



**2023/2079(INI)**

20.9.2023

## **AVIS**

de la commission des affaires constitutionnelles

à l'intention de la commission des affaires juridiques

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))

Rapporteur pour avis: Jacek Saryusz-Wolski

PA\_NonLeg

## SUGGESTIONS

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

1. constate que sur les 134 contributions officiellement reçues par le Parlement en 2020 au titre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>1</sup>, le nombre d'avis motivés reçus des parlements nationaux s'élevait à 13<sup>2</sup>; prend acte de l'augmentation du nombre d'avis motivés soumis en 2021, qui est passé à 24 sur 227; relève que le nombre total des avis reçus est également passé de 255 en 2020 à 360 en 2021, ce qui reflète l'augmentation du nombre de propositions présentées par la Commission; souligne qu'il est nécessaire d'évaluer les différences d'approche entre les États membres et insiste sur la nécessité d'encourager la participation accrue de tous les parlements nationaux au processus décisionnel;
2. estime que la législation européenne devrait être adaptée à sa finalité, proportionnée, claire, transparente, pérenne et complète pour apporter de réels bénéfices aux citoyens et aux parties prenantes;
3. rappelle l'importance capitale du contrôle parlementaire dans le processus législatif de l'Union et réitère son appel en faveur du droit du Parlement de lancer des propositions d'action;
4. souligne que le programme «Mieux légiférer» est un élément central de l'«Union sans cesse plus étroite» et un objectif partagé par toutes les institutions de l'Union; réaffirme que le caractère adéquat, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation, ainsi que la transparence, la responsabilité et la coopération entre les institutions, les États membres, les citoyens et les parties prenantes, qui garantissent le plein respect de toutes les valeurs européennes fondamentales, sont des conditions préalables essentielles à la démocratie européenne;
5. souligne le rôle joué par les parlements nationaux dans l'élaboration des politiques et de la législation de l'Union, selon ce que prévoit le protocole n° 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; invite la Commission et les colégislateurs à soutenir la participation active des parlements nationaux au processus législatif de l'Union; estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 5 du traité sur l'Union européenne) devraient rester les principes directeurs de l'élaboration des politiques de l'Union et des États membres dans les domaines de compétence partagée, tout en mettant l'accent sur les efforts déployés par l'Union sur les questions importantes qui présentent une valeur ajoutée européenne et qui nécessitent une action collective; réaffirme la nécessité d'éviter des charges administratives inutiles lors de la conception, de la transposition et de la mise en œuvre des actes de l'Union afin de

---

<sup>1</sup> JO C 115 du 9.5.2008, p. 206.

<sup>2</sup> [En ce qui concerne les différences de méthodes utilisées pour la comptabilisation, voir la note de bas de page 50 à la page 9 du rapport annuel 2020 de la Commission \(COM\(2021\)0417\). La Commission comptabilise 9 avis motivés à des fins statistiques.](#)

limiter autant que possible la charge pesant sur les citoyens et les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), tout en veillant à ce que les objectifs de la législation soient atteints;

6. demande que le principe «un ajout, un retrait» soit appliqué, car il joue un rôle important pour soutenir les efforts visant à simplifier le droit de l'Union et à réduire les formalités administratives afin de soutenir la reprise et la résilience de l'Union; invite la Commission à tenir compte des bonnes pratiques des États membres, notamment en envisageant de réduire d'au moins 30 % la charge réglementaire pesant sur les PME afin de baisser les coûts et de renforcer la compétitivité;
7. souligne qu'il importe d'utiliser pleinement les instruments existants pour renforcer le rôle de la démocratie participative dans le processus législatif de l'Union, tels que l'initiative citoyenne européenne, le droit de pétition devant le Parlement, comme le prévoit l'article 44 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et la poursuite de la mise en œuvre des assemblées citoyennes;
8. demande que des ressources suffisantes soient mises à la disposition des services du Parlement européen habilités à aider les députés à mieux remplir leur rôle de colégislateurs, comme la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne du Parlement;
9. demande que les analyses d'impact complètes soient améliorées en accordant une attention particulière aux PME, y compris un test contraignant au cours de la phase d'analyse d'impact afin d'évaluer pleinement l'incidence économique, notamment les coûts de mise en conformité des propositions législatives sur les PME; demande que le test soit actualisé tout au long du processus législatif; recommande de procéder à un réexamen complet du test PME et d'y intégrer les outils nécessaires pour faciliter les contributions des PME, ainsi que de réviser régulièrement les analyses d'impact et d'établir une distinction entre les différentes tailles de PME; attire l'attention sur l'importance qu'il y a à disposer d'analyses d'impact solides qui tiennent compte de la compétitivité des entreprises européennes;
10. rappelle l'expérience qui a été acquise à la suite de la pandémie de COVID-19, laquelle a nécessité de mettre en place une action coordonnée pour garantir une réaction efficace en matière de santé publique; souligne qu'il sera indispensable d'instaurer une coordination étroite entre les institutions et les États membres pour créer la plus grande valeur ajoutée européenne possible en matière de santé publique pour tous les citoyens de l'Union;
11. encourage la Commission et les États membres à rationaliser les procédures et à mettre en œuvre les principes d'«une fois pour toutes» et du «numérique par défaut», ce qui simplifiera les procédures administratives applicables aux citoyens et aux entreprises;
12. se félicite de l'adoption, en novembre 2021, de nouvelles lignes directrices pour une meilleure réglementation et d'une nouvelle boîte à outils, qui a été mise à jour en juillet 2023 et qui comprend également la production de grilles d'évaluation de la subsidiarité se limitant à l'heure actuelle aux propositions d'initiatives politiquement sensibles et importantes accompagnées d'une analyse d'impact; estime que la boîte à outils de la Commission pour une meilleure réglementation devrait être modifiée afin

d'évaluer plus en profondeur l'incidence des propositions de la Commission sur les générations futures; souligne que la boîte à outils ne propose pas de définition claire du principe consistant à «ne pas nuire» du pacte vert pour l'Europe, laissant aux services de la Commission le soin de déterminer si une option stratégique est susceptible de porter préjudice ou non; déplore que le risque existe que la règle soit mise en œuvre de manière incohérente si elle n'est pas accompagnée d'une définition claire;

13. se félicite de l'intégration, par la Commission, de la prospective stratégique et des objectifs de développement durable qui reflètent la nécessité d'anticiper les défis futurs dans le processus d'élaboration des politiques et de veiller à ce que chaque proposition législative s'intègre au programme de développement durable à l'horizon 2030;
14. rappelle que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»<sup>3</sup> prévoit que la Commission devrait, dans l'exposé des motifs, justifier les mesures qu'elle propose par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité; souligne que, pour ce faire, toute proposition de la Commission devrait, en règle générale, être dûment accompagnée d'une analyse d'impact permettant d'évaluer le respect par l'initiative des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que son potentiel en matière de création de valeur ajoutée européenne;
15. souligne que la consultation structurelle des parties prenantes sur toutes les nouvelles initiatives stratégiques de l'Union est essentielle pour évaluer leur proportionnalité; salue les efforts déployés par la Commission pour consolider le processus de consultation; estime que le processus de consultation du public sur les initiatives stratégiques peut être encore renforcé, en particulier pour améliorer la sensibilisation des groupes sous-représentés, tels que les PME, les jeunes et les minorités;
16. invite instamment la Commission à mettre à disposition des parlements nationaux une formation complète et des ressources afin de leur permettre de mieux comprendre et d'évaluer les conséquences des propositions de l'Union, et de favoriser ainsi un débat plus éclairé et constructif au niveau national;
17. souligne qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage le public et de mettre en place une meilleure compréhension des processus législatifs de l'Union; propose que des campagnes et des initiatives éducatives destinées à informer le public sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que sur le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration des décisions de l'Union et sur l'importance de leur participation active soient lancées;
18. réitère son appel en faveur de la mise en place d'un mécanisme participatif permanent pour les citoyens avant l'adoption du programme de travail annuel de la Commission et demande, dès lors, que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» soit révisé;
19. se déclare préoccupé par le manque persistant de transparence dans le processus décisionnel du Conseil et la pratique consistant à surclassifier les documents et à appliquer une interprétation excessivement large des exceptions prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001<sup>4</sup>; invite les trois institutions à assurer une application

---

<sup>3</sup> [Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer» \(JO L 123 du 12.5.2016, p. 1\).](#)

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public

prospective et cohérente du règlement susmentionné en permettant un accès approprié à des documents enregistrés et à tout type de communications, pour autant qu'ils concernent une question liée aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution concernée;

