantages pour les

² Pour de plus amples informations, voir le rapport de l'année dernière, section 2.1.

³ COM(2021) 219 final.

⁴ Le *test rural* a été annoncé dans la communication intitulée «Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE», COM(2021) 345 final. Il s'agit de réexaminer les politiques dans une optique rurale, en tenant compte de leurs incidences réelles et potentielles, directes et indirectes, sur les emplois et la croissance en milieu rural ainsi que sur les perspectives de développement, le bien-être social et la qualité environnementale des zones et des communautés rurales. Si ces zones et ces communautés subissent des effets défavorables importants, il pourrait être nécessaire d'ajuster la conception et la mise en œuvre d'une intervention de l'UE pour tenir compte de ce contexte particulier.

⁵ Pour déterminer la probabilité que certains types de régions/zones subissent des incidences territoriales, les services de la Commission utilisent des questions préliminaires ([outil pour une meilleure réglementation #18](#)). Si la réponse à l'une de ces questions est «oui», il est procédé à un contrôle de la nécessité d'une analyse d'impact territorial en ligne ([outil pour une meilleure réglementation #34](#)). Ce contrôle permet de savoir s'il est conseillé de réaliser une analyse d'impact territorial. Lorsque les incidences territoriales potentielles sont réputées importantes, une analyse d'impact territorial permet de comprendre la nature probable de ces incidences dans l'Union et de recenser les facteurs et les possibilités d'ajustement pour que les incidences de la politique soient réparties plus équitablement.

citoyens et les entreprises portés à leur maximum. L'examen annuel de la charge 2022⁶ présente de manière transparente les résultats positifs qui ont conduit à une réduction globale des charges administratives de 7,3 milliards d'EUR en 2022.

Contribution de la plateforme «Prêts pour l'avenir» à la simplification et à la réduction des charges

En 2022, la plateforme «Prêts pour l'avenir»⁷ – un groupe d'experts de haut niveau qui aide la Commission à simplifier les actes législatifs de l'Union et à réduire les charges réglementaires inutiles – a adopté 10 avis⁸ sur la base de son programme de travail annuel. Elle a abordé une grande variété de sujets tels que la finance et la fiscalité, l'environnement, les transitions verte et numérique, les droits des victimes, le gaspillage alimentaire et les solutions biologiques. La plupart des avis présentaient des idées en faveur de la simplification et de la réduction des charges qui pouvaient potentiellement apporter des améliorations aux niveaux local et régional directement. L'avis sur la stratégie d'interopérabilité des pouvoirs publics⁹ est un exemple: la plateforme y préconisait une analyse – dans les analyses d'impact correspondantes – de la faisabilité d'un système de gouvernance de l'interopérabilité. L'avis sur la révision de la directive relative aux véhicules hors d'usage et de la directive concernant la réception par type des véhicules à moteur¹⁰ pourrait également servir les intérêts des niveaux local et régional, dans la mesure où la plateforme y invitait la Commission à envisager la numérisation complète du système d'immatriculation et l'installation d'un système d'immatriculation central et/ou de systèmes interopérables ou à garantir la compatibilité et la coordination entre les systèmes d'immatriculation au sein des États membres et entre ceux-ci. À cela s'ajoute l'avis sur l'interconnexion entre les transitions numérique et verte¹¹, dans lequel la plateforme soulignait l'importance d'une meilleure utilisation de la prospective stratégique et, entre autres, d'un meilleur accès aux données grâce à une meilleure infrastructure à haut débit et à une meilleure gouvernance.

Le réseau de pôles régionaux (RegHub)¹² du Comité des régions a fait part de son expérience de la mise en œuvre de la politique de l'Union sur le terrain, et la plateforme a pu en tenir compte pour rédiger ses avis. Le réseau RegHub a également contribué au programme de travail annuel de la plateforme en proposant des thématiques présentant de l'intérêt aux niveaux local et régional¹³. Enfin, en 2022, le réseau a présenté le rapport spécial «21st Century Rules for 21st Century Infrastructure» (Des règles modernisées pour une infrastructure adaptée au

⁶ Voir https://commission.europa.eu/publications/annual-burden-survey_en.

⁷ La plateforme «Prêts pour l'avenir» utilise les compétences et l'expérience des niveaux national, régional et local de gouvernance et des parties prenantes. Elle rassemble deux groupes: le groupe de réflexion des États membres (représentants des autorités nationales, régionales et locales de tous les pays de l'UE et du Comité des régions) et le groupe de réflexion des parties intéressées (experts d'une meilleure réglementation qui représentent les entreprises et les organisations non gouvernementales, ainsi que le Comité économique et social européen). Voir https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_fr.

⁸ https://commission.europa.eu/publications/adopted-opinions-2022_en

⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR3_10%20Governments%20interoperability%20strategy_rev.pdf

¹⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR2_05%20ELV_rev.pdf

¹¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR1_01%20Interconnectivity_rev.pdf

¹² Le réseau *RegHub* est un réseau de collectivités locales et régionales qui vise à recueillir des expériences relatives à 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>.

¹³ Pour en savoir plus sur les travaux du réseau RegHub, voir la section 2.4 ci-dessous.

XXI^e siècle)¹⁴. Ce rapport décrivait la manière de surmonter les obstacles auxquels se heurtent les administrations locales et régionales lorsqu'elles lancent des projets d'infrastructure dans les domaines des transports, du numérique et de l'écologie. Il présentait le point de vue des collectivités régionales et locales sur les obstacles et les solutions d'investissement possibles, lesquelles sont déterminantes pour faciliter les transitions verte et numérique et atteindre les objectifs de l'UE relatifs au pacte vert, à la décennie numérique et à une mobilité durable et intelligente.

Analyses d'impact

La Commission examine la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans toutes les analyses d'impact auxquelles sont soumis les actes législatifs et les mesures proposés. Ces analyses font l'objet d'un contrôle de qualité indépendant par le comité d'examen de la réglementation¹⁵. Le comité a examiné 70 analyses d'impact en 2022, contre 83 en 2021.

Pour évaluer la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, chaque aspect ayant une dimension transfrontière présente un intérêt particulier, comme en témoigne par exemple la proposition de directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs¹⁶. Il avait été souligné dans l'analyse d'impact que les efforts individuels des États membres pour lutter contre la criminalité organisée n'étaient pas suffisants pour répondre au caractère transfrontière des organisations criminelles. Ce constat s'explique par le fait que 70 % des groupes criminels qui opèrent dans l'Union sont actifs dans plus de trois États membres, cachant et réinvestissant les biens provenant d'activités criminelles sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union¹⁷.

En ce qui concerne la proportionnalité de cette proposition, l'analyse d'impact en question visait à déterminer dans quelle mesure la proposition était proportionnée, y compris par rapport à la charge imposée aux États membres. Elle portait sur l'ingérence possible dans la liberté des États membres de s'auto-organiser ainsi que sur la manière de trouver un équilibre entre efficacité et atteinte aux droits fondamentaux. Il a été conclu que les incidences des mesures proposées sur les États membres, en ce qui concerne les ressources nécessaires et le besoin d'adapter les cadres nationaux, étaient plus que compensées par les bénéfices attendus de l'amélioration des capacités des autorités à dépister, à identifier, à geler, à gérer et à confisquer les avoirs illicites.

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.

¹⁴

<https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub%20report%20on%2021%20century%20rules.pdf>

¹⁵ Les activités du comité d'examen de la réglementation sont présentées dans ses rapports annuels: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr.

¹⁶ SWD(2022) 245 final, document de travail des services de la Commission, rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs.

¹⁷ Les groupes criminels utilisent un réseau complexe de comptes bancaires et de sociétés écrans dans plusieurs pays pour masquer la piste d'audit et dissimuler l'origine et la propriété des fonds, les criminels ciblant apparemment les États membres dont les systèmes de recouvrement des avoirs sont plus faibles. Par conséquent, il est crucial de redoubler d'efforts dans toute l'Union pour lutter contre les moyens financiers des organisations criminelles aux fins d'un recouvrement effectif des instruments et des produits du crime. La directive proposée faciliterait la coopération transfrontière et contribuerait à une lutte plus efficace contre la criminalité organisée.

En 2022, le comité d'examen de la réglementation a examiné 10 évaluations majeures, dont deux bilans de qualité. Les évaluations permettent également de déterminer si l'intervention de l'UE reste conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le temps.

Par exemple, dans le cadre de l'évaluation de la directive sur les boues d'épuration¹⁸, il a été conclu que la directive conservait sa valeur ajoutée par rapport à une réglementation strictement nationale, car il s'agit du seul instrument juridique qui fournit un cadre européen pour des conditions environnementales concernant la protection des sols en vue d'une utilisation sûre des boues sur les terres agricoles de l'UE. La directive fixe un niveau minimal d'harmonisation dans la lutte contre la pollution, de manière à réduire les risques pour l'environnement et la santé liés à la valorisation des boues dans l'agriculture. L'évaluation a montré que, bien que de nombreux États membres aient adopté des règles plus strictes, le niveau minimal de protection de l'environnement fixé par la directive avait servi de base aux réglementations nationales dans d'autres États membres et dans des pays candidats qui n'avaient pas encore atteint les normes minimales de la directive. La directive s'inscrivait donc parfaitement dans les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2.2. LE PARLEMENT EUROPEEN¹⁹

En 2022, le Parlement européen a reçu 249 communications des parlements nationaux au titre du protocole n° 2. Parmi ces communications figuraient 34 avis motivés²⁰ et 215 contributions diverses (communications ne soulevant pas de questions concernant la subsidiarité). À titre de comparaison, en 2021, le Parlement européen avait reçu 227 communications, dont 24 étaient des avis motivés.

En 2022, M. Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) et M^{me} Karen Melchior (Renew/DK) ont été les rapporteurs permanents de la commission des affaires juridiques (JURI) pour la subsidiarité, respectivement au premier et au second semestre. La même année, la commission a contribué aux 37^{e21} et 38^{e22} rapports semestriels de la COSAC sur l'évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire.

Le service de recherche du Parlement européen a continué d'aider ce dernier à tenir compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux. En 2022, il a fourni une première évaluation de 45 analyses d'impact de la Commission²³, une analyse complète des lignes directrices révisées pour une meilleure réglementation²⁴, six évaluations ex post de la mise en œuvre européenne, 20 évaluations de la mise en œuvre, quatre notes d'information «Mise en œuvre en action» (dont une publication qui consiste en un examen approfondi du programme de

¹⁸ SWD(2023) 157 final.

¹⁹ Les sections 2.2 à 2.4 du présent rapport se fondent sur les contributions des institutions et organes concernés de l'Union.

²⁰ 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 ou orange est atteint pour une proposition de la Commission, un tel avis motivé est comptabilisé comme un avis motivé pour chacune des propositions qu'il couvre. Le Parlement européen, quant à lui, comptabilise autant d'avis motivés que de propositions concernées. Les seuils sont fixés à l'article 7 du protocole n° 2.

²¹ <https://www.parlue2022.fr/content/download/10398/file/37th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf?inLanguage=fr>

²² <https://parleu2022.cz/wp-content/uploads/2022/11/3.-38th-Bi-annual-Report-of-COSAC.pdf>

²³ Les définitions des termes figurant dans le présent paragraphe figurent dans la base de données terminologique de l'Union (IATE): <https://iate.europa.eu/home>.

²⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI\(2022\)699463_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf)

travail annuel de la Commission), quatre listes de contrôle détaillées et une autre étude. En ce qui concerne la valeur ajoutée de l'Union, deux rapports sur le coût de la non-Europe, deux évaluations de la valeur ajoutée de l'Union européenne, cinq documents sur la valeur ajoutée des politiques existantes de l'Union et trois autres publications ont été réalisés.

2.3. LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

En 2022, 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 unique²⁵, des conclusions du Conseil sur l'amélioration de la réglementation en vue d'assurer la compétitivité et une croissance durable et inclusive²⁶, 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 numérique²⁷, et des conclusions du Conseil sur les technologies des données à l'appui d'une «meilleure réglementation»²⁸.

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. En 2022, le secrétariat général du Conseil a transmis 32 avis motivés reçus au titre du protocole n° 2 et 152 avis formulés dans le cadre du dialogue politique²⁹.

