

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne»

COM (2010) 543 final

(2011/C 248/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 8 octobre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne»

COM(2010) 543 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472^e session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'intérêt que la Commission manifeste dans cette communication, mais également dans les documents relatifs à la stratégie Europe 2020 et à l'Acte pour le marché unique, à l'approfondissement des procédures politiques, législatives et administratives devant conduire à une production et à une application plus rationnelle et appropriée du droit communautaire, et ce tout au long du processus législatif, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre par les organes compétents des États membres et l'évaluation finale de son respect et de sa mise en œuvre effective par les destinataires ultimes.

1.2 Le CESE ne voit cependant pas la nécessité de remplacer l'expression consacrée «Mieux légiférer» par une nouvelle désignation, sauf si la communication à l'examen n'est à considérer que comme un simple document d'orientation.

1.3 Le CESE constate avec satisfaction que plusieurs des suggestions qu'il a formulées en la matière dans ses avis ont été reprises. Il se réjouit par conséquent de l'intention annoncée de renforcer la surveillance du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, de faire preuve de plus de rigueur dans les analyses d'impact, de procéder à une évaluation ex post plus stratégique et intégrée, d'associer plus activement les États membres et les parlements et de les responsabiliser davantage, en leur apportant une aide dans leur propre travail législatif. Il est particulièrement satisfait de l'intention de garantir une participation accrue des citoyens et autres parties prenantes à l'élaboration, à la transposition et à l'application du droit de l'Union européenne, notamment en allongeant les périodes prévues pour les consultations publiques ainsi qu'en assouplissant et en rendant plus efficaces les procédures relatives aux infractions.

1.4 Le CESE estime cependant que la communication reste en-deçà de ce qui serait souhaitable pour qu'elle puisse constituer un élément approprié à la concrétisation des aspects législatifs de la mise œuvre de la stratégie Europe2020, ou simplement à l'application des mesures prioritaires de l'Acte pour le marché unique.

1.5 Le CESE juge indispensable que la communication soit suivie d'un vrai programme d'action dans lequel les objectifs seraient précisés, les mesures concrétisées, les instruments inventoriés et les impacts évalués, dans lequel également seraient définies les options et établi le rapport coûts/bénéfices, et ce au terme d'une consultation publique préalable de la société civile au niveau de l'Union européenne, national, régional et local.

1.6 Le CESE appelle par conséquent la Commission à accorder une attention particulière aux orientations générales qui sont énoncées dans le présent avis et qui reflètent les positions qu'il a prises depuis des années en la matière.

1.7 Plus particulièrement, le CESE est d'avis qu'il y a lieu de mieux définir les aspects tels que ceux relatifs à la manière dont sont menées les études d'impact ex ante par toutes les institutions communautaires ayant une responsabilité dans leur mise en œuvre, à la nature et à la composition de l'organe chargé du contrôle des analyses d'impact, aux paramètres utilisés, notamment lorsqu'il s'agit de l'incidence sur les droits fondamentaux, ainsi qu'aux voies et aux moyens de garantir une plus grande transparence. Les secteurs financier, de la santé et de la sécurité sociale devraient également faire l'objet d'une approche sectorielle plus détaillée de même que les critères de priorité, les mécanismes d'évaluation et d'examen des plaintes, les instruments propres à la détection officieuse des fraudes, les moyens d'améliorer l'action des tribunaux nationaux et d'autres instruments complémentaires devraient être mieux explicités.

1.8 Enfin, le CESE considère que la Commission a omis plusieurs aspects présentant un intérêt particulier et demande qu'ils soient dûment examinés et expressément inclus. C'est le cas notamment des indices et paramètres servant à évaluer la qualité des textes juridiques, des mesures concrètes pour la simplification législative, du fait inexplicable que la préférence ne soit pas donnée clairement à l'instrument qu'est le règlement,

en particulier pour assurer l'harmonisation complète dans des domaines relatifs à la réalisation du marché intérieur, ou encore, de l'impardonnable oubli de l'option des régimes facultatifs ou du rôle de l'autorégulation et de la corégulation ainsi que de la surprenante absence d'une quelconque référence au très intéressant travail mené à bien dans le cadre du CCR (cadre commun de référence) et des propositions en cours d'examen pour une harmonisation accrue du droit européen des contrats.

1.9 Mais le principal point faible de la communication est selon le CESE ce qui touche à l'application effective du droit de l'Union européenne; aussi appelle-t-il la Commission à engager une réflexion approfondie sur les origines et les causes essentielles des carences généralisées dans l'application de l'acquis communautaire, qui sont reconfirmées tous les ans dans les rapports relatifs à cette application, à prendre dûment en considération les multiples contributions et recommandations contenues dans ses différents avis et à entreprendre une étude systématique des mesures indispensables à un redressement radical de la situation actuelle.

2. Introduction: concept et antécédents

2.1 Conformément à la communication à l'examen, l'on entend par «réglementation intelligente» une réglementation:

- qui concerne l'ensemble du cycle politique, de la conception d'un acte législatif à la transposition, l'application, l'évaluation et la révision de ce dernier;
- qui reste une responsabilité partagée des États membres et des institutions européennes;
- dans laquelle l'opinion de ceux qui sont concernés au premier plan par la réglementation joue un rôle clé, la participation des citoyens et des parties prenantes devant être renforcée.

2.2 Selon la Commission, comme l'a répété avec insistance son représentant lors des réunions de préparation du présent avis du CESE, il s'agit d'un simple document d'orientation, à caractère non technique, raison pour laquelle il serait vain d'y chercher une véritable définition de ce que l'on entend par «réglementation intelligente».

2.3 En tout état de cause, l'initiative de «réglementation intelligente» à l'examen succède au programme «Mieux légiférer» à laquelle les institutions communautaires en général et la Commission en particulier ont consacré, non sans succès, une part importante de leurs efforts au cours des dix dernières années, comme le CESE, qui a toujours soutenu et encouragé cette initiative, l'a d'ailleurs reconnu dans plusieurs de ses avis ⁽¹⁾.

3. Observations générales

3.1 Le panorama actuel du droit communautaire requiert une réflexion approfondie sur sa conception, son élaboration, sa transposition et son application; sa révision et sa simplification méritent également de faire l'objet d'une même réflexion.

3.2 Le CESE estime par conséquent que ce thème mérite un débat élargi, auquel serait associée la société civile, non seulement parce que c'est elle qui ressent les conséquences de la législation communautaire mais également parce que sa participation peut contribuer de manière décisive à l'amélioration souhaitable du cadre réglementaire existant.

3.3 C'est dans ce contexte que la communication, même s'il s'agit uniquement d'un document d'orientation, ne semble pas être à la hauteur des besoins. En effet, si elle regorge de bonnes résolutions et de belles intentions, elle manque de mesures concrètes et d'instruments efficaces.

3.4 L'on pourrait dire de manière générale que, vu qu'il s'agit d'un document qui ne revêt qu'un caractère d'orientation, il devra être complété par un vrai programme dans lequel les objectifs seraient précisés, les mesures et les instruments concrètement définis et les impacts évalués. Ce programme devrait également définir les options et établir un rapport coûts /bénéfices.

3.5 Le CESE apprécie fortement le diagnostic qui sert de point de départ à la communication et les objectifs proposés. Sauf s'il s'agit uniquement d'un document d'orientation, il ne comprend pas pourquoi la dénomination «Mieux légiférer» a été remplacée par celle de «Réglementation intelligente».

3.6 Dans le même ordre d'idées, il est jugé opportun de réaffirmer les positions défendues par le CESE en la matière:

- a) une application plus stricte des principes du programme «Mieux légiférer»;
- b) la transparence à tous les niveaux de la formation du droit;
- c) un meilleur choix des instruments juridiques, en incluant des mécanismes d'autorégulation et de corégulation;
- d) le développement d'un système d'accompagnement plus systématique dans le contexte de la transposition des directives au niveau national;
- e) la prise en considération du nouveau rôle et des pouvoirs renforcés conférés par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux;
- f) la nécessité de prévoir un recours plus fréquent de la Commission à ses communications interprétatives;
- g) un effort accru est également nécessaire au niveau de la simplification de la législation et de la codification.