20. constate avec préoccupation que la pratique du Conseil européen consistant à confier des tâches au Conseil et à la Commission va au-delà du rôle d'orientation stratégique qui lui est assigné par les traités et qu'elle est donc contraire à la lettre et à l'esprit des traités; estime qu'il est nécessaire de respecter la répartition des compétences telle que définie dans les traités afin de garantir l'indépendance et le bon fonctionnement du processus législatif;
21. relève qu'en 2020 et 2021, aucune proposition de la Commission n'a atteint le seuil de quatre pays permettant d'entraîner une réponse globale de celle-ci aux avis motivés des parlements nationaux; invite et encourage les parlements nationaux et régionaux à attribuer en priorité des ressources aux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité afin de renforcer leur contrôle des processus décisionnels de l'Union; demande, dans le même temps, que les dispositions pertinentes du traité soient révisées afin de renforcer la procédure du «carton jaune» et de se pencher sur la possibilité d'un mécanisme de «carton vert» pour permettre aux parlements nationaux de participer activement au processus décisionnel de l'Union et d'y contribuer de manière proactive;
22. encourage les parlements nationaux à intégrer systématiquement les avis motivés des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans leurs avis finaux motivés qui sont envoyés aux présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, en particulier lorsque les compétences régionales exclusives sont susceptibles d'être affectées;
23. encourage la Commission à s'engager plus activement avec les parlements nationaux et régionaux dans le cadre des consultations aux différents stades de l'élaboration des politiques; encourage la Commission, en outre, à jouer un rôle plus actif dans son interaction directe avec les parlements régionaux;
24. recommande que le rôle joué par le Comité européen des régions et le Comité économique et social européen dans le cadre législatif en tant que représentants des collectivités locales et régionales et de la société civile organisée soit davantage pris en considération; réaffirme qu'il est nécessaire de réformer le Comité européen des régions afin de maximiser son impact dans le processus législatif;
25. prend acte du fait qu'en 2020, les membres de la Commission ont effectué 101 visites dans les parlements nationaux ou des réunions avec des délégations de parlements nationaux et qu'en 2021, ce nombre est passé à 130; encourage vivement la Commission à accroître encore sa participation aux débats sur les propositions de l'Union tenus au sein des parlements nationaux;
26. réaffirme qu'une application effective de la législation de l'Union est nécessaire pour garantir que les principes de proportionnalité et de subsidiarité soient pleinement respectés; souligne que des charges réglementaires disproportionnées pesant sur les

---

aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).

citoyens et les entreprises peuvent être souvent attribuées à des problèmes de mise en conformité rencontrés par les États membres; invite la Commission à appliquer la législation de l'Union dans son intégralité et sans retard excessif et, partant, à exploiter tous les outils existants; met en évidence le fait que la politique adoptée par la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation doit être plus prévisible et transparente et qu'elle doit renforcer la sécurité juridique pour toutes les parties prenantes;

27. estime qu'au sein de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux de l'Union, il est de la plus haute importance que le processus législatif soit transparent pour garantir l'obligation de rendre des comptes au public et la légitimité du processus décisionnel; souligne l'importance que revêt le registre de transparence de l'Union à cet égard et invite les institutions à renforcer davantage son utilisation; demande une nouvelle fois qu'un organisme indépendant chargé des questions d'éthique soit créé pour garantir la mise en œuvre cohérente et intégrale des normes éthiques dans l'ensemble des institutions de l'Union;
28. considère que dans les cas où le Parlement exerce son droit d'initiative, par exemple en ce qui concerne les actes régissant sa propre composition, l'élection de ses membres, les conditions générales d'exercice de ses fonctions, le statut du Médiateur ainsi que la constitution de commissions temporaires d'enquête, il est nécessaire d'envisager dans un futur accord interinstitutionnel des mesures qui permettraient d'éviter que le Conseil ne refuse de négocier avec le Parlement;
29. recommande que le processus législatif découlant du droit à l'initiative législative conféré au Parlement par les traités intègre une demande pour l'établissement d'un calendrier législatif pour les initiatives concernées, de la même manière qu'avec la procédure législative ordinaire; souligne, en outre, que cette procédure législative spéciale doit respecter les dispositions de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» relatives à l'obligation institutionnelle qu'ont les trois institutions de négocier;
30. constate que les défis actuels, y compris l'approvisionnement énergétique et l'évolution rapide du paysage industriel, nécessitent de nouvelles méthodes pour améliorer la coopération réglementaire; invite dès lors les États membres à se pencher sur l'incidence de leurs réglementations nationales en tenant compte de ces contraintes et à stimuler le potentiel qui existe pour renforcer la coordination mutuelle à l'échelle de l'Union.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION  
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

<b>Date de l'adoption</b>	20.9.2023
<b>Résultat du vote final</b>	+: 23 -: 0 0: 1
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Daniel Freund, Charles Goerens, Sandro Gozi, Zdzisław Krasnodębski, Jaak Madison, Victor Negrescu, Max Orville, Paulo Rangel, Domènec Ruiz Devesa, Jacek Saryusz-Wolski, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Loránt Vincze, Rainer Wieland
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	François Alfonsi, Vladimír Bilčík, Mercedes Bresso, Pascal Durand, Alin Mituța
<b>Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final</b>	Sara Skyttedal

## VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

23	+
ECR	Zdzisław Krasnodębski, Jacek Saryusz-Wolski
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Paulo Rangel, Sara Skyttedal, Loránt Vincze, Rainer Wieland
Renew	Charles Goerens, Sandro Gozi, Alin Mituța, Max Orville
S&D	Mercedes Bresso, Włodzimierz Cimoszewicz, Pascal Durand, Victor Negrescu, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	François Alfonsi, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

0	-

1	0
ID	Jaak Madison

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention