

Avis du Comité des régions sur «Pour une réglementation de l'UE bien affûtée (REFIT)»

(2013/C 218/04)

LE COMITE DES RÉGIONS

- reconnaît que la crise économique persistante a placé davantage encore l'attention sur le coût de la législation et sur le défi que constitue la mise en œuvre et l'application des instruments législatifs figurant déjà dans l'acquis;
- tous les niveaux de gouvernance devraient garantir que la législation est efficace et efficiente, et qu'une responsabilité particulière incombe aux institutions de l'UE s'agissant de démontrer la nette valeur ajoutée qu'apporte la législation de l'UE, qui devrait fournir des avantages maximaux à un coût minimal et respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- se félicite de cette proposition de nouveau programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) visant à identifier systématiquement et à mettre en œuvre dans la transparence des initiatives visant à engendrer une réduction sensible des coûts réglementaires et une simplification notable de la réglementation;
- accueille favorablement la proposition d'inventaire des textes législatifs et/ou des domaines de la réglementation présentant un potentiel de simplification et de réduction des coûts, sans pour autant compromettre les objectifs d'intérêt général, insiste sur le fait que les bilans de la qualité devraient intégrer une contribution de tous les niveaux de gouvernement et reste favorable à des évaluations ex post systématiques de la législation de l'UE en tant qu'instrument efficace d'une réglementation intelligente;
- rappelle l'importance de la simplification en vue de rationaliser l'environnement réglementaire, en particulier pour les collectivités locales et régionales, dont les ressources destinées à la mise en œuvre de la législation sont souvent limitées et en diminution;
- se félicite des propositions visant à permettre une amélioration continue des évaluations d'impact et répète que les évaluations d'impact des propositions législatives et des propositions politiques devraient tenir compte de la dimension territoriale des principales options politiques à l'examen; si la Commission décide d'élargir la composition du comité d'analyses d'impact afin de renforcer son indépendance, le CdR estime que les intérêts des collectivités locales et régionales devraient y être représentés,
- plaide auprès de la Commission européenne pour qu'elle amplifie ses efforts de traduction des documents consultatifs dans toutes les langues officielles de l'UE;
- répète qu'il est de la responsabilité partagée des institutions d'informer les citoyens, les entreprises et le grand public des avantages apportés par l'application des outils de la réglementation intelligente.

Rapporteur	Lord Graham TOPE (UK/ADLE), Membre du Conseil de l'arrondissement londonien de Sutton
Texte de référence	Communication de la Commission: Pour une réglementation de l'UE bien affûtée COM(2012) 746 final Prise en compte des documents suivants: Document de travail des services de la Commission — Examen de la politique de consultation de la Commission SWD(2012) 422 final Document de travail des services de la Commission — Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne SDW (2012) 423 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Introduction: une meilleure stratégie réglementaire

1. rappelle que la législation européenne fait en soi partie intégrante des efforts d'amélioration et de simplification de l'environnement réglementaire et partant, de réduction des coûts et de la charge administrative;

2. reconnaît que la crise économique persistante a placé davantage encore l'attention sur le coût de la législation et sur le défi que constitue la mise en œuvre et l'application des instruments législatifs figurant déjà dans l'acquis;

3. souscrit au point de vue de la Commission européenne selon lequel les administrations nationales doivent de plus en plus faire face à des contraintes en matière de ressources pour ce qui est de leur mission de transposer et d'appliquer la législation de l'UE; considère qu'il s'agit là d'un défi qui doit être abordé en collaboration avec les collectivités locales et régionales et qu'il ne saurait devenir un prétexte pour augmenter les charges d'autres niveaux de gouvernance;

4. dans ce contexte global, estime que tous les niveaux de gouvernance devraient garantir que la législation est efficace et efficiente, et qu'une responsabilité particulière incombe aux institutions de l'UE s'agissant de démontrer la nette valeur ajoutée qu'apporte la législation de l'UE, qui devrait fournir des avantages maximaux à un coût minimal et respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité;

5. rappelle que les principaux éléments de la stratégie de l'UE visant à mieux légiférer sont:

— l'établissement d'un système d'évaluation de l'impact et d'amélioration de la conception des principales propositions de la Commission;

— la mise en œuvre d'un programme de simplification de la législation existante;

— un programme d'action pour la réduction des charges administratives, assorti d'un objectif en la matière;

— le retrait de la législation ou des propositions obsolètes;

— le recours généralisé aux consultations des parties prenantes et des citoyens pour toutes les initiatives de la Commission;

— la recherche d'alternatives aux lois et aux réglementations (par exemple l'autorégulation ou la corégulation par le législateur et les parties concernées);

6. se félicite de cette proposition de nouveau programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) visant à identifier systématiquement et à mettre en œuvre dans la transparence des initiatives visant à engendrer une réduction sensible des coûts réglementaires et une simplification notable de la réglementation;

