

**Bruxelles, le 12 novembre 2024
(OR. en)**

15386/24

PARLNAT 119

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	25 octobre 2024
Destinataire:	Ms Thérèse BLANCHET, Secretary-General of the Council of the European Union
N° doc. Cion:	COM(2024) 493 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION RAPPORT ANNUEL 2023 SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ ET SUR LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 493 final.

p.j.: COM(2024) 493 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2024
COM(2024) 493 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2023

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

RAPPORT ANNUEL 2023

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 31^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité à être présenté conformément à l'article 9 du protocole 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.

La participation des parlements nationaux au dialogue politique avec la Commission s'est accrue en 2023, 402 avis ayant été émis au total (soit une progression de plus de 10 % par rapport à 2022). Cette année a également été marquée par plusieurs innovations notables dans la manière dont les parlements nationaux ont exprimé leurs diverses positions à l'échelon de l'Union, ce qui démontre la flexibilité offerte par le dialogue politique avec la Commission. Certaines chambres ont également entrepris des réformes internes afin d'améliorer leur capacité de faire entendre leur voix au niveau de l'UE.

L'année 2023 était la dernière année complète du mandat de la Commission, et celle-ci l'a essentiellement consacrée à la mise en œuvre des engagements qu'elle avait pris dans le cadre de ses orientations politiques de 2019 dans la perspective des élections européennes de 2024. Par conséquent, les parlements nationaux sont, eux aussi, restés concentrés sur les principales priorités de la Commission, en prêtant une attention particulière au pacte vert pour l'Europe, au nouvel élan pour la démocratie européenne et à la promotion de notre mode de vie européen.

Le contexte géopolitique et économique difficile (en particulier la poursuite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la crise actuelle au Moyen-Orient, ainsi que leurs conséquences) a également figuré à l'avant-plan dans les échanges, notamment lors des réunions interparlementaires telles que la COSAC¹. En plus d'accorder toute l'attention voulue à l'intégration des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses propositions dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation, la Commission a, en 2023, davantage mis l'accent sur la simplification des règles et la réduction des formalités administratives pour les citoyens et pour les entreprises.

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

2.1. LA COMMISSION

Mise en œuvre des engagements pour une meilleure réglementation et optimisation de sa boîte à outils

Le système global d'amélioration de la réglementation de la Commission, qui figure en tête du classement de l'Organisation de coopération et de développement économiques², est fondé sur

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

² [Politique de la réglementation: perspectives de l'OCDE 2021 | fr | OCDE](#).

les lignes directrices et la boîte à outils adoptées en 2021³ à la suite de la communication de 2021 sur l'amélioration de la réglementation⁴. Depuis lors, la Commission joint une grille d'évaluation de la subsidiarité à chaque proposition politiquement sensible ou importante accompagnée d'une analyse d'impact. En juillet 2023, la Commission a une nouvelle fois mis à jour plusieurs éléments de sa boîte à outils⁵. Elle a notamment introduit un nouveau contrôle de la compétitivité, qui devra obligatoirement être joint en annexe à ses analyses d'impact, ainsi qu'elle l'avait annoncé dans ses communications sur la compétitivité à long terme de l'UE et sur l'aide aux petites et moyennes entreprises (le train de mesures de soutien aux PME)⁶. Comme en 2022, la mise en œuvre du principe «un ajout, un retrait», qui constitue une sorte de «frein aux coûts» pour les nouvelles propositions, a prouvé son efficacité, et la Commission a pris des mesures pour réduire de 25 %⁷ la charge résultant des obligations de déclaration, sans compromettre les objectifs stratégiques correspondants.

La Commission a continué d'appliquer systématiquement les principes de subsidiarité et de proportionnalité à ses propositions législatives, et a mis davantage l'accent sur les analyses d'impact territorial qu'elle avait renforcées en 2022 et sur le test rural⁸ qu'elle avait introduit la même année. Toutes les analyses d'impact publiées en 2023 incluaient donc un processus d'examen analytique complet visant à recenser les effets asymétriques importants des propositions législatives de la Commission sur des territoires spécifiques de l'UE (par exemple, les zones transfrontalières, rurales, insulaires, montagneuses, ultrapériphériques ou peu peuplées). Cette méthode d'analyse permet, en trois étapes⁹, de recenser les incidences territoriales disproportionnées qui mériteraient une analyse d'impact territorial.

³ [Lignes directrices et boîte à outils pour une meilleure réglementation \(europa.eu\)](#).

⁴ COM(2021) 219 final.

⁵ Il s'agit des modifications suivantes: outil #3 (rôle du comité d'examen de la réglementation) – reflète les changements dans la composition du comité; outil #11 (format du rapport d'analyse d'impact) – concerne la manière dont les informations relatives au principe «un ajout, un retrait» sont présentées; et introduction d'une «Annexe – Contrôle de la compétitivité». Voir la [boîte à outils pour une meilleure réglementation - juillet 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

⁶ COM(2023) 168 final et COM(2023) 535 final.

⁷ L'examen annuel de la charge 2023 présentera une vue d'ensemble des différents axes de travail pour réduire les formalités administratives. Il sera disponible à l'adresse suivante: [examen annuel de la charge - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

⁸ Le test rural consiste à réexaminer les politiques dans une optique rurale [voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 juin 2021 intitulée «Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE – Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040», COM(2021) 345 final]. Il s'agit donc de tenir 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 une intervention de l'UE est susceptible d'avoir des effets défavorables importants sur ces zones et communautés, il pourrait être nécessaire d'adapter sa conception et sa mise en œuvre pour tenir compte de ce contexte particulier.

⁹ Pour déterminer la probabilité que certains types de régions/zones subissent des incidences territoriales, la Commission utilise des questions préliminaires (outil #18: détermination des incidences). Le cas échéant, un contrôle de la nécessité d'une analyse d'impact territorial en ligne (outil #34: incidences territoriales) est réalisé afin de déterminer si une analyse d'impact territorial est souhaitable. Lorsque les incidences territoriales potentielles sont jugées importantes, une analyse d'impact territorial permet de comprendre la nature probable de ces incidences dans l'Union et de déterminer les facteurs et les possibilités d'ajustement pour que les incidences de la politique soient réparties plus équitablement. Voir la [boîte à outils pour une meilleure réglementation - juillet 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

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

En 2023, la plateforme «Prêts pour l'avenir»¹⁰ – 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 huit avis¹¹. Ceux-ci couvraient un large éventail de thèmes: les marchés publics; la mobilité professionnelle; le programme pour une Europe numérique, le fonctionnement du règlement relatif à la normalisation européenne; le règlement général sur la protection des données (RGPD); et trois thèmes transversaux axés sur un cadre réglementaire à l'épreuve du temps, l'application du «test PME» (qui évalue les incidences des propositions sur les petites et moyennes entreprises) et les entités de l'économie sociale. La plupart des avis présentaient des idées en faveur de la simplification et de la réduction des charges, susceptibles d'apporter des améliorations aux niveaux local et régional et de faciliter le respect de certaines règles¹².

Le réseau RegHub du Comité européen des régions¹³ a contribué aux travaux de la plateforme «Prêts pour l'avenir» pour plusieurs de ses avis. Il a par exemple mené des consultations sur le programme pour une Europe numérique et sur les marchés publics. Les retours d'informations et expériences recueillis ont permis de mieux comprendre les problèmes auxquels les communautés locales et régionales doivent faire face lors de la mise en œuvre des politiques et de la législation de l'UE sur le terrain. Le réseau RegHub a également contribué au programme de travail annuel 2024 de la plateforme, en proposant des thèmes qui revêtent un intérêt particulier pour les

¹⁰ 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 États membres de l'UE et du Comité européen des régions) et le groupe de réflexion des parties intéressées (experts dans le domaine de l'amélioration de la 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.

¹¹ 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/adopted-opinions_fr#adopted-opinions--2023.

¹² Par exemple, l'avis sur les [entités de l'économie sociale](#) mettait l'accent sur le fait que la sensibilisation aux règles relatives aux aides d'État qui peuvent soutenir les entreprises de l'économie sociale pourrait jouer un rôle important dans le maintien de leur compétitivité. Dans l'avis relatif à un [cadre réglementaire à l'épreuve du temps](#) pour le marché unique, la plateforme appelait à la normalisation et à l'interopérabilité à l'échelle de l'Union afin de faciliter les transactions transfrontières et la réduction des charges administratives, tout en renforçant le respect des règles et en améliorant l'accès au marché pour les entreprises de toutes tailles. L'avis sur les [marchés publics](#) présentait des suggestions pour simplifier la législation de l'Union européenne dans ce domaine et encourager les marchés publics à des fins d'innovation. Il indiquait que les collectivités locales et régionales sont prudentes dans leur approche des nouvelles possibilités, notamment en raison d'un manque d'expérience dans ce domaine. Dans son avis sur [l'application du test PME](#), la plateforme demandait à la Commission de mettre davantage l'accent sur le point de vue des PME dans les analyses d'impact, les évaluations ex post et les bilans de qualité du droit de l'Union afin de déterminer si les obligations des petites et moyennes entreprises (par exemple, les obligations de déclaration) sont toujours nécessaires ou adéquates. Elle a attiré l'attention sur les évolutions technologiques ou les nouvelles approches susceptibles de permettre une simplification ou une réduction des obligations ou des procédures, tout en maintenant les normes de protection existantes et leur application effective. Dans son avis sur le [programme pour une Europe numérique](#), la plateforme appelait à promouvoir les outils volontaires d'évaluation comparative [par exemple, l'outil d'évaluation de la maturité numérique aux niveaux local et régional (LORDIMAS)] dans les demandes de financement au titre du programme.

¹³ 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: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Pour en savoir plus sur les travaux du réseau RegHub, voir la section 2.4.

niveaux local et régional, tels que le Fonds social européen plus et le Fonds européen de développement régional.

Analyses d'impact

La Commission examine la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans toutes les analyses d'impact auxquelles sont soumises les propositions politiques et législatives. Ces analyses font l'objet d'un contrôle de qualité indépendant par le comité d'examen de la réglementation¹⁴, qui a examiné 50 analyses d'impact en 2023. Dans son rapport annuel 2023¹⁵, le comité s'est félicité de l'amélioration de la conformité des projets d'analyses d'impact avec les nouveaux engagements pour une meilleure réglementation, et a conclu que «la subsidiarité et la valeur ajoutée de l'Union européenne» figuraient parmi les éléments de qualité les plus solides observés dans ces projets. Cela démontre que la Commission place le respect du principe de subsidiarité au cœur de ses propositions.

Lors de l'évaluation du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, chaque aspect ayant une dimension transfrontière présente un intérêt particulier, comme le montre, par exemple, l'analyse d'impact relative à la proposition sur la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre des services de transport¹⁶. Cette proposition vise à mettre en place un cadre commun à l'échelle de l'Union pour la comptabilisation de ces émissions, et présente une forte valeur ajoutée européenne, car il n'existe, à l'heure actuelle, aucun cadre méthodologique à l'échelle de l'Union. Cela signifie que, actuellement, les parties prenantes du secteur des transports choisissent entre différentes normes, méthodes, outils de calcul et valeurs d'émissions par défaut pour quantifier leurs émissions. Compte tenu de la forte dimension transfrontière du secteur des transports de l'Union européenne, le principe de subsidiarité est un élément important. Le maintien des différentes approches nationales actuelles serait contreproductif et compromettrait la comparabilité des émissions de gaz à effet de serre, créerait un risque d'écoblanchiment et donnerait aux utilisateurs de mauvaises incitations en matière de durabilité.

Un autre exemple est celui des statistiques du marché du travail¹⁷, qui ont pour but de fournir un aperçu statistique complet et comparable du marché du travail au niveau de l'Union européenne pour répondre aux besoins d'utilisateurs multiples, afin de faciliter la prise de décision à tous les niveaux de l'Union, la recherche et l'information du grand public. En l'absence de cadre au niveau de l'UE, les États membres n'obtiendraient pas les mêmes résultats en ce qui concerne les données, la méthodologie harmonisée, la comparabilité des résultats et la cohérence.

Évaluations et bilans de qualité

Les principes de subsidiarité et de 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 pertinence et de la valeur ajoutée européenne. Les évaluations permettent également de déterminer si l'intervention de l'Union reste conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En 2023, le comité d'examen de la réglementation a examiné huit évaluations majeures. Par exemple, dans l'évaluation du réseau européen d'observation et de données du milieu marin¹⁸ (une initiative financée par l'UE), l'argument de subsidiarité a été étayé par la nature

¹⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr.

¹⁵ Le rapport de 2023 a été publié en mai 2024 et peut être consulté à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_fr.

¹⁶ COM(2023) 441 final.

¹⁷ Document SWD(2023) 265 final, qui présente l'analyse d'impact accompagnant la proposition COM(2023) 459 final.

¹⁸ SWD(2023) 281 final.

transnationale de la collecte de données et de connaissances dans les bassins maritimes ou au niveau de l'Union. Selon l'évaluation, aucune entité n'est mieux placée que l'UE pour guider et financer la collecte de données au niveau de l'Union, l'accès aux données et aux produits de données, ainsi que les services présentant un intérêt pour les mers et les océans de l'UE. Le réseau européen d'observation et de données du milieu marin regroupe un ensemble autrefois fragmenté de fournisseurs de données, ce qui apporte une plus grande valeur ajoutée qu'une solution nationale, régionale ou locale.

2.2. LE PARLEMENT EUROPEEN¹⁹

En 2023, le Parlement européen a reçu 294 communications des parlements nationaux au titre du protocole n° 2. Parmi ces communications figuraient 22 avis motivés²⁰ et 272 contributions diverses qui ne soulevaient pas de questions concernant la subsidiarité. À titre de comparaison, en 2022, le Parlement européen avait reçu 249 communications, dont 34 étaient des avis motivés.

Lorsque le Parlement européen reçoit des communications des parlements nationaux, elles sont transmises à la ou aux commissions compétentes conformément au règlement intérieur du Parlement européen²¹.

En 2023, M. Gilles Lebreton (ID/FR) 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.

En outre, certaines commissions du Parlement européen ont contribué aux 39^e²² et 40^e²³ rapports semestriels sur l'évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire, présentés par la COSAC²⁴ en 2023. Le 39^e rapport semestriel – qui traite de la législation sur le climat «Ajustement à l'objectif 55», du rôle des parlements dans les processus accélérés de prise de décision face aux crises, et des bonnes pratiques en matière d'échange d'informations entre parlements, notamment l'utilisation d'IPEX²⁵ –, a reçu des contributions de huit commissions. Le 40^e rapport semestriel – qui porte sur le rôle des parlements concernant l'autonomie stratégique ouverte, les politiques en matière d'énergies renouvelables et l'invasion de l'Ukraine par la Russie – a reçu des contributions de neuf commissions.

