



REPENSER L'ACTION DE L'UNION : LA PLUS-VALUE EUROPÉENNE - CONTRIBUTION DU SÉNAT AU GROUPE DE TRAVAIL « SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ » DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Commission des affaires européennes

**Rapport de MM. Jean BIZET, Sénateur de la Manche, Philippe BONNECARRÈRE,
Sénateur du Tarn, et Simon SUTOUR, Sénateur du Gard**

Rapport n° 456 (2017-2018)

La Commission européenne a mis en place, le 18 janvier 2018, une *Task force* « Subsidiarité et proportionnalité ». Ce groupe de travail est composé de six membres : trois représentants des parlements nationaux désignés par la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et trois représentants du Comité des régions. Il est présidé par M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne. Trois missions lui ont été assignées :

- déterminer si les procédures mises en place en matière de subsidiarité fonctionnent et envisager d'éventuels aménagements ;
- définir les domaines où l'Union européenne doit intervenir et ceux où elle doit laisser la place à l'échelon national et régional ;
- mieux associer les autorités régionales et locales au processus législatif européen.

La *Task force* devrait présenter ses conclusions d'ici à l'été prochain. Les résultats de ses travaux seront intégrés dans la contribution de la Commission au Conseil européen consacré à l'avenir de l'Union européenne qui se tiendra à Sibiu (Roumanie), le 9 mai 2019.

Le présent rapport servira de contribution du Sénat au groupe de travail qu'a mis en place la COSAC pour alimenter les réflexions de la *Task force*.

I. UN CONTEXTE FAVORABLE À UNE MEILLEURE APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

• L'impact du Brexit

Le référendum britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne conduit aujourd'hui à réfléchir au périmètre d'action de l'Union européenne. Si le Brexit renforce l'exigence d'unité et de cohésion, il ne doit pas occulter les difficultés de fonctionnement de l'Union, notamment son manque de lisibilité et de proximité avec les citoyens. Celui-ci est lié pour partie à une forme de dérive bureaucratique et à l'inflation normative qui a pu en découler. Un certain scepticisme a gagné l'opinion publique. Le projet politique européen n'ayant pas, par ailleurs, suscité de véritable appropriation de la part des États membres. À ce manque s'est ajoutée une certaine propension à la « bruxellisation » des

échecs nationaux. L'image de l'Union européenne en ressort inévitablement brouillée, posant en creux la question de la plus-value de son action. La question d'un partage plus clair des compétences et du respect du principe de subsidiarité apparaît donc plus que jamais au cœur des réflexions à mener sur la relance du projet européen.

• Subsidiarité et souveraineté

Tout partage de l'exercice de la souveraineté doit être opéré pour répondre de manière pratique à des besoins spécifiques. Ces partages ne sauraient s'imposer aux États et doivent reposer sur les traités et non sur une lecture fédéraliste de ceux-ci. L'Union demeure avant tout une fédération d'États-nations et non un État fédéral au sens classique du terme.

L'objectif de la construction européenne ne peut être réduit à celui d'une uniformisation. L'harmonisation et la convergence peuvent laisser une marge d'appréciation aux États membres. La notion de subsidiarité ne saurait, pour autant, se confondre avec une vision crispée de la souveraineté. La subsidiarité est devenue, à juste raison, un

moyen d'action politique. Elle ne doit pas, pour autant, être détournée de son objectif initial : faciliter l'action de l'Union européenne lorsque les circonstances l'exigent et faire en sorte que l'action publique ne soit pas mise en œuvre isolément au sein de chaque État membre.

II. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX : UNE PROCÉDURE À RÉVISER

• Mieux justifier l'intervention de l'Union européenne

La Commission européenne devrait mieux justifier le recours à une proposition législative et ne saurait limiter la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur. L'argument de la Commission jugeant que le contrôle exercé concerne plus la proportionnalité que la subsidiarité doit également être écarté. Au contraire, les deux principes participent d'un même « bloc de constitutionnalité » européen. Les deux principes sont, en effet, intrinsèquement liés. C'est également à la lumière de ce constat que la Commission doit engager une véritable réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation.

• Améliorer la réactivité

Les parlements nationaux disposent aujourd'hui de huit semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission européenne pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Ce délai peut apparaître court et devrait être porté à dix semaines et tenir compte des périodes de vacances. En cas d'avis motivé, la Commission européenne doit également s'attacher à répondre plus rapidement : un délai de douze semaines devrait être fixé. Elle devra également insister précisément sur les arguments soulevés par les parlements nationaux.

• Pour un contrôle des actes délégués et d'exécution

Les actes délégués ou d'exécution – auxquels la Commission européenne a trop fréquemment recours – devraient être transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent en effet des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle. Celui-ci n'est donc, *in fine*, que partiel alors même que la Commission européenne insiste sur son rôle

lorsqu'elle aborde la consultation sur les projets d'actes législatifs.

• Un nouveau carton orange ?

L'arrangement trouvé le 19 mars 2016 avec le Royaume-Uni, mais rendu caduc par le résultat du référendum, pourrait également être repris en ce qui concerne la subsidiarité. Ainsi, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres pourraient mettre fin à l'examen du projet d'acte en question ou le modifier pour prendre en compte les préoccupations exprimées.

• Réviser les traités ?

Les premiers échanges au sein de la *Task force* font également état de pistes qui peuvent apparaître pertinentes.

La première concerne les seuils retenus pour émettre un carton jaune. Il est en effet possible de s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif qui nécessite un tiers des parlements nationaux pour généralement aboutir à un simple réexamen du texte. Dans ces conditions, ce seuil pourrait être abaissé. Une deuxième piste de travail consiste en la possibilité, pour les parlements nationaux, de pouvoir réexaminer le texte au titre de la subsidiarité dès lors que celui-ci a connu des modifications substantielles au cours des négociations au Conseil et au Parlement européen.

Il convient de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre ces options puisqu'elles impliquent une révision des traités. Il est néanmoins possible d'encourager l'élaboration d'une déclaration commune

dans le cadre de la COSAC, aux termes de laquelle la Commission européenne s'engagerait à réexaminer les textes dès qu'un seuil minimal, plus réduit que celui fixé par le protocole n° 2, serait atteint. Ce texte

prévoit également une nouvelle transmission des textes dès lors qu'ils ont fait l'objet de modifications substantielles lors des négociations. Ce type de procédure informelle n'est pas une nouveauté.

III. UN MEILLEUR PARTAGE DES COMPÉTENCES

Le scénario n° 4 du Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, présenté le 1^{er} mars 2017, prévoit de « *faire moins mais de manière plus efficace* ». Cette ambition mérite d'être saluée tant elle doit permettre de renforcer la visibilité de l'Union européenne et d'améliorer la lisibilité de ses interventions. Le débat sur la plus-value européenne doit être replacé dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les ambitions assignées à l'Union européenne.

• L'Europe puissance

Si nos les citoyens européens récusent une Union européenne trop interventionniste au quotidien, ils privilégient une Europe qui s'affirme sur la scène internationale afin, notamment, de faire face aux défis sécuritaires. L'Europe-puissance ou « l'Europe qui protège » se décline dans plusieurs domaines : défense, sécurité, gestion de la crise migratoire avec l'émergence d'un véritable droit d'asile européen ou négociations commerciales. Parvenir à son accomplissement doit être l'un des fils rouges de notre réflexion sur une meilleure répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

• Repenser le marché unique

Créée à partir du marché intérieur, l'Union européenne ne doit pas non plus négliger cette base. Dans le scénario n° 4, la Commission européenne préconise aujourd'hui de mieux cibler son intervention dans le domaine économique en la concentrant sur l'aide à l'innovation, la défense des consommateurs et l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cette approche doit être appuyée à condition d'être précisée. La Commission entend ainsi désormais privilégier l'excellence dans la recherche et l'investissement dans de nouveaux projets d'envergure européenne. Reste à déterminer dans quelle mesure l'action de l'Union européenne doit représenter une réelle plus-value et non se substituer à celle des États membres.

Plus largement, l'intervention de l'Union européenne apparaît à la fois justifiée et indispensable dès lors qu'elle concourt à l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes et qu'elle favorise l'investissement. Elle doit accompagner les évolutions et non les freiner, en laissant toute leur place aux dynamiques nationales. La politique de la concurrence doit ainsi être au service de la politique industrielle européenne et faciliter l'émergence de champions européens.

La Commission envisage, par ailleurs, de moins intervenir sur des volets de la politique sociale et de l'emploi et de maintenir des niveaux de taxation variable de part et d'autre de l'Union européenne. Or, l'Union doit plutôt progresser sur la voie de la convergence fiscale et sociale.

• Favoriser une approche pragmatique de l'action européenne

La Commission indique d'autres domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait intervenir qu'à l'appui des États membre, à l'image de la santé publique ou du développement régional. Les États bénéficieraient également d'une marge d'expérimentation plus grande dans certains secteurs comme la protection des consommateurs, l'hygiène ou la sécurité au travail.

L'idée d'un meilleur partage de compétences doit être saluée. Il s'agit néanmoins d'adopter une approche pragmatique et non de déterminer à l'avance quels sont les domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait plus intervenir. Toute réglementation européenne doit démontrer une réelle plus-value, être compréhensible et ne pas concourir à alourdir la charge administrative pesant sur l'activité. Nous devons également refuser toute harmonisation dès lors que celle-ci conduit à une uniformisation par le bas des droits des citoyens européens.

Il convient, en outre, d'être vigilant sur la nature même des textes juridiques proposés par la Commission. La pratique a fait apparaître une application nouvelle de ces

instruments : des règlements qui prévoient assez largement la possibilité de mesures nationales d'adaptation et des directives d'harmonisation maximale, qui interdisent toute liberté au législateur national.

- **L'impératif de simplification**

L'intention affichée par la Commission de limiter son intervention en matière régionale peut susciter des craintes légitimes tant la politique européenne dans ce domaine contribue financièrement au développement des régions. Une simplification de la politique de cohésion apparaît indispensable si l'on entend mettre en avant la plus-value européenne dans le domaine régional. Il s'agit, ainsi, de garantir son appropriation par les citoyens.

Le cas de la politique régionale met en lumière la question de la simplification. Toute interrogation sur le périmètre et les modalités d'intervention de l'Union européenne doit s'accompagner d'une réflexion sur la simplification des procédures et des normes qu'elle a élaborées. La Commission doit poursuivre son travail en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire. Ce qui va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passe par une telle rationalisation.



*Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.24.80*

**Commission des affaires
européennes**

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>



Président

M. Jean BIZET
Sénateur (LR) de la Manche



Rapporteurs

**M. Philippe
BONNECARRÈRE**
Sénateur (UC) du Tarn



M Simon SUTOUR
Sénateur (SOCR) du Gard



Le présent document et le rapport n° 456 sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-456-notice.html>