2.4. LE COMITE DES REGIONS

En 2022, le Comité des régions a poursuivi ses activités en matière de subsidiarité, de proportionnalité et d'amélioration de la réglementation, guidé par les priorités pour la période de mandat 2020-2025³⁰. Celles-ci consistent à continuer à améliorer la qualité de la législation de l'Union, à mieux anticiper son impact territorial et à promouvoir le principe de subsidiarité active³¹. Elles ont été confirmées par les conclusions du rapport annuel 2022 de l'UE sur l'état des régions et des villes³² publié par le Comité des régions, qui souligne l'importance du principe

²⁵ 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.

²⁶ Document ST 6232/20 du Conseil, points 2 et 12.

²⁷ Document ST 13026/1/20 REV 1 du Conseil, points 3 et 12.

²⁸ JO C 241 du 21.6.2021, p. 13.

²⁹ 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 la note de bas de page n° 20).

³⁰ 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%3A52020XR1392>).

³¹ La notion de «*subsidiarité active*» désigne le fait que des contributions des parlements nationaux et des collectivités locales et régionales dans la phase prélegislative aident la Commission à calibrer ses propositions dans le contexte spécifique de la gouvernance multiniveaux. Voir le rapport sur la «*subsidiarité active*» de la task-force «*Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”*» : https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr_0.pdf.

³² [4739 Report State of R and C 2022 EN-N - main page.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/4739_Report_State_of_R_and_C_2022_EN-N_-_main_page.pdf) (europa.eu)

de subsidiarité dans la politique de cohésion de l'Union et le rôle clé du Comité des régions dans la promotion du débat sur la subsidiarité lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Monitoring des principes de subsidiarité et de proportionnalité

En 2022, le Comité des régions a émis 23 avis sur des propositions législatives, 31 avis sur d'autres documents ou sujets et huit résolutions. Parmi ces avis, 24 comportaient des références explicites au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou des recommandations concrètes pour améliorer ce respect. En outre, sept résolutions portaient sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité, dont les résolutions sur la conférence sur l'avenir de l'Europe (janvier 2022), sur les résultats et les suites de la conférence (juin 2022), et les deux résolutions sur le programme de travail de la Commission pour 2023 (juin et novembre-décembre 2022).

Le groupe de pilotage de la subsidiarité du Comité des régions a relevé quatre dossiers prioritaires pour le monitoring de la subsidiarité³³ et cinq autres propositions «également pertinentes» à cet égard³⁴ en 2022. Au cours de cette période, les membres du réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions ont envoyé 20 contributions à ce dernier. À la fin de l'année, le Comité des régions avait adopté ou était en train de rédiger des avis sur la plupart des initiatives recensées et déjà publiées.

Subsidiarité active et meilleure réglementation dans le contexte plus large de l'UE

Lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe, le Comité des régions s'est prononcé en faveur de la «subsidiarité active», en particulier dans ses propositions 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». Dans cette contribution, il encourageait notamment: l'utilisation systématique de la «grille» de subsidiarité élaborée par ses soins; la réalisation d'analyses d'impact territorial plus transparentes et à plus grande échelle pour évaluer l'incidence de la législation de l'Union sur les villes et les régions; l'application de la subsidiarité dans les processus de gouvernance de l'Union, comme le Semestre européen. Dans l'éventualité d'une réforme des traités, le Comité des régions a recommandé d'accorder aux parlements nationaux/régionaux et/ou au Comité des régions le droit d'initiative pour proposer ou abolir des actes législatifs de l'Union, et a proposé de donner le même statut juridique au principe de proportionnalité qu'au principe de subsidiarité.

La délégation du Comité des régions et son président de l'époque, M. Apostolos Tzitzikostas (rapporteur pour la subsidiarité dans le groupe de travail «démocratie» de la conférence sur l'avenir de l'Europe), ont contribué à formuler la recommandation principale de la conférence à cet égard, à savoir la proposition n° 40, qui dispose que «[l]a subsidiarité active et la gouvernance à plusieurs niveaux constituent des principes essentiels si l'on veut que l'Union européenne fonctionne de manière démocratique et responsable»³⁵. La proposition n° 40 avance également l'idée de «réform[er] [le Comité des régions] pour ouvrir des voies de dialogue adéquates avec les régions, les villes et les communes. Il devrait jouer un rôle plus important dans l'architecture institutionnelle lorsqu'il est question de sujets ayant des conséquences territoriales» et dispose que «[l]e recours systématique à une définition commune de la

³³ Les priorités recensées étaient les suivantes: le paquet «zéro pollution» (qui comprend des propositions relatives à la gestion intégrée de l'eau et à la qualité de l'air ambiant); le paquet «mesures climatiques» (qui prévoit la certification d'absorption du carbone et une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable); la proposition relative aux services numériques de mobilité multimodale; et la proposition relative aux organismes pour l'égalité de traitement.

³⁴ Les domaines «également pertinents» étaient les suivants: l'éducation et les compétences numériques; le revenu minimum; la stratégie européenne en matière de soins; la révision de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires; et la stratégie d'interopérabilité des pouvoirs publics de l'UE.

³⁵ Conférence sur l'avenir de l'Europe: rapport sur les résultats finaux <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?format=html&locale=en>.

subsidiarité, approuvée par toutes les institutions européennes, pourrait définir plus clairement à quel niveau (européen, national ou régional) les décisions doivent être prises».

Dans le cadre de ces recommandations, la 10^e conférence sur la subsidiarité s'est tenue le 11 novembre 2022 à Valence (Espagne)³⁶. La conférence, à laquelle ont participé le vice-président de la Commission – M. Šefčovič (par message vidéo) – et la commissaire Ferreira, en présence de membres du Parlement européen, a adopté une série de conclusions pour promouvoir davantage la notion de «subsidiarité active» au cœur du programme de l'UE en faveur d'une meilleure réglementation et pour renforcer la contribution des niveaux local et régional à une élaboration des politiques fondée sur des données probantes et à l'épreuve du temps dans l'Union. Les participants à la conférence ont recommandé d'intégrer la subsidiarité active dans les processus de gouvernance de l'Union en la matière, de confier au Comité des régions un rôle plus actif dans le monitoring de la subsidiarité ainsi qu'une fonction législative dans le cadre des grandes politiques territoriales en cas de réforme des traités.

En 2022, le Comité des régions a poursuivi plus avant ses activités en faveur d'une meilleure réglementation, certaines en partenariat avec la Commission et le Parlement européen – notamment dans le cadre de la plateforme «Prêts pour l'avenir», du réseau RegHub et de la contribution du Comité au rapport du Parlement européen sur une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation, adopté en mai 2022³⁷. Le réseau RegHub a participé à deux consultations ciblées des parties prenantes destinées à la plateforme «Prêts pour l'avenir», dont la plateforme s'est ensuite inspirée dans deux avis rédigés par des rapporteurs du Comité des régions.

Le Bureau du Comité des régions a créé le nouveau groupe de pilotage pour une meilleure réglementation et une subsidiarité active (BRASS-G) en juin 2022; officiellement lancé le 11 novembre 2022, il remplace l'ancien groupe de pilotage de la subsidiarité. Le groupe, présidé par Karl-Heinz Lambertz (BE/PSE), ancien président du Comité des régions, entend assurer «une gouvernance du CdR plus intégrée et plus rationalisée» dans le domaine de l'amélioration de la réglementation, y compris le monitoring de la subsidiarité, afin d'améliorer la cohérence, la visibilité et l'efficacité des travaux du Comité des régions et de renforcer les contacts interinstitutionnels. Le Bureau a chargé le groupe BRASS-G de s'intéresser en particulier à la question de l'évaluation de l'incidence territoriale de la législation de l'UE sur les zones rurales, dans le but de développer une approche de test rural au sein du Comité des régions.

2.5. LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

En 2022, la Cour de justice a rendu quelques arrêts en ce qui concerne l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Premièrement, la Cour de justice a clarifié le champ d'application du principe de subsidiarité, lequel, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, s'applique uniquement dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union. Cette question avait été soulevée dans le cadre du recours intenté par deux États membres concernant le règlement relatif à un régime général de conditionnalité³⁸.

³⁶ «Active Subsidiarity: Daring more EU democracy – Creating EU added value» (<https://cor.europa.eu/en/events/Pages/10th-subsidiarity-conference.aspx>).

³⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0167_FR.html

³⁸ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO L 433I du 22.12.2020, p. 1).

La Cour a considéré qu'un règlement qui comporte des règles financières fixant les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget de l'Union, au sens de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE, relève de l'exercice d'une compétence de l'Union relative à son fonctionnement, qui ne peut, par sa nature, être exercée que par l'Union elle-même. Elle a conclu que, dans un tel cas, le principe de subsidiarité ne s'appliquait pas³⁹. Par conséquent, la Commission n'était pas tenue de transmettre sa proposition de règlement aux parlements nationaux en vertu du protocole n° 2.

Le Tribunal a toutefois considéré quant à lui que le principe de subsidiarité était applicable au règlement établissant le régime de contrôle des concentrations de l'Union⁴⁰, dès lors que celui-ci se fonde pour partie sur l'article 352 du TFUE et ne relève donc pas d'un domaine de compétence exclusive de l'Union⁴¹.

Le Tribunal a rappelé que le principe de subsidiarité est composé, d'une part, d'un *critère négatif* (selon lequel les objectifs envisagés ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres) et, d'autre part, d'un *critère positif* (selon lequel ces objectifs peuvent, en raison de leurs dimensions ou de leurs effets, être mieux réalisés au niveau de l'Union). Ces deux composantes se rapportent en définitive, sous deux angles différents, à la seule et unique question de savoir s'il y a lieu d'agir à l'échelon de l'Union ou à celui des États membres pour réaliser les objectifs⁴².

Deuxièmement, dans le recours formé contre le règlement relatif à un régime général de conditionnalité, la Cour de justice a également été appelée à se prononcer sur le principe de proportionnalité. La Cour a rappelé qu'il fallait reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation qui s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base.

Dans cette affaire, il n'a pas été démontré que le législateur de l'Union avait outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont il dispose à cet égard, lorsqu'il a ainsi estimé nécessaire de pallier des risques sérieux pouvant résulter de violations des principes de l'état de droit⁴³ – risques pour la bonne gestion financière de l'UE ou pour la protection de ses intérêts financiers. En outre, la Cour a rejeté l'argument selon lequel les critères déterminant le choix et la portée des mesures à adopter n'étaient pas suffisamment précis. Elle a considéré, en particulier, que les mesures prises devaient être strictement proportionnées à l'incidence des violations constatées sur le budget de l'Union ou sur ses intérêts financiers. Compte tenu de ces considérations, la Cour a rejeté les arguments tirés d'une prétendue violation du principe de proportionnalité, ainsi que tous les autres moyens⁴⁴.

³⁹ Arrêt du 16 février 2022 dans l'affaire C-157/21, *Pologne/Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2022:98, point 241.

⁴⁰ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations») (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1).

⁴¹ Arrêt du 13 juillet 2022 dans l'affaire T-227/21, *Illumina/Commission*, ECLI:EU:T:2022:447, point 160. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice (affaire C-611/22 P).

⁴² Ibid, point 158.

⁴³ Arrêt du 16 février 2022 dans l'affaire C-157/21, *Pologne/Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2022:98, points 354 à 357.

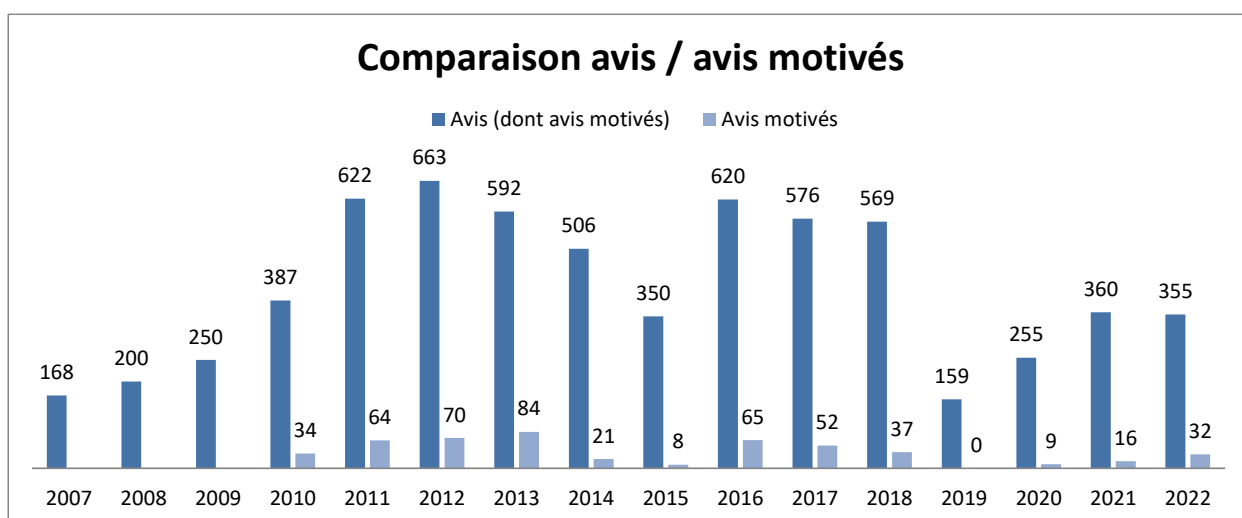
⁴⁴ Ibid, points 358 à 363. Voir également les arguments rejetés dans l'arrêt du 16 février 2022 dans l'affaire C-156/21, *Hongrie/Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2022:97, points 339 à 346.

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

3.1. VUE D'ENSEMBLE

En 2022, la Commission a reçu **32 avis motivés**⁴⁵ de la part des parlements nationaux⁴⁶. C'est beaucoup plus qu'au cours des trois années précédentes (2019-2021) et deux fois plus qu'en 2021 (voir le graphique ci-dessous). Malgré cette augmentation, la Commission a constaté que plusieurs avis motivés ne reposaient pas sur une critique précise tirée d'une violation du principe de subsidiarité, mais plutôt sur ce qui était perçu comme un manque d'analyse de la situation nationale.

Il convient également de noter que, à ce stade du mandat de l'actuelle Commission (soit depuis décembre 2019), le nombre d'avis motivés et le nombre total d'avis ont nettement diminué par rapport aux deux mandats précédents (2009-2014 et 2014-2019).



Parmi les 39 parlements ou chambres nationaux, 13 ont émis des avis motivés en 2022 (contre sept en 2021 et huit en 2020), provenant de 10 États membres. La chambre qui a émis le plus d'avis motivés était, de loin, le *Riksdag* suédois, avec 14 avis motivés, soit plus de 40 % du total. Parmi les autres chambres qui ont émis des avis motivés en 2022 figurent la *Poslanecká sněmovna* tchèque (4), le Sénat français (4), le *Folketing* danois (2) et le *Senát* tchèque, le *Bundesrat* allemand, l'*Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Országgyűlés* hongroise, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises (les deux chambres ont émis un avis motivé conjoint), la *Tweede Kamer* néerlandaise, la *Narodno Sabranie* bulgare et l'*Eduskunta* finlandaise (un avis chacune).

Les 32 avis motivés reçus en 2022 concernaient **24 propositions différentes** (voir l'annexe 1). Seules quatre propositions ont suscité plus d'un avis motivé, et aucune plus de cinq. Sur les 32 avis reçus, cinq concernaient la proposition du Parlement européen relative à une réforme du droit électoral européen, quatre la proposition de législation européenne sur la liberté des médias

⁴⁵ En vertu du protocole n° 2, tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, émettre un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Voir également la note de bas de page n° 51.

⁴⁶ Ce chiffre renvoie au nombre total d'avis présentés par des chambres parlementaires au titre du protocole n° 2. Voir également la note de bas de page n° 20 et l'annexe 1 pour la liste des documents de la Commission au sujet desquels la Commission a reçu des avis motivés.

et deux les propositions de révision de la directive⁴⁷ et du règlement⁴⁸ relatifs aux marchés du gaz et à l'hydrogène. Les autres avis motivés portaient chacun sur une proposition différente de la Commission. Sur les six grandes priorités de la Commission pour 2019-2024⁴⁹, les deux priorités qui ont suscité le plus d'avis motivés étaient «un nouvel élan pour la démocratie européenne» et «un pacte vert pour l'Europe».

La section 3.2 qui suit présente les principaux cas de propositions qui ont suscité plus d'un avis motivé.

3.2. PRINCIPAUX CAS

En réponse à la proposition de réformer le **droit électoral européen**⁵⁰, présentée par le Parlement européen au titre de l'article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, la Commission a reçu des avis motivés du *Riksdag* suédois, du *Folketing* danois, des *Eerste* et *Tweede Kamer* néerlandaises, ainsi qu'un avis conjoint des deux chambres des *Houses of the Oireachtas* irlandaises. Depuis 2017, aucune proposition individuelle n'avait suscité autant d'avis motivés représentant autant de voix (8), bien qu'on soit encore bien en deçà du seuil de déclenchement d'une «procédure du carton jaune»⁵¹.

Selon le *Riksdag* suédois, les objectifs de la proposition du Parlement européen pourraient être mieux atteints par les États membres eux-mêmes. En effet, les règles suédoises relatives aux élections européennes sont comparables à celles des élections nationales, elles sont connues des électeurs et elles permettraient de maintenir la confiance dans la fiabilité des règles existantes. Le *Riksdag* suédois et le *Folketing* danois ont tous les deux soutenu que l'organisation interne des partis politiques et le fonctionnement des campagnes électorales devraient être réglementés à l'échelon national, de manière à tenir compte des pratiques et traditions nationales. Le *Folketing* avait un point de vue similaire concernant l'abaissement de l'âge de voter à 16 ans. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont affirmé que la proposition ne fournissait aucun indicateur qualitatif ou quantitatif pour expliquer en quoi ses objectifs ne pouvaient être suffisamment atteints par les États membres. Elles ont donc conclu que la proposition ne pouvait être considérée comme conforme au principe de subsidiarité, étant donné qu'elle ne démontre pas que les résultats pourraient être mieux atteints au niveau de l'Union, et qu'elle pourrait dès lors empiéter sur un domaine de compétence nationale.

Outre ces avis motivés, la *Poslanecká sněmovna* tchèque a rejoint la position du gouvernement tchèque, qui a émis de nombreuses réserves sur le projet de règlement dans sa position cadre, et a formulé des réserves sur la plupart des dispositions proposées. En particulier, elle s'est positionnée contre: l'abaissement de l'âge de la majorité électorale à 16 ans et de l'âge minimal pour se présenter aux élections à 18 ans; la possibilité de voter par correspondance aux élections du Parlement européen; l'introduction de quotas stricts ou de listes alternées en faveur de la représentation des femmes; la création d'une circonscription paneuropéenne; la mise en place d'un nouvel organe en vue des élections. Le *Senát* tchèque a également émis des réserves sur

⁴⁷ COM(2021) 803 final.

⁴⁸ COM(2021) 804 final.

⁴⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_fr

⁵⁰ 2020/2220(INL).

⁵¹ Le seuil du «carton jaune», qui déclenche un réexamen obligatoire d'un projet d'acte législatif, est atteint lorsque les avis motivés reçus des parlements nationaux représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix qui leur sont attribuées (18 sur 54). Chaque parlement national dispose de deux voix. Dans un système bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix. Pour les projets d'actes législatifs présentés sur la base de l'article 76 du TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le seuil est d'un quart des voix (14 sur 54).

certaines changements proposés concernant le principe de subsidiarité⁵². À l'inverse, le *Bundesrat* allemand a rendu un avis largement favorable à la proposition dans le cadre du dialogue politique.

En ce qui concerne la priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la proposition de **législation européenne sur la liberté des médias**⁵³ a suscité quatre avis motivés et huit avis dans le cadre du dialogue politique, dont un avis d'initiative avant la publication de la proposition.

Dans leurs avis motivés, deux chambres ont fait état d'un non-respect des traditions culturelles nationales. L'*Országgyűlés* hongroise a estimé que la proposition de règlement conduirait à un niveau élevé d'harmonisation, ce qu'elle ne voit pas d'un bon œil compte tenu des différentes traditions au sein des États membres et de la fragmentation du marché des médias due aux spécificités linguistiques et culturelles. Le *Bundesrat* allemand a protesté contre l'atteinte excessive à la souveraineté culturelle des États membres ainsi qu'à la réglementation allemande existante (en matière de médias, la réglementation est une compétence des *Länder*). Il désapprouve également le choix d'une base juridique fondée sur le marché intérieur pour réglementer le secteur des médias en Europe. Par ailleurs, dans son avis motivé, le Sénat français a fait valoir qu'aucun critère économique ne pouvait servir à garantir la diversité des opinions et a remis en cause le choix de la base juridique ainsi que la valeur ajoutée de la législation proposée. Le *Folketing* danois a estimé que, compte tenu de leur caractère transfrontière limité, les médias pourraient être mieux réglementés au niveau national. Tous les avis motivés, à l'exception de celui du *Folketing* danois, se rejoignent sur ce point: une directive aurait été un instrument juridique plus approprié qu'un règlement.

Certains des avis émis dans le cadre du dialogue politique contenaient les mêmes objections concernant l'ingérence dans les compétences nationales relatives aux questions culturelles et le choix d'un règlement comme instrument juridique, tout en mentionnant plusieurs autres points de vue. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, par exemple, ont proposé de s'intéresser davantage à l'habileté numérique. L'*Eerste Kamer* néerlandaise a recommandé d'inclure des normes minimales en matière de conditions de travail et de sécurité de l'emploi pour les journalistes, de sorte que les journalistes indépendants soient moins vulnérables. La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques ont fait part de leurs doutes concernant la base juridique et ont souhaité que les compétences et le domaine d'activité du comité européen pour les services de médias soient clarifiés. La *Camera dei Deputati* italienne a proposé de préciser si les autorités nationales pouvaient adopter des mesures spécifiques en réponse à des conditions du marché purement nationales ou locales. Elle a également suggéré d'envisager la nécessité d'imposer des obligations de consultation préalable aux autorités et organismes de régulation nationaux.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que le caractère transfrontière et l'étendue des problèmes touchant le fonctionnement du marché intérieur des services de médias appelaient une réglementation au niveau de l'Union. Concernant la base juridique, la Commission a renvoyé aux conclusions des arrêts de la Cour de justice selon lesquelles le législateur de l'Union peut intervenir pour protéger et développer le marché intérieur dans un secteur économique donné. La Commission a ainsi considéré qu'elle avait non seulement la compétence de prendre des mesures pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, mais qu'elle était également habilitée à prendre en considération les intérêts publics légitimes de la société et la protection des droits fondamentaux. Elle a expliqué que l'article 114 du TFUE pouvait servir de base juridique – ajoutant que la proposition n'imposait aucune exigence en matière de contenus médiatiques aux

⁵² La proposition étant un projet d'acte législatif du Parlement européen, la Commission ne réagit pas aux préoccupations exprimées par les parlements nationaux.

⁵³ COM(2022) 457 final.

fournisseurs de services de médias et que les compétences en matière de réglementation du pluralisme des médias étaient reconnues et préservées. La Commission a également souligné que la proposition autorisait explicitement les États membres à adopter des règles plus détaillées dans des domaines précis rattachés à la fourniture de services de médias, respectant ainsi les traditions nationales et régionales dans le domaine de la régulation des médias.

Concernant le choix de l'instrument juridique, la Commission a expliqué qu'elle avait opté pour un règlement parce qu'il était important de conférer aux acteurs du marché des médias des droits directement applicables dans les États membres où le fonctionnement du marché des médias était fragilisé, et parce qu'elle souhaitait éviter une longue période de transposition. En ce qui concerne le comité européen pour les services de médias, la Commission a souligné que la surveillance des médias restait l'apanage des autorités nationales et que le rôle du comité se limitait à coordonner les mesures prises par les États membres. La fourniture de services transfrontières nécessitait une telle coordination et une plateforme d'échange.

En ce qui concerne la priorité «Un pacte vert pour l'Europe», chaque chambre du Parlement tchèque a émis un avis motivé sur deux des propositions relevant du paquet sur **«les marchés de l'hydrogène et du gaz décarboné»**: les **propositions de révision de la directive⁵⁴ et du règlement⁵⁵ relatifs aux marchés du gaz et à l'hydrogène**. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont également rendu un avis dans le cadre du dialogue politique sur ces deux propositions; celui-ci couvre également la proposition concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie⁵⁶.

