

Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l'Union

- 1. Rapporteuse:** Marieke EHLERS (Pfe / NL)
- 2. Numéro de référence:** 2025/2042 (INI) / A10-0224/2025 / P10_TA(2025)0309
- 3. Date d'adoption de la résolution:** 27 novembre 2025
- 4. Commission parlementaire compétente:** commission des affaires constitutionnelles (AFCO)
- 5. Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

Dans sa résolution, le Parlement appelle de ses vœux le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'Union grâce à l'amélioration de la transparence, du dialogue et des mécanismes de coopération entre les parlements nationaux et les institutions européennes, dont la Commission. Il estime que l'influence politique des parlements nationaux mérite d'être renforcée pour que l'action de l'Union soit plus transparente et légitime, et formule des propositions à cette fin. Le Parlement soutient la création d'un mécanisme de «carte verte» afin que les parlements nationaux jouent un rôle plus positif et proactif.

Il invite la Commission:

- à faire preuve de diligence et de discrétion lorsqu'elle propose une législation relevant de compétences partagées et à s'efforcer, conjointement avec les autres institutions de l'Union, d'associer activement les parlements nationaux au processus décisionnel européen;
- à ne recourir à l'article 122 du TFUE que dans des situations de crise et à réviser la base juridique du plan «ReArm Europe»/Préparation à l'horizon 2030. L'utilisation des articles 122 et 352 du TFUE comme base juridique devrait faire l'objet d'un contrôle plus rigoureux;
- à consulter les parlements nationaux et régionaux dotés de pouvoirs législatifs avant de proposer une législation au niveau de l'Union et à s'assurer que les gouvernements apportent la preuve qu'ils tiennent compte des positions de ces parlements nationaux et régionaux;
- à réaliser une analyse d'impact ex ante pour chaque proposition législative relevant de compétences partagées et à justifier, au moyen d'une analyse comparative entre les États membres, que l'harmonisation législative au niveau de l'Union apporte une valeur

ajoutée substantielle;

- à procéder à une analyse plus systématique du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu'elle élabore des propositions législatives et à inclure des justifications détaillées de l'intervention de l'Union, de la valeur ajoutée de l'action et de la proportionnalité des mesures dans les propositions législatives;
- à améliorer encore la consultation des parlements nationaux sur les questions de subsidiarité, par exemple en créant un «pôle de subsidiarité unique» sur la base de la plateforme IPEX;
- à intégrer le contrôle de la subsidiarité dans le cycle politique, notamment en étendant l'évaluation de la subsidiarité dans la foulée des négociations interinstitutionnelles;
- à inviter les parlements nationaux à apporter leur contribution à un stade plus précoce du processus législatif, plus précisément lors des consultations;
- à toujours étudier si, dans certains domaines, une coordination accrue avec les autorités nationales ne constitue pas une meilleure solution que la création de nouvelles agences transnationales;
- à tenir davantage compte des avis exprimés par le Comité européen des régions;
- à réaliser auprès des organes législatifs nationaux une enquête sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité afin de déterminer dans quels domaines et dans quelle mesure les organes législatifs nationaux doivent être des acteurs du changement;
- à lancer une enquête à l'échelle de l'Union afin de déterminer et d'analyser les raisons pour lesquelles les parlements nationaux ne font qu'un usage limité de leur capacité de contrôle en ce qui concerne la subsidiarité.

Par ailleurs, dans sa résolution, le Parlement rappelle les préoccupations exprimées à l'unanimité par la commission des affaires européennes du Sénat français concernant la faiblesse du fondement juridique de certaines initiatives législatives de l'Union, la tendance croissante à privilégier les règlements par rapport aux directives et le recours excessif aux actes d'exécution ou aux actes délégués.

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

De manière générale

La Commission se félicite de la résolution du Parlement européen soulignant l'importance du rôle que les parlements nationaux jouent, dans le cadre fixé par les traités, dans le processus décisionnel de l'Union. La Commission partage pleinement l'avis selon lequel l'application rigoureuse du principe de subsidiarité dans la législation de l'Union est d'une grande importance pour recentrer les travaux de

l'Union sur les domaines dans lesquels l'Union a la plus grande valeur ajoutée et pour garantir la légitimité démocratique de l'Union.

Paragraphe 5

Le choix de la base juridique¹ doit être fondé sur la nature de l'objectif principal/prédominant et sur le contenu de la proposition. En outre, ce choix doit correspondre à la base juridique prévue dans les traités de l'Union pour l'action proposée. Cela signifie que la Commission examine attentivement quels articles du traité autorisent l'action proposée et sélectionne ensuite l'instrument correspondant (par exemple, un règlement, une directive ou une décision). Toutes les analyses d'impact renvoient à la base juridique appropriée pour une action découlant du traité.

La Commission établit la base juridique de ses propositions conformément aux traités de l'Union, dans le plein respect des compétences des États membres. La Commission reconnaît l'importance du rôle joué par les parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union et encourage les parlements nationaux à contribuer activement à ce processus grâce à leurs droits de contrôle de la subsidiarité et au dialogue politique avec la Commission.

Paragraphe 6

La Commission rappelle que bon nombre des crises auxquelles elle a été confrontée au cours de son dernier mandat exigeaient des réponses exceptionnelles, parmi lesquelles le recours à l'article 122 du TFUE, et que ce mécanisme a permis à l'Union de réagir rapidement.

Ainsi qu'il ressort également de l'accord-cadre révisé sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, approuvé à titre provisoire, le recours à l'article 122 du TFUE n'est possible qu'à titre exceptionnel et dans les conditions strictes énoncées dans cette disposition.

Paragraphe 7

La Commission veille à ce que les initiatives législatives susceptibles d'avoir des incidences économiques, environnementales ou sociales importantes soient étayées par une analyse d'impact ex ante², conformément à son approche en matière d'amélioration de la réglementation. L'une des parties essentielles de l'analyse de la subsidiarité consiste à démontrer la nécessité d'une action de l'Union et à évaluer la «pertinence pour l'Union» de l'initiative envisagée. Les analyses d'impact examinent des questions clés telles que celles de savoir si le problème concerné varie selon les niveaux national, régional et local de l'Union (par exemple, les externalités négatives), s'il est courant dans

¹ Boîte à outils pour une meilleure réglementation — Outil n° 5 — Base juridique, subsidiarité et proportionnalité ([Boîte à outils pour une meilleure réglementation — Commission européenne](#))

² Ou un document de travail des services de la Commission remplaçant une analyse d'impact en cas d'urgence.

l'ensemble de l'Union ou ne concerne que quelques États membres ou régions, et si sa cause sous-jacente est identique dans toute l'Union.

La grille de subsidiarité a déjà été intégrée dans l'approche en matière d'amélioration de la réglementation de la Commission en réponse aux recommandations de la task-force «Subsidiarité». Cette grille est jointe en annexe aux propositions législatives importantes ou politiquement sensibles accompagnées d'une analyse d'impact qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Commission.

La Commission encourage également les parlements régionaux à participer à ses consultations publiques et à s'impliquer activement dans les discussions sur les propositions et initiatives politiques de l'Union qui présentent un intérêt particulier pour les niveaux local et régional, et elle répond sur le fond aux contributions qu'elle reçoit des parlements régionaux dans ce contexte.

Paragraphe 8

La Commission insiste sur le fait que ses propositions législatives sont solidement fondées sur les bases juridiques du traité. Conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016, l'exposé des motifs accompagnant chaque proposition explique dûment le choix de la base juridique et le type d'acte juridique, y compris le recours aux règlements et directives. Le choix de l'instrument politique est un élément de considération important dans l'application de la proportionnalité, et l'évaluation minutieuse auquel il donne lieu pour chaque proposition tient compte des objectifs que la législation envisagée cherche à atteindre.

Le cas échéant, une initiative législative propose également d'habiliter la Commission à adopter des actes d'exécution ou des actes délégués, à la suite de quoi il appartient aux colégislateurs de décider si et dans quelle mesure ces habilitations seront incluses dans le texte final. Les actes d'exécution et les actes délégués sont nécessaires pour garantir une mise en œuvre et une adaptation efficaces de la législation de l'Union. Dans un souci de limiter la complexité et la charge supplémentaire injustifiée, la Commission a passé au crible les actes délégués et les actes d'exécution attendus en 2026 en vue d'ôter tout caractère prioritaire à ceux qui ne sont pas nécessaires à la bonne mise en œuvre de la législation et dont l'adoption ne constitue pas une obligation légale. La Commission a également amélioré la transparence autour de la préparation des actes délégués grâce au registre interinstitutionnel des actes délégués et des actes d'exécution. Ces actes sont étayés par des éléments de preuve. S'il existe également des options politiques, elles sont accompagnées d'une analyse d'impact — si ce n'est pas le cas, mais si elles engendrent néanmoins des coûts ou des économies importants, les services élaborent un document de travail analytique concis contenant une analyse coûts-avantages.