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 Bien que cela soit dénué de pertinence pour l'année 2023, le Parlement européen et la Commission interprètent différemment le nombre d'avis motivés. La Commission ne comptabilise un avis motivé concernant plus d'une proposition 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 de «carton orange» est atteint pour une proposition, un avis motivé est comptabilisé comme un avis motivé pour chacune des propositions qu'il couvre. Le Parlement européen, quant à lui, comptabilise un avis motivé pour chaque proposition concernée. Les seuils sont fixés à l'article 7 du protocole n° 2.

²¹ Selon l'article 43, si un parlement national envoie un avis motivé au Président du Parlement européen, cet avis est renvoyé à la commission compétente au fond et transmis pour information à la commission des affaires juridiques (JURI), compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

²² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²³ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²⁴ La conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne, dont le Parlement européen est membre.

²⁵ <https://www.ipex.eu>.

En novembre 2023, le Parlement européen a adopté deux résolutions relatives aux parlements nationaux et aux principes de subsidiarité et de proportionnalité:

- dans sa première résolution sur les projets tendant à la révision des traités²⁶, il proposait de renforcer le contrôle de subsidiarité exercé par la Cour de justice de l'Union européenne; et demandait que les avis motivés sur les projets législatifs des parlements nationaux tiennent compte de l'avis des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, que le délai pour les procédures de «carton jaune» soit prolongé à 12 semaines, et que soit mis en place un «mécanisme de carton vert» pour les propositions législatives des parlements nationaux ou régionaux dotés de pouvoirs législatifs afin de rendre le droit de l'Union plus adapté aux besoins locaux;
- dans sa deuxième résolution sur l'adéquation, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'Union²⁷, il réaffirmait le rôle majeur joué par les parlements nationaux dans le contrôle de la subsidiarité en tant que gardiens naturels du principe de subsidiarité ayant le droit de le contrôler à l'aide du mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

Le Parlement européen a également adopté, en janvier 2024, un rapport d'initiative sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux parlements nationaux²⁸. Ce rapport a été élaboré par la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) en 2023. La commission y soulignait que la participation active des parlements nationaux aux affaires européennes et le contrôle renforcé des gouvernements nationaux par les parlements nationaux sont essentiels pour garantir la responsabilité démocratique et la légitimité du système institutionnel de l'Union. Elle y rappelait également que le contrôle parlementaire peut être facilité par une transparence accrue au sein du Conseil de l'Union européenne, et que l'accès aux documents d'autres institutions de l'Union permet aux parlements nationaux d'exercer un contrôle approprié.

Le service de recherche du Parlement européen²⁹ a continué d'aider les membres et les commissions du Parlement européen en leur fournissant des analyses dans tous les domaines thématiques et en intégrant les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses travaux, au moyen d'une gamme complète de produits et de services. En 2023, il a fourni 41 premières évaluations et une évaluation détaillée d'analyses d'impact de la Commission, ainsi qu'une analyse d'impact de substitution³⁰ et une analyse d'impact complémentaire³¹. En ce qui concerne les évaluations ex post, il a également publié sept évaluations de la mise en œuvre européenne, 22 évaluations de la mise en œuvre, deux notes d'information «Mise en œuvre en action» (dont une publication qui consiste en un examen approfondi du programme de travail annuel de la Commission), deux listes de contrôle détaillées et quatre autres études. En ce qui concerne la

²⁶ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités [2022/2051 (INL)] (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_FR.html); rapporteurs: M. Guy Verhofstadt (Renew/BE), M. Sven Simon (PPE/DE), M^{me} Gabriele Bischoff (S&D/DE), M. Daniel Freund (Verts/ALE/DE) et M. Helmut Scholz (GUE/NGL/DE).

²⁷ Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2023 sur l'adéquation, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'Union – rapport «Mieux légiférer» couvrant les années 2020, 2021 et 2022 [2023/2079(INI)] (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_FR.html); rapporteure: M^{me} Catharina Rinzema (Renew/NL).

²⁸ Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux parlements nationaux [2023/2084(INI)], (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_FR.html); rapporteur: M. Paulo Rangel (PPE/PT).

²⁹ [Service de recherche du Parlement européen \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/service-recherche/).

³⁰ Substitute impact assessment: proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum (analyse d'impact de substitution: proposition de règlement visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile), octobre 2023, PE 753.156.

³¹ Complementary impact assessment on the proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse (analyse d'impact complémentaire sur la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants), avril 2023, PE 740.248.

valeur ajoutée de l'Union, le service a également réalisé trois rapports sur le coût de la non-Europe, trois évaluations de la valeur ajoutée européenne et quatre autres publications connexes.

2.3. LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

En 2023, le Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil»), notamment par l'intermédiaire de 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 (en particulier, celles déjà mentionnées dans l'édition précédente du présent rapport annuel). Il s'agit des conclusions du Conseil européen sur la poursuite de la progression du programme pour le marché unique³²; des conclusions du Conseil sur l'amélioration de la réglementation en vue d'assurer la compétitivité et une croissance durable et inclusive³³; 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 numérique³⁴, et des conclusions du Conseil sur les technologies des données à l'appui d'une meilleure réglementation³⁵.

En 2023, le Conseil européen s'est également penché à plusieurs reprises sur les questions de la simplification de la réglementation et des moyens de réduire la charge réglementaire pesant sur les États membres, en particulier dans le contexte de la compétitivité, du marché unique et de l'économie. À cet égard, il a indiqué ce qui suit: «[le Conseil européen] invite la Commission et les États membres à améliorer encore les conditions-cadres applicables aux investissements [...] qui soient plus à même de stimuler la compétitivité. Le Conseil européen invite toutes les institutions concernées à faire avancer les travaux en vue de simplifier la réglementation et de réduire la charge administrative inutile, y compris les obligations de déclaration, notamment pour les PME et les jeunes pousses»³⁶.

En 2023, le Conseil a transmis aux parlements nationaux une proposition législative émanant de la Cour de justice de l'Union européenne³⁷. Il a également transmis aux États membres deux avis des parlements nationaux sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité à cette proposition législative, qu'il a également transmis à la Cour de justice de l'Union européenne.

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 2023, le secrétariat général du Conseil a transmis 20 avis motivés reçus au titre du protocole n° 2 et 291 avis émis dans le cadre du dialogue politique³⁸.

³² 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.

³³ Document ST 6232/20 du Conseil, points 2 et 12.

³⁴ Document ST 13026/1/20 REV 1 du Conseil, points 3 et 12.

³⁵ JO C 241 du 21.6.2021, p. 13.

³⁶ Document EUCO 14/23.

³⁷ Document ST 15936/22 du Conseil sur la proposition législative de la CJUE visant à modifier le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

³⁸ 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 20).

2.4. LE COMITE EUROPEEN DES REGIONS

Le Comité européen des régions a axé ses travaux sur la subsidiarité, la proportionnalité et l'amélioration de la réglementation, conformément aux priorités de son mandat 2020-2025³⁹, et a encouragé une culture de la subsidiarité active par ses actions.

Le groupe de pilotage pour une meilleure réglementation et une subsidiarité active (groupe BRASS)⁴⁰ du Comité des régions a piloté les différents outils du Comité des régions pour une meilleure réglementation, en assurant la cohérence et les synergies entre eux et en encourageant la contribution des collectivités locales et régionales à l'amélioration de la réglementation de l'UE tout au long de son cycle de vie, depuis la conception jusqu'à l'évaluation ex post. Cela incluait les phases de détermination précoce des tendances et des problèmes (par la prospective stratégique); d'élaboration des politiques (ex ante, par le monitoring de la subsidiarité et de la proportionnalité, les analyses d'impact territorial et le test rural); de révision législative (ex post, en se concentrant sur la mise en œuvre par l'intermédiaire du réseau RegHub); et éventuellement de révision des politiques (par la contribution du Comité des régions aux travaux de la plateforme «Prêts pour l'avenir»).

Le Comité des régions s'est employé à renforcer ses capacités de prospective; à intégrer la prospective dans son travail stratégique; et à déterminer les capacités de prospective de certaines villes et régions et à les relier aux mêmes capacités d'autres villes et régions, ainsi qu'au niveau de l'UE et du Comité des régions⁴¹. Il met progressivement en place un réseau de régions et de villes disposant d'une expérience en matière de prospective stratégique, et soutient le partage de bonnes pratiques et la culture de la prospective au niveau infranational. En attestent la création d'un laboratoire participatif sur la prospective stratégique pour les régions et les villes⁴², organisé conjointement avec la Commission; l'organisation d'un exercice pilote sur la prospective⁴³ à l'intention des membres du groupe de travail «Pacte vert — Investir l'échelon local» du Comité des régions, en coopération avec le Centre commun de recherche de la Commission; et l'intégration d'une dimension de prospective dans toutes les études pertinentes externalisées. Le Comité des régions a également publié un avis⁴⁴ sur la prospective stratégique, dans lequel il soulignait l'importance de la prospective stratégique également pour les dirigeants locaux et régionaux.

Le Comité des régions a adopté 53 avis et six résolutions⁴⁵. Plus de la moitié de ces avis et résolutions⁴⁶ contenaient soit des références explicites au respect des principes de subsidiarité et

³⁹ 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, 2 juillet 2020, disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

⁴⁰ M^{me} Antje Grotheer (DE/PSE), membre du Comité des régions et présidente du Parlement régional de Brême, a succédé en 2024 à M. Karl-Heinz Lambertz (BE/PSE) en tant que présidente du groupe BRASS. Pour de plus amples informations sur le groupe BRASS, voir la page suivante: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

⁴¹ Le Comité des régions a participé à de nombreuses activités sur la prospective stratégique organisées par les institutions de l'UE, essentiellement dans le cadre du système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS). Il a notamment participé à l'équipe de rédaction principale du rapport sur les tendances mondiales 2024 de l'ESPAS, à l'équipe du projet ESPAS, au groupe de pilotage de l'ESPAS, au réseau des jeunes talents de l'ESPAS et à la conférence annuelle 2023 de l'ESPAS.

⁴² <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>.

⁴³ <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>.

⁴⁴ CIVEX-VII/022: «La prospective stratégique en tant qu'instrument de gouvernance et d'amélioration de la réglementation de l'Union européenne».

⁴⁵ Pour en savoir plus, voir [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

de proportionnalité soit des recommandations concrètes pour améliorer le respect de ces principes. En outre, et avec le même objectif, il a adopté son programme de travail annuel 2023 en matière de subsidiarité⁴⁷, dans lequel il désigne cinq initiatives du programme de travail annuel de la Commission pour 2023 comme priorités du monitoring en raison de leur intérêt politique évident pour les collectivités locales et régionales et de leur incidence sur leurs compétences. Il s'agit des initiatives relatives à la santé des sols, à la réduction des déchets, à la gouvernance économique, aux systèmes alimentaires durables et au train de mesures de soutien aux PME. Le Comité des régions a émis des avis sur la plupart d'entre elles⁴⁸. Le réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions⁴⁹ a également facilité l'échange d'observations sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité entre les collectivités locales et régionales, notamment grâce aux membres de REGPEX⁵⁰.

En février 2023, le Bureau du Comité des régions a adopté une nouvelle stratégie en matière d'analyse d'impact territorial. Cette stratégie a servi de guide pour trois ateliers sur les analyses d'impact territorial organisés en 2023⁵¹. En mai, le Comité des régions a également publié un avis⁵² dans lequel il insistait sur la nécessité de procéder à une analyse ex ante systématique des potentiels impacts territoriaux de l'ensemble des nouvelles politiques européennes dotées d'une dimension territoriale, et ce dès la phase de leur conception. En septembre, il a présenté ses travaux sur les analyses d'impact territorial au groupe «Compétitivité et croissance» du Conseil, dans le cadre de la formation du Conseil sur l'amélioration de la réglementation.

Par ailleurs, le Comité des régions a élaboré une méthode pour la réalisation du test rural afin de s'assurer que les particularités des zones rurales sont prises en considération avant l'adoption de la législation de l'UE. Ainsi, le test rural était au centre du premier atelier sur l'analyse d'impact territorial placé sous le thème des systèmes alimentaires durables, en juin 2023.

Le Comité des régions a continué d'appliquer ses outils ex post pour une meilleure réglementation en partenariat avec la Commission et le Parlement européen, notamment en participant activement à la plateforme «Prêts pour l'avenir» via la contribution de son réseau RegHub⁵³. RegHub a consulté les pôles régionaux au sujet du rapport intitulé «The future of the Green Deal: taking stock and looking ahead» (l'avenir du pacte vert: bilan et perspectives), et a

⁴⁶ 29 avis et 4 résolutions. Dans le document intitulé «Résolution du Comité européen des régions sur l'édition 2023 de l'état des régions et des villes dans l'Union européenne et propositions en vue du prochain programme stratégique 2024-2029 de l'Union» (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C_202301321), le Comité des régions a souligné qu'«une optimisation des dispositions actuelles des traités devrait garantir activement une transparence et une responsabilité accrues dans le processus décisionnel de l'Union, notamment en mettant davantage l'accent sur la subsidiarité, la gouvernance à plusieurs niveaux et le rôle du CdR [Comité européen des régions]», et a jugé «indispensable, à cet égard, d'engager une révision de l'accord interinstitutionnel “Mieux légiférer” au cours du prochain cycle politique».

⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>.

⁴⁸ ENVE-VII/042 – Surveillance et résilience des sols (directive sur la surveillance des sols); ECON-VII/030 – Réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE; NAT-VII/033 – Cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables; et ECON-VII/035 – Le train de mesures de soutien aux PME et le cadre BEFIT.

⁴⁹ Le réseau de monitoring de la subsidiarité réunit les parlements et les gouvernements des régions dotés de pouvoirs législatifs; les collectivités locales et régionales dépourvues de pouvoirs législatifs; et les associations de collectivités locales dans l'UE. Il est également ouvert aux délégations nationales du Comité des régions et aux parlements nationaux.

⁵⁰ REGPEX est un sous-groupe du réseau de monitoring de la subsidiarité qui réunit les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

⁵¹ «Une stratégie Drone 2.0» en mai, «Systèmes alimentaires durables» en juin et «Plateforme “Technologies stratégiques pour l'Europe” (STEP)» en octobre.

