

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

510^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 16 ET 17 SEPTEMBRE 2015

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: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne»

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Rapporteur: Bernd DITTMANN

Le 1^{er} juin 2015, 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: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne»

[COM(2015) 215 final].

Le sous-comité «Améliorer la réglementation», créé au titre de l'article 19 du règlement intérieur et chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis le 2 septembre 2015 à l'unanimité.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Améliorer la réglementation et en faire une réglementation intelligente est une tâche qui relève de la responsabilité commune de l'ensemble des institutions européennes et des États membres et dont l'objectif premier est de renforcer la qualité de la législation européenne dans l'intérêt des citoyens, des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. L'amélioration de la réglementation ne se substitue toutefois pas aux décisions politiques et est un processus en constante évolution. Ainsi, si d'importants progrès ont été accomplis dans ce domaine, les possibilités d'amélioration sont encore nombreuses.

1.2. Comme il ressort d'une compilation des principaux avis qu'il a élaborés sur le sujet, l'amélioration de la réglementation retient depuis longtemps l'attention du CESE ⁽¹⁾. Il assume donc une responsabilité particulière s'agissant du soutien et de l'acceptation du droit européen et de l'amélioration de la réglementation par la société civile.

1.3. Le CESE constate qu'il n'est pas associé au programme d'amélioration de la réglementation autant qu'il devrait l'être en vertu du rôle et de la fonction que lui confèrent les traités européens et les accords de coopération conclus avec la Commission européenne et le Parlement européen. Il demande l'inclusion des organes consultatifs de l'Union européenne dans l'accord interinstitutionnel.

1.4. Le CESE est favorable à une participation active des parties prenantes par le biais de consultations tout au long du cycle de vie d'une action politique, et renvoie à cet égard à son avis sur l'évaluation des lignes directrices en matière de consultation. Il tient à souligner que le choix des groupes cibles et la prise en compte de la représentativité des parties prenantes sont des éléments essentiels du processus, qu'il convient d'améliorer.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Lors de la sélection des experts pour le comité d'examen de la réglementation, la plateforme REFIT et tous les autres organes, les auditions, les ateliers et autres situations, il y a lieu, de l'avis du CESE, de garantir le maximum d'indépendance, d'impartialité et de transparence.

1.6. Le CESE préconise l'inclusion de l'autorégulation et de la corégulation dans l'accord interinstitutionnel sur un pied d'égalité avec les mesures réglementaires afin de résoudre les questions politiques.

1.7. Le CESE est partisan de limiter les trilogues informels aux situations d'urgence et d'adopter le gros de la législation par la voie législative normale.

1.8. Le CESE invite la Commission à mettre davantage l'accent sur les lacunes que présentent la transposition et la mise en œuvre de la législation européenne dans les États membres, et préconise de recourir aux règlements plutôt qu'aux directives.

2. Le programme d'amélioration de la réglementation — Une évaluation en profondeur

2.1. Le CESE est convaincu que les mesures et outils en faveur d'une meilleure réglementation devraient contribuer à accroître la qualité et l'efficacité des actes législatifs européens ainsi qu'à élaborer des réglementations simples, compréhensibles et cohérentes, qui concourent à la réalisation des objectifs décrits dans les traités européens, et plus particulièrement au renforcement et à l'achèvement du marché intérieur, et représentent une valeur ajoutée pour les citoyens, les entreprises, les consommateurs et les travailleurs européens.

2.2. L'Union européenne est un espace juridique commun qui doit garantir un cadre législatif de qualité, fiable et réalisable. Le principe d'amélioration de la réglementation, qui concerne tant des mesures *ex ante* au niveau de l'Union européenne que la transposition et la mise en œuvre cohérentes de la législation européenne dans les États membres et qui prévoit des mesures d'amélioration tout au long du cycle de vie⁽²⁾ d'un acte législatif, ne sera utile pour l'intégration européenne et les citoyens que si l'on ne se borne pas à introduire de nouveaux instruments et procédures bureaucratiques et si toutes les institutions européennes et tous les États membres s'engagent en faveur d'une culture de l'amélioration de la réglementation.