Dans leurs avis motivés quasi identiques, les chambres tchèques ont affirmé que la Commission n'avait pas présenté d'analyses d'impact relatives à la situation dans les différents États membres. Les parlements nationaux n'ont donc pas eu la possibilité d'évaluer de façon approfondie toutes les implications des propositions au niveau national. En outre, elles ont expliqué que la Commission n'avait pas présenté d'éléments montrant que les mesures proposées pourraient être mises en place dans un délai raisonnable et à un coût raisonnable par les États membres. Elles estimaient également que la valeur ajoutée européenne des mesures choisies n'avait pas été démontrée. Enfin, les deux chambres ont exprimé des doutes sur le fait que les dispositions relatives à la dissociation des gestionnaires de réseau d'hydrogène puissent contribuer à développer efficacement le marché de l'hydrogène et ont fait part de leur crainte que les investissements dans le développement des infrastructures d'hydrogène ne soient pas encouragés.

Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont demandé de mettre davantage l'accent sur l'hydrogène d'origine renouvelable et d'accorder plus clairement et plus rapidement la priorité aux infrastructures destinées à accélérer et à encourager la production et le stockage d'hydrogène vert. Elles ont également demandé des efforts supplémentaires pour se pencher sur la question du stockage et apporter des solutions en la matière. En ce qui concerne l'hydrogène bas carbone et d'origine renouvelable, elles ont demandé à la Commission de veiller à ce que le secteur des combustibles fossiles ne soit pas maintenu sur le marché de l'hydrogène à long terme. En outre, elles ont fait valoir que le délai pour autoriser de nouveaux contrats relatifs aux combustibles fossiles devrait être considérablement raccourci de sorte que les pays soient encouragés à passer rapidement aux énergies renouvelables.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que, vu son niveau de détail, l'analyse d'impact accompagnant le document donnait suffisamment d'informations sur l'incidence globale de la législation proposée. Compte tenu du caractère émergent de l'économie de l'hydrogène et des

⁵⁴ COM(2021) 803 final.

⁵⁵ COM(2021) 804 final.

⁵⁶ COM(2021) 805 final.

incertitudes liées aux évolutions du marché, il ne serait ni possible ni intéressant de donner une quantification plus détaillée des incidences. Néanmoins, la Commission a souligné que l'étude qui accompagne le règlement relatif à l'hydrogène contenait une évaluation des caractéristiques des marchés régionaux de l'hydrogène. Qui plus est, la Commission a insisté sur le fait qu'un paysage réglementaire fragmenté marqué par des différences d'accès au réseau entre les États membres pouvait entraver les échanges transfrontaliers d'hydrogène et risquait de retarder l'émergence d'une chaîne d'approvisionnement européenne en hydrogène.

En ce qui concerne les règles proposées pour la dissociation des réseaux d'hydrogène, forte de son expérience dans les secteurs du gaz et de l'électricité, la Commission a estimé qu'il était nécessaire et approprié de séparer le transport d'énergie par le réseau de la production et de la vente d'énergie. Enfin, la Commission a rappelé qu'une approche similaire pour les tarifs transfrontaliers était appliquée avec succès au transport transfrontalier d'électricité depuis 2004. La Commission a également expliqué que le développement de l'hydrogène d'origine renouvelable restait la priorité de l'Union. Elle a toutefois reconnu qu'à court et à moyen terme, l'hydrogène bas carbone et le captage et le stockage du carbone pourraient encore s'avérer nécessaires, dans une certaine mesure. En ce qui concerne le calendrier, la Commission a déclaré que, dans le cadre de l'analyse d'impact, l'année 2049 était apparue comme l'option la plus efficace sur le plan des coûts, compte tenu des incidences économiques et environnementales, ainsi que de l'efficacité de la mesure.

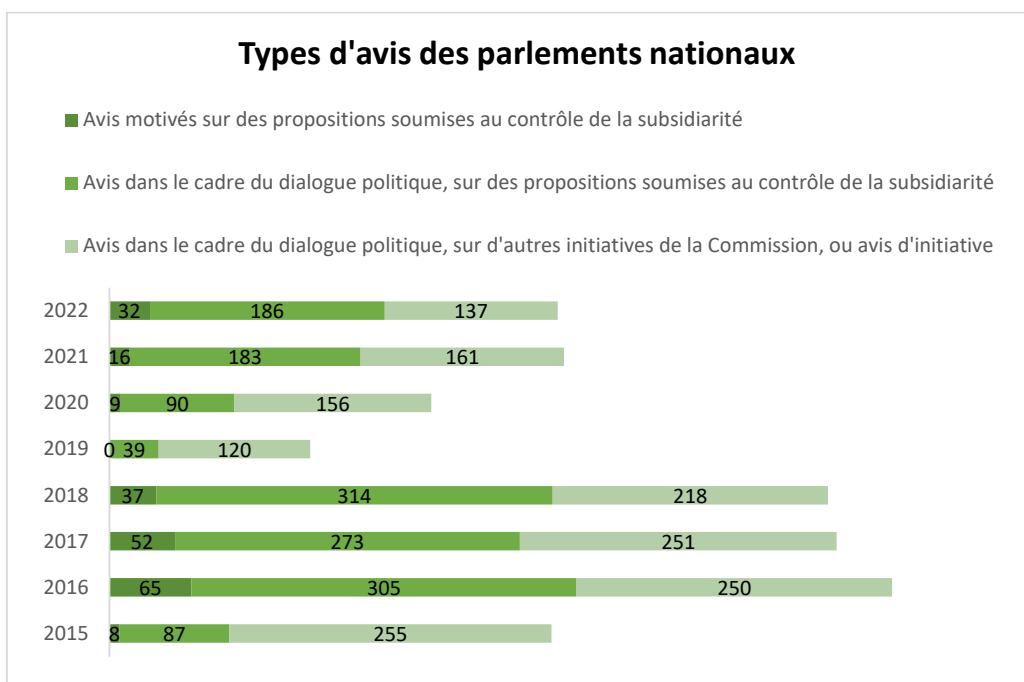
4. DIALOGUE POLITIQUE ECRIT AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Outre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité ancré dans le protocole n° 2, les relations de la Commission avec les parlements nationaux comprennent également 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 sur tout sujet qu'ils souhaitent aborder de leur propre initiative. Le dialogue politique oral (décrit à la section 5) est également concerné.

4.1. OBSERVATIONS GENERALES

En 2022, les parlements nationaux ont adressé **355 avis** à la Commission, pratiquement autant que l'année précédente (360 avis). Ce chiffre, d'une part, confirme la tendance selon laquelle le nombre d'avis émis par les parlements nationaux culmine généralement vers la moitié du mandat de la Commission et, d'autre part, montre que le nombre d'avis reçus jusqu'à présent au cours de l'actuel mandat (2019-2024) est nettement inférieur aux chiffres enregistrés à la moitié des deux mandats précédents⁵⁷.

⁵⁷ 569 avis en 2018, 576 en 2017 et 620 en 2016.



Sur ces 355 avis, 218 (61,4 %) concernaient des propositions législatives qui ont été soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité⁵⁸. Les 137 avis restants (38,6 %) concernaient principalement des initiatives non législatives, telles que des communications, ou étaient des avis d'initiative ne se rapportant pas directement à une initiative de la Commission. Ce chiffre est inférieur, tant en termes absolus qu'en termes relatifs, à celui des deux années précédentes. Cela montre que les parlements nationaux ont concentré leur analyse des initiatives de la Commission sur les projets d'actes législatifs soumis au contrôle de la subsidiarité, une tendance typique des années d'un mandat de la Commission au cours desquelles un nombre élevé de propositions législatives est enregistré.

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

4.2. PARTICIPATION ET PORTEE

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 279 avis, soit 79 %** du total, ce qui correspond à la moyenne de ces dernières années⁵⁹. Le nombre de parlements ou chambres nationales qui n'ont émis aucun avis a légèrement diminué⁶⁰, passant de huit à sept chambres⁶¹ (sur un total de 39). Cela signifie que cinq États membres⁶² (autant que l'année précédente, mais pas les mêmes États) – représentant moins d'un cinquième du total – n'ont pas participé au dialogue politique écrit en 2022. Dans l'ensemble, ces chiffres montrent une

⁵⁸ Pour de plus amples informations sur le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique, voir https://commission.europa.eu/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.

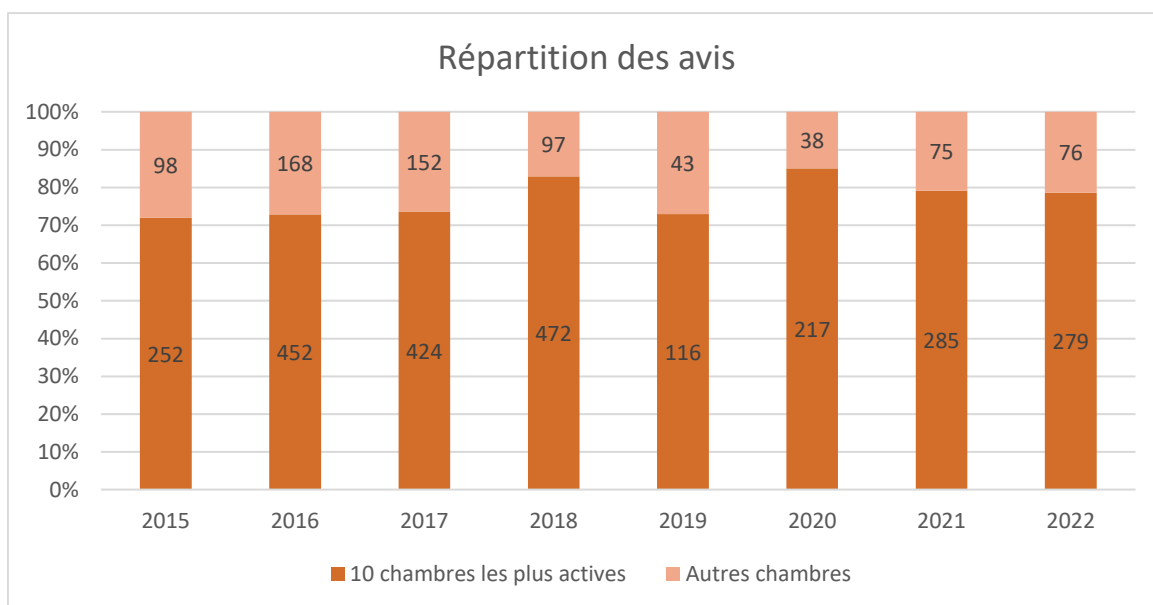
⁵⁹ 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

⁶⁰ Huit en 2021, 12 en 2020, 17 en 2019 et 10 en 2018.

⁶¹ Voir l'annexe 3.

⁶² Les parlements nationaux d'Estonie, de Grèce, de Chypre, de Lettonie et de Malte.

participation stable des parlements nationaux au contrôle de la subsidiarité et au dialogue politique (voir également le graphique ci-dessous, qui donne la répartition des avis entre les 10 chambres les plus actives et les autres chambres).



Les 10 parlements ou chambres nationaux qui ont envoyé le plus grand nombre d'avis en 2022 sont les suivants: le *Senát* tchèque (58 avis), les *Cortes Generales* espagnoles (46 avis), la *Camera Deputaților* roumaine (33 avis), la *Poslanecká sněmovna* tchèque (30 avis), le *Bundesrat* allemand (30 avis), l'*Assembleia da República* portugaise (19 avis), le *Riksdag* suédois (18 avis), le *Senat* roumain (17 avis), le Sénat français (15 avis) et la *Camera dei Deputati* italienne (13 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, la *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, l'*Országgyűlés* hongroise, le *Sejm* et le *Senat* polonais et la *Národná Rada* slovaque ont été particulièrement actifs s'agissant de l'envoi d'avis d'initiative conjoints. L'Assemblée nationale française a été très active pour ce qui est d'envoyer des avis d'initiative séparément.

4.3. PRINCIPAUX SUJETS DES AVIS DANS LE DOMAINE DU DIALOGUE POLITIQUE

En ce qui concerne les initiatives individuelles, les propositions qui ont suscité le plus grand nombre d'avis de la part des parlements nationaux sont les propositions de **législation européenne sur la liberté des médias** (12 avis), de règlement concernant une **utilisation des pesticides compatible avec le développement durable** (neuf avis), de directive relative à **l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme** (huit avis) et la proposition du Parlement européen de réforme du **droit électoral européen** (huit avis). Dans cinq avis sur le **programme de travail de la Commission pour 2022**, les parlements nationaux ont indiqué à la Commission leurs propres priorités pour 2022.

L'annexe 3 énumère les initiatives individuelles de la Commission qui ont donné lieu à au moins cinq avis, tandis que les sections suivantes présentent un aperçu de la situation en lien avec les six grandes priorités de la Commission.

Priorité «Un pacte vert pour l'Europe»

En ce qui concerne les **paquets de propositions**, deux stratégies relevant de la priorité «Un pacte vert pour l'Europe» ont reçu la plus grande attention en 2022: la **stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030** (13 avis) et la **stratégie de mobilité durable et intelligente** (11 avis). Dans le cadre de cette même priorité, la **stratégie pour une vague de rénovations** a également suscité un grand nombre d'avis (5).

S'agissant de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, les parlements nationaux ont donné leur avis sur la proposition de règlement concernant une **utilisation des pesticides compatible avec le développement durable**⁶³ (trois avis⁶⁴, équivalant à huit car l'un était signé par six chambres, et un avis motivé⁶⁵) et sur la proposition de **règlement relatif à la restauration de la nature**⁶⁶ (quatre avis et un avis motivé).

Deux chambres ont soutenu que la proposition de **règlement concernant une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable** ne respectait pas le principe de subsidiarité. Elles ont fait valoir que l'utilisation réduite des produits phytosanitaires prévue dans la proposition avait fait l'objet d'une analyse d'impact insuffisamment détaillée, qui ne tenait pas compte des différentes situations de départ et des circonstances propres aux États membres. Elles ont ajouté qu'il existait déjà, au niveau national, des objectifs contraignants en faveur d'une extension de la superficie agricole utilisée consacrée à l'agriculture biologique, prévue dans la proposition. Pour ce qui est de la proportionnalité, une chambre a déclaré que, malgré l'objectif déclaré de la proposition consistant à mettre à jour les règles existantes, la proposition ajoutait plusieurs règles (sur les registres de données et les dispositions propres à une culture, par exemple), allant ainsi à l'encontre du principe de proportionnalité. Les autres questions soulevées concernaient: i) le changement de méthode pour la fixation d'objectifs de réduction inférieurs à ceux fixés dans la stratégie «De la ferme à la table»; ii) la nécessité de laisser aux États membres une certaine marge de manœuvre pour fixer leurs propres objectifs de réduction contraignants; iii) la reconnaissance des différentes situations de départ et des circonstances propres aux États membres; et iv) la nécessité de tenir compte des conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que la proposition respectait le principe de subsidiarité en ce que: i) elle n'obligeait pas les États membres à adopter des objectifs juridiquement contraignants ou des objectifs spécifiques en matière d'agriculture biologique; ii) il était plus approprié d'élaborer cette stratégie au niveau de l'Union plutôt qu'au niveau national; et iii) chaque État membre pouvait choisir différentes méthodes pour atteindre les objectifs. La Commission a également expliqué que la proposition respectait le principe de proportionnalité, puisque la nécessité d'améliorer les données de surveillance ainsi que l'application et l'exécution de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures figurait parmi les principales conclusions de l'évaluation de la directive de 2009. En outre, la Commission a fait observer que, comme le montre la grille de subsidiarité accompagnant la proposition adoptée, la conformité de toutes les politiques avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité avait été examinée et expliquée en détail avant l'adoption de la proposition. En réponse à la prétendue absence d'analyse d'impact, la Commission a apporté aux parlements nationaux la confirmation qu'une analyse d'impact complète avait été réalisée, exactement comme le prévoit le programme de la Commission pour une meilleure réglementation.

⁶³ COM(2022) 305 final.

⁶⁴ *Országgyűlés* hongroise, *Senát* tchèque et un avis conjoint émis par l'*Országgyűlés* hongroise, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Senát* tchèque, la *Národná Rada* slovaque, le *Sejm* polonais et le *Senat* polonais.

⁶⁵ *Riksdag* suédois.

⁶⁶ COM(2022) 304 final.

La Commission a également expliqué qu'elle n'avait pas pu évaluer pleinement les différentes situations de départ et circonstances propres aux États membres dans l'analyse d'impact, en raison de la disponibilité limitée des données, mais qu'elle participait néanmoins activement à des discussions concernant d'autres méthodes, au besoin.

La **proposition de règlement relatif à la restauration de la nature** a suscité cinq avis (dont un avis motivé)⁶⁷. La plupart des parlements nationaux ont convenu de la nécessité globale de restaurer les écosystèmes. Un parlement a néanmoins fait état d'une violation du principe de subsidiarité. Il a relevé une ingérence excessive dans les compétences nationales en matière de sylviculture et a estimé qu'une réglementation détaillée sur l'affectation des terres agricoles et la sylviculture constituait une violation du principe de proportionnalité. Deux autres chambres ont attiré l'attention sur les coûts de mise en conformité élevés et la marge de manœuvre limitée des États membres.

Dans ses réponses, la Commission a souligné qu'il était nécessaire d'adopter des règles et des obligations au niveau de l'UE en raison de l'ampleur et de la nature transfrontière de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes. Elle a également rappelé que l'Union avait certaines compétences en matière de sylviculture, concernant le climat et l'environnement par exemple, comme l'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne. C'est pourquoi elle avait proposé la première législation complète du genre, fixant des objectifs juridiquement contraignants pour restaurer la biodiversité et les écosystèmes. La Commission a souligné que l'approche proposée permettrait de tenir compte de la variété des conditions naturelles et géographiques présentes dans l'UE, des différentes conditions dans lesquelles se trouvent les écosystèmes des États membres ainsi que des différentes situations de départ pour la restauration, et que les États membres gardaient une grande marge de manœuvre pour définir les détails précis de leurs plans nationaux de restauration.

En ce qui concerne la stratégie de mobilité durable et intelligente, la **communication sur le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine**⁶⁸ a suscité cinq avis et la **révision du règlement sur le réseau transeuropéen de transport**⁶⁹ a suscité cinq avis et un avis motivé.

Les cinq avis⁷⁰ sur le nouveau **cadre de l'UE pour la mobilité urbaine** étaient favorables à l'initiative, soulignant sa contribution aux transitions verte et numérique, et en particulier à la réduction des émissions et à la réalisation des objectifs climatiques. Les avis ont recensé de bonnes manières d'utiliser ce cadre en faveur de la transition: i) le paquet «Ajustement à l'objectif 55»; ii) le programme de financement du mécanisme pour l'interconnexion en Europe; iii) le lien entre mobilité et aménagement du territoire; iv) une régulation de l'accès des véhicules plus efficace, qui respecte le principe de subsidiarité; v) l'éducation, les compétences et les aspects sociaux; et vi) la promotion des transports en commun et du vélo. Les questions soulevées concernaient les indicateurs et les charges liées à la collecte des données et aux plans nationaux; les risques de «précarité en matière de mobilité», liés à l'accessibilité financière et à l'inclusivité; et l'importance d'inclure les zones rurales.

Dans ses réponses, la Commission a réexpliqué que le nouveau cadre visait à faciliter la transition vers une mobilité urbaine sûre, accessible, inclusive, intelligente, résiliente et à émissions nulles. Les propositions du paquet «Ajustement à l'objectif 55» contiennent également des outils pour une mobilité durable, sans négliger les aspects sociaux. Tout en insistant sur le

⁶⁷ *Riksdag* suédois, *Eduskunta* finlandaise, *Assembleia da República* portugaise, *Senát* et *Poslanecká sněmovna* tchèques.

⁶⁸ COM(2021) 811 final.

⁶⁹ COM(2021) 812 final.

⁷⁰ *Bundesrat* allemand, Assemblée nationale française, *Senát* et *Poslanecká sněmovna* tchèques, *Camera Deputaților* roumaine.

caractère non contraignant du cadre, la Commission a expliqué que les mesures en faveur d'une mobilité urbaine durable (par exemple, l'adoption d'un plan et la collecte de données) dans les 424 plus grandes villes de l'Union étaient décrites dans la proposition de révision du règlement sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Elle a souligné qu'elle exhortait depuis longtemps (soutenue en ce sens par la Cour des comptes européenne)⁷¹ les États membres à collecter des données d'une qualité suffisante et à mettre en œuvre des plans de mobilité urbaine durable. Elle a rappelé combien il lui importait de parvenir à une connectivité adéquate, qui inclurait les zones rurales, périurbaines et éloignées⁷². Elle a également mentionné les études à venir sur la régulation de l'accès des véhicules et la précarité en matière de mobilité, l'élaboration d'une recommandation de la Commission sur les programmes nationaux de soutien à la planification de la mobilité urbaine dans les régions et les villes ainsi que les récentes recommandations du Conseil relatives à une transition équitable⁷³, aux comptes de formation individuels⁷⁴ et aux microcertifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité⁷⁵.

Dans un avis motivé concernant la **révision du règlement sur le réseau transeuropéen de transport**, une chambre a fait valoir que plusieurs dispositions proposées ne respectaient pas le principe de subsidiarité. Selon cette chambre, elles empiéteraient sur les compétences des États membres en matière de programmation, sur le modèle de gouvernance qui consiste à diriger les projets transfrontaliers au moyen d'actes d'exécution et sur l'obligation d'adopter des plans de mobilité urbaine durable et d'entretenir les infrastructures de transport. Plusieurs chambres ont indiqué être globalement favorables à cette initiative, en particulier à l'ambition de l'Union de développer un réseau ferroviaire à grande vitesse très performant. Une chambre a souligné l'importance du principe de proportionnalité et a demandé une évaluation de la définition du réseau RTE-T, en particulier en ce qui concerne ses nœuds. Une autre chambre a réclamé des clarifications sur le financement prévu en faveur du transfert modal vers le rail et du développement de la navigation intérieure et a demandé que le pilotage et le suivi des principaux projets soient plus rigoureux. Une troisième chambre a fait observer que les exigences proposées concernant les infrastructures ferroviaires étaient ambitieuses, a demandé que les dispositions sur les nœuds urbains respectent la répartition des pouvoirs nationaux et a déclaré craindre que les obligations (d'entretien des infrastructures, par exemple) alourdissent les charges administratives. Une quatrième chambre était favorable à la révision, tout en soulignant les désavantages possibles d'une plus petite superficie des zones d'attraction des réseaux de transport.

Dans ses réponses, la Commission a reconnu que l'élaboration et la mise en œuvre des plans et des programmes nationaux relevaient de la responsabilité des États membres. Elle a néanmoins souligné que des efforts collectifs importants s'imposaient pour atteindre les objectifs ambitieux d'un réseau de transport véritablement européen (une action clé du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie de mobilité durable et intelligente). La Commission a expliqué que la proposition visait à aligner davantage la planification nationale sur la politique des transports de l'Union et à fournir des orientations, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante en ce qui concerne la

⁷¹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 06/2020 – Mobilité urbaine durable dans l'UE: pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres.

⁷² Ainsi qu'elle l'a souligné dans la stratégie de mobilité durable et intelligente, COM(2020) 789 final, et dans la vision à long terme pour les zones rurales de l'UE, COM(2021) 345 final.

⁷³ Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, 2022/C 243/04.

⁷⁴ Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 relative aux comptes de formation individuels, 2022/C 243/03.

⁷⁵ Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 sur une approche européenne des microcertifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité, 2022/C 243/02.

planification de la mobilité urbaine durable et l'entretien des infrastructures. Elle a fait observer qu'il était tout à fait conforme aux articles 170 à 172 du TFUE d'imposer aux États membres – au moyen d'actes d'exécution – de créer un organisme unique responsable de la construction et de la gestion des projets. En effet, seraient concernés les projets d'intérêt commun de nature transfrontière, ce qui sort donc du cadre national.

Quoi qu'il en soit, l'inclusion de tronçons ou de nœuds dans le réseau devrait en toutes circonstances être approuvée par l'État membre concerné. Concernant le transport ferroviaire, la Commission a donné les détails du financement mis à disposition pour la période 2021-2027 en faveur d'une plus grande utilisation du transport ferroviaire (quelque 80 milliards d'EUR pourraient être libérés, en plus des possibilités offertes par la Banque européenne d'investissement et InvestEU) et du développement de la navigation intérieure (ainsi qu'il est expliqué dans le plan d'action NAIADES III de la Commission⁷⁶).

Dans le cadre de la **stratégie pour une vague de rénovations**, la révision de la **directive sur la performance énergétique des bâtiments**⁷⁷ a également fait l'objet d'une grande attention des parlements nationaux, suscitant un avis motivé⁷⁸ et quatre avis émis dans le cadre du dialogue politique⁷⁹.

Dans un avis motivé, un parlement national a fait valoir que les objectifs (réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie finale des bâtiments d'ici à 2030 et parvenir à la neutralité climatique à l'échelle de l'UE en 2050) pourraient être atteints de manière plus systématique et plus efficace au niveau des États membres. Plusieurs autres chambres ont souligné qu'il faudrait tenir compte des circonstances nationales ou régionales. Certaines ont recommandé de laisser les États membres définir les limites des classes d'efficacité énergétique et décider de leur propre trajectoire vers un parc immobilier neutre pour le climat, en accord avec leurs conditions-cadres nationales et leurs propres caractéristiques. Une chambre a également demandé que le principe de rénovation énergétique des bâtiments existants s'applique aux bâtiments les moins performants et a souhaité des changements dans la méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que, sans des efforts coordonnés et efficaces au niveau de l'Union, la décarbonation des bâtiments entraînerait une répartition injuste de la charge et aurait des répercussions sous la forme de coûts plus élevés liés à la consommation énergétique et à la réduction des gaz à effet de serre dans toute l'Union. Elle a expliqué que l'Union avait un rôle crucial à jouer pour que le cadre réglementaire atteigne des niveaux d'ambition comparables et soit uniformément respecté. Selon la Commission, en ce qui concerne la transformation progressive du parc immobilier, la proposition a réussi à trouver un bon équilibre entre mesures à l'échelle de l'Union et politiques nationales et laisse suffisamment de latitude aux niveaux national, régional et local. Concernant les autres aspects, la Commission a rappelé que les États membres pouvaient exempter certains bâtiments du patrimoine culturel des normes minimales en matière de performance énergétique, mais que de telles exigences étaient nécessaires.

Priorité «Promotion de notre mode de vie européen»

Dans le cadre de la priorité «Promotion de notre mode de vie européen», les trois propositions présentées ci-dessous ont suscité un grand intérêt de la part des parlements nationaux.

⁷⁶ COM(2021) 324 final.

⁷⁷ COM(2021) 802 final.

⁷⁸ *Eduskunta* finlandaise.

⁷⁹ *Bundesrat* autrichien, *Bundesrat* allemand, *Senát* tchèque et *Senato della Repubblica* italien.

La Commission a reçu cinq avis⁸⁰ sur la proposition de **règlement relatif aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile**⁸¹, dont la plupart abordaient également la **révision du code frontières Schengen**⁸². Deux chambres ont souligné que la lutte contre la migration illégale et le trafic de migrants devait être en tête des priorités de la politique de l'UE en matière d'asile et de migration. Elles ont également insisté sur la nécessité de décrire précisément les raisons d'introduire une protection temporaire aux frontières intérieures de l'Union en dernier recours, ainsi que les procédures pour ce faire. Elles ont rappelé à la Commission qu'il était important qu'elle écoute les pays concernés lorsqu'elle prépare des initiatives dans les domaines de la migration et de l'asile et qu'elle s'efforce de faire face aux situations d'instrumentalisation. De même, une autre chambre a demandé que les instruments soient clairement définis et que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures soit accompagnée d'autres mesures. Une quatrième chambre a transmis des questions sur le lien entre les règles de Schengen et les questions liées aux droits fondamentaux et la restriction des flux migratoires.

Dans ses réponses, la Commission a reconnu que les avis des États membres concernés par l'instrumentalisation des migrants devaient être pleinement pris en considération. Elle a signalé qu'elle avait rationalisé les dispositions existantes et a attiré l'attention sur les garanties existantes offertes par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission a rappelé que faciliter l'entrée, le transit ou le séjour irrégulier constituait un délit en vertu du droit de l'Union et que les États membres devaient infliger des sanctions adéquates. La Commission a affirmé sa détermination à faire respecter les garanties prévues actuellement dans le code frontières Schengen. Elle a également affirmé que les contrôles de police opérationnels dans les zones frontalières devaient être réalisés de manière proportionnée et ne pouvaient pas devenir des contrôles aux frontières déguisés ni nuire de manière disproportionnée à la circulation transfrontalière.

Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour une lutte plus efficace contre les abus sexuels sur enfants, la Commission a adopté une proposition de **règlement pour combattre les abus sexuels sur enfants en ligne**⁸³, qui a suscité cinq avis⁸⁴. Une chambre a considéré qu'il était crucial de trouver un équilibre entre la prévention des abus sexuels sur enfants et la protection du droit à la vie privée, soulignant que le droit à la protection des communications chiffrées devait être respecté. De même, une autre chambre a rappelé que la liberté d'expression, la communication et la liberté des médias sont des biens collectifs absolus protégés par le droit constitutionnel. Elle a également souligné que la compétence dans le domaine de la régulation des médias appartenait aux États membres. Une autre chambre a envoyé plusieurs questions, posées par différents groupes politiques de gauche, et a soulevé une objection fondamentale contre l'examen de toutes les communications, arguant qu'il s'agissait d'une intrusion grave dans la vie privée.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que la proposition présentait la détection comme une mesure de dernier recours et que la Commission ne collecterait et ne traiterait aucune donnée. Les fournisseurs auraient l'ordre de détecter les abus sexuels sur enfants en ligne seulement lorsque, malgré les mesures d'atténuation adoptées, il subsisterait un risque important que le service en question soit utilisé à des fins d'abus sexuels sur enfants. La Commission a

⁸⁰ *Senat roumain, Senát et Poslanecká sněmovna tchèques, Eerste Kamer néerlandaise et Cortes Generales espagnoles.*

⁸¹ COM(2021) 890 final.

⁸² COM(2021) 891 final.

⁸³ COM(2022) 209 final.

⁸⁴ *Poslanecká sněmovna tchèque, Bundesrat allemand, Eerste Kamer néerlandaise, Assembleia da República portugaise et Cortes Generales espagnoles.*

signalé qu'elle cherchait à maintenir un équilibre équitable entre tous les droits fondamentaux en jeu et à réduire autant que possible l'atteinte au droit des utilisateurs à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Elle a prévu des garanties complémentaires et n'autorisera pas la collecte d'informations à des fins de profilage des utilisateurs ou d'obtention d'informations abusives sur leur vie privée.

Priorité «Une Europe adaptée à l'ère du numérique»

Dans le cadre de la priorité «Une Europe adaptée à l'ère du numérique», la proposition relative à **l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme**⁸⁵ a suscité les avis de huit chambres⁸⁶ (dont un avis motivé et deux avis portant également sur la communication intitulée «De meilleures conditions de travail pour une Europe sociale plus forte»⁸⁷). Dans l'avis motivé, la chambre a critiqué l'ingérence excessive dans les marchés du travail nationaux, qui nuit à l'autonomie des partenaires sociaux, et s'est opposée à une définition du terme «salarié» au niveau de l'Union. La plupart des chambres ont demandé plus de précisions sur le champ d'application et la différence entre les catégories de véritables indépendants et les salariés. Elles ont prévenu que si les travailleurs des plateformes se voyaient octroyer le statut de salarié, le nombre de litiges pourrait augmenter dans les États membres et les gestionnaires de plateformes pourraient se trouver confrontés à d'importants problèmes juridiques et financiers. En outre, les parlements nationaux ont prévenu qu'une réglementation excessive du travail via une plateforme risquait d'alourdir la charge administrative des plateformes et d'encourager celles-ci à réduire la disponibilité des services offerts aux utilisateurs de même que les possibilités d'emploi dans certains États membres. Une chambre a remis un avis favorable et a particulièrement salué la protection garantie même en l'absence d'un contrat de travail.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que la proposition respectait les modèles de marchés du travail nationaux et avait pour but d'améliorer les conditions de travail en garantissant aux travailleurs des plateformes la bonne qualification, qui leur permettrait de bénéficier des droits existants dont ils devraient jouir en tant que «travailleurs». La Commission a signalé que les véritables indépendants pourraient bénéficier des libertés et de l'autonomie que confère ce statut et qu'elle ne cherchait pas à imposer un concept de «travailleur» au niveau de l'Union. Par ailleurs, elle a souligné que des critères clairs apporteraient une plus grande sécurité juridique aux plateformes et à leurs travailleurs, et que les plateformes seraient en mesure de s'adapter aux nouvelles règles sans perdre leur compétitivité sur le marché de l'Union.

Priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne»

Dans le cadre de la grande priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la **révision de la directive sur la criminalité environnementale**⁸⁸ a suscité cinq avis⁸⁹ (dont un motivé). Un parlement national a considéré que la proposition allait à l'encontre du principe de subsidiarité, en raison des règles relatives aux sanctions supplémentaires, en particulier l'interdiction temporaire de se présenter à des fonctions électives ou publiques. De même, une autre chambre a fait valoir que les traités ne prévoyaient pas l'introduction de nouveaux types de sanctions pénales qui n'existaient pas dans le droit de tous les États membres. Cette même chambre a également demandé que les définitions d'infractions pénales permettent de

⁸⁵ COM(2021) 762 final.

⁸⁶ Cortes Generales espagnoles, Riksdag suédois, Poslanecká sněmovna et Sénat tchèques, Senato della Repubblica italien, Senat roumain, Camera dei Deputati italienne et Sénat français.

⁸⁷ COM(2021) 761 final.

⁸⁸ COM(2021) 851 final.

⁸⁹ Riksdag suédois, Sénat tchèque, Houses of the Oireachtas irlandaises, Bundesrat allemand et Cortes Generales espagnoles.

sanctionner les cas moins graves comme des infractions administratives. Elle a également demandé que les niveaux minimaux proposés pour les peines maximales d'emprisonnement et les délais de prescription proposés ne portent pas atteinte à la classification systématique dans les codes pénaux des États membres. Le manque de précision de certaines définitions, faisant craindre que leur application en soit moins efficace, a également été évoqué. Une autre chambre a salué l'objectif visant à garantir des types de sanctions et de peines efficaces, dissuasifs et proportionnés pour les crimes environnementaux, mais a pointé les conséquences importantes sur la durée des procédures de planification et d'approbation, en contradiction avec les instruments d'accélération existants ou éventuellement nouveaux dans le droit national en matière d'environnement et de permis.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué qu'elle s'inspirait du principe général selon lequel les criminels condamnés ne devraient pas être éligibles à une fonction élective ou publique, un principe bien intégré dans de nombreux systèmes juridiques nationaux. Elle a renvoyé au TFUE, qui permet de fixer des règles minimales en matière de sanctions pénales dans une directive. En ce qui concerne les niveaux minimaux proposés pour les peines maximales d'emprisonnement, ils correspondent à la gravité de la criminalité environnementale, qui a commencé à mettre en danger la vie sur la planète. La durée des délais de prescription tient compte du fait que le crime environnemental n'est souvent détecté que bien longtemps après qu'il a été commis. La Commission a également précisé que sa proposition ne compromettrait pas les possibilités d'accélérer les procédures de permis.

À l'instar des années précédentes, plusieurs parlements nationaux⁹⁰ ont analysé le **programme de travail de la Commission**⁹¹. Dans l'ensemble, dans tous leurs avis, ces parlements ont apporté leur soutien aux priorités et aux prochaines initiatives de la Commission. Quatre chambres ont évoqué les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et demandé à la Commission de placer cette question au centre de ses initiatives.

Dans ses réponses, la Commission a évoqué le plus large ensemble de mesures restrictives qu'elle ait jamais adopté, visant le système financier de la Russie, ses industries de pointe et ses élites. Elle a également pointé le fait que l'Union coordonnait de près ces mesures aux côtés de ses partenaires et alliés, dont l'OTAN, le G7, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, la Norvège, la Corée du Sud, le Japon et l'Australie. Elle a aussi mentionné les initiatives en cours pour mettre fin à la dépendance de l'Union vis-à-vis des combustibles fossiles russes, résoudre la crise de l'énergie et mener la transition verte, tout en continuant de limiter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

⁹⁰ Le *Hrvatski Sabor* croate, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le Sénat français, le *Seimas* lituanien et l'*Assembleia da República* portugaise ont envoyé des avis en 2022, et le *Riksdag* suédois en a envoyé un à la fin de 2021.

⁹¹ COM(2021) 645 final. Dans son avis de décembre 2021, le *Riksdag* suédois a soutenu les six grandes ambitions de la Commission de même que les initiatives relatives au renforcement de l'état de droit, au marché intérieur et à la prospective. Il a mentionné les compétences nationales dans le domaine de la défense. De plus, il a exprimé un intérêt particulier pour le programme REFIT et a demandé des informations plus complètes sur les initiatives REFIT. La Commission a répondu que son tableau de bord REFIT en ligne donnait un aperçu des initiatives de simplification et de leur statut, et a également renvoyé à sa plateforme «Prêts pour l'avenir». En ce qui concerne la défense, la Commission a fait observer que les travaux concernant la politique de défense européenne avaient pour objectif premier de donner à la capacité de défense commune de l'Union les moyens d'agir, de garantir une plus grande interopérabilité des produits liés à la défense et de renforcer l'efficacité des dépenses en faveur de la recherche dans toute l'Union.

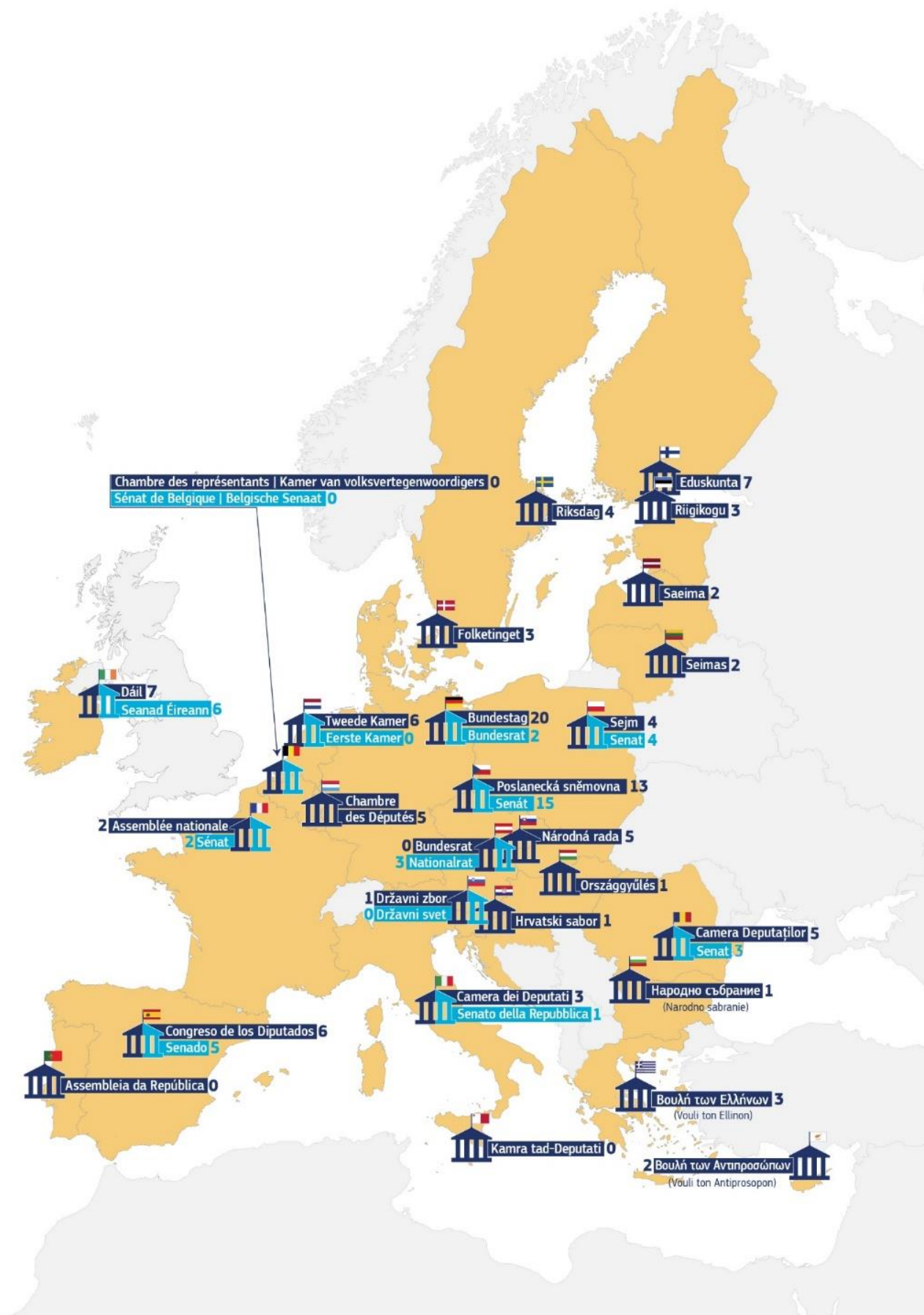
5. CONTACTS, VISITES, REUNIONS, CONFERENCES ET AUTRES ACTIVITES

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 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.

En 2022, les membres de la Commission ont participé à 147 visites auprès des parlements nationaux et réunions avec les délégations des parlements nationaux, touchant presque tous les parlements et chambres nationaux. Ce chiffre est plus élevé que lors des trois années précédentes (130 en 2021, 101 en 2020, et 55 en 2019). La Commission a également reçu un nombre croissant de visites de groupes de représentants de différents parlements nationaux.

**Nombre de visites de membres de la Commission auprès des parlements nationaux/
de réunions de membres de la Commission avec des parlements nationaux en 2022 (total
pour tous les États membres: 147)**



Réunions et conférences interparlementaires

En ce qui concerne les réunions et conférences interparlementaires⁹², l'année 2022 a vu le retour aux réunions physiques après les restrictions imposées par la pandémie de COVID-19. Les membres de la Commission ont ainsi participé:

- à la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC)⁹³;
- à la Semaine parlementaire européenne⁹⁴;
- au groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol⁹⁵;
- à diverses conférences interparlementaires (CIP)⁹⁶ et réunions interparlementaires de commissions (RIPC)⁹⁷.

Lors de la première réunion régulière de l'année entre les présidents de la COSAC, qui s'est tenue les 13 et 14 janvier au Sénat français en format hybride, un processus de réflexion a été lancé au sein des parlements nationaux, répartis en deux groupes de travail: l'un sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union, l'autre sur les valeurs européennes et l'état de droit.

La LXVII^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue à Paris du 3 au 5 mars, a été éclipsée par la guerre d'agression que la Russie venait de lancer contre l'Ukraine; les priorités de la présidence française y ont néanmoins été abordées, tout comme le plan de relance pour l'Europe, le changement climatique et la transition énergétique, et la conférence sur l'avenir de l'Europe, le débat sur l'Ukraine dominant l'ordre du jour. Dans un message vidéo de la présidente von der Leyen et un discours d'orientation de la vice-présidente Šuica (coprésidente de la

⁹² Pour de plus amples informations, 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>.

⁹³ 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). Pour de plus amples informations, voir <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

⁹⁴ 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. Organisée sur le thème de la «Gouvernance économique de l'UE d'un point de vue parlementaire» en 2022, elle s'est tenue les 15 et 16 mars et a consisté en une séance plénière lors de laquelle la présidente von der Leyen a prononcé une allocution principale par vidéo, une séance plénière sur les ressources propres de l'Union, une séance plénière sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance (lors de laquelle le commissaire Gentiloni a pris la parole en introduction) et une conférence de haut niveau sur la facilité pour la reprise et la résilience.

⁹⁵ Il a tenu ses 10^e et 11^e réunions le 28 février à Paris et le 25 octobre à Bruxelles, à chaque fois en présence de la commissaire Johansson.

⁹⁶ La CIP sur l'autonomie économique stratégique de l'Union européenne, en présence du commissaire Breton (14 mars); la CIP pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, en présence du haut représentant/vice-président Borrell (5 septembre); la CIP sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne, en présence du vice-président exécutif Dombrovskis (11 octobre).

⁹⁷ La RIPC qui s'est tenue à l'occasion de la Journée internationale de la femme de 2022 sur le thème «Un avenir ambitieux pour les femmes d'Europe après la pandémie de COVID-19: charge mentale, égalité de genre dans le télétravail et activités de soins non rémunérées après la pandémie», en présence de la vice-présidente Jourová et de la commissaire Dalli (3 mars); la RIPC sur les premiers résultats de la conférence sur l'avenir de l'Europe, en présence de la vice-présidente Šuica (17 mai); la RIPC sur la politique d'élargissement de l'UE après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, en présence du commissaire Várhelyi (27 juin); la RIPC sur les droits des femmes ukrainiennes qui fuient la guerre, en présence du commissaire Schmit (12 juillet); la RIPC sur les conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe et sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union, en présence de la vice-présidente Šuica (26 octobre); la RIPC sur l'évaluation des activités d'Eurojust, en présence du commissaire Reynders (30 novembre); la RIPC sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne, en présence du commissaire Reynders (1^{er} décembre).

conférence sur l'avenir de l'Europe), la Commission a souligné l'importance de la conférence sur l'avenir de l'Europe en tant qu'expérience démocratique sans précédent et le rôle crucial des parlements nationaux à cet égard. Toutes les délégations ont cosigné la déclaration sur le soutien à l'Ukraine préparée par la troïka de la COSAC, appelant au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les États, y compris de la Géorgie et de la Moldavie.

Au cours de la réunion des présidents les 10 et 11 juillet au *Senát* tchèque, les débats sur la guerre en Ukraine se sont poursuivis et, en lien direct avec ceux-ci, la sécurité énergétique et l'inflation ont été abordées. Les présidents se sont particulièrement intéressés à la nécessité de renforcer la résilience des démocraties en Europe face à l'ingérence étrangère et aux menaces internes et ont échangé avec la vice-présidente Jourová sur la question des médias et de la démocratie.

La LXVIII^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue à Prague du 13 au 15 novembre, a vu le débat prendre un tour plus géopolitique et se concentrer sur l'autonomie stratégique de l'Union, le soutien à l'Ukraine et la perspective européenne des Balkans occidentaux et des pays du partenariat oriental, avec la participation des vice-présidents Jourová et Šeřčovič. Dans son message vidéo d'introduction, la présidente von der Leyen a souligné combien il importait, en ces temps chahutés, que les parlementaires nationaux fassent entendre leurs voix pour former des coalitions afin d'amener un véritable changement dans de nombreux domaines.

Au cours de la deuxième réunion plénière de 2022, la COSAC a adopté des conclusions et une contribution, renouant avec ses habitudes après une interruption de deux ans. Dans ses conclusions, elle a reconnu l'utilité des visioconférences informelles entre les délégués de la COSAC et les membres de la Commission européenne pour permettre des échanges réguliers et approfondis sur des initiatives européennes concrètes. Trois échanges de ce type ont eu lieu en 2022⁹⁸, tous au cours du deuxième semestre, la COSAC ayant consacré le premier semestre à mener le débat au sein de ses groupes de travail.

Dans sa contribution⁹⁹, la COSAC a fait référence aux deux groupes de travail créés sous la présidence française. Le groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux a fait plusieurs propositions pour renforcer le système de contrôle de la subsidiarité et pour encourager une participation plus précoce et plus large de ces derniers au cycle d'élaboration des politiques. Les mesures proposées prévoient notamment: l'organisation de conférences interparlementaires ad hoc avant la présentation des principaux textes ou paquets législatifs par la Commission; la participation accrue des membres de la Commission, des députés au Parlement européen ou des ministres de l'État membre qui occupe la présidence du Conseil aux travaux de la COSAC; le droit, pour les présidents des commissions des affaires européennes au sein des parlements nationaux et de la COSAC, de poser des questions écrites à la Commission (à l'instar du droit accordé au Parlement européen au titre de l'article 230 du TFUE). Ces propositions pourraient être mises en œuvre grâce aux moyens existants, dans le cadre du dialogue politique avec la Commission. Néanmoins, d'autres appellent une réforme des traités; tel est par exemple le cas de l'introduction d'un droit collectif d'initiative indirecte pour les parlements nationaux, de l'abaissement du seuil de déclenchement d'une «procédure du carton jaune» ou de l'allongement du délai pour les avis motivés¹⁰⁰. Le deuxième groupe de travail a recommandé d'agir pour une meilleure compréhension des concepts de valeurs européennes et d'état de droit et de garantir un

⁹⁸ Le 6 octobre avec la vice-présidente Vestager sur l'instrument du marché unique pour les situations d'urgence, le 27 octobre avec la vice-présidente Jourová sur le rapport sur l'état de droit et la législation sur la liberté des médias, et le 24 novembre avec le vice-président Šeřčovič sur les relations entre l'UE et le Royaume-Uni, en particulier le protocole sur l'Irlande du Nord.

⁹⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022XP1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022XP1214(01))

¹⁰⁰ Voir la note de bas de page n° 51 pour les seuils actuels.

meilleur contrôle de la manière dont ils sont respectés, notamment par l'intermédiaire des parlements nationaux.

Dans sa réponse¹⁰¹ à la contribution de la COSAC, la Commission a rappelé qu'elle était prête à renforcer le dialogue avec les parlements nationaux par les canaux existants de communication et de coopération afin de faciliter leur contribution à ses initiatives politiques et législatives ainsi que leurs retours d'informations à ce sujet.

Certaines des propositions des groupes de travail de la COSAC reflétaient celles du rapport final de la conférence sur l'avenir de l'Europe du 9 mai 2022. Elles consistaient, entre autres, à réformer le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, à introduire la possibilité pour les parlements nationaux (et les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs) de proposer une initiative législative au niveau européen et à nouer des contacts à un stade plus précoce entre la Commission et les parlements nationaux.

Les 12 et 13 octobre 2022¹⁰², l'*Eduskunta* finlandaise a organisé le premier sommet mondial des commissions du futur, dans le but de lancer un nouvel espace de discussion interparlementaire au sein duquel aborder la politique future¹⁰³. L'une des recommandations adressées aux parlements dans le rapport parlementaire mondial 2022 de l'Union interparlementaire (UIP) les invitait à se tourner vers l'avenir et à prendre l'initiative d'un débat public sur les enjeux futurs¹⁰⁴.

En 2022, au sein des forums interparlementaires, les parlements nationaux i) ont abordé la situation et les enjeux géopolitiques découlant de la guerre et la nécessité de renforcer la résilience de la démocratie européenne, et ii) ont mené une réflexion approfondie sur leur rôle dans la prise de décision européenne au sein des groupes de travail de la COSAC et dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe. En outre, un nouveau forum mondial consacré au dialogue interparlementaire sur la politique future a vu le jour, donnant aux parlements nationaux de l'Union la possibilité d'acquérir des capacités de prévoyance et de se doter d'un bon sens de l'anticipation dans des domaines décisifs pour l'avenir

6. LE RÔLE DES PARLEMENTS RÉGIONAUX

Les parlements régionaux contribuent indirectement 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

¹⁰¹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270a85610010/Letter%20from%20VP%20Sefcovic.pdf> et <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270b8cca0011/Annex%20-%20Reply%20to%20the%20LXVIII%20COSAC%20Contribution.pdf> (en anglais uniquement).

¹⁰² <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/The-World-Summit-of-the-Committees-of-the-Future.aspx>

¹⁰³ Parmi les thèmes abordés figuraient le rôle de la technologie en faveur d'un développement plus équitable et plus respectueux de l'environnement, la nécessité d'une réglementation transnationale du secteur numérique et de l'utilisation des algorithmes, et l'importance de la coopération parlementaire pour une prise de décision proactive.

¹⁰⁴ <https://www.ipu.org/fr/impact/democratie-et-parlements-forts/rapport-parlementaire-mondial/rapport-parlementaire-mondial-2022-associer-le-public-aux-activites-du-parlement>

subsidiarité (REGPEX)¹⁰⁵. Le Comité des régions participe également, dans le cadre du réseau RegHub, à la plateforme «Prêts pour l'avenir» qui permet à la Commission de simplifier la législation de l'Union et de réduire la charge dans le cadre de ses travaux visant à améliorer la réglementation¹⁰⁶.

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 des contributions de ces derniers et y répond. Un nombre croissant de parlements régionaux¹⁰⁷ ont soumis un nombre croissant de résolutions directement à la Commission: 74 résolutions en 2022, contre 50 en 2021 et 33 en 2020. Ces résolutions portaient sur diverses questions et initiatives, telles que la politique de cohésion et les questions régionales, la conférence sur l'avenir de l'Europe, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les droits de l'homme. Certaines contributions portaient sur des communications spécifiques de la Commission¹⁰⁸ et sur des paquets ou propositions législatifs¹⁰⁹, cinq d'entre elles faisant état de préoccupations en matière de subsidiarité¹¹⁰. En plus de soumettre des 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

¹⁰⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Pour en savoir plus sur les activités de contrôle de la subsidiarité menées par le Comité des régions, voir la section 2.4.

¹⁰⁶ Pour de plus amples informations sur la plateforme «Prêts pour l'avenir» et le réseau RegHub, voir les sections 2.1 et 2.4.

¹⁰⁷ Les parlements régionaux de la Flandre, de la Wallonie, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone de Belgique (Belgique), de la Bavière, de la Thuringe et du Bade-Wurtemberg (Allemagne), des îles Baléares, du Pays basque, de l'Estrémadure et de la Navarre (Espagne), de l'Émilie-Romagne et du Val d'Aoste (Italie), de la Haute-Autriche (Autriche), des Basses-Carpates (Pologne), ainsi que le Conseil parlementaire interrégional [Sarre et Rhénanie-Palatinat (Allemagne), Grand Est (France), Luxembourg (Luxembourg), Wallonie, Fédération Wallonie-Bruxelles et Communauté germanophone de Belgique (Belgique)]. Le parlement régional de Bavière est à l'origine de plus de 50 % de ces résolutions (37). Les autres parlements régionaux particulièrement actifs sont ceux des îles Baléares (11 résolutions), du Pays basque (6 résolutions) et de la Thuringe (4 résolutions).

¹⁰⁸ «Stratégie européenne en faveur des universités» [COM(2022) 16 final], «Des cycles du carbone durables» [COM(2021) 800 final], «Le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine» [COM(2021) 811 final], «Plan REPowerEU» [COM(2022) 230 final], «Tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE» [COM(2022) 234 final], «Stratégie de l'UE pour l'énergie solaire» [COM(2022) 221 final], Initiative citoyenne européenne intitulée «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe».

¹⁰⁹ «Transparence et ciblage de la publicité à caractère politique» [COM(2021) 731 final], «Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive» [COM(2021) 615 final], «Coopération européenne efficace dans le domaine de l'enseignement supérieur» [COM(2022) 17 final], «Développement du réseau transeuropéen de transport» [COM(2021) 812 final], «Coopération policière opérationnelle» [COM(2021) 780 final], «Émissions industrielles et mise en décharge des déchets» [COM(2022) 156 final], «Prévenir et combattre les abus sexuels sur enfants» [COM(2022) 209 final], «Utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable» [COM(2022) 305 final], «Législation européenne sur la liberté des médias» [COM(2022) 457 final], «Une approche coordonnée de l'Union pour renforcer la résilience des infrastructures critiques» [COM(2022) 551 final].

¹¹⁰ Le parlement régional de la Bavière sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union [COM(2021) 733 final], sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal [COM(2021) 851 final], sur la proposition de directive du Conseil établissant des règles relatives à un abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement et à la limitation de la déductibilité des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés [COM(2022) 216 final] et sur la proposition de législation européenne sur la liberté des médias [COM(2022) 457 final], cette dernière ayant également suscité une réaction du parlement régional de la Thuringe.

consultations publiques lancées par la Commission¹¹¹. Un parlement régional a utilisé un autre moyen, en soumettant six avis par l'intermédiaire de son parlement national¹¹². Outre qu'ils ont des échanges écrits, des membres de la Commission ont également rencontré des parlements régionaux¹¹³.

7. CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, par comparaison avec les années précédentes, l'intensité avec laquelle les parlements nationaux ont contrôlé le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité – pour veiller à ce que l'Union n'intervienne que lorsque cela est nécessaire et dans la mesure nécessaire – a peu changé, de même que les relations entre ceux-ci et la Commission dans le cadre d'un dialogue écrit et oral actif.

Le nombre total d'avis (avis motivés inclus), par exemple, est resté stable (355 en 2022, contre 360 en 2021), tandis que le nombre d'avis a continué de varier fortement selon les parlements nationaux. Les dix chambres les plus actives ont émis le même pourcentage d'avis qu'en 2021 (79 %), tandis que le nombre de chambres qui ont émis des avis a augmenté d'une chambre. D'une manière générale, les parlements nationaux qui ont traditionnellement l'habitude de vérifier la conformité des propositions avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont continué à le faire en 2022. Dans l'ensemble, les parlements nationaux se sont concentrés davantage sur les propositions soumises à un contrôle de la subsidiarité que sur les communications ou des avis d'initiative, une tendance caractéristique des années d'un mandat de la Commission au cours desquelles un nombre élevé de propositions législatives est enregistré. Le niveau de participation aux consultations publiques est resté négligeable.

Les conclusions notables ci-après peuvent être tirées concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité en 2022:

- la proposition législative qui a suscité le plus d'avis motivés des parlements nationaux est la proposition du Parlement européen concernant la réforme du droit électoral européen. Depuis 2017, aucune proposition individuelle n'avait suscité autant d'avis motivés (5) représentant autant de voix (8), bien qu'on soit encore bien en deçà du seuil qui donne lieu à un réexamen obligatoire du projet d'acte législatif («carton jaune»);
- dans l'ensemble, le nombre d'avis motivés (32) faisant état d'une non-conformité avec le principe de subsidiarité a doublé en 2022 par rapport à l'année précédente. Bien que ce nombre soit resté très en deçà des précédents niveaux records, une telle augmentation n'était plus arrivée depuis 2016. Toutefois, plusieurs avis motivés ne reposaient pas sur

¹¹¹ Le parlement régional de la Bavière a soumis des contributions dans le cadre de plus de 20 consultations publiques relatives à des initiatives relevant de diverses politiques.

¹¹² Le parlement flamand a soumis des avis sur la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025 [COM(2020) 698 final], sur une proposition de règlement en ce qui concerne la collecte, la conservation et l'analyse, par Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre et sur le «Semestre européen 2022 – paquet de printemps» [COM(2022) 600 final], de même que trois avis d'initiative sur les référendums en Ukraine, la mort de Mahsa Amini et la situation des droits de l'homme en Iran, ainsi que la crise humanitaire dans la Corne de l'Afrique. Selon la déclaration 51 annexée aux traités, le Parlement flamand est une composante du système parlementaire national belge. En vertu d'un accord de coopération de 2017 entre le parlement national et les parlements régionaux de Belgique, les avis des parlements régionaux sont transmis par le secrétariat de la Conférence des présidents des assemblées parlementaires, avec une adresse au Sénat/*Senaat* belge. Par conséquent, la Commission les a enregistrés techniquement en tant qu'avis émis par le Sénat/*Senaat* belge et a répondu à ce dernier.

¹¹³ En 2022, le commissaire Várhelyi a rencontré le parlement régional de la Flandre (Belgique, 11 mai 2022) pour un échange de vues sur la politique de voisinage et d'élargissement de l'UE.

- une critique précise tirée d'une violation du principe de subsidiarité, mais plutôt sur ce qui était perçu comme un manque d'analyse de la situation nationale;
- plus de 40 % des avis motivés ont été envoyés par un même parlement national: le *Riksdag* suédois. Ce pourcentage élevé avait déjà été enregistré par le passé, mais pas récemment.

Par comparaison avec les deux précédents mandats de la Commission, les trois premières années de la Commission von der Leyen montrent une nette diminution du nombre total d'avis et du nombre d'avis motivés dans lesquels les parlements nationaux expriment des préoccupations quant à la subsidiarité.

En ce qui concerne les relations entre la Commission et les parlements régionaux, une augmentation importante du nombre de contributions (72) par rapport aux deux années précédentes (50 en 2021 et 33 en 2020), principalement due à l'activité intense d'un nombre très limité de parlements régionaux, a été enregistrée en 2022.

Même après la levée des restrictions imposées en raison de la pandémie de COVID-19 en 2022 et alors que la plupart des réunions se tenaient à nouveau en présentiel, le format virtuel s'est imposé pour des raisons pratiques lors de certains événements, comme les réunions extraordinaires des présidents de la COSAC avec les membres de la Commission.

En 2022, les parlements nationaux ont fait des propositions pour renforcer leur influence dans l'Union, en intervenant plus tôt et plus largement dans le cycle d'élaboration des politiques. Ces idées ont été formulées dans les conclusions d'un groupe de travail spécial de la COSAC et dans une contribution plénière¹¹⁴, et se sont également retrouvées dans le rapport final de la conférence sur l'avenir de l'Europe. Certaines propositions nécessiteraient une révision des traités, mais la Commission a rappelé qu'elle était prête à renforcer le dialogue avec les parlements nationaux par les canaux existants de communication et de coopération afin de faciliter leur contribution aux initiatives politiques et législatives de la Commission ainsi que leurs retours d'informations à ce sujet.

¹¹⁴ Voir les notes de bas de page n° 99 et n° 101 pour la contribution de la COSAC et la réponse de la Commission.