4. Observations particulières

A. Les points positifs

4.1 Dans le cadre d'un examen particulier, plusieurs points positifs dont le Comité se félicite et auxquels il souscrit peuvent être relevés dans la communication.

⁽¹⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 107 et JO C 175 du 28.7.2009, p. 26.

4.2 Il s'agit tout d'abord des objectifs de renforcement du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et d'amélioration de la qualité des textes juridiques, notamment grâce à une plus grande rigueur des analyses d'impact.

4.3 Il y a lieu de saluer également les intentions de poursuivre les programmes de simplification de la législation et de réduction, de 25 % au moins, des charges administratives inutiles.

4.4 Le Comité souscrit aussi à l'idée d'une évaluation ex post plus stratégique et intégrée, qui prenne en considération non seulement le cadre législatif mais également les répercussions économiques, sociales et environnementales significatives et qui ne soit pas menée uniquement au cas par cas et isolément pour chaque initiative législative.

4.5 Sont également bien accueillies toutes les initiatives visant à amener les États membres à assumer leurs responsabilisés dans le «processus» législatif existant, en associant les parlements nationaux, dans la mesure des nouvelles attributions qui leur sont confiées par le TFUE, à l'élaboration des textes juridiques, et ce en particulier s'agissant des dispositions de ses articles 8 à 13.

4.6 Le Comité se félicite par conséquent que la Commission se montre disposée non seulement à soutenir les différents organes et organismes des États membres qui interviennent dans la transposition et l'application de l'acquis communautaire, mais également à garantir la participation des citoyens et des autres parties prenantes aux discussions qui doivent avoir lieu dans chaque État membre dans le cadre du processus de préparation des actes législatifs de l'UE ainsi qu'à leur transposition dans les droits nationaux et leur articulation avec ceux-ci.

4.7 Le Comité se félicite tout particulièrement de la détermination de la Commission à faciliter les procédures relatives aux infractions et l'établissement de priorités, sans oublier le rôle du réseau SOLVIT, qui a besoin d'un nouvel élan pour une diffusion plus large et une plus grande crédibilité auprès des intéressés.

4.8 Le Comité salue en particulier l'allongement de la période de consultation publique de 8 à 12 semaines afin de «renforcer le rôle des citoyens et des parties prenantes», mesure qui, de l'avis du CESE, ne pourra pas être dissociée du contenu de l'article 11 du traité de Lisbonne, à titre de contribution à l'instauration d'une démocratie participative dans l'UE.

B. Ce qui peut être amélioré

4.9 Le CESE comprend les raisons qui ont conduit la Commission à estimer que le contrôle de l'analyse d'impact doit continuer à être réalisé par le comité interne qui en est actuellement chargé. Cependant, il ne peut ignorer les arguments de certains qui ont préconisé, lors de la consultation publique, que ce contrôle soit désormais effectué par un organisme extérieur indépendant. L'alternative pourrait être de créer une institution interne regroupant des représentants de tous les États membres. En tout état de cause, il y a lieu de renforcer le mandat du Comité d'analyses d'impact en le dotant du pouvoir d'exiger que les analyses d'impact soient menées à bien. De plus, ce comité n'a pas le pouvoir de mettre en attente le rapport d'impact et partant, la proposition législative y afférente, dans le cas où cette évaluation mettrait au jour des faiblesses majeures

du point de vue des travaux de recherche réalisés. Ces questions mériteraient de faire l'objet d'un débat plus approfondi dès lors que, comme le reconnaît la Commission, il s'agit de l'élément clé de ce système».

4.10 En outre, un rapport récent élaboré par la Cour des comptes de l'Union européenne conclut que la Commission européenne ne juge pas nécessaire de consulter sur les projets de rapports d'évaluation en dépit des demandes répétées en ce sens des parties prenantes. Or, une consultation à ce stade serait d'une plus grande utilité du point de vue des parties prenantes et permettrait d'alimenter le processus législatif associant le Conseil de ministres et le Parlement européen avec le «meilleur produit».

4.11 Le rapport de la Cour des comptes met aussi clairement en évidence que l'une des principales faiblesses du système d'analyses d'impact de l'UE tenait au fait qu'aussi bien le Parlement européen que le Conseil n'étudiaient pas systématiquement l'impact de leurs propres amendements. Le CESE appelle le Conseil et le Parlement européen à produire des résumés plus faciles à consulter de leurs propres analyses d'impact et à respecter l'accord interinstitutionnel ⁽²⁾.

4.12 La communication ne fait pas la clarté sur les paramètres qui pourront être utilisés dans les analyses d'impact qu'elle souhaite effectuer ⁽³⁾.

4.13 En ce qui a trait à une plus grande transparence du système, la Commission devrait préciser de quelle manière et avec quels moyens nouveaux elle compte y parvenir.

4.14 En ce qui concerne l'analyse d'impact sur les droits fondamentaux, il serait utile que la Commission définisse concrètement de quelle manière et avec quels moyens elle entend la mener à bien.

4.15 La crise financière et économique étant bien sûr à l'origine d'une prise de conscience de la nécessité de repenser le rôle de la régulation et de la réglementation des acteurs sur le marché, il est estimé que le nouvel exercice de «réglementation intelligente» devra être envisagé d'un point de vue sectoriel et que les secteurs de la finance, de la santé et de la sécurité sociale, notamment, devraient mériter une attention particulière dans la communication.

4.16 En ce qui a trait à l'exercice de ses pouvoirs en matière d'infractions, et en particulier aux «mesures d'organisation internes nécessaires à l'exercice effectif et impartial de sa mission, conformément au Traité» ⁽⁴⁾, il est suggéré à la Commission de détailler les critères de priorité, les mécanismes d'examen des plaintes, les instruments spécifiques pour la détection officielle des infractions, ainsi que les moyens d'améliorer l'action des tribunaux nationaux et d'autres instruments complémentaires (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, modes alternatifs et extrajudiciaires).

⁽²⁾ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

⁽³⁾ JO C 44 du 11.02.2011, p. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 final.

C. Ce qui fait défaut

4.17 S'agissant de l'amélioration de la qualité des textes législatifs, l'absence de mention des critères et des paramètres pour l'évaluer est à déplorer.

4.18 En ce qui concerne la simplification de la législation, il manque des références à des mesures concrètes qui semblent évidentes, telles que:

- un effort de véritable codification qui ne se limite pas à une compilation de textes;
- la publication de textes complets après leur révision et leur modification, au lieu d'un simple «collage» et du renvoi à des articles de différents actes législatifs.

4.19 Il n'est pas opté clairement pour le choix du règlement par opposition à l'utilisation de directives, alors que cette orientation figure dans la stratégie Europe 2020.

4.20 Aucun lien n'est établi avec le travail extrêmement intéressant réalisé concernant le CCR (cadre commun de référence) et les récentes propositions de la Commission, actuellement à l'examen, pour une harmonisation accrue du droit européen des contrats ⁽⁵⁾.

4.21 Il n'est pas fait référence à la nécessité de considérer, de manière systématique, l'option du «28^e régime» dans le cadre des initiatives «Mieux légiférer» ⁽⁶⁾.

4.22 Il est également surprenant que le rôle de l'autorégulation et de la corégulation ne soit pas mentionné, pas plus que l'étude préalable nécessaire de ce qui peut avantageusement être résolu à travers des normes non contraignantes («soft law») plutôt qu'en recourant à la réglementation.

4.23 Mais la plus grande faiblesse de la communication réside dans les aspects liés à l'application du droit communautaire. À cet égard, le CESE aimerait attirer l'attention sur ses avis en la matière ⁽⁷⁾, et sur les conclusions de la récente conférence de la présidence belge consacrée à cette question ⁽⁸⁾.

4.24 Particulièrement significatif à cet égard, le rapport de la Commission sur l'application du droit communautaire du 1^{er}

janvier 2010 ⁽⁹⁾, dans lequel il est encore fait état, malgré une légère amélioration par rapport à l'année précédente, d'un pourcentage moyen de retard dans les transpositions de l'ordre de 51 % et d'une durée moyenne de 24 mois pour les procédures d'infraction.

4.25 À cet égard, la Commission ne mentionne pas certaines des causes essentielles de l'application défailtante généralisée de l'acquis communautaire dans les États membres, auxquelles le CESE s'est abondamment référé, ce qui ne saurait se justifier que parce que le document à l'examen a uniquement une vocation d'orientation. En tout état de cause, compte tenu de leur importance dans un cadre réglementaire plus intelligent, il convient de rappeler:

- a) l'intégration incorrecte ou incomplète des dispositions juridiques communautaires dans les droits des États membres, où elles sont souvent considérées comme indésirables et contraires aux traditions et aux intérêts nationaux;
- b) le manque de volonté politique des autorités nationales pour respecter et faire respecter les dispositions juridiques considérées comme «étranges» par rapport à leur corpus juridique et à leurs traditions nationales;
- c) la tendance persistante à vouloir ajouter aux dispositions juridiques communautaires de nouveaux dispositifs réglementaires inutiles ou à ne choisir que certaines parties de celles-ci (phénomènes connus du «gold-plating» et du «cherry-picking»). Il convient même de conseiller que, outre les «tableaux de concordance» mentionnés dans l'accord inter-institutionnel ⁽¹⁰⁾ et dans l'accord-cadre entre la Commission et le PE, que les États membres doivent élaborer, ceux-ci soient contraints d'indiquer précisément les dispositions de leurs lois de transposition qui constituent des cas de surréglementation;
- d) un manque de préparation spécifique des autorités nationales pour comprendre et faire appliquer l'acquis communautaire;
- e) des lacunes de formation spécifique en droit communautaire chez certains juges et autres intervenants du système judiciaire (avocats, fonctionnaires de la justice, etc.), qui conduisent parfois à une application erronée des dispositions juridiques transposées dans le droit national ou à la non-application de celles-ci ou encore à l'application de dispositions «parallèles» des droits nationaux;
- f) le manque de mesures de coopération administrative élargies de telle sorte à associer les organisations de la société civile, en particulier les associations de défense des consommateurs;
- g) la non-prévision ou la non-harmonisation du droit sanctionnateur, qui a été laissé à l'appréciation des États membres.

⁽⁵⁾ Livre vert relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises (COM(2010)348 final).

⁽⁶⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE sur le 28^e régime (JO C 21 du 21.1.2011, p. 26) ainsi que les références faites à cette méthode dans de récents rapports importants, tels que le rapport Monti «Une nouvelle stratégie pour le marché unique» du 09.05.2010, le rapport Felipe González «Projet Europe 2030», du 08.05.2010 ou le rapport Lamassoure «Le citoyen et l'application du droit communautaire», du 08.06.2008.

⁽⁷⁾ Cf. JO C 24 du 31.1.2006, p. 52, et JO C 18 du 19.1.2011, p. 100.

⁽⁸⁾ Conférence à haut niveau sur la protection des consommateurs (Bruxelles, le 22.09.2010).

⁽⁹⁾ COM(2010) 538 final, 27^e rapport annuel sur l'application du droit communautaire (2009).

⁽¹⁰⁾ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

4.26 C'est également sur l'information et la formation des autorités publiques nationales, en particulier de celles qui sont investies de responsabilités plus directes dans l'application du droit communautaire au sein des États membres que l'action de la Commission devrait porter en priorité. Dans ce domaine, il conviendrait d'intensifier l'information et la formation des juges et autres magistrats en général, à qui il revient, en dernière analyse, d'interpréter et d'appliquer le droit aux cas concrets, objets de litige.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