2.3. La Commission présente sa communication et les documents connexes comme les éléments d'une nouvelle dynamique. Les propositions qui y sont formulées peuvent sans nul doute être qualifiées d'ambitieuses. Le Comité souligne toutefois que, loin d'être une thématique nouvelle, l'amélioration de la réglementation fait l'objet de discussions et de développements depuis plusieurs années déjà. Les améliorations apportées par ce processus ont contribué à faire de la législation européenne un corpus qui est en général de grande qualité et dans l'intérêt des citoyens, des entreprises, des consommateurs et des travailleurs européens. Le CESE considère que, par rapport aux législations nationales et au niveau international, les mécanismes et les procédures établis au niveau de l'Union européenne fonctionnent correctement et garantissent une réglementation de qualité⁽³⁾. Comme le présent avis le montrera, plusieurs aspects peuvent cependant être encore améliorés. Le CESE reconnaît toutefois que l'amélioration de la réglementation a déjà permis d'accomplir beaucoup de choses et de réaliser nombre d'objectifs.

2.4. Eu égard aux critiques croissantes que suscite le concept d'amélioration de la réglementation, le CESE souligne qu'à son avis, l'objectif n'est pas de réglementer «plus», de réglementer «moins» ou de déréglementer certains domaines politiques ou de les reléguer derrière d'autres priorités et, partant, de remettre en question les valeurs que défend l'Europe, à savoir la protection sociale, la protection de l'environnement et les droits fondamentaux⁽⁴⁾. L'amélioration de la réglementation est avant tout un outil permettant de garantir la réalisation effective des objectifs politiques, sur la base de données factuelles et en respectant les valeurs précitées, sans restreindre pour autant les droits environnementaux et les droits des consommateurs ni les normes sociales et sans effectuer de transferts de compétences au sein du tissu institutionnel en créant des groupes d'experts. L'amélioration de la réglementation ne peut et ne saurait se substituer aux décisions politiques.

⁽²⁾ Le cycle de vie comprend la naissance d'une initiative au sein de la Commission, de la phase préparatoire à la phase de conception, l'adoption du projet par la Commission, la procédure législative, l'entrée en vigueur de l'acte, sa transposition, sa mise en œuvre par les États membres, son évaluation par la Commission, son examen dans le cadre du programme REFIT et, le cas échéant, sa mise à jour, sa révision, son abrogation et la présentation d'un nouveau projet.

⁽³⁾ Rapport de la Cour des comptes européenne 2010: le système de la Commission prend place parmi les meilleures pratiques appliquées dans l'Union européenne et au niveau international du fait de sa transparence et de son exhaustivité.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. Le CESE participe activement à la conception et à la mise en œuvre démocratiques de la législation de l'Union européenne. Il s'investit pleinement depuis des années dans l'amélioration de la réglementation et a élaboré une série d'avis comportant des recommandations concrètes sur l'ajustement de ce concept. Une compilation de ces recommandations est disponible ⁽⁵⁾ et doit servir de base et de vivier d'idées pour l'amélioration ultérieure de la stratégie en faveur d'une meilleure réglementation. Il ressort de cette compilation que le CESE assume une responsabilité particulière en matière de soutien et d'acceptation par la société civile des objectifs poursuivis en matière d'amélioration de la réglementation. Le CESE est toujours disposé à apporter sa contribution à une amélioration transparente, démocratique et cohérente de la réglementation.

2.6. Le CESE déplore que la communication de la Commission et l'ensemble du train de mesures en faveur d'une meilleure réglementation ne prennent pas suffisamment en compte le rôle, la fonction et la représentativité du Comité tels qu'ils sont définis dans les traités et, partant, qu'ils passent à côté de la possibilité de recourir à l'expertise et à la compétence de ses membres et d'apprécier à leur juste valeur les missions dont il est investi. Le CESE n'est associé au programme en faveur d'une meilleure réglementation à l'examen que dans le cadre de la plateforme REFIT (phase ex post), ce qui ne reflète pas de façon suffisante ses missions et ses responsabilités s'agissant du renforcement de la légitimité démocratique et de l'efficacité des institutions.