Paragraphe 9

Veiller à ce que la législation de l'Union respecte le principe de subsidiarité relève de la responsabilité partagée de toutes les institutions

de l'UE et de tous les acteurs concernés. Pour sa part, la Commission, dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation, veille tout particulièrement à ce que ses initiatives législatives respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En outre, une analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité doit obligatoirement figurer dans les analyses d'impact appuyant les propositions législatives susceptibles d'avoir des incidences économiques, sociales ou environnementales importantes dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union. Une analyse de la valeur ajoutée européenne est réalisée afin d'élaborer de nouvelles mesures et d'évaluer les initiatives existantes. Il s'agit ainsi de démontrer les avantages qu'apporte l'action de l'Union, tels que des économies d'échelle ou une réalisation plus efficace (à moindre coût) des objectifs politiques au niveau de l'UE. Conformément à l'initiative «Mieux légiférer», le respect du principe de proportionnalité consiste à veiller à ce que l'approche politique et son intensité correspondent au problème et aux objectifs recensés. La démonstration du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité constitue également une partie fondamentale de l'exposé des motifs des propositions de la Commission.

Paragraphe 10

Conformément au protocole n° 2 annexé aux traités, la Commission tient dûment compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux à titre individuel et en liaison avec les avis motivés d'autres parlements nationaux concernant la même proposition de la Commission. Dans le cas où un nombre important (équivalant à sept voix) de parlements nationaux soulèveraient des inquiétudes quant à la subsidiarité de l'une de ses propositions, la Commission fournirait, même si le seuil formel de déclenchement du «carton jaune» n'est pas atteint, des réponses globales aux parlements nationaux qui tiendraient compte de leurs préoccupations et y répondraient de manière exhaustive.

Chaque avis motivé ou avis reçu dans le cadre du dialogue politique avec les parlements nationaux constitue pour la Commission une source importante d'informations sur la manière dont ses propositions législatives sont perçues dans les États membres et sur les spécificités nationales pertinentes. Les parlements nationaux pourraient fournir ces informations plus efficacement dès la consultation publique de la Commission sur chaque proposition législative. Les réponses de la Commission à chaque avis émis par les parlements nationaux sont toujours examinées et adoptées par le collège des commissaires, conformément au principe de collégialité du processus décisionnel de la Commission. Les traités (protocole n° 2, article 6) donnent aux parlements nationaux la possibilité d'adresser simultanément leurs avis motivés aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Dans le cadre de la procédure législative, il peut être plus efficace — et plus direct — pour les colégislateurs d'examiner les avis motivés que pour la Commission de modifier formellement sa proposition.

Paragraphe 13

La Commission partage l'objectif consistant à renforcer le dialogue avec les parlements nationaux. La Commission a pris des mesures importantes pour fournir des informations utiles aux contrôles de subsidiarité exercés par les parlements nationaux. Elle a ainsi amélioré le portail sur lequel elle publie les avis des parlements nationaux et ses réponses à ces avis³ en le dotant de meilleures options de recherche, ce que le Parlement européen a reconnu dans sa résolution. Tous les documents de la Commission envoyés aux parlements nationaux sont également transmis à la plateforme IPEX consacrée à l'échange d'informations parlementaires et hébergée par le Parlement européen.

Paragraphe 14

L'analyse de la subsidiarité est pleinement intégrée dans le processus décisionnel de la Commission. Une analyse pertinente figure dans les analyses d'impact accompagnant les propositions législatives et est également mentionnée dans leur exposé des motifs. L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» reconnaît clairement que chaque institution organise elle-même ses activités en matière d'amélioration de la réglementation. Toute évaluation de la subsidiarité suivant les négociations interinstitutionnelles relèverait donc de la responsabilité des colégislateurs. Le point 15 dudit accord indique que lorsqu'ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission. La Commission suggère qu'une approche simple et commune serve de base de travail afin que chaque institution puisse réaliser plus facilement cette analyse. La Commission évaluera la valeur ajoutée européenne dans le cadre de l'évaluation intermédiaire et/ou de l'évaluation ex post de la législation.

Paragraphe 15

La Commission se félicite vivement de la participation active des parlements nationaux dans le cadre de son dialogue politique avec elle. Elle encourage les parlements nationaux à s'engager plus tôt dans le processus en participant aux consultations qu'elle organise et à utiliser ce dialogue politique pour apporter une contribution politique prospective sur les sujets qui leur semblent pertinents, en lien de préférence, mais pas exclusivement, avec les priorités stratégiques de la Commission. Ainsi, chaque année, les parlements nationaux peuvent transmettre leur point de vue concernant le contenu du programme de travail annuel de la Commission et le confronter à leurs propres priorités. Ils ont également la possibilité d'envoyer leurs contributions par l'intermédiaire du portail «Donnez votre avis» sur les propositions législatives et les politiques en cours d'élaboration. Dans la pratique, la Commission constate que de plus en plus de parlements nationaux ont recours à ces possibilités.

Paragraphe 17

³ [Avis des parlements nationaux et réponses de la Commission.](#)

Conformément à ses lignes directrices et à sa boîte à outils pour une meilleure réglementation, la Commission procède toujours à une analyse d'impact en vue d'évaluer l'efficacité, la valeur ajoutée, l'efficacité, la pertinence et la cohérence que pourrait avoir la création d'une nouvelle agence décentralisée (voir, en particulier, la boîte à outils n° 47 et les questions connexes sur les agences).

Paragraphe 19

Au moyen du protocole de coopération avec le Comité européen des régions, la Commission s'est engagée à répondre à tous les avis du Comité, en s'efforçant de le faire dans un délai maximal de trois mois. À cette occasion, la Commission répond également à toute préoccupation exprimée par le Comité en matière de subsidiarité.

Paragraphe 23

L'étendue des compétences des parlements nationaux en matière de gouvernance de l'Union est définie à l'article 12 du TUE et dans les protocoles n° 1 et n° 2 annexés aux traités. En outre, toute idée visant à renforcer le rôle des parlements nationaux ne devrait pas compliquer ou prolonger le processus législatif, ni entraver l'équilibre institutionnel au niveau de l'Union.

La Commission estime que le dialogue politique avec les parlements nationaux recèle encore un grand potentiel pour relever les défis actuels et futurs, et est prête à renforcer ce dialogue par les canaux existants de communication et de coopération afin de faciliter leur contribution à ses initiatives politiques et législatives ainsi que leurs retours d'informations à ce sujet.

Paragraphe 28

Il est important de consulter les parties prenantes pour recueillir des informations en vue de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. Toutes les analyses d'impact de la Commission invitent les parties prenantes et le public a) à donner leur avis sur le document «appel à contributions», qui explique la manière dont la Commission comprend le problème et les solutions envisageables, et b) à répondre à un questionnaire de consultation publique afin de partager leurs points de vue et toute information pertinente en leur possession. Un rapport de synthèse, annexé à toutes les analyses d'impact, résume les résultats de toutes les activités de consultation relatives à une initiative particulière et donne une vue d'ensemble analytique qualitative et quantitative de ces résultats. Les contributions des différents types de parties prenantes (autorités locales, régionales et nationales, associations, société civile, entreprises de tailles différentes, communauté scientifique et particuliers) sont distinguées les unes des autres et présentées.

La Commission a également mis en place deux nouveaux outils de consultation — des vérifications sur le terrain et des dialogues sur la mise en œuvre — afin que les besoins des parties prenantes restent au cœur de l'élaboration de la législation de l'Union.

Les dialogues sur la mise en œuvre sont des consultations politiques de haut niveau visant à recueillir l'avis des parties prenantes sur l'amélioration et la simplification de la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union. Chaque membre de la Commission organisera au moins deux dialogues sur la mise en œuvre⁴ par an. Cet engagement pourrait être davantage soutenu par la participation des autorités locales et régionales aux dialogues pertinents sur la mise en œuvre. Par exemple, le vice-président exécutif Fitto, dans le cadre de la politique de cohésion, a tenu un dialogue sur le «développement urbain durable» le 24 juin 2025 et un autre sur le «financement de l'UE et la compétitivité régionale» le 18 septembre 2025, qui ont réuni des représentants des autorités locales et régionales et des universités, des instituts de recherche et des entreprises établies dans l'UE.

Les vérifications sur le terrain sont des consultations au niveau technique avec les parties prenantes directement concernées afin de recenser et de résoudre les problèmes pratiques liés à la mise en œuvre de la législation de l'Union et de veiller à ce que la législation produise les avantages escomptés.

Les résultats des dialogues sur la mise en œuvre et des vérifications sur le terrain menés depuis le début de ce mandat se sont révélés être une contribution précieuse à la préparation des actes législatifs de l'Union et, en particulier, au test de résistance de l'acquis de l'Union, à un examen ambitieux et complet de l'acquis existant de l'Union, afin de recenser les chevauchements et les dispositions inefficaces et obsolètes.

Paragraphe 29

Dans ses contacts avec les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, la Commission ne mène pas d'activités qui iraient au-delà de ce qui est prévu par les traités ou qui interféreraient avec la relation constitutionnelle entre les parlements nationaux et régionaux dans les États membres qui disposent de régions à pouvoirs législatifs. Toutefois, la Commission continue d'encourager la participation précoce et proactive des parlements régionaux aux discussions portant sur les propositions et initiatives stratégiques de l'Union qui présentent un intérêt particulier pour les niveaux local et régional, et elle répond sur le fond aux contributions qu'elle reçoit des parlements régionaux dans ce contexte. Cette démarche s'inscrit pleinement dans l'esprit du traité de Lisbonne. Par exemple, en 2025, la Commission a reçu 76 résolutions de parlements régionaux concernant divers sujets. Certains parlements régionaux participent régulièrement aux consultations publiques de la Commission.

Paragraphe 30

La Commission est disposée à examiner de manière plus approfondie avec les parlements nationaux la manière dont ils exercent leur contrôle de la subsidiarité et dont celui-ci pourrait être renforcé. Elle encourage

⁴ [Dialogues sur la mise en œuvre — Commission européenne](#)

chaque fois les parlements nationaux à explorer les canaux de communication déjà établis (dialogue politique, y compris la participation aux consultations publiques), étant donné que l'introduction formelle de modifications dans le fonctionnement du mécanisme de contrôle de la subsidiarité nécessiterait une modification des traités. La Commission estime que si, dans un esprit de «subsidiarité active», les parlements nationaux participaient plus tôt au processus politique, à un stade où les initiatives de la Commission sont encore en cours de préparation, ils pourraient aussi contrôler plus facilement la subsidiarité.

Paragraphe 37

Des analyses d'impact sont réalisées pour toutes les propositions législatives susceptibles d'avoir des incidences économiques, environnementales ou sociales importantes ou entraînant des dépenses importantes, et lorsque la Commission a le choix entre plusieurs options stratégiques. Si aucune analyse d'impact n'a été réalisée en raison de l'urgence politique, un document de travail des services de la Commission reflétant l'analyse qui sous-tend la proposition est présenté avec celle-ci ou dans un délai maximal de trois mois. Conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», la mise en œuvre d'une législation de l'Union de haute qualité relève de la responsabilité conjointe des trois institutions. Le point 15 dudit accord indique que lorsqu'ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission.

Paragraphe 41

La Commission estime que les parlements nationaux, en tant qu'acteurs collectifs, sont les mieux placés pour définir leurs besoins, leurs expériences et leurs attentes. Pour la Commission, les rapports semestriels de la COSAC fondés sur les enquêtes réalisées auprès des parlements nationaux et coordonnées par le secrétariat de cet organe constituent une source d'information précieuse et opportune sur l'activité des parlements nationaux. Il convient d'éviter de surcharger les parlements nationaux en multipliant les enquêtes.

Paragraphe 43

La Commission tient à rappeler que, pour sa planification stratégique et ses initiatives législatives importantes, les commissaires se rendent régulièrement dans les États membres pour dialoguer avec les décideurs, y compris les membres des parlements nationaux, dès le stade préparatoire de la proposition. Ainsi, en vue de la préparation du cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034, le commissaire Serafin s'est rendu, au cours d'un «tour d'Europe», dans 11 parlements afin d'écouter les préoccupations et les idées de leurs députés avant la publication des propositions en juillet 2025.

Paragraphe 48

En tant que gardienne des traités, la Commission respecte pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation exigent que chaque analyse d'impact accompagnant une proposition législative explique la nécessité et la valeur ajoutée d'une action de l'Union par rapport à une action qui serait entreprise au niveau national, régional ou local. La Commission est prête à examiner, en coopération avec les parlements nationaux, les colégislateurs et d'autres acteurs tels que le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions, comment nous pourrions collectivement mieux nous assurer que la législation de l'Union attribue équitablement les responsabilités aux niveaux européen, national, régional et local.