

N° 343  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2021

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 OCTIÈS DU RÈGLEMENT,

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013 / UE, COM (2020) 727 final,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Laurence HARRIBEY et Pascale GRUNY,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires sociales.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE – COM(2020) 727 – prévoit un nouveau cadre juridique pour la mise en œuvre de mesures de préparation et de réaction face aux menaces transfrontières graves pour la santé. Pour garantir son application uniforme dans toute l'Union, ce nouveau cadre est institué par un règlement.

Considérant que les dispositions actuelles, prévues par la décision n° 1082/2013/UE, n'ont pas permis une coopération et une coordination suffisantes entre États membres, la Commission européenne propose, d'une part, d'améliorer la coordination et la coopération entre États membres, et d'autre part, de développer les capacités de préparation et de réaction de l'Union.

Deux ensembles de dispositions ont fait l'objet d'une analyse au regard du principe de subsidiarité.

En premier lieu, la proposition de règlement prévoit de renforcer le rôle du Comité de sécurité sanitaire (CSS), institué par la décision n° 1082/2013/UE et composé de représentants des États membres. Lorsqu'une urgence de santé publique est déclarée, les États membres devraient coordonner, dans le cadre du CSS et en liaison avec la Commission, leurs réactions et leurs communications. Lorsqu'un État membre aura l'intention d'adopter ou adopte en urgence des mesures de santé publique pour lutter contre une menace transfrontière grave pour la santé, il informe et consulte les autres États membres et la Commission au sujet de la nature, de l'objet et du champ d'application de ces mesures. Le CSS pourra adopter des avis sur ces mesures.

La Commission doit préciser par voie d'acte d'exécution les procédures nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions. Les rapporteurs estiment que si le rôle du CSS doit être renforcé pour favoriser l'échange d'informations et la coordination des mesures prises notamment dans les zones frontalières, ses avis ne doivent pas remettre en cause les

prérogatives des États membres dans le domaine de la santé telles qu'elles sont définies par l'article 168, paragraphe 7, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or, la proposition de règlement ne précise pas dans quelles mesures les avis du CSS lient les États membres.

Si la Commission estime insuffisante la coordination des mesures nationales de santé publique pour assurer une réaction adéquate de l'Union, elle pourra adopter des recommandations concernant des mesures communes et temporaires de santé publique. Celles-ci devront se fonder sur les recommandations des agences de l'Union, ne pas porter atteinte aux responsabilités des États membres et être proportionnées à la menace. Or, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle régulièrement que les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer la mise en œuvre de ces recommandations, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant (Affaire n° C-322/88 par exemple). Ces recommandations peuvent donc avoir une incidence sur les litiges nationaux où seraient contestées des mesures relevant pourtant de la compétence des États membres.

En second lieu, la Commission propose d'élaborer un plan européen contraignant de préparation et de réaction aux crises sanitaires et aux pandémies. Le mot « contraignant » est employé dans la communication de la Commission européenne COM(2020) 724 publiée en même temps que le projet de règlement COM(2020) 727. Ce plan, qui devra être adopté par les États membres dans le cadre du Comité de sécurité sanitaire (CSS) à la majorité simple, sera complété par les plans des États membres, adoptés à l'échelon national ou local, et tenus d'être interopérables avec celui de l'Union. La Commission doit définir par un acte d'exécution les modèles à utiliser lors de la fourniture des informations relatives à la planification de la préparation et de la réaction. Elle définira donc la nature de ces informations et les secteurs concernés. Or, ces éléments sont indispensables pour apprécier la portée de cette proposition de règlement au regard du principe de subsidiarité. De surcroît, pour permettre aux plans nationaux d'être interopérables avec le plan de l'Union, des mesures visant à harmoniser des dispositions législatives ou réglementaires seront indispensables.

En outre, afin de déterminer l'état de mise en œuvre des plans de préparation nationaux et leur cohérence avec le plan de l'Union, la Commission pourra adopter des actes délégués pour définir les procédures, les normes et les critères relatifs aux audits visant à évaluer la planification de la préparation et de la réaction à l'échelon national. Ce processus d'audit

sera dirigé et coordonné par la Commission, la réalisation technique étant principalement assurée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. Or, la communication de la Commission européenne COM(2020) 724 précise que les conclusions de ces audits permettront de veiller à une utilisation optimale du soutien financier que l'Union pourra apporter à la mise en œuvre de plans nationaux interopérables avec celui de l'Union. Elles pourraient donc conditionner l'accès des États membres aux crédits budgétaires du programme « santé ».

Par conséquent, la commission des affaires européennes a estimé que ces deux ensembles de dispositions ne respectent pas le principe de subsidiarité et a adopté la proposition de résolution suivante.



**Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE, COM(2020) 727 final**

- ① La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE – COM(2020) 727 – prévoit un nouveau cadre juridique pour la mise en œuvre de mesures de préparation et de réaction aux menaces transfrontières graves pour la santé.
- ② Ce texte propose de renforcer le rôle du Comité de sécurité sanitaire (CSS) qui pourra adopter officiellement des orientations et des avis, à la majorité simple, à destination des États membres pour renforcer la coordination des mesures prises face à une menace transfrontière grave pour la santé. La Commission doit préciser par voie d'actes d'exécution les procédures nécessaires à la mise en œuvre de cette disposition. Si elle estime cette coordination insuffisante, la Commission pourra adopter des recommandations concernant des mesures communes et temporaires de santé publique destinées aux États membres.
- ③ La Commission propose également d'élaborer un plan européen contraignant de préparation et de réaction aux crises sanitaires et aux pandémies. Ce plan sera complété par les plans des États membres, adoptés à l'échelon national ou local, et tenus d'être interopérables avec celui de l'Union. La Commission doit définir par un acte d'exécution les modèles à utiliser lors de la fourniture des informations relatives à la planification de la préparation et de la réaction. Elle déterminera également par des actes délégués les procédures, les normes et les critères relatifs aux audits visant à évaluer la planification de la préparation et de la réaction à l'échelon national, audits dont les conclusions pourraient conditionner le soutien financier de l'Union aux plans nationaux.
- ④ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑤ Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 11 octobre 2019 par le Premier vice-président de la Commission européenne, selon lesquels la période allant du 20 décembre d'une année donnée au 10 janvier de l'année suivante est exclue du délai de 8 semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité,

- ⑥ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ⑦ – La proposition de règlement COM(2020) 727 a pour base juridique l'article 168, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article prévoit que le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter des mesures d'encouragement visant à lutter contre les grands fléaux transfrontières, des mesures concernant la surveillance des menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;
- ⑧ – La Commission s'appuie, en ce qui concerne la subsidiarité, sur l'article 2, paragraphe 5, du TFUE qui prévoit que, dans le domaine de la santé, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines ;
- ⑨ – Or, l'article 168 du TFUE, dans son paragraphe 7, stipule que l'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des États membres, en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Les responsabilités des États membres incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées ;
- ⑩ – Concernant les mesures visant à renforcer la coordination
- ⑪ – Il convient que la Commission précise, dans la proposition de règlement et pas dans un acte d'exécution, dans quelles mesures les avis du CSS pourraient lier les États membres. Cela permettra de garantir que les compétences des États membres sont respectées, conformément à l'article 168, paragraphe 7, du TFUE ;
- ⑫ – Les recommandations de la Commission, bien qu'elles ne soient pas contraignantes, sont prises en considération par les juges nationaux, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer la mise en œuvre de ces recommandations, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant. De ce fait, il convient que la Commission précise dans la proposition de règlement les sujets sur lesquels peuvent porter ces recommandations afin de garantir que les compétences des États membres sont respectées, conformément à l'article 168, paragraphe 7, du TFUE ;
- ⑬ Dans l'attente de ces précisions, le Sénat estime que les articles 21, paragraphe 4, et 22 de la proposition de règlement COM(2020) 727 ne respectent pas le principe de subsidiarité ;



- ⑭ – Concernant les plans de préparation et de réaction
- ⑮ – La Commission renvoie à un acte d'exécution la détermination des domaines couverts par ces plans, ce qui ne permet pas d'apprécier le respect des compétences des États membres ;
- ⑯ – Pour garantir l'interopérabilité des plans nationaux avec le plan de l'Union, une harmonisation de dispositions de nature législative et réglementaire sera nécessaire, ce qui est exclu par l'article 168, paragraphe 5, du TFUE ;
- ⑰ – Les plans nationaux doivent pouvoir contenir des dispositions spécifiques, qui peuvent être classifiées ou non, propres à chaque État membre, notamment en ce qui concerne l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux, conformément à l'article 168, paragraphe 7, du TFUE ;
- ⑱ Pour ces raisons, le Sénat estime que les articles 6 et 7 de la proposition de règlement COM(2020) 727 ne respectent pas le principe de subsidiarité ;
- ⑲ – Concernant les évaluations et audits des plans nationaux
- ⑳ – Ces évaluations et audits ne sauraient conduire à une remise en cause de lois et règlements nationaux, en vue de garantir l'interopérabilité des plans nationaux avec celui de l'Union, conformément à l'article 168, paragraphe 5, du TFUE qui exclut toute harmonisation de dispositions législatives et réglementaires ;
- ㉑ – Ces évaluations et audits ne sauraient impliquer la révélation d'informations classifiées liées aux plans de préparation et de réaction nationaux ;
- ㉒ Pour ces raisons, le Sénat estime que les articles 8 et 9 de la proposition de règlement COM(2020) 727 ne respectent pas le principe de subsidiarité.