2.7. Aussi le CESE demande-t-il à être pris en compte de façon adéquate dans le programme en faveur d'une meilleure réglementation. Le présent avis comporte des propositions indiquant la manière dont le Comité devrait être associé et à quel moment il devrait l'être.

3. Accord interinstitutionnel — Vers une culture commune en matière d'amélioration de la réglementation

3.1. La communication de la Commission aborde entre autres les mesures prévues par l'accord interinstitutionnel. Le CESE considère que la proposition d'accord interinstitutionnel est un élément central du programme en faveur d'une meilleure réglementation. Il y a lieu d'appuyer la Commission dans ses efforts visant à promouvoir et à faire évoluer constamment les objectifs d'une meilleure réglementation avec la participation de l'ensemble de la société civile. Cette opération requiert toutefois plus particulièrement le soutien des organes législatifs que sont le Conseil et le Parlement européen. La proposition d'accord interinstitutionnel est ambitieuse et ne peut aboutir que si toutes les institutions adhèrent clairement aux objectifs et au contenu de l'amélioration de la réglementation, et qu'elles appliquent les propositions contenues dans l'accord interinstitutionnel de façon cohérente, à la lumière des traités européens. L'échec des négociations représenterait un gigantesque pas en arrière, y compris par rapport aux engagements pris dans le cadre de l'accord interinstitutionnel de 2003.

3.2. En dépit de la reconnaissance du rôle et de l'importance du CESE par le Parlement européen ⁽⁶⁾, il n'est à aucun moment question du CESE ni du Comité des régions (CdR) dans l'accord interinstitutionnel, pas plus que du rôle et de la fonction que leur confèrent les traités. Cela est inacceptable.

3.3. Sous réserve d'être consulté en temps utile par la Commission, le CESE est disposé à soutenir les institutions de l'Union européenne en ce qui concerne les mesures d'amélioration de la réglementation, à élaborer de nouvelles idées, à se prononcer en détail, dans le cadre de ses compétences, sur les projets prévus et à assurer, le cas échéant, le suivi des initiatives de l'Union européenne ou, dans des cas spécifiques, à tester les initiatives futures.

3.4. Le CESE demande par conséquent que les deux organes consultatifs de l'Union européenne soient intégrés dans l'accord interinstitutionnel s'agissant des mesures visant à améliorer la réglementation qui relèvent de leur compétence en vertu des traités européens et des accords de coopération conclus avec la Commission et le Parlement européen.

3.5. Le CESE élaborera un avis d'initiative dans lequel il procédera à une évaluation du contenu concret de l'accord interinstitutionnel une fois que ce dernier aura été approuvé par le Conseil et le Parlement européen.

4. Évaluation de la communication relative au programme en faveur d'une meilleure réglementation

4.1. Changer la façon de travailler au niveau européen

4.1.1. La Commission veut améliorer la réglementation et obtenir de meilleurs résultats en procédant à une restructuration interne, en axant ses mesures sur les orientations politiques, en établissant un programme de travail cohérent au niveau de l'Union européenne et en renforçant ses interactions avec les institutions.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Rapport sur le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives [2014/2150 (INI)]; rapporteur: Sylvia-Yvonne Kaufmann; citation du paragraphe 19.