⁵² COTER-VII/026: «Ne pas nuire à la cohésion — Un principe transversal pour contribuer à la cohésion, élevé au rang d'objectif global et de valeur de l'Union européenne.»

⁵³ Pour de plus amples informations sur la contribution du Comité des régions aux travaux de la plateforme «Prêts pour l'avenir» par l'intermédiaire de RegHub, voir la section 2.1.

recueilli les expériences des collectivités locales et régionales concernant la mise en œuvre des mesures du pacte vert pour l'Europe. Celles-ci ont été publiées dans un rapport de mise en œuvre⁵⁴ et mises en évidence dans le rapport annuel 2023 sur l'état des régions et des villes du Comité des régions⁵⁵. Les pôles régionaux ont également été consultés au sujet de la dimension régionale des plans stratégiques de la politique agricole commune. Les résultats de la première phase de cette consultation ont été rassemblés et compilés dans un rapport de mise en œuvre⁵⁶, alimentant ainsi les discussions du Comité des régions avec ses partenaires institutionnels et contribuant aux travaux sur l'examen à mi-parcours de la politique agricole commune.

En 2023, la Commission et le Comité des régions ont réexaminé conjointement leur protocole de coopération en vue de renforcer leurs partenariats institutionnels et de promouvoir le développement d'une Union européenne plus participative. Dans le protocole révisé⁵⁷, signé en mars 2024, les deux parties se sont engagées à œuvrer conjointement au développement de la subsidiarité active et à l'amélioration de la réglementation; et ont convenu de mesures concrètes à cet effet. Cette coopération concerne également les travaux sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité afin de garantir la prise en considération des dimensions régionale et locale.

2.5 LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

En 2023, la Cour de justice de l'Union européenne a fait référence aux principes de subsidiarité et de proportionnalité dans son arrêt sur le règlement instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie⁵⁸. Les gestionnaires de réseau de transport nationaux ont demandé au Tribunal de l'Union européenne d'examiner si le règlement permettait à l'agence d'adopter une décision sur des questions que les autorités de régulation nationales lui avaient présentées comme ayant fait l'objet d'un accord entre elles. Le Tribunal a conclu⁵⁹, sur la base de l'exposé des motifs accompagnant la proposition de règlement de la Commission instituant l'agence, que cette dernière disposait d'un pouvoir de décision autonome et n'était donc pas liée par la position adoptée par les autorités de régulation nationales.

Il ressortait de l'exposé des motifs que le pouvoir de l'agence serait conforme au principe de subsidiarité, car elle interviendrait dans les domaines où la fragmentation des décisions nationales concernant des questions de portée transfrontalière aboutirait à des problèmes ou à des incohérences pour le marché intérieur. Il en ressortait également que le pouvoir de l'agence serait conforme au principe de proportionnalité, car elle se verrait confier des missions supplémentaires, en particulier dans l'exploitation régionale du réseau énergétique, tout en maintenant le rôle central des régulateurs nationaux en matière de régulation énergétique. La Cour a conclu, sur la base de l'exposé des motifs, qu'il existait une volonté claire du législateur de l'Union de rendre la prise de décisions sur des questions transfrontalières difficiles plus efficace et plus rapide, et ce par un renforcement des pouvoirs de décision individuelle de l'agence qui soit conciliable avec le maintien du rôle central des autorités de régulation nationales en matière de régulation énergétique. Le pourvoi dans cette affaire est actuellement pendant devant la Cour.

⁵⁴ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

⁵⁵ <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>.

⁵⁶ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>.

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>.

⁵⁸ Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (refonte).

⁵⁹ Arrêt du Tribunal du 15 février 2023, *Austrian Power Grid e.a./ACER*, T-606/20, EU:T:2023, points 45 à 49 (pourvoi pendant: affaire C-281/23 P).

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

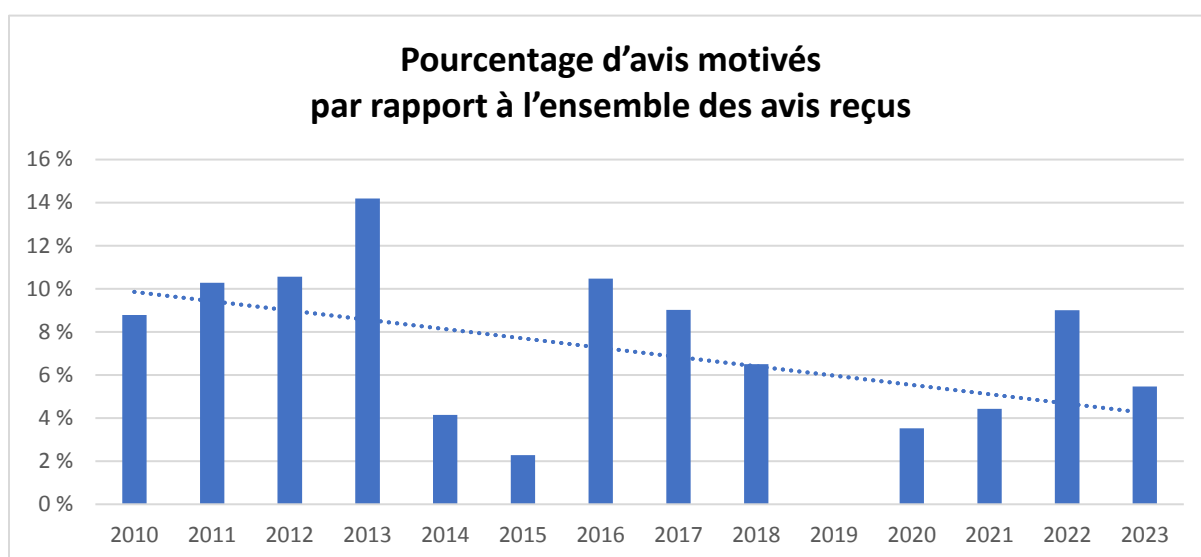
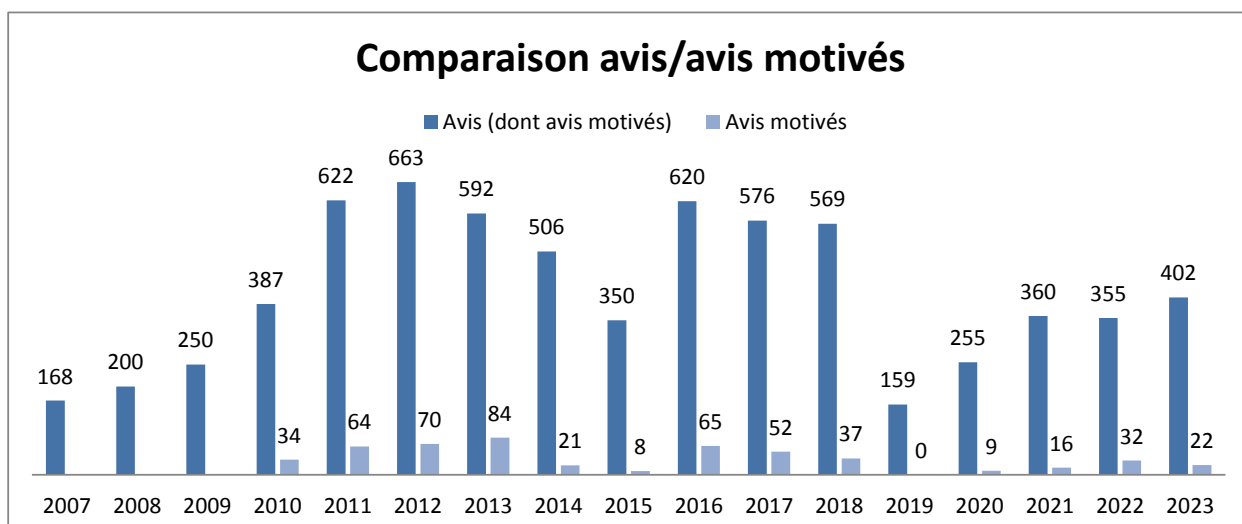
3.1 VUE D'ENSEMBLE

En 2023, la Commission a reçu **22 avis motivés**⁶⁰ de la part des parlements nationaux⁶¹. Cela représente un tiers de moins que les 32 avis reçus en 2022, une diminution qui s'inscrit dans une tendance à la baisse à long terme du nombre d'avis en général, et singulièrement du nombre d'avis motivés. La tendance à la baisse du nombre d'avis motivés apparaît de façon plus évidente encore lorsqu'il est exprimé en pourcentage du nombre total d'avis⁶².

⁶⁰ 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 61.

⁶¹ Ce chiffre renvoie au nombre total d'avis motivés présentés par des chambres parlementaires en 2023 au titre du protocole n° 2. Voir également la note de bas de page 20 et l'annexe 1 pour la liste des documents de la Commission au sujet desquels la Commission a reçu des avis motivés.

⁶² Le nombre d'avis motivés étant relativement faible, une augmentation, même légère, du nombre de ces avis peut entraîner une augmentation spectaculaire de leur pourcentage: cela peut par exemple expliquer le saut quantitatif observé entre 2021 et 2022, causé notamment par la proposition du Parlement européen relative au «droit électoral», qui a donné lieu à huit avis motivés [voir le rapport annuel 2022 de la Commission; COM(2023) 640 final, p. 10].



Remarque: la ligne en pointillés représente la ligne de tendance linéaire.

En 2023 (comme en 2022), la majorité des avis motivés émanaient d'un seul parlement national, puisque le parlement italien a émis neuf avis motivés: six émanaient de la *Camera dei Deputati* et trois du *Senato della Repubblica*. Le *Riksdag* suédois a émis cinq avis motivés en 2023, soit 23 % du nombre total (en 2022, il en avait émis 14, ce qui représentait plus de 40 % de l'ensemble des avis motivés). Ensemble, ces **deux parlements ont émis deux tiers du total des avis motivés** reçus en 2023.

Les autres avis motivés de 2023 ont été émis par le *Sénat* français (trois) ainsi que par la *Poslanecká sněmovna* tchèque, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, et les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises (un chacun). Cela signifie que neuf des 39 parlements ou chambres nationaux de sept États membres ont émis des avis motivés en 2023 (13 en 2022, sept en 2021, et huit en 2020).

En ce qui concerne les thématiques abordées, les 22 avis motivés reçus en 2023 étaient très diversifiés et portaient sur **14 propositions différentes de la Commission**, dont aucune n'a donné lieu à plus de trois avis motivés. Six de ces propositions relevaient de la grande priorité de la Commission⁶³ «Un pacte vert pour l'Europe», trois de la priorité «Une Europe adaptée à l'ère

⁶³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_fr.

du numérique», trois de la priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne» et deux de la priorité «Une économie au service des personnes».

La proposition qui a suscité des avis motivés correspondant au plus grand nombre de voix des parlements nationaux⁶⁴ en 2023 était la proposition relative aux végétaux obtenus par certaines nouvelles techniques génomiques⁶⁵, qui a donné lieu à deux avis motivés correspondant à quatre voix. Toutefois, elle n'a pas atteint le seuil requis pour obtenir une réponse globale de la Commission⁶⁶, ni a fortiori le seuil du «carton jaune» qui obligerait la Commission à justifier le maintien, la modification ou le retrait de sa proposition. Six autres propositions ont reçu entre deux et trois avis motivés, qui correspondaient soit à deux voix soit à trois voix. Les sept propositions restantes n'ont donné lieu qu'à un avis motivé chacune (voir l'annexe 1 pour plus de détails).

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

3.2 PRINCIPAUX CAS

En ce qui concerne la grande priorité «Un pacte vert pour l'Europe» de la Commission, c'est la proposition de règlement **relatif aux emballages et aux déchets d'emballages**⁶⁷ qui a donné lieu au plus grand nombre d'avis en 2023: trois avis motivés⁶⁸ et six avis dans le cadre du dialogue politique⁶⁹.

Dans leurs avis motivés, les deux chambres italiennes ont indiqué qu'elles ne jugeaient pas nécessaire de légiférer au niveau de l'Union, notamment pour promouvoir des modèles de réutilisation, au détriment de modèles de recyclage qui ont montré leur efficacité au niveau national. Le *Sénat* français a attiré l'attention sur le risque de faire obstacle à une législation nationale plus ambitieuse en ce qui concerne le recours à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme seule base juridique, et a souligné la nécessité de respecter le principe de neutralité technologique en ce qui concerne l'obligation de mettre en place des systèmes de consigne pour les bouteilles en plastique à usage unique et les boîtes métalliques. La *Camera dei Deputati* italienne estimait que les États membres qui recyclent de grandes quantités de déchets d'emballages devraient être exemptés de l'obligation de réutilisation et de mise en place de systèmes de consigne. De l'avis des trois chambres, une directive aurait été un instrument juridique plus approprié qu'un règlement, et le recours envisagé à des actes délégués ne devrait pas permettre à la Commission de légiférer en dehors du champ d'application des éléments non essentiels. Selon les deux chambres italiennes, les restrictions applicables à certains emballages à usage unique étaient disproportionnées et

⁶⁴ Chaque parlement national dispose de deux voix. Dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix.

⁶⁵ COM(2023) 411 final.

⁶⁶ La Commission s'est engagée à répondre par une réponse globale si une proposition donne lieu à un nombre «significatif» d'avis motivés (dans ce contexte, «significatif» signifie que le nombre d'avis motivés correspond à au moins sept voix des parlements nationaux), même si elle n'a pas donné lieu à suffisamment d'avis motivés pour atteindre le seuil du «carton jaune», qui déclenche un réexamen obligatoire d'un projet d'acte juridique. Le seuil du «carton jaune» est généralement atteint lorsque le nombre d'avis motivés reçus des parlements nationaux représente au moins un tiers de l'ensemble des voix qui leur sont attribuées (c'est-à-dire 18 sur 54). Pour les projets d'actes législatifs présentés dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, le seuil est fixé à un quart des voix (14 sur 54).

⁶⁷ COM(2022) 677 final.

⁶⁸ Le *Sénat* français, et la *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens.

⁶⁹ La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, les *Cortes Generales* espagnoles, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Senat* polonais, et le *Senat* roumain.

présentaient des risques pour la sécurité des aliments. Le *Senato della Repubblica* italien estimait également qu'il existait un risque que les emballages des médicaments puissent être recyclés, et a demandé que ces produits soient exemptés de l'exigence de recyclabilité. La *Camera dei Deputati* italienne s'est dite préoccupée par les exigences relatives au contenu recyclé obligatoire des emballages des produits médicaux et des emballages destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Elle a également demandé le rallongement de la liste des emballages devant être composées de matériaux compostables.

Les avis émis dans le cadre du dialogue politique ont également mis en évidence la nécessité que cette proposition accorde davantage de flexibilité aux États membres. À l'instar du Parlement italien, le *Senat* polonais a critiqué l'analyse d'impact et a demandé une analyse approfondie afin de garantir que les nouveaux objectifs proposés sont réalistes, mesurables et techniquement réalisables. La *Poslanecká sněmovna* tchèque a proposé que l'objectif de réduction des déchets d'emballages soit calculé sur la base de la quantité de déchets d'emballages produite par résident. Le *Senat* roumain a demandé des éclaircissements au sujet des définitions utilisées et des responsabilités des acteurs économiques.

Dans ses réponses, la Commission a fait valoir que les mesures proposées étaient nécessaires pour parvenir à une économie circulaire et empêcher une augmentation insoutenable des déchets d'emballages. Elle estimait que les systèmes de consigne constituaient l'une des principales mesures permettant d'atteindre ces objectifs. La Commission a également attiré l'attention sur le fait que les États membres qui atteignent un taux élevé de collecte des formats d'emballage visés par d'autres moyens pourraient choisir de ne pas appliquer de tels systèmes («opt out»). En ce qui concerne le choix de l'instrument juridique, la Commission a maintenu qu'il était essentiel de mettre en place un règlement pour atteindre les objectifs de la proposition, et que cette dernière répondait à la demande de flexibilité accrue des États membres en définissant clairement les limites des dispositions juridiques figurant dans le texte de la proposition. Au sujet des emballages de médicaments, la Commission a indiqué que la proposition prévoyait une période transitoire plus longue pour se conformer aux exigences en matière de recyclabilité et exemptait les médicaments des exigences relatives au contenu recyclé. En ce qui concerne les préoccupations liées aux incidences sur la sécurité des aliments, la Commission a fait remarquer que les emballages à usage unique ne renforçaient pas la sécurité alimentaire, mais a convenu de la nécessité d'exempter les fruits et légumes délicats des interdictions d'emballage. En ce qui concerne l'analyse d'impact et la nécessité d'une clarification, la Commission a expliqué que la méthode reposait sur les principes de l'empreinte environnementale et qu'elle s'employait, en collaboration avec les colégislateurs, à clarifier davantage les définitions et la répartition des responsabilités entre les acteurs économiques.

La proposition de règlement concernant **certaines nouvelles techniques génomiques**⁷⁰ a donné lieu à deux avis motivés⁷¹ et à sept avis dans le cadre du dialogue politique⁷². Dans leurs avis motivés, la *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et l'*Országgyűlés* hongroise estimaient que la disposition visant à empêcher les États membres d'adopter des mesures qui restreignent ou interdisent, sur tout ou partie de leur territoire, la culture de végétaux NTG (obtenus au moyen de nouvelles techniques génomiques) de catégorie 2 (c'est-à-dire des végétaux qui, contrairement aux végétaux NTG de catégorie 1, ne pourraient pas également apparaître naturellement ou être produits au moyen de techniques d'obtention conventionnelles) portait atteinte au principe de subsidiarité. Cet argument a également été avancé dans certains avis émis dans le cadre du dialogue politique. La proposition a également été critiquée pour les motifs suivants: base

⁷⁰ COM(2023) 411 final.

⁷¹ La *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et l'*Országgyűlés* hongroise.

⁷² Le *Senát* tchèque, le *Folketing* danois, le *Hrvatski Sabor* croate, le *Senato della Repubblica* italien, l'*Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Assembleia da República* portugaise, et le *Senat* roumain.

juridique insuffisante; préoccupations quant à la transparence et à la liberté de choix des consommateurs; protection des consommateurs et incidence sur les consommateurs de la limitation des exigences en matière d'étiquetage des végétaux NTG de catégorie 1 au matériel de reproduction végétal; préoccupations quant au respect des principes de proportionnalité et de précaution; et préoccupations concernant les risques de distorsion de la concurrence si certains obtenteurs obtiennent des brevets pour des NTG. Les avis contenaient également diverses demandes, telles que l'interdiction du dépôt de brevets pour les végétaux NTG de catégorie 1 et la prévention de la monopolisation du secteur; la réalisation d'une étude sur l'incidence des brevets et des licences qui y sont associées; l'établissement du même niveau de contrôle pour les végétaux produits dans des pays tiers; et la réglementation de l'utilisation des NTG sur les micro-organismes.

Dans ses réponses, la Commission a expliqué que l'option de non-participation («opt-out») ne pouvait pas être utilisée pour répondre aux risques que les organismes génétiquement modifiés (OGM) présentent pour la santé humaine ou animale, ou pour l'environnement. Ces risques ont déjà été évalués dans le cadre d'une évaluation scientifique harmonisée à l'échelon de l'UE. En outre, l'exclusion de l'option de non-participation pour les végétaux NTG de catégorie 2 n'est pas liée à des considérations de sécurité concernant ces végétaux, précisément parce que les végétaux NTG de catégorie 2 ne seraient autorisés que s'ils sont sûrs. Pour ce qui concerne la base juridique, la Commission a souligné sa cohérence avec la législation actuelle sur les OGM relative à la dissémination volontaire et à la mise sur le marché d'OGM. Au sujet de l'étiquetage, la Commission a expliqué clairement qu'imposer l'étiquetage OGM pour des produits issus de tels végétaux ne refléterait pas correctement le fait que le même produit peut être obtenu par des moyens conventionnels. En ce qui concerne les principes de proportionnalité et de précaution, la Commission a renvoyé à l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments selon lequel il n'existe pas de nouveaux dangers spécifiquement liés à la mutagenèse ciblée et à la cisgenèse (par rapport à l'obtention conventionnelle ou aux techniques génomiques établies). Concernant les brevets et la concurrence, la Commission a indiqué qu'elle était consciente du fait que la brevetabilité des végétaux NTG était un sujet de préoccupation pour beaucoup et qu'elle étudierait donc l'incidence du brevetage des végétaux sur l'innovation dans le domaine de l'obtention de végétaux; sur l'accès des obtenteurs au matériel et aux techniques génétiques; sur la disponibilité des semences pour les agriculteurs; et sur la compétitivité globale de l'industrie biotechnologique de l'UE. Elle a également indiqué qu'elle publierait un rapport présentant ses conclusions d'ici à 2026.

La proposition de **directive relative à la surveillance des sols**⁷³ a donné lieu à deux avis motivés⁷⁴ et à trois avis dans le cadre du dialogue politique⁷⁵. Dans leurs avis motivés identiques, les deux chambres néerlandaises ont fait valoir que la question des effets de la pollution par l'air et l'eau sur les sols relevait du niveau national, et que les avantages des mesures proposées pour les différents États membres n'avaient pas été démontrés. De leur point de vue, la proposition ne garantirait pas des conditions de concurrence équitables car elle porte sur les effets de la pollution et non sur ses sources. Dans leurs avis, le *Senát* tchèque, le *Senato della Repubblica* italien et le *Bundesrat* autrichien ont souligné que les États membres devaient pouvoir tenir compte des conditions locales, des politiques existantes et des compétences au niveau infranational. Ils ont également attiré l'attention sur le risque que la proposition alourdisse la charge administrative pesant sur les États membres.

Dans ses réponses, la Commission a insisté sur la nécessité de mettre en place un cadre solide de surveillance et d'évaluation, assorti de mesures relatives à la gestion durable des sols et aux sites

⁷³ COM(2023) 416 final.

⁷⁴ Les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises.

⁷⁵ Le *Senát* tchèque, le *Senato* italien et le *Bundesrat* autrichien.

contaminés, afin de parvenir à des sols en bonne santé d'ici à 2050, compte tenu de l'ampleur du problème et de la détérioration de la situation au cours des dernières décennies, des incidences transfrontières liées à la santé des sols et du coût important de la gestion des conséquences de la mauvaise santé des sols. Elle a expliqué que sa proposition visait à lutter contre les incidences transfrontières de la dégradation des sols; à garantir des conditions de marché équitables; et à promouvoir la cohérence des politiques aux niveaux national et de l'UE, en accordant aux États membres une certaine flexibilité pour mettre en œuvre les mesures requises d'une manière qui leur permette de tenir compte de la variabilité des sols, des conditions locales, des politiques et pratiques existantes, ainsi que des compétences au niveau régional dans certains États membres. En outre, la proposition contient des dispositions qui sont nécessaires et appropriées pour parvenir à des sols en bonne santé, tout en réduisant au minimum la charge administrative en découlant. Elle laisserait aux États membres suffisamment de temps pour mettre progressivement en place la gouvernance, les mécanismes de surveillance et d'évaluation de la santé des sols, et les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les principes de gestion durable des sols et traiter les sites contaminés.

La proposition relative aux **normes de performance en matière d'émission de CO₂ et aux obligations de déclaration pour les nouveaux véhicules lourds**⁷⁶ a donné lieu à deux avis motivés⁷⁷ et à un avis dans le cadre du dialogue politique⁷⁸. Selon les deux chambres italiennes, le principe de subsidiarité n'était pas respecté parce que les objectifs proposés pour la réduction des émissions de CO₂ n'étaient ni réalisables ni justifiés, et parce que le secteur ne produit que peu d'émissions. Elles ont insisté sur le fait que l'objectif de zéro émission pour les transports locaux par autobus d'ici à 2030 était excessivement ambitieux et que des incitations à l'investissement étaient nécessaires de la part de l'UE. Le *Senát* tchèque a indiqué que les objectifs fixés en 2019 ne devraient être revus qu'en 2027.

Dans ses réponses, la Commission a renvoyé à l'analyse d'impact détaillée accompagnant la proposition⁷⁹, qui démontre la nécessité, la valeur ajoutée et la proportionnalité de l'initiative. En ce qui concerne le niveau d'ambition et la date d'application des objectifs, la Commission a rappelé que le secteur des transports était le seul secteur majeur de l'économie de l'Union dans lequel les émissions de CO₂ étaient toujours plus élevées qu'en 1990, et que le transport routier était responsable de plus de 20 % du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Elle a donc insisté sur le fait que les véhicules lourds ont un rôle clé à jouer dans la réalisation des objectifs climatiques de l'UE. Selon l'analyse d'impact, ce secteur présente un important potentiel de déploiement de véhicules zéro-émission. L'intégration d'autobus zéro-émission dans le parc serait progressive et les États membres confrontés à des difficultés pourraient, dans certaines circonstances, exclure un nombre limité d'autobus du champ d'application de la réglementation. En ce qui concerne les investissements nécessaires au renouvellement du parc de véhicules à technologies zéro-émission et l'accélération de l'adaptation de l'industrie, la Commission a indiqué plusieurs possibilités de financement de l'UE.

En ce qui concerne la priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la proposition de directive relative à la **lutte contre la corruption**⁸⁰ a donné lieu à deux avis motivés⁸¹ et à six avis dans le cadre du dialogue politique⁸². Le *Riksdag* suédois estimait que la proposition de directive porterait atteinte au principe de subsidiarité en interdisant à une personne poursuivie

⁷⁶ COM(2023) 88 final.

⁷⁷ La *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens.

⁷⁸ Le *Senát* tchèque.

⁷⁹ SWD(2023) 88 final.

⁸⁰ COM(2023) 234 final.

⁸¹ La *Camera dei Deputati* italienne et le *Riksdag* suédois.

⁸² La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, le *Sénat* français, le *Senato della Repubblica* italien, les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, et l'*Assembleia da República* portugaise.

pour corruption de se porter candidate à une fonction publique. Cet avis était partagé par la *Camera dei Deputati* italienne, qui n'était pas d'accord avec l'obligation pour tous les États membres de considérer un abus de fonctions comme une infraction pénale. L'immunité et le droit de se présenter à des élections étaient également au centre des avis émis dans le cadre du dialogue politique. Le *Senato della Repubblica* italien et les deux chambres autrichiennes ont souligné que les règles relatives à la levée de l'immunité devraient être une prérogative des parlements nationaux. Les deux chambres tchèques ont également exprimé des doutes sur cette disposition, notamment au regard de la subsidiarité. En revanche, l'*Assembleia da República* portugaise a indiqué que la proposition de directive serait conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que sa proposition se limitait à ce qui est nécessaire et proportionné pour prévenir et combattre efficacement la corruption. Quant à l'introduction de l'infraction d'abus de fonctions, la Commission a estimé qu'il s'agissait d'un outil important pour lutter contre la corruption, car elle couvre l'utilisation illégale du pouvoir public à des fins personnelles et constitue déjà un délit dans 25 des 27 États membres. En ce qui concerne l'interdiction de se présenter à des élections, la Commission a rappelé que la cessation d'une fonction publique ou l'interdiction d'exercer une telle fonction (élue ou non) empêcherait que des personnes condamnées pour corruption soient maintenues à certains postes de pouvoir auxquels elles ont commis leurs actes de corruption. Elle a insisté sur le fait que la proposition de directive obligerait simplement les législateurs nationaux à envisager la possibilité d'imposer ces sanctions supplémentaires, et que la décision finale resterait du ressort des juridictions nationales.

Toujours en ce qui concerne cette priorité, la proposition de règlement du Conseil relatif à la **reconnaissance de la filiation entre les États membres**⁸³ a également donné lieu à deux avis motivés et à six avis dans le cadre du dialogue politique. Le *Sénat* français craignait que la proposition de règlement du Conseil exige la reconnaissance de la filiation établie dans un autre État membre, y compris dans les cas de gestation pour autrui. Il s'est donc opposé au choix d'un règlement du Conseil comme type d'instrument juridique. Le *Senato della Repubblica* italien s'est déclaré préoccupé par le fait que les États membres ne pourraient invoquer des raisons d'ordre public pour refuser la reconnaissance de la filiation qu'au cas par cas.

La gestation pour autrui était également le thème central des avis émis dans le cadre du dialogue politique. Le *Senat* roumain a demandé des définitions claires des termes «filiation», «parent» et «famille», et d'éviter toute situation dans laquelle des enfants nés d'une gestation pour autrui pourraient être reconnus automatiquement, éventuellement en violation de la législation existante d'un État membre. Le *Senát* tchèque a également demandé que la gestation pour autrui soit exclue du champ d'application de la proposition, et que les États membres soient autorisés à refuser la reconnaissance de la filiation dans les cas où l'élément transfrontière a été créé dans le but de contourner la législation nationale. L'*Eerste Kamer* néerlandaise a posé plusieurs questions, notamment sur le nombre de cas concernés par l'absence de règles communes en matière de reconnaissance de la filiation, et sur les cas dans lesquels il pourrait exister d'autres solutions ne nécessitant pas le recours à une nouvelle législation de l'Union. Le *Seimas* lituanien a approuvé la proposition, dont il pensait qu'elle aurait une «incidence positive», et a demandé des précisions afin de s'assurer que la clause relative à l'ordre public est appliquée dans le respect des droits fondamentaux. L'*Assembleia da República* portugaise et les *Cortes Generales* espagnoles ont déclaré que la proposition était conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁸³ COM(2022) 695 final.

Dans ses réponses, la Commission a rappelé que la Cour de justice de l'Union européenne avait jugé que la notion d'ordre public devait faire l'objet d'une interprétation stricte, et a fait observer que la possibilité de refuser de reconnaître la filiation pour des raisons d'ordre public ne pouvait pas s'appliquer si cela conduisait à une situation de discrimination. La Commission a également souligné que la proposition de règlement du Conseil n'interférerait nullement avec la compétence des États membres de réglementer ou d'interdire la gestation pour autrui sur leur propre territoire. Toutefois, selon la proposition, dès lors que la filiation d'un enfant né d'une gestation pour autrui aura été établie dans un État membre, les autres États membres devront la reconnaître, car le refus d'une telle reconnaissance serait incompatible avec les droits fondamentaux des enfants nés d'une gestation pour autrui.

En ce qui concerne la priorité «Une Europe adaptée à l'ère du numérique», la proposition de règlement concernant la **lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales**⁸⁴ a donné lieu à deux avis motivés⁸⁵ et à quatre avis dans le cadre du dialogue politique⁸⁶. Dans leurs avis motivés, la *Camera dei Deputati* italienne et le *Riksdag* suédois, sans remettre en question la nécessité ou la valeur ajoutée d'une action législative au niveau de l'Union pour remédier aux lacunes de la directive actuelle, ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que l'instrument juridique proposé soit un règlement. Ils craignaient que le fait de limiter l'action des États membres (en établissant un délai de paiement maximal de 30 jours et un taux fixe pour les intérêts moratoires, et en excluant la possibilité pour un créancier de renoncer au droit aux intérêts et à l'indemnisation pour retard de paiement) restreigne la liberté contractuelle des entreprises. Les mêmes préoccupations ont également été exprimées dans les quatre avis émis dans le cadre du dialogue politique. Par ailleurs, les chambres irlandaises de l'*Oireachtas* ont critiqué l'absence de distinction entre les retards de paiement et les longs délais de paiement, et se sont opposées au choix des organismes chargés de faire appliquer la législation sur les retards de paiement. Le *Senat* roumain craignait que la proposition ait des répercussions négatives sur l'économie en général, et sur les entreprises en particulier.

Dans ses réponses, la Commission a insisté sur la nécessité de lutter contre les paiements tardifs et injustement longs afin de préserver la résilience des chaînes d'approvisionnement et de renforcer la compétitivité des PME. Elle a souligné que son analyse d'impact avait montré que le plafonnement des délais de paiement à 30 jours prévu dans la proposition était une manière d'encourager une culture du paiement rapide plus économiquement avantageuse que des délais de paiement plus longs. C'est également l'option qui a été privilégiée par les parties prenantes et les PME lors des consultations publiques, et qui a été recommandée par le Parlement européen et la plateforme «Prêts pour l'avenir». La Commission a expliqué qu'elle ne faisait pas de distinction entre les retards de paiement et les longs délais de paiement, car des retards de paiement se produisent également lorsque de longs délais de paiement sont imposés aux créanciers. Elle a justifié le choix du règlement par la nécessité d'établir des règles plus strictes et plus simples qui puissent être appliquées de la même manière dans tous les États membres. L'analyse d'impact a révélé que l'absence de dispositions permettant de contrôler le respect et l'application des règles était l'une des principales faiblesses de la directive actuelle. La Commission avait donc proposé de mettre en place des autorités chargées de l'exécution forcée de la législation, tout en laissant aux États membres une grande flexibilité en leur permettant de désigner des autorités existantes ou d'en créer de nouvelles. La Commission a également mis en

⁸⁴ COM(2023) 533 final.

⁸⁵ La *Camera dei Deputati* italienne et le *Riksdag* suédois.

⁸⁶ Les chambres irlandaises de l'*Oireachtas*, le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assembleia da República* portugaise, et le *Senat* roumain. Au cours des quatre premiers mois de 2024, la Commission a reçu quatre avis supplémentaires émis dans le cadre du dialogue politique (du *Senát* et de la *Poslanecká sněmovna* tchèques, du *Sénat* français, et de la *Kamra tad-Deputati* maltaise), qui reprenaient principalement les arguments avancés dans les avis reçus en 2023.

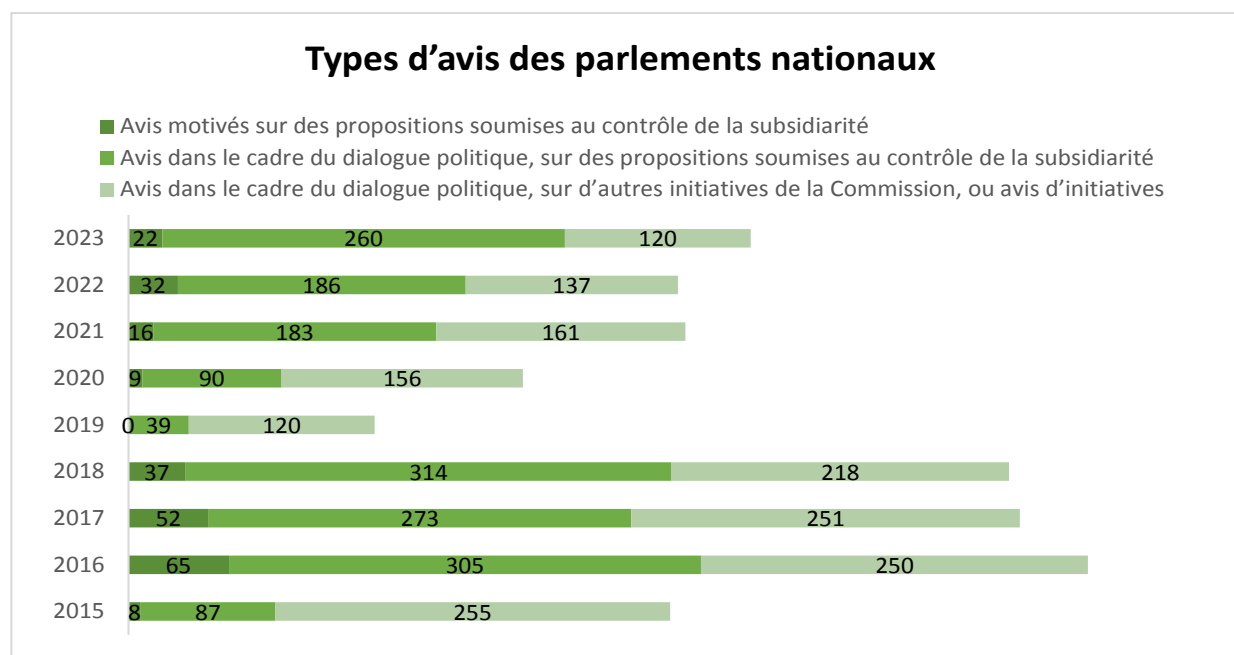
avant les avantages économiques d'une meilleure culture des paiements qui accroîtrait et renforcerait la confiance dans l'environnement des entreprises de l'UE.

4. DIALOGUE POLITIQUE ECRIT AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Outre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité établi par le protocole n° 2, les relations de la Commission avec les parlements nationaux comprennent également d'autres activités, en particulier 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 au chapitre 5) est également concerné.

4.1 OBSERVATIONS GENERALES

En 2023, les parlements nationaux ont adressé un total de **402 avis** à la Commission. C'était la première fois depuis 2008 que la Commission recevait plus d'avis au cours de la dernière année complète de son mandat qu'au cours de l'année précédente. Comme cela a déjà été mentionné dans le présent rapport annuel, cette situation était inhabituelle et allait à l'encontre de la tendance mise en évidence dans le rapport annuel 2022, suivant laquelle le nombre d'avis des parlements nationaux atteint généralement un pic au milieu du mandat de chaque Commission⁸⁷. Toutefois, comme cela a déjà été indiqué dans le rapport annuel 2022, le nombre total d'avis reçus au cours du mandat de la Commission von der Leyen reste nettement inférieur au nombre reçu au cours des mandats des commissions Barroso II et Juncker.



⁸⁷ Les *Cortes Generales* espagnoles, qui figuraient en première ou en deuxième position dans le dialogue politique avec la Commission au cours des trois dernières années, n'ont émis d'avis qu'au cours des quatre premiers mois de 2023 en raison de la tenue d'élections législatives en Espagne.

282 (70 %) de ces 402 avis concernaient des propositions législatives qui ont été soumises au mécanisme de contrôle de la subsidiarité⁸⁸. Les 120 avis restants (30 %) concernaient principalement des initiatives non législatives (par exemple, des communications) ou étaient des avis d'initiative ne se rapportant pas directement à une initiative de la Commission. Ce dernier pourcentage est le plus faible enregistré au cours du mandat actuel. Il montre qu'en 2023, les parlements nationaux ont, plus encore que les années précédentes, concentré leur analyse des initiatives de la Commission sur des projets d'actes législatifs soumis au contrôle de la subsidiarité (ce qui exclut les propositions dans des domaines d'action relevant de la compétence exclusive de l'Union, tels que le commerce ou la concurrence). Il indique également que la diminution du nombre d'avis motivés au cours des dernières années n'était pas due à un examen moins approfondi des propositions de la Commission. Cette hypothèse est en outre étayée par le nombre élevé d'avis reçus dans le cadre du dialogue politique, qui confirme également explicitement le respect du principe de subsidiarité par les différentes propositions.

La Commission porte les points soulevés par les parlements ou chambres nationaux 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

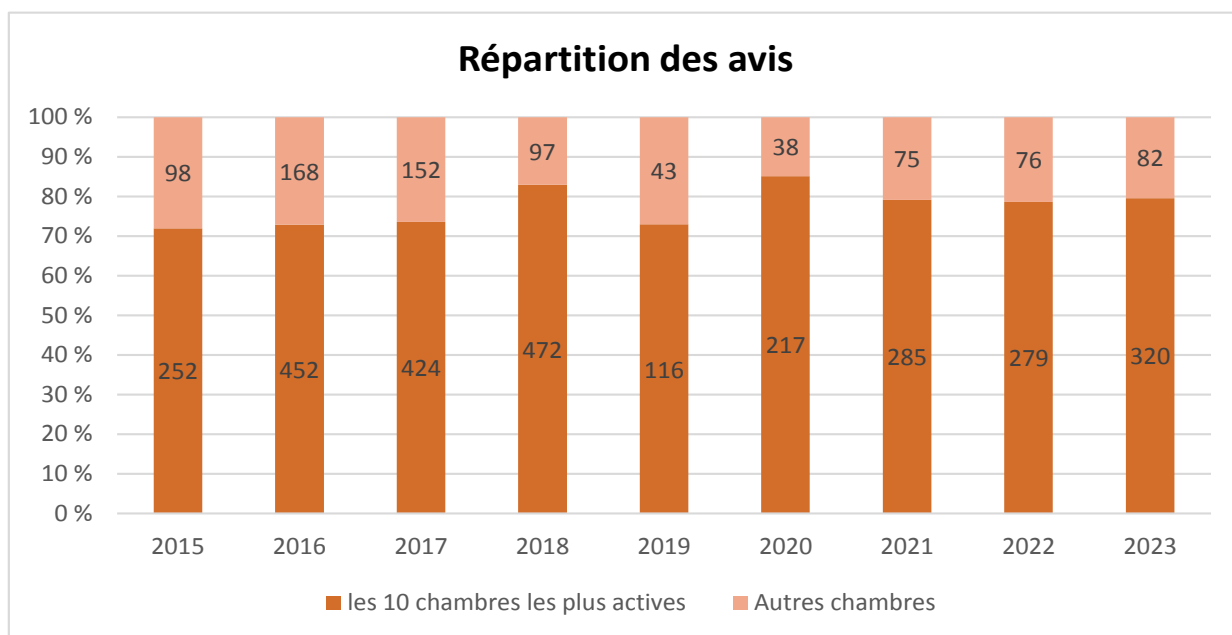
À l'instar des années précédentes, le nombre d'avis transmis à la Commission a fortement varié selon les parlements nationaux. Le nombre de parlements ou chambres nationaux qui n'ont émis aucun avis a légèrement augmenté⁸⁹, passant de sept à neuf chambres⁹⁰ sur un total de 39 (voir annexe 2). Cela signifie qu'en 2023, les parlements de six États membres⁹¹ (cinq en 2022) n'ont pas participé au dialogue politique écrit en envoyant des avis adoptés officiellement. Toutefois, il convient de mentionner que, parmi les six parlements qui n'ont pas émis d'avis, figuraient, par exemple, le *Riigikogu* estonien, qui a communiqué directement par lettres avec la Commission, et le *Državni svet* slovène, qui a organisé des visites de ses députés à la Commission.

⁸⁸ Pour de plus amples informations sur le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et le dialogue politique, consulter l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_fr. Les propositions législatives se rapportant à des domaines d'action qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union ne sont pas soumises au contrôle de la subsidiarité des parlements nationaux.

⁸⁹ 2022: 7; 2021: 8; 2020: 12; 2019: 17; 2018: 10.

⁹⁰ Voir annexe 3.

⁹¹ Les parlements nationaux de Bulgarie, d'Estonie, de Grèce, de Lettonie, de Malte et de Slovaquie.



Les **dix chambres les plus actives ont émis 320 avis (soit 80 % du total)**, ce qui correspond à la moyenne de ces dernières années⁹². En 2023, ces chambres étaient les suivantes: le *Senát* tchèque et l'*Assembleia da República* portugaise (41 avis chacune), la *Poslanecká sněmovna* tchèque et la *Camera dei Deputati* italienne (36 avis chacune), le *Bundesrat* allemand et la *Camera Deputaților* roumaine (35 avis chacune), le *Senat* roumain (29 avis), le *Senato della Repubblica* italien (26 avis), les *Cortes Generales* espagnoles (24 avis) et le *Sénat* français (17 avis). Ces institutions étaient également parmi les plus actives ces dernières années. 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 principalement concentrés sur la vérification de la conformité d'une proposition de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. D'autres ont formulé des observations plus détaillées sur le contenu des propositions ou ont envoyé des avis d'initiative qui ne faisaient référence à aucune proposition concrète de la Commission. Parmi les thèmes récurrents des 25 avis d'initiative figuraient non seulement le transfert forcé de civils ukrainiens (y compris des enfants) vers la Russie ainsi que la bande de Gaza et le conflit israélo-palestinien, mais aussi des questions relatives à des politiques spécifiques telles que l'énergie nucléaire, l'avortement et les relations extérieures.

Il convient de souligner que plusieurs nouveaux types de contributions des parlements nationaux ont été reçus en 2023. Ainsi, deux chambres ont réagi à la discussion des propositions législatives au moyen soit d'un avis présenté au cours des négociations en trilogue (le *Sénat* français, concernant la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle), soit de différents avis consécutifs du même parlement émis à différents stades du processus législatif (les quatre avis du *Bundesrat* allemand, concernant la proposition de règlement européen sur la liberté des médias). 14 parlements nationaux ont adressé une déclaration commune aux institutions de l'Union en vue d'un trilogue, leur demandant de veiller à ce que le risque d'instrumentalisation des migrations soit abordé de manière appropriée lors des négociations en trilogue sur la révision du code frontières Schengen. L'*Eduskunta* finlandaise a présenté un avis d'initiative sur plusieurs projets d'actes délégués et d'actes d'exécution relatifs aux matériaux en contact avec l'eau potable – il s'agit du premier cas de présentation d'un avis sur des projets d'actes délégués et d'actes d'exécution.

⁹² 2022: 79 %; 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

4.3 PRINCIPAUX SUJETS DES AVIS DANS LE DOMAINE DU DIALOGUE POLITIQUE

En ce qui concerne les initiatives individuelles les plus commentées, celles qui ont donné lieu au plus grand nombre d'avis des parlements nationaux sont les suivantes: le **programme de travail de la Commission pour 2023**, la proposition relative aux **emballages et déchets d'emballages**⁹³ et la proposition concernant les **végétaux obtenus par certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés*** (neuf avis chacune); la proposition relative à la **création d'un certificat européen de filiation*** et la proposition relative à la **lutte contre la corruption*** (huit avis chacune); la proposition concernant **la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** et la proposition établissant **un cadre de certification de l'Union relatif aux absorptions de carbone** (sept avis chacune); la proposition de **règlement européen sur la liberté des médias**, la proposition relative au **traitement des eaux urbaines résiduaires**, la proposition instituant un **code de l'Union relatif aux médicaments à usage humain**, la proposition concernant les **médicaments à usage humain et établissant des règles régissant l'Agence européenne des médicaments**, la proposition sur les **exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres**, la proposition de **directive sur la surveillance des sols***, et la proposition relative à la **lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales*** (six avis chacune).

Comme les années précédentes, un nombre croissant de parlements nationaux⁹⁴ ont analysé le **programme de travail de la Commission pour 2023**⁹⁵, qui, en 2023, a donné lieu à neuf avis (en plus d'un avis déjà émis en 2022). Il s'agit donc du document de la Commission qui a donné lieu au plus grand nombre d'avis dans le cadre du dialogue politique. Cela signifie également que le programme de travail de la Commission pour 2023 est celui sur lequel le plus grand nombre d'avis ait jamais été émis. Le nombre d'avis a été nettement supérieur aux six avis reçus pour le programme de travail de la Commission pour 2022 (cinq avis reçus en 2022 et un en 2021). Il semble que le nombre de contrôles sans émission d'avis soit également élevé⁹⁶. Dans l'ensemble, cela montre que les parlements nationaux ont intensifié l'utilisation stratégique de l'outil spécifique que constituent les avis en ce qui concerne le programme de travail de la Commission, afin de marquer leur soutien aux priorités et aux initiatives de la Commission qui avaient été annoncées, en établissant des liens avec leurs propres priorités politiques nationales, et de porter à l'attention de la Commission des particularités nationales qui, selon eux, devraient être prises en considération.

Dans leurs avis sur le programme de travail de la Commission pour 2023, les parlements nationaux ont évoqué les répercussions de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, encouragé la Commission à soutenir l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire et

⁹³ L'annexe 3 énumère les initiatives de la Commission qui ont donné lieu à au moins cinq avis. La présente section donne une vue d'ensemble des six grands domaines prioritaires de la Commission dans lesquels au moins six avis ont été reçus. Les avis portant sur les propositions marquées d'un astérisque (*) n'ont pas été inclus dans cette section car ils ont également donné lieu à au moins deux avis motivés et sont donc déjà repris dans la section 3.2 du présent rapport.

⁹⁴ Le *Sénat* français, le *Hrvatski Sabor* croate, le *Seimas* lituanien, la *Chambre luxembourgeoise des députés*, l'*Országgyűlés* hongroise, les *Tweede Kamer* et *Eerste Kamer* néerlandaises, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Senat* roumain ont émis des avis en 2023. Le *Riksdag* suédois a émis un avis à la fin de l'année 2022. Il y a eu six avis de ce type sur le programme de travail de la Commission pour 2022.

⁹⁵ COM(2022) 548 final.

⁹⁶ Selon le 41^e rapport semestriel intitulé «Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire», élaboré en mars 2024 par le secrétariat de la COSAC, seuls huit des 34 parlements/chambres nationaux ayant répondu aux questions sur le programme de travail de la Commission (tous sauf le *Sénat/Senaat* belge et le *Bundestag* allemand; les parlements nationaux bicaméraux d'Irlande, d'Espagne et d'Autriche ont chacun soumis une seule série de réponses au questionnaire) ont déclaré qu'ils n'avaient pas examiné ce document. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

exprimé leur soutien à l'élargissement de l'UE. Trois chambres ont appelé à une réforme du marché de l'électricité. Dans la perspective des élections au Parlement européen de 2024, cinq chambres ont souligné l'importance du train de mesures «Défense de la démocratie» de la Commission, y compris de l'initiative visant à protéger la sphère démocratique de l'Union contre les influences étrangères dissimulées. L'*Országgyűlés* hongroise a critiqué le règlement européen sur la liberté des médias pour ce qu'il considère comme sa limitation fondamentale de la compétence des États membres dans le domaine des médias. Trois chambres ont indiqué qu'il était important de procéder à un examen de la gouvernance économique, et deux d'entre elles ont également insisté sur l'importance d'un renforcement de l'euro (y compris sous sa forme numérique). Quatre chambres ont attiré l'attention sur la nécessité de renforcer la sécurité et la défense de différentes manières (y compris la défense spatiale; le renforcement des frontières extérieures de l'Union et la mise en œuvre de mesures efficaces de lutte contre les flux migratoires illégaux et les réseaux de traite des êtres humains; et la stratégie maritime). Toutes les chambres ont reconnu qu'il était important de trouver un cadre plus approprié pour la migration. Le *Sénat* français a appelé à la mise en place de programmes de travail plus transparents et plus complets, et a demandé que la Commission étaye systématiquement ses initiatives législatives par des analyses d'impact⁹⁷.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que son programme de travail pour 2023 visait à maintenir le soutien à la reprise de l'Union à la suite de la pandémie de COVID-19; et à répondre aux besoins urgents créés par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les crises de l'énergie et du coût de la vie qui en découlent. Les crises récentes ont également mis en lumière la nécessité d'accélérer la mise en œuvre des priorités de la Commission, en particulier la lutte contre le changement climatique et l'achèvement de la transition numérique. Les nombreuses initiatives connexes du programme de travail de la Commission pour 2023 témoignent de l'engagement clair de la Commission à donner suite aux recommandations formulées dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe. La Commission a mentionné qu'elle accordait la priorité à la création d'une Europe verte, sans carbone et numérique, reposant sur des bases économiques solides fondées sur le marché unique. Elle a indiqué que les attaques de désinformation contre les sphères démocratique et médiatique de l'UE étaient de plus en plus préoccupantes, en particulier ces dernières années et dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La Commission a pris des mesures fermes dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne afin de promouvoir des élections libres et régulières, de préserver le pluralisme des médias et de lutter contre la désinformation.

En ce qui concerne la priorité «Un pacte vert pour l'Europe», plusieurs propositions ont suscité un vif intérêt de la part des parlements nationaux, sans donner lieu à des avis motivés: la proposition de **règlement concernant les absorptions de carbone**, la proposition de **directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** et la proposition de **directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**.

La proposition de règlement établissant un cadre de certification de l'Union relatif aux **absorptions de carbone**⁹⁸ a donné lieu à sept avis⁹⁹. Plusieurs chambres ont exprimé des doutes quant à la compatibilité du cadre de l'UE avec les systèmes nationaux, et estimaient que des

⁹⁷ Même dans les rares cas où aucune analyse d'impact n'accompagne une proposition (lorsque, bien qu'elle soit nécessaire en principe, elle n'était pas possible dans la pratique et qu'une dérogation a été accordée, par exemple en raison de son urgence), la Commission présente néanmoins «un document analytique sous la forme d'un document de travail des services de la Commission présentant les éléments qui sous-tendent la proposition et des estimations de coûts» dans les trois mois suivant l'adoption de l'initiative, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation [SWD(2021) 305 final].

⁹⁸ COM(2022) 672 final.

⁹⁹ Le *Bundesrat* allemand, les *Cortes Generales* espagnoles, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Seimas* lituanien, l'*Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Senat* roumain.

éclaircissements étaient nécessaires en ce qui concerne la gouvernance et le financement des cadres de certification, ainsi que sur la mise en place d'un registre des activités d'absorption de carbone au niveau de l'UE. Certaines s'inquiétaient de la charge administrative liée à la mise en place de ce nouveau cadre et s'interrogeaient sur la délégation de pouvoirs à la Commission.

Dans ses réponses, la Commission a indiqué que, selon sa proposition de règlement, les États membres pourraient, sous certaines conditions, demander la reconnaissance par l'UE de tout système national de certification existant; que sa proposition contenait des dispositions visant à réduire au minimum les coûts de certification; et que les exploitants pourraient réduire les coûts de surveillance et de déclaration en utilisant les méthodes de certification adoptées par la Commission et en utilisant des technologies de télédétection (par exemple, Copernicus). La Commission a également expliqué que les critères de qualité de l'UE devraient être mis en œuvre par des méthodes de certification technique adaptées au large éventail d'activités d'absorption de carbone existantes. Cela nécessiterait des travaux techniques de grande ampleur et une vaste consultation des parties prenantes, et il serait préférable de recourir à des actes délégués.

La proposition de **directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** (refonte)¹⁰⁰ a donné lieu à sept avis dans le cadre du dialogue politique¹⁰¹. De l'avis de plusieurs chambres, un objectif de «zéro pollution» atmosphérique serait difficile à atteindre et les objectifs fixés dans la proposition sont trop ambitieux ou ont des implications budgétaires trop importantes. Une chambre estimait que la proposition n'était pas suffisamment axée sur la pollution atmosphérique transfrontière causée par des pays voisins. Une chambre a souligné la nécessité de mettre en place un mécanisme de responsabilité conjointe associant l'UE et les États membres (comme dans la loi européenne sur le climat), et a insisté sur la nécessité d'assurer une interaction appropriée entre les piliers de la législation en matière d'émissions (y compris les valeurs limites proposées pour 2030 et la norme d'émission Euro 7). Une chambre a proposé d'inclure dans la directive des normes de qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et des règles relatives aux émissions odorantes. Deux chambres estimaient que le droit à l'indemnisation des préjudices pour la santé était trop large, au motif qu'il prévoyait même la possibilité d'intenter des actions collectives pour demander l'indemnisation de préjudices pour la santé résultant du non-respect des règles relatives à la qualité de l'air et qu'aucun délai maximal n'était prévu pour l'introduction des demandes d'indemnisation.

Dans ses réponses, la Commission a souligné qu'elle visait à définir une trajectoire crédible pour atteindre un objectif «zéro pollution» atmosphérique d'ici à 2050 en fixant des objectifs de qualité de l'air ambitieux mais réalisables. La proposition de directive n'est pas comparable à la loi européenne sur le climat car, si les émissions de gaz à effet de serre ont le même effet indépendamment de l'endroit où elles se produisent, les incidences sur la qualité de l'air diffèrent selon les circonstances et les mesures locales. En ce qui concerne les questions transfrontières, la proposition de directive renforcerait les modalités de coopération et d'échange rapide d'informations entre les États membres de façon à remédier aux violations des normes de qualité de l'air dues à la pollution atmosphérique transfrontière. La Commission a reconnu que le contexte politique avait encore évolué depuis l'adoption de la proposition, en partie en raison de l'adoption de la proposition relative à la norme Euro 7. Les autorités compétentes devraient en tenir compte lors de l'élaboration d'une stratégie et de plans en matière de qualité de l'air. La qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et les émissions odorantes ne relèvent pas du champ d'application de la directive proposée. La Commission a souligné que la proposition visait à établir un droit effectif de demander et d'obtenir l'indemnisation de préjudices pour la santé humaine, et notamment la possibilité d'intenter une action collective.

¹⁰⁰ COM(2022) 542 final.

¹⁰¹ Les *Senát* et *Poslanecká sněmovna* tchèques, le *Bundesrat* allemand, les *Cortes Generales* espagnoles, le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Senat* roumain.

La proposition de refonte de la **directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**¹⁰² a donné lieu à six avis¹⁰³. La plupart des avis étaient favorables à la proposition, mais certaines chambres estimaient qu'il était difficilement concevable d'atteindre la neutralité énergétique dans ce secteur d'ici à 2040 en raison des exigences croissantes en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires liées au développement des équipements technologiques et en raison des investissements massifs qui seraient nécessaires. Différents points de vue ont été exprimés en ce qui concerne le régime de responsabilité élargie des producteurs proposé: deux chambres le soutenaient explicitement et l'une a proposé de l'étendre à d'autres secteurs. Une autre chambre a fait valoir qu'il n'était pas possible d'éviter complètement l'exposition des eaux usées à des résidus toxiques pour tous les produits pharmaceutiques, et qu'il convenait de tenir compte de la compétitivité et de la capacité d'innovation de l'industrie pharmaceutique de l'Union. Une chambre a indiqué que l'extension proposée des tâches de surveillance et la communication d'informations alourdiraient considérablement la charge administrative pesant sur les autorités et les opérateurs. Deux chambres se sont opposées à ce qu'elles considèrent comme un recours excessif aux actes délégués.