7. continue d'insister sur le fait que l'amélioration de la réglementation est un objectif qui doit être poursuivi dans un esprit de gouvernance multiniveaux, c'est-à-dire au moyen d'une action de l'UE, des institutions nationales et des collectivités locales et régionales;

8. estime que la Commission européenne et les autres institutions devraient être encouragées à ménager une participation plus active des collectivités locales et régionales lors de la conception d'instruments législatifs, lorsqu'elles évaluent leur impact ou lorsqu'elles établissent les modalités de réalisation des politiques et objectifs européens. En effet, la majeure partie des nouvelles propositions vise à modifier ou à compléter la législation de l'UE existante. Dans le cadre d'un processus permanent de nécessaire mise à jour de la réglementation, il est primordial que l'expérience précieuse acquise par les collectivités territoriales lors de l'application de la réglementation de l'UE soit prise en compte pour l'élaboration de nouvelles propositions;

9. encourage la poursuite de l'amélioration de la qualité de la réglementation, afin qu'elle soit plus claire, accessible et facile à appliquer pour tous, dans le respect des langues régionales officiellement reconnues dans les États membres lorsque des accords existent en la matière;

10. estime que la stratégie devrait être étayée par un partenariat et une approche participative dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE;

11. sans préjudice du principe d'autonomie institutionnelle et constitutionnelle des États membres tel que consacré par les traités, le Comité des régions rappelle qu'il est important d'associer les collectivités locales et régionales à l'élaboration et à l'évaluation de la réglementation européenne étant donné que, dans la plupart des cas, ce sont elles qui sont chargées de mettre en œuvre les politiques de l'UE;

Qualité de la réglementation

12. accueille favorablement la proposition d'inventaire des textes législatifs et/ou des domaines de la réglementation présentant un potentiel de simplification et de réduction des coûts, sans pour autant compromettre les objectifs d'intérêt général (cette politique consistant à travailler sur la base d'évaluations);

13. insiste sur le fait que les bilans de la qualité devraient intégrer une contribution de tous les niveaux de gouvernement s'agissant des principaux secteurs qui concernent les collectivités locales et régionales, à savoir la politique de cohésion et les instruments de financement, la politique d'urbanisme, la législation environnementale, la politique industrielle, la législation sociale et les transports;

Évaluation ex post

14. reste favorable à des évaluations ex post systématiques de la législation de l'UE en tant qu'instrument efficace d'une réglementation intelligente;

15. déplore que malgré les appels lancés dans son avis de 2011 sur une réglementation intelligente et bien que cette possibilité soit reconnue dans la communication REFIT, le CdR n'ait pas été invité à coopérer à un exercice d'évaluation;

Réduction des charges administratives

16. prend acte des activités déployées dans le cadre du programme d'action pour la réduction des charges administratives; note que les principaux résultats ont été essentiellement enregistrés jusqu'à présent dans des domaines — droit des entreprises, fiscalité des entreprises — qui n'ont guère de pertinence directe pour les collectivités locales et régionales et qu'il importe donc d'intégrer des domaines intéressant davantage les collectivités locales, comme la délivrance de licences ou d'autorisations. Reconnaît toutefois que ce programme témoigne d'une modification de la culture réglementaire qui pourrait en définitive être avantageuse pour les administrations publiques;

17. rappelle l'importance de la simplification en vue de rationaliser l'environnement réglementaire, en particulier pour les collectivités locales et régionales, dont les ressources destinées à la mise en œuvre de la législation sont souvent limitées et en diminution. Cette observation s'applique, par exemple, aux obligations substantielles de faire rapport, qui se répercutent souvent sur les citoyens et les entreprises;

18. note que la simplification pourrait engendrer d'importants gains d'efficacité sur les coûts, non seulement pour les entreprises mais aussi pour les administrations locales et régionales, libérant ainsi de faibles ressources — financières et humaines — au profit d'autres services publics clés;

19. rappelle sa détermination à aider le groupe de haut niveau à mener ses activités à bien, en particulier dans le cadre du «nouveau» volet visant à rendre les administrations publiques plus efficaces et plus réactives aux besoins des parties prenantes et des PME;

20. souligne la nécessité que le groupe travaille de manière transparente et fasse rapport sur ses travaux;

21. souscrit à la proposition de suivi du programme de réduction des charges administratives (ABRplus) afin de garantir que les efforts visant à réduire de 25 % les charges administratives soient bénéfiques pour les entreprises et les PME dans les États membres;

22. déplore que la communication REFIT ne tienne pas compte d'autres moyens de réglementation ou de substituts à la réglementation;