4.1.2. Le CESE se félicite que la Commission se soit engagée dans un échange structuré sur le programme de travail annuel et la programmation pluriannuelle avec le Conseil et le Parlement européen, et qu'elle consulte le CESE avant la publication du programme de travail annuel, comme le prévoit l'accord de coopération. Cet échange devrait porter sur l'ensemble du cycle de programmation et garantir des effets de synergie grâce à un dialogue régulier entre le CESE, le Parlement, la Commission et le Conseil, lequel permettra de suivre de façon ciblée les mesures du programme de travail, y compris après leur adoption, et d'améliorer la coopération générale. Le CESE propose que les nouvelles initiatives et priorités soient planifiées en prenant en compte les stratégies et plans d'intégration existants (par exemple la stratégie Europe 2020, le programme de croissance annuel et le semestre européen/les recommandations par pays) et comportent des informations détaillées sur la manière dont les mesures prévues s'intègrent dans les stratégies en vigueur et reflètent leurs objectifs. Cette approche permettra d'éviter que certains domaines de politique et objectifs soient privilégiés par rapport à des stratégies existantes ou subordonnés à celles-ci.

4.2. *Meilleure consultation, davantage d'ouverture et de transparence*

4.2.1. La Commission envisage d'associer les parties intéressées tout au long du cycle de vie d'une politique au moyen de consultations. Les parties intéressées seront consultées sur les feuilles de route, les analyses d'impact initiales, les actes juridiques adoptés par le collège des commissaires, les évaluations ex post, les bilans de qualité, ainsi que les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution. En outre, un exposé des motifs amélioré accompagnera chaque acte.

4.2.2. Le CESE est en principe favorable à l'objectif consistant à garantir une plus grande transparence et à associer davantage les parties intéressées tout au long du cycle de vie d'un acte. Le CESE a constamment mis l'accent sur l'importance que revêt la consultation intensive de tous les milieux concernés ⁽⁷⁾; une large consultation des parties intéressées peut en effet contribuer à la qualité et au bien-fondé de la réglementation en ce sens qu'elle permet d'instaurer un équilibre entre la réalisation des objectifs politiques d'une part et la réalisation de la simplification administrative d'autre part. Si la consultation est améliorée, la sensibilisation et, partant, l'application des règles progresseront ⁽⁸⁾.

4.2.3. En juillet 2015, le CESE a présenté, dans un avis sur l'évaluation de la consultation des parties prenantes ⁽⁹⁾, des propositions visant à améliorer les possibilités de consultation des parties prenantes, auxquelles il fait pleinement référence dans le cadre du présent avis. Le CESE reconnaît à cet égard que les lignes directrices fournissent globalement un bon canevas pour réaliser des consultations de qualité élevée. Toutefois, comme il ressort clairement de l'avis susmentionné, il y a encore un grand nombre de cas (y compris récents) dans lesquels les nouvelles lignes directrices ne sont pas appliquées de manière cohérente par les services compétents de la Commission. Aussi le CESE demande-t-il de rendre obligatoire, au sein des services de la Commission, l'application des lignes directrices en tant que normes de qualité pour la consultation des parties prenantes.

4.2.4. La bonne définition du groupe cible de la consultation est essentielle pour obtenir les informations nécessaires. Le CESE pourrait, dans le cadre de ses compétences et en étroite collaboration avec les organisations concernées et avec la Commission, apporter une aide à l'identification des organisations représentatives au sein de groupes cibles déterminés ⁽¹⁰⁾. Compte tenu des mécanismes renforcés de consultation des parties concernées, le CESE juge nécessaire de veiller à ce que la sélection des experts appelés à participer notamment à des groupes, conférences et ateliers s'effectue en toute transparence. Il convient par ailleurs de mieux prendre en compte la représentativité des parties prenantes et de prévoir, lors du traitement des résultats, une pondération qualitative et quantitative selon que la réponse provient d'un individu ou d'une organisation représentative de la société civile. Les réponses fournies par une organisation devraient à cet égard bénéficier d'une pondération plus élevée.

4.2.5. La qualité des questions (qui sont souvent orientées), leur sélection ainsi que les mécanismes de retour d'information de la Commission laissent souvent à désirer ⁽¹¹⁾. Le CESE a présenté des propositions exhaustives sur la manière de remédier à ces lacunes ⁽¹²⁾. Il pourrait par exemple influencer sur l'élaboration des questionnaires de consultation ainsi que sur les thèmes mêmes en proposant des questions ou en jouant régulièrement le rôle de «panel de test» chargé de vérifier la pertinence des questