

15.02.19

Décision

du Bundesrat

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions :

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

COM(2018) 703 final

Lors de sa 974^e séance, le 15 février 2019, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne :

1. La subsidiarité et la proportionnalité sont des éléments fondamentaux des processus décisionnels européens. Aussi le Bundesrat, organe constitutionnel co-responsable du contrôle du respect de la subsidiarité, prend-il régulièrement position à ce sujet (cf., en dernier lieu, sa prise de position en date du 29 novembre 2013 dans l'imprimé du Bundesrat 608/13 (décision)).
2. Il se félicite que la Commission, sous la direction de son président Jean-Claude Juncker, se soit consacrée au thème de la subsidiarité et de la proportionnalité et qu'elle ait créé à cet effet une task-force « subsidiarité, proportionnalité et 'faire moins mais de manière plus efficace' » (ci-après la « task-force »).
3. En partie reprises par la Commission dans sa communication, les recommandations de la task-force comportent des approches judicieuses pour améliorer l'application du principe de subsidiarité dans la pratique législative. Le Bundesrat se félicite qu'il soit prévu que les recommandations de la task-force aient leur place au début et non à la fin du processus de discussion.

4. Le Bundesrat accueille avec beaucoup d'intérêt la nouvelle méthode de travail d'une « subsidiarité active » qui est proposée par la task-force et qui est appelée à mener à une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité ainsi qu'à un renforcement de la participation et de la coopération des instances nationales, régionales et locales à l'élaboration des politiques de l'Union.
5. Il souligne cependant que la nouvelle méthode de travail ne doit pas avoir pour effet de transférer aux parlements nationaux et régionaux la vérification et la confirmation du respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité qui incombent en principe à la Commission.
6. Le Bundesrat estime avec la Commission qu'il est nécessaire que règne chez tous les acteurs associés à l'élaboration des politiques de l'Union une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité (cf., à cet égard, l'imprimé susmentionné du Bundesrat 608/13 (décision)).
7. La grille d'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité proposée par la task-force est susceptible d'y apporter une contribution. La Commission annonce son intention de l'intégrer dans ses orientations pour une meilleure réglementation et de l'utiliser non seulement pour présenter ses conclusions dans les analyses d'impact, les évaluations et les exposés des motifs, mais aussi comme orientation dans sa communication avec les parlements nationaux. Le Bundesrat estime que l'on s'engagerait fondamentalement dans une bonne direction si la grille était mise en application avant tout par la Commission en amont de l'élaboration de propositions.
8. Globalement, l'application de la grille ne paraît toutefois pas suffisante, à elle seule, pour surmonter l'absence de critères explicatifs de la subsidiarité et de la proportionnalité. Le Bundesrat observe que la Commission n'a pas mis à profit sa communication pour préciser davantage la teneur de la notion de subsidiarité. Les conclusions de la task-force s'abstiennent elles aussi d'examiner en profondeur la substance concrète de la subsidiarité.
9. Le Bundesrat rappelle la question sur laquelle porte le principe de subsidiarité : y a-t-il lieu que l'Union intervienne ? En vertu de l'article 5, paragraphe 3, du TUE, l'intervention de l'Union n'est permise que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États

membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. C'est à la Commission que revient la tâche d'exposer de manière vérifiable, dans chaque cas, que les deux conditions sont indiscutablement remplies.

10. Le Bundesrat convient avec la Commission que le contrôle du respect du principe de subsidiarité revêt une dimension politique. Il souligne parallèlement que la subsidiarité est un principe juridique contraignant du droit de l'Union.
11. Il réitère sa demande à l'égard de la Commission d'user de retenue et de circonspection tout spécialement pour les clauses de compétence dont le libellé est vaste (comme la compétence en matière de marché intérieur, article 114 du TFUE), afin de préserver la proximité citoyenne et de maintenir les marges de manœuvre régionales (cf. la prise de position du Bundesrat en date du 25 septembre 2015 (imprimé du Bundesrat 242/15 (décision))). Cette demande concerne également la clause de compétence de l'article 352 du TFUE, à laquelle la Commission recourt toutefois dans une moindre mesure.
12. Eu égard à l'objectif de réduction de la densité réglementaire, le Bundesrat soutient la recommandation de la task-force préconisant, dans certains domaines, d'améliorer l'efficacité du travail et de l'orienter vers une répartition des compétences entre les différents niveaux qui soit strictement axée sur l'idée de subsidiarité. Dans ce contexte, les organes législatifs devraient veiller à faire preuve de réserve dans l'utilisation des actes délégués.
13. Toutes choses égales par ailleurs, le Bundesrat invite en outre la Commission à donner la préférence à une directive plutôt qu'à un règlement. Cela permet de respecter les compétences fondamentales des États membres dans le domaine des compétences non exclusives et de préserver la marge de manœuvre revenant aux États membres.
14. Le Bundesrat se félicite que la Commission soutienne la proposition de la task-force de ne pas comptabiliser les vacances de Noël et du Nouvel An dans le calcul du délai de huit semaines dont les parlements nationaux disposent pour présenter leurs avis motivés. Il invite la Commission à effectuer dans les meilleurs délais les consultations des organes législateurs qu'il a annoncées.

15. Le Bundesrat constate avec regret que, sans en préciser les raisons, la Commission n'a pas retenu la recommandation de la task-force de porter le délai à douze semaines. Conscient qu'une telle extension requerrait une modification du traité, il réaffirme sa position selon laquelle une prolongation et un assouplissement du délai s'imposent pour permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle plus efficace.
16. Le Bundesrat salue l'intention de la Commission d'améliorer la visibilité des points de vue des parlements nationaux et d'élaborer une réponse condensée lorsque le seuil requis pour déclencher la procédure du « carton jaune » n'est pas atteint, mais qu'un nombre considérable de parlements nationaux soulève des préoccupations similaires. Dans ce contexte, il est essentiel de procéder à un examen de fond des critiques exprimées dans les avis motivés des parlements.
17. Le Bundesrat réitère sa demande d'amélioration des analyses d'impact. Il salue le principe d'une participation plus active des autorités locales et régionales à un stade précoce des processus d'élaboration des politiques et le projet de révision des questionnaires utilisés pour les consultations publiques en vue de tenir compte des questions locales et régionales. Il se félicite également que la Commission entende modifier ses lignes directrices pour une meilleure réglementation afin d'améliorer l'analyse et la présentation des incidences à prendre en compte au niveau local et régional. Il fait toutefois observer que les procédures ne devraient pas empiéter sur les processus décisionnels en place dans les États membres, afin d'éviter les doubles structures.
18. Le Bundesrat note avec intérêt que la Commission entend utiliser jusqu'à la fin de son mandat la plateforme REFIT pour évaluer la législation existante en termes de subsidiarité ; un examen plus poussé est particulièrement indiqué dans le cas des actes délégués et des actes d'exécution. D'après le Bundesrat, un contrôle actif de la subsidiarité allant dans le sens des propositions de la task-force implique également que l'on examine, en l'occurrence, si l'adoption d'actes délégués et d'actes d'exécution intervient dans des domaines dans lesquels l'Union n'a pas compétence.

19. Le Bundesrat note avec intérêt l'initiative de la task-force et du Comité des régions visant à mettre en place des pôles régionaux (« regional hubs ») pour permettre aux expériences des autorités locales et régionales d'être intégrées plus efficacement dans la politique de l'Union. Il se félicite que le Comité des régions se charge d'assumer la coordination des tâches, et il suivra avec attention les enseignements à tirer de la phase pilote.

20. Le Bundesrat transmet cette prise de position directement à la Commission.