Dans ses réponses, la Commission a insisté sur le fait qu'il était possible d'atteindre la neutralité énergétique du traitement des eaux urbaines résiduaires, même avec le renforcement des exigences en matière de traitement prévues dans la proposition. Les investissements initiaux pour atteindre les nouveaux objectifs seraient réalisés entre 2030 et 2040. Cela renforcerait la résilience du secteur des eaux usées face à la volatilité des prix de l'énergie, et contribuerait à l'indépendance énergétique de l'UE. En ce qui concerne la proposition d'extension du régime de responsabilité des producteurs, la Commission a renvoyé à son analyse d'impact, qui a montré que l'incidence économique sur le secteur pharmaceutique serait marginale et neutre pour la compétitivité globale de l'industrie de l'Union, car les importateurs et les producteurs de l'UE seraient affectés de la même manière. Au sujet des exigences en matière de surveillance et d'information, la Commission a donné l'assurance qu'elle avait conçu la proposition de manière à réduire au minimum la charge résultant du renforcement des exigences en matière de déclaration.

En ce qui concerne la priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la proposition de **règlement européen sur la liberté des médias**¹⁰⁴ a donné lieu à six avis¹⁰⁵ en 2023, en plus des 12 avis déjà reçus en 2022¹⁰⁶. Les parlements nationaux ont encore remis en question l'ingérence dans les compétences nationales dans le domaine du pluralisme des médias, les dispositions relatives à l'évaluation des concentrations sur le marché des médias, et l'indépendance du comité européen pour les services de médias. Plusieurs chambres ont appelé à un renforcement des règles de protection des journalistes, notamment contre les procédures judiciaires abusives. Plusieurs chambres ont également demandé le renforcement des dispositions relatives aux grandes plateformes en ligne, en obligeant celles-ci à rendre publiques les raisons de la suppression de contenus. Une chambre a demandé l'interdiction de bloquer les contenus publiés en ligne sans vérification humaine préalable. Une chambre, le *Bundesrat* allemand, a adressé quatre avis sur cette proposition au cours du cycle législatif (les deux derniers en 2023). Dans son troisième avis, elle a exprimé des inquiétudes quant à l'ingérence dans les compétences nationales et au ciblage du début des négociations en trilogie. Dans son

¹⁰² COM(2022) 541 final.

¹⁰³ Le *Senát* et la *Poslanecká sněmovna* tchèques, le *Bundesrat* allemand, les *Cortes Generales* espagnoles, le *Senato della Repubblica* italien et le *Bundesrat* autrichien.

¹⁰⁴ COM(2022) 457 final.

¹⁰⁵ Le *Bundesrat* allemand (deux avis en 2023), l'*Assemblée nationale* française, le *Senato della Repubblica* et la *Camera dei Deputati* italiens, et l'*Eerste Kamer* néerlandaise.

¹⁰⁶ Voir le rapport annuel 2022: COM(2023) 640 final.

quatrième avis, elle a répété ses principaux arguments pour la phase finale des négociations en trilogue.

Dans ses réponses, la Commission a souligné que, dans la proposition, elle avait parfaitement reconnu et préservé les compétences des États membres dans le domaine du pluralisme des médias; et que l'acte proposé ne modifierait pas la capacité des États membres de définir concrètement le mandat, l'organisation et le financement du service public de radiodiffusion. La Commission a réaffirmé son engagement à renforcer la protection des journalistes au moyen de l'acte proposé et de la proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives. Quant au comité européen pour les services de médias, elle a affirmé que son indépendance était garantie par le fait qu'il était composé d'autorités nationales indépendantes de régulation des médias et renforcée par son processus décisionnel, qui requiert une majorité des deux tiers de ses membres. En ce qui concerne l'évaluation des concentrations sur les marchés des médias, la Commission a mis en avant son approche d'harmonisation minimale, qui laisse aux États membres une grande marge d'appréciation afin qu'ils puissent tenir compte de leurs traditions réglementaires et des particularités de leurs marchés nationaux des médias. Pour ce qui est des grandes plateformes en ligne, la Commission a rappelé que les très grandes plateformes en ligne étaient tenues de rendre publiques les raisons des suspensions et des restrictions de contenu.

En ce qui concerne la priorité «Promotion de notre mode de vie européen», la **révision de la législation pharmaceutique de base de l'Union** a suscité un vif intérêt de la part des parlements nationaux. La proposition de **code de l'Union relatif aux médicaments à usage humain**¹⁰⁷ et la proposition établissant des procédures de l'Union pour **l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain** et établissant des **règles régissant l'Agence européenne des médicaments**¹⁰⁸ ont donné lieu à six avis chacune¹⁰⁹. Certaines chambres ont également examiné les deux autres documents inclus dans le paquet: la communication de la Commission accompagnant les deux propositions¹¹⁰, et une proposition de recommandation du Conseil relative à la **lutte contre la résistance aux antimicrobiens**¹¹¹. Certaines des préoccupations exprimées par les parlements nationaux dans leurs avis concernaient une prétendue violation du principe de proportionnalité; la réduction de la durée standard d'exclusivité commerciale pour les médicaments orphelins; la modification de la disposition «Bolar» qui prévoit des exemptions aux droits conférés par les brevets; les sites de fabrication de médicaments décentralisés; et l'utilisation de titres.

Dans ses réponses, la Commission a fait valoir que les propositions n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs de la révision. Elle a reconnu la réduction d'un an de la durée standard d'exclusivité commerciale pour les médicaments orphelins, mais a expliqué que, pour certains médicaments orphelins, cette durée serait prolongée de trois ans afin de stimuler la recherche et le développement. Elle a également expliqué que la modification proposée de la disposition «Bolar» avait pour but de faciliter l'entrée de médicaments génériques sur le marché immédiatement après l'expiration des périodes de protection réglementaire. La Commission a précisé que, même si certains sites de fabrication devaient être décentralisés, le site central de fabrication serait toujours responsable de la surveillance de tous les aspects des sites décentralisés, et que la proposition ne réduirait donc pas les niveaux de contrôle et de

¹⁰⁷ COM(2023) 192 final.

¹⁰⁸ COM(2023) 193 final.

¹⁰⁹ La *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, le *Senato della Repubblica* et la *Camera dei Deputati* italiens, le *Senat* roumain et le *Bundesrat* allemand.

¹¹⁰ COM(2023) 190 final.

¹¹¹ COM(2023) 191 final.

surveillance. Elle a encore expliqué que les règles régiraient les titres d'exclusivité des données transférables pour les fabricants qui mettraient au point de nouveaux antimicrobiens.

En ce qui concerne la priorité «Une économie au service des personnes», **l'ensemble de propositions législatives visant à réformer les règles de gouvernance économique de l'UE**¹¹² a suscité un vif intérêt de la part des parlements nationaux et a donné lieu à six avis¹¹³. Plusieurs chambres ont attiré l'attention sur la nécessité de calibrer les paramètres nécessaires à la réduction de la dette et du déficit afin qu'ils soient adaptés à la situation des différents États membres auxquels ils s'appliquent. Une chambre a attiré l'attention sur l'absence de critère permettant d'exempter les investissements publics (en particulier les investissements dans les transitions écologique et numérique) du calcul du déficit annuel. Une autre chambre s'est opposée à l'instauration de normes comptables européennes pour le secteur public, qui, selon elle, ne contribueraient pas à la réalisation des objectifs de la surveillance budgétaire. Une chambre a souligné que des plans budgétaires couvrant jusqu'à 17 années (dont une période d'ajustement de quatre à sept ans) seraient incompatibles avec la fréquence des élections nationales. Une chambre a recommandé de clarifier et de limiter la capacité de la Commission d'adopter des actes délégués destinés à garantir une coordination efficace des politiques économiques et la surveillance budgétaire multilatérale.

Dans ses réponses, la Commission a rappelé l'objectif de l'ensemble de propositions, à savoir une plus grande appropriation nationale, auquel pourrait contribuer le renforcement de la participation des parlements nationaux à la surveillance économique et budgétaire. Elle a reconnu que la situation budgétaire, les défis et les perspectives économiques variaient considérablement d'un État membre à l'autre, mais a indiqué que le cadre révisé proposé tiendrait davantage compte des différences entre les pays et des défis spécifiques auxquels ils sont confrontés en matière de dette publique. Par ces propositions, la Commission souhaite mettre en place un cadre de surveillance davantage fondé sur les risques et centré sur la soutenabilité de la dette publique, tout en promouvant une croissance durable et inclusive au moyen d'investissements et de réformes. Quant aux normes comptables européennes pour le secteur public, la Commission a indiqué que les propositions ne prescriraient pas de normes de comptabilité d'exercice spécifiques et qu'elles laisseraient cette possibilité à l'appréciation des États membres. La proposition de directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires n'empiéterait pas sur le principe d'autonomie budgétaire. Quant à l'horizon temporel des plans nationaux, la Commission a clairement indiqué que ces plans pourraient couvrir une période de quatre ou cinq ans, en fonction des cycles électoraux des États membres, et qu'un nouveau gouvernement pourrait proposer un nouveau plan lors de son entrée en fonction.

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

5.1 Visites/réunions de la Commission avec les parlements nationaux

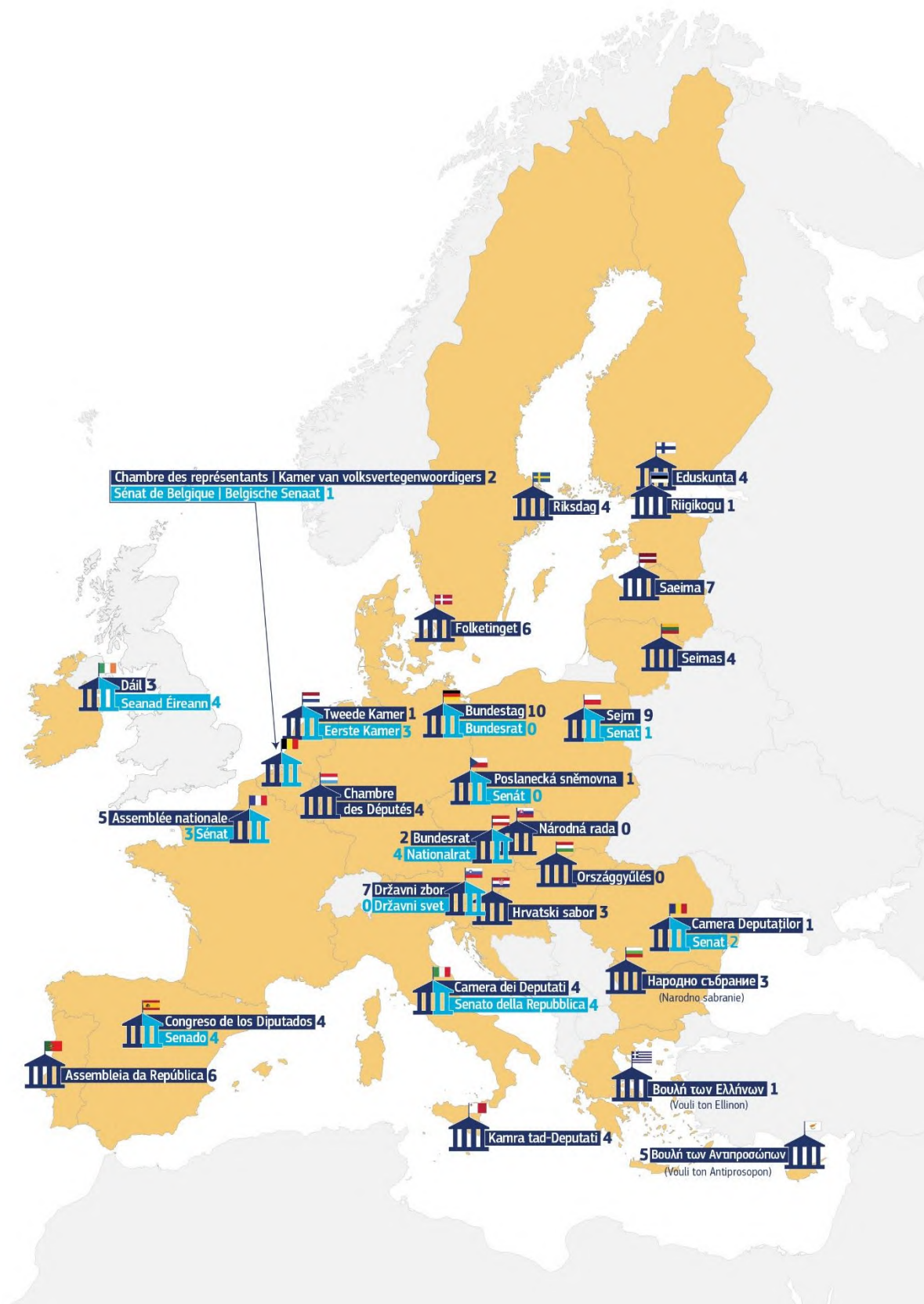
Le dialogue politique oral entre la Commission et les parlements nationaux comprend diverses formes d'interaction: visites de membres de la Commission aux parlements nationaux et visites de délégations des parlements nationaux à la Commission; participation de la Commission à des réunions (commissions) 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.

¹¹² COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final et COM(2023) 242 final.

¹¹³ Le *Senát* tchèque, le *Bundesrat* allemand, les chambres irlandaises de l'*Oireachtas*, le *Sénat* français, et le *Senato della Repubblica* et la *Camera dei Deputati* italiens.

En 2023, les membres de la Commission ont participé à 127 visites aux parlements nationaux et réunions avec les délégations des parlements nationaux, touchant presque tous les parlements et chambres nationaux. Ce chiffre est inférieur à celui des deux années précédentes, mais supérieur à la moyenne des quatre dernières années (143 visites en 2022, 130 en 2021, 101 en 2020, et 55 en 2019; en raison de la pandémie de COVID-19, en 2020 et 2021, moins de réunions ont été organisées, et elles ont dû se tenir principalement en format virtuel). La Commission a également reçu six visites de groupes de membres du personnel de différents parlements nationaux, qui ne sont pas prises en considération dans la carte ci-dessous.

**Nombre de visites de membres de la Commission auprès des parlements nationaux/
de réunions de membres de la Commission avec des parlements nationaux en 2023 (total
pour tous les États membres: 127)**



5.2 Réunions et conférences interparlementaires

En 2023, les réunions et conférences interparlementaires¹¹⁴ ont été généralement axées sur la poursuite de la guerre en Ukraine. Les thèmes récurrents ont été la démocratie, l’approvisionnement énergétique et l’élargissement. Les membres de la Commission ont participé:

- à la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l’Union européenne (COSAC)¹¹⁵;
- à la Semaine parlementaire européenne¹¹⁶;
- au groupe de contrôle parlementaire conjoint d’Europol¹¹⁷;
- à diverses conférences interparlementaires (CIP)¹¹⁸ et réunions interparlementaires de commissions (RIPC)¹¹⁹.

En ce qui concerne les réunions de la COSAC, l’année 2023 a été marquée par un retour complet aux pratiques antérieures à la pandémie de COVID-19. Deux réunions des présidents de la COSAC (réunions des 29 et 30 janvier et des 17 et 18 septembre) et deux réunions plénières de la COSAC (réunions des 14 et 16 mai et des 26 et 28 novembre) ont eu lieu exclusivement en présence physique dans les capitales de la Suède et de l’Espagne, qui assuraient alors

¹¹⁴ 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>.

¹¹⁵ 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>.

¹¹⁶ 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. En 2023, elle a été placée sous le thème «La gouvernance économique de l’UE: une perspective parlementaire» et s’est tenue les 27 et 28 février. Le vice-président exécutif, M. Valdis Dombrovskis, a prononcé des remarques introductives lors de la session sur le thème «Les défis économiques et sociaux en période d’incertitude géopolitique». Le commissaire Johannes Hahn a présenté la session sur le thème «Soutien à l’Ukraine – Réponses à la crise budgétaire au niveau national et de l’UE et rôle des parlements». Le commissaire Paolo Gentiloni a pris la parole en introduction lors de la session plénière sur le «Réexamen du cadre de gouvernance économique de l’UE».

¹¹⁷ Le groupe de contrôle parlementaire conjoint d’Europol a tenu ses 12^e et 13^e réunions les 26 et 27 mars à Stockholm, et les 20 et 21 septembre au Parlement européen. La commissaire Yvonne Johansson a participé à la première réunion en personne et a prononcé une allocution liminaire sur la lutte contre la criminalité organisée. Lors de la deuxième réunion, elle est intervenue par vidéo.

¹¹⁸ La CIP sur le thème «Circular bioeconomy: the pathway towards a more innovative, resource-efficient and competitive Europe» (Bioéconomie circulaire: la voie vers une Europe plus innovante, plus efficace dans l’utilisation des ressources et plus compétitive) a eu lieu le 20 février, en présence du commissaire Virginijus Sinkevičius. La CIP sur le thème «Democracy in Europe: how can parliamentarians help safeguard and strengthen democracy and the rule of law?» (Démocratie en Europe: comment les parlementaires peuvent-ils contribuer à préserver et à renforcer la démocratie et l’état de droit?), a eu lieu les 18 et 19 juin, en présence du commissaire Didier Reynders. Lors de la CIP-symposium fiscal sur le thème «The future of taxation in the EU: challenges ahead and changes needed» (L’avenir de la fiscalité dans l’UE: défis à venir et réformes nécessaires) qui s’est tenue les 24 et 25 octobre, le vice-président exécutif Valdis Dombrovskis a prononcé l’allocution de clôture du premier jour, et le commissaire Paolo Gentiloni a prononcé un discours liminaire le deuxième jour. Lors de la CIP sur le thème «Stability, economic coordination and governance in the EU» (Stabilité, coordination économique et gouvernance dans l’UE), qui s’est tenue les 26 et 27 octobre 2023, le vice-président exécutif Maroš Šefčovič est intervenu par vidéo.

¹¹⁹ La RIPC sur le thème «Children at the heart of Europe: 2 years of the European Child Guarantee» (Les enfants au cœur de l’Europe: deux ans de la garantie européenne pour l’enfance) s’est tenue le 28 juin, en présence de la vice-présidente Dubravka Šuica. La RIPC sur le thème «The future of cohesion policy: opportunities, challenges and next steps» (L’avenir de la politique de cohésion: opportunités, défis et prochaines étapes) s’est tenue le 7 novembre, en présence de la commissaire Elisa Ferreira. Lors de la RIPC sur le thème «The situation of the rule of law in the EU» (La situation de l’état de droit dans l’UE) qui s’est tenue le 4 décembre, le commissaire Didier Reynders est intervenu par vidéo.

successivement la présidence du Conseil de l'UE. Des conclusions¹²⁰ ainsi qu'une contribution¹²¹ et un rapport semestriel ont été publiés après chaque session plénière. La Commission a répondu par écrit aux contributions adoptées par la COSAC¹²². La pratique mise en œuvre les deux années précédentes, qui consistait à organiser des échanges informels en ligne entre la COSAC et les membres de la Commission, n'a pas été suivie en 2023, bien que les conclusions adoptées par la COSAC lors de la deuxième réunion plénière de 2022 aient reconnu leur utilité pour permettre des discussions approfondies et en temps utile sur des initiatives concrètes de l'UE.

La Commission était représentée par l'un de ses membres à trois des quatre réunions susmentionnées. Lors de la LXIX^e réunion plénière de la COSAC à Stockholm, la présidente Ursula von der Leyen a réaffirmé, dans un message vidéo préenregistré, l'engagement de la Commission auprès des parlements nationaux. La commissaire Yvika Johansson a participé (en personne) à la première réunion des présidents ainsi qu'à la LXX^e réunion plénière de la COSAC (par vidéoconférence) pour discuter de la criminalité organisée et du pacte sur la migration et l'asile.

Outre ces thèmes et les discussions habituellement consacrées aux priorités des différentes présidences du Conseil de l'UE, les réunions ont également porté sur la situation en Ukraine et l'avenir de celle-ci dans l'UE (lors de trois des quatre réunions, auxquelles a participé M^{me} Ivanna Klymush-Tsintsadze, présidente de la commission du Parlement ukrainien pour l'intégration de l'Ukraine dans l'UE), les 30 ans du marché unique, la crise énergétique, la transition écologique, l'autonomie stratégique ouverte et les relations avec l'Amérique latine, ainsi que la situation en Israël et dans la bande de Gaza à la suite des attaques terroristes du Hamas contre Israël le 7 octobre 2024.

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 européen des régions, qui exerce des activités de monitoring au moyen du réseau de monitoring de la subsidiarité et par l'intermédiaire de sa plateforme en ligne conçue pour soutenir la participation des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs au mécanisme d'alerte précoce sur la subsidiarité (REGPEX)¹²³.

Bien que les traités ne prévoient pas de manière explicite une interaction directe entre la Commission et les parlements régionaux, la Commission tient compte des contributions de ces

¹²⁰ [Conclusions adoptées lors de la LXIX^e COSAC](#) et [conclusions adoptées lors de la LXX^e COSAC](#) (en EN et FR).

¹²¹ [Contribution adoptée lors de la LXIX^e COSAC](#) et [contribution adoptée lors de la LXX^e COSAC](#) (en EN et FR).

¹²² [Réponse de la Commission à la contribution adoptée lors de la LXIX^e COSAC \(annexe\)](#) et [réponse de la Commission à la contribution adoptée lors de la LXX^e COSAC \(annexe\)](#) (disponibles uniquement en EN).

¹²³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Pour de plus amples informations sur les activités de contrôle de la subsidiarité du Comité européen des régions, voir la section 2.4.

derniers et y répond. Un moins grand nombre de parlements régionaux¹²⁴ ont présenté un moins grand nombre de résolutions à la Commission que les années précédentes: 32 résolutions en 2023, contre 72 en 2022, 50 en 2021 et 33 en 2020. Ces résolutions portaient sur diverses questions, telles que la déclaration de Bruxelles des parlements régionaux germanophones, la reconnaissance de l'Holodomor comme génocide, l'économie circulaire, les droits de l'homme, la conférence sur l'avenir de l'Europe, les cryptomonnaies, l'Année européenne de la jeunesse, la coopération humanitaire, l'accord de Belfast et le statut du catalan dans l'UE. Environ un tiers des contributions portaient sur des propositions spécifiques de la Commission¹²⁵, huit d'entre elles exprimant de manière détaillée des préoccupations en matière de subsidiarité. D'autres ont participé aux consultations publiques de la Commission, bien que ce moyen n'ait été jusqu'à présent activement utilisé que par un seul parlement régional qui a soumis des réponses à plusieurs consultations publiques lancées par la Commission¹²⁶. Un parlement régional a utilisé un autre moyen, en soumettant trois avis par l'intermédiaire de son parlement national¹²⁷.

7. CONCLUSION

Par comparaison avec les années précédentes du mandat de cette Commission, l'activité des parlements nationaux s'est globalement intensifiée en 2023 en ce qui concerne tant le dialogue écrit et oral que le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité afin de veiller à ce que l'Union n'intervienne que lorsque cela est nécessaire et dans la mesure nécessaire. Le nombre total d'avis (avis motivés inclus) a atteint 402 en 2023, contre 355 en 2022 et 360 en 2021.

La Commission a reçu un plus grand nombre d'avis au cours de la dernière année complète de son mandat (2023) qu'au cours de l'année précédente, ce n'était plus arrivé depuis 2008. Toutefois, par rapport à ses deux mandats précédents, la tendance à une diminution du nombre total d'avis des parlements nationaux, déjà constatée dans le rapport annuel 2022, s'est poursuivie.

Le nombre d'avis a continué de varier fortement selon les parlements nationaux. Les dix chambres les plus actives ont émis un pourcentage d'avis presque identique à celui des deux années précédentes (79 %), tandis que le nombre de chambres ayant émis des avis a augmenté de deux. D'une manière générale, les parlements nationaux qui ont traditionnellement l'habitude de

¹²⁴ Les parlements régionaux de la Flandre (Belgique); de la Bavière et du Bade-Wurtemberg (Allemagne); des îles Baléares et du Pays basque (Espagne); de la Haute-Autriche et le parlement provincial de Vienne (Autriche); la conférence européenne des présidents des parlements régionaux allemands et autrichiens, l'Assemblée régionale du Tyrol du Sud, le parlement de la Communauté germanophone de Belgique, le *Bundestag* et le *Bundesrat* allemands, ainsi que le *Bundesrat* autrichien; et la Conférence des présidents des parlements régionaux autrichiens. Le parlement régional de Bavière est à l'origine de près de 50 % de ces résolutions (14). Les autres parlements régionaux particulièrement actifs sont ceux du Pays basque (cinq résolutions), des îles Baléares (quatre résolutions), et du Bade-Wurtemberg (trois résolutions).

¹²⁵ COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final et COM(2023) 528 final.

¹²⁶ Le parlement régional de la Bavière a présenté des contributions dans le cadre de six consultations publiques sur des initiatives relevant de diverses politiques, contre plus de 20 l'année précédente.

¹²⁷ Le Parlement flamand a présenté des avis sur le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le Haut-Karabakh et le conflit armé au Moyen-Orient. Selon la déclaration 51 annexée aux traités, le Parlement flamand est une composante du système parlementaire national belge. 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 la fois par l'intermédiaire de ce dernier et directement au parlement régional.

vérifier la conformité des propositions avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont continué de le faire en 2023.

Dans l'ensemble, environ 70 % des avis des parlements nationaux étaient axés sur des propositions soumises au contrôle de la subsidiarité. Les 30 % restants portaient sur des propositions qui n'étaient pas soumises à ce contrôle (c'est-à-dire des politiques relevant de la compétence exclusive de l'Union), sur des documents non législatifs ou sur d'autres sujets (au moyen d'avis d'initiative). Il s'agit d'une proportion habituelle pour une année au cours de laquelle un nombre élevé de propositions législatives est enregistré.

En ce qui concerne les relations entre la Commission et les parlements régionaux, l'année 2023 a vu le nombre de leurs contributions (32) chuter et revenir à son niveau de 2020 (33) (après le pic observé au cours des deux années précédentes, à savoir 72 en 2022 et 50 en 2021).

Sur le plan thématique, les parlements nationaux ont continué de concentrer leur attention sur les principales priorités de la Commission, et plus particulièrement sur le pacte vert pour l'Europe, un nouvel élan pour la démocratie européenne et la promotion de notre mode de vie européen. Eu égard aux guerres en cours en Ukraine et au Moyen-Orient, le contexte géopolitique difficile a également été au cœur des échanges (notamment lors des réunions et conférences interparlementaires, telles que la COSAC). Les réflexions sur l'avenir de l'UE et l'élargissement, les migrations et la sécurité ont dès lors, elles aussi, occupé une place importante, de même que l'approvisionnement et les coûts énergétiques, la compétitivité de l'UE, l'autonomie stratégique ouverte et la transition équitable.

Les conclusions notables ci-après peuvent être tirées en ce qui concerne le contrôle du respect du principe de subsidiarité en 2023:

- le nombre d'avis motivés (22) faisant état d'une non-conformité avec le principe de subsidiarité a diminué de près d'un tiers par rapport à l'année précédente (32).
- Près des deux tiers de ces avis motivés émanaient de deux parlements nationaux: les deux chambres italiennes (neuf) et le *Riksdag* suédois (cinq).
- Plusieurs parlements ont procédé à des changements internes devant leur permettre d'être mieux informés plus tôt des processus d'élaboration des politiques au niveau de l'Union et d'exprimer leurs points de vue plus efficacement¹²⁸.
- L'utilisation stratégique de l'outil spécifique que constituent les avis pour ce qui concerne le programme de travail de la Commission s'est intensifiée. Le nombre d'avis des parlements nationaux ayant utilisé cet outil pour informer les institutions de l'Union de leurs propres priorités nationales dans le cadre des initiatives clés au niveau de l'UE et pour attirer l'attention sur des particularités a considérablement augmenté, passant de six en 2022 à dix en 2023.

De même, il a également été constaté que certains parlements nationaux ont commencé à utiliser le dialogue politique de manière innovante, par exemple pour réagir à l'évolution des discussions sur des propositions législatives lors des trilogues par l'intermédiaire d'avis (soit par des avis uniques ou consécutifs émis par la même chambre, soit par un avis conjoint émis par plusieurs parlements et soumis à un stade avancé du processus législatif), et pour attirer l'attention sur certains aspects de plusieurs projets d'actes délégués et d'actes d'exécution au moyen d'un avis d'initiative spécifique. Cela illustre le potentiel stratégique et la flexibilité offerts par le dialogue entre les parlements nationaux et la Commission.

¹²⁸ Par exemple, en 2023, la *Chambre des députés* luxembourgeoise a, pour la première fois, mis en place une commission des affaires européennes. D'autres parlements ont mené des réformes internes en 2023 afin de pouvoir agir plus efficacement dans les processus d'élaboration des politiques de l'Union. À titre d'exemple, citons le *Seanad Éireann* irlandais, qui a créé en décembre 2022 une commission chargée de l'examen des projets de décrets liés à l'UE.