Analyse d'impact et évaluation

23. se félicite des propositions visant à permettre une amélioration continue des évaluations d'impact, des évaluations plus détaillées et plus critiques, ancrées au cœur même du processus d'élaboration des politiques, une amélioration des consultations des parties prenantes et davantage de soutien à la mise en œuvre de la législation de l'UE;

24. répète que les évaluations d'impact des propositions législatives et des propositions politiques devraient avoir obligation de tenir compte de la dimension territoriale (aspects locaux et régionaux, implications financières et administratives pour les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux) des principales options politiques à l'examen. Rappelle qu'il s'agit là d'une conséquence de la reconnaissance de la cohésion territoriale en tant qu'objectif de l'Union (article 3 TUE), ainsi que de l'obligation que «les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant ... aux autorités régionales ou locales... soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre» (article 5, protocole 2 TFUE);

25. regrette que la révision de l'accord de coopération entre le CdR et la Commission européenne n'ait pas créé de base pour une coopération structurée en matière d'analyse d'impact et encourage la Commission européenne ainsi que les directions générales individuellement à considérer le Comité des régions comme un partenaire institutionnel s'agissant des analyses d'impact. Lorsque les collectivités locales et régionales sont associées à son élaboration à un stade précoce, la législation de l'UE se prête mieux à être mise en œuvre et récolte davantage de soutien;

26. note que des modifications substantielles apportées aux propositions législatives par le Parlement européen ou le Conseil peuvent également avoir des impacts notables pour les collectivités locales et les régions. Invite dès lors le Parlement et le Conseil à recourir à l'assistance du Comité des régions lorsqu'ils décident de procéder à des analyses d'impact de telles modifications;

27. dans cette logique, appelle le Parlement européen et le Conseil à améliorer ou à créer leurs propres services d'évaluation d'impact, afin qu'ils puissent réaliser de telles évaluations sous plusieurs angles, y compris l'angle territorial, et établir des canaux de communication renforcés avec les administrations régionales et locales, en coordination avec la Commission;

28. demande à être associé à la mise à jour des lignes directrices concernant l'analyse d'impact prévue pour 2014, rappelant qu'il a apporté une contribution au projet de lignes directrices de 2009 au moyen d'une consultation des collectivités locales et régionales;

29. rappelle ses réserves quant à l'externalisation des analyses d'impact. En tout état de cause, si la Commission décide d'élargir la composition du comité d'analyses d'impact afin de renforcer son indépendance, le CdR estime que les intérêts des collectivités locales et régionales devraient y être représentés, dès lors qu'il s'agit du niveau de gouvernance le plus susceptible d'être associé à la mise en œuvre de la proposition à l'examen;

Consultations

30. accueille favorablement le réexamen de la politique de consultations de la Commission européenne et encourage celle-ci à agir sur la base des conclusions qui en ont été dégagées, notamment en fournissant un retour d'information plus adéquat aux participants aux consultations;

31. encourage la Commission à l'associer, ainsi que les associations européennes représentatives des collectivités locales et régionales, aux travaux qui aboutiront au réexamen des normes de consultation minimales;

32. à cet égard, souligne la nécessité de visibilité du processus de consultation et invite instamment toutes les institutions à améliorer l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication pour mener à bien les consultations et assurer la diffusion de leurs résultats;

33. partage l'idée qu'il est nécessaire de consacrer davantage d'efforts pour quantifier les résultats, présenter plus clairement les principales conclusions et procéder à des consultations sur les projets d'études d'impact pour permettre aux acteurs intéressés, et en particulier aux administrations régionales et locales, de faire valoir leur point de vue lors des phases liminaires du processus et de mieux comprendre les résultats de celui-ci;

34. dans l'intérêt d'une transparence et d'un retour d'information complet, se déclare favorable à la publication des contributions fournies lors des consultations. Dans son analyse d'impact, la Commission européenne pourrait également indiquer la suite qu'elle a donnée aux réactions recueillies lors des consultations;

35. plaide auprès de la Commission européenne pour qu'elle amplifie ses efforts de traduction des documents consultatifs dans toutes les langues officielles de l'UE. Estime qu'une

consultation ne peut être considérée comme représentative si elle ne s'adresse pas aux citoyens dans leur propre langue;

36. recommande un renforcement de la coopération dans les deux sens entre la Commission et lui-même: les consultations ciblées menées par le CdR pourraient être annoncées sur le site «Votre point de vue sur l'Europe» à des fins de transparence accrue. Considère que la promotion des consultations de la Commission européenne pourrait aussi être assurée systématiquement au moyen des canaux dont dispose le CdR, toujours à titre de complément et de renforcement des consultations directes avec les collectivités locales et régionales;

37. reconnaît qu'une saisine des organes consultatifs de l'UE ne constitue pas une consultation publique au sens de l'article 11 TUE, mais une exigence institutionnelle spécifique au titre du traité; encourage toutefois les différentes directions générales et les services de la Commission européenne à veiller au respect de ce dispositif de manière cohérente;

38. s'engage à procéder à un réexamen intégré et complet de ses propres outils et réseaux de consultation suivant les modalités appliquées par la Commission européenne pour son audit;

Perspective nationale: surréglementation

39. entend par surréglementation («goldplating») la pratique par laquelle les États membres, lors de la transposition des directives de l'UE en droit national, vont plus loin que les exigences minimales qu'elles imposent;

40. estime que devrait exister une définition uniforme de la surréglementation, applicable dans l'ensemble de l'UE, à des fins de certitude juridique dans la mise en œuvre de l'application du droit, ainsi que pour procéder à des analyses comparatives et apprécier les allégations des États membres qui disent ne pas pratiquer la surréglementation;

41. considère que les éléments suivants pourraient être incorporés dans une telle définition:

- ajouter des exigences réglementaires à celles existant déjà dans la directive ou accroître leur complexité;
- étendre le champ d'application au-delà de celui qu'envisage la directive;
- ne pas tirer parti des dérogations possibles à la directive;
- conserver des exigences nationales qui vont au-delà de ce qui est requis par la directive;
- introduire des exigences réglementaires nationales qui ne relèvent pas de l'objectif de la directive;
- mettre en œuvre la directive avant qu'elle ne le requière;
- appliquer des sanctions plus strictes que celles prévues par l'UE;

42. reconnaît que la surréglementation n'est pas interdite par le droit de l'UE et que dans certains cas, il peut être justifié que la législation nationale ou infranationale prévoie un niveau plus élevé de protection que celui de la directive de l'UE appelée à être transposée; cela pourrait être le cas pour la protection environnementale (article 193 TFUE), la législation visant la protection des travailleurs (article 153, paragraphe 4 TFUE), la législation sur la qualité et les normes de sécurité concernant les organes et les substances d'origine humaine, le sang et les dérivés du sang (article 168, paragraphe 47, point a) et la protection des consommateurs (article 169, paragraphe 4 TFUE);

43. recommande néanmoins que de telles mesures supplémentaires soient spécifiquement justifiées, de sorte que la réglementation nationale et la réglementation de l'UE ne soient pas agrégées dans l'esprit du citoyen, en évitant ainsi de renforcer l'impression que les organes de l'UE surréglementent;

44. de même, souligne qu'il serait utile, concernant ces mesures, de procéder aussi à une évaluation d'impact au niveau national, qui tienne compte des différentes dimensions de cet impact gérées au niveau européen, y compris la dimension territoriale ou l'impact régional;

45. réitère son point de vue, et celui de la Commission, selon lequel les États membres doivent s'abstenir de pratiquer le *gold-plating* par rapport à la législation de l'UE si cela accroît la complexité et le coût des nouveaux instruments législatifs pour les collectivités locales et régionales, le monde des entreprises et les citoyens;

Subsidiarité

46. exprime sa satisfaction quant au fait que la Commission européenne reconnaisse le rôle des parlements nationaux s'agissant de la réglementation intelligente, et en particulier en ce qui concerne l'application correcte du principe de subsidiarité;

47. invite instamment la Commission européenne et le Parlement européen à tenir compte des positions des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, la plate-forme REGPEX établie dans le cadre du réseau de monitoring de la subsidiarité au sein du Comité des régions pouvant être une source d'information à cet égard;

48. considère que l'aide à la mise en œuvre offerte par la Commission européenne aux États membres devrait également tenir compte des spécificités locales et régionales, et qu'il conviendrait d'assister directement les collectivités locales et régionales dans les cas où l'exécution des actes relève de leur compétence;

Le rôle du Comité des régions

49. propose que le CdR, les collectivités locales et les régions jouent un rôle utile dans le cadre du nouveau programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT);

50. se félicite de la position de la Commission européenne selon laquelle une réglementation intelligente relève d'une mission partagée entre toutes les institutions de l'UE, dont le Comité des régions. Encourage le Parlement européen et le Conseil à faire avancer le programme pour une réglementation intelligente et le programme REFIT avec la même sincérité, de manière à réduire autant que possible les charges supplémentaires susceptibles de découler de leurs amendements législatifs;

51. se félicite que l'accord de coopération renouvelé avec la Commission européenne tienne compte des activités du Comité relatives à tout l'éventail de la réglementation intelligente. Propose au Parlement européen et au Conseil d'également négocier avec lui de tels accords;

52. répète qu'il est de la responsabilité partagée des institutions d'informer les citoyens, les entreprises et le grand public des avantages apportés par l'application des outils de la réglementation intelligente, et s'engage quant à lui à en informer les collectivités locales et régionales.

Bruxelles, le 30 mai 2013.

*Le président
du Comité des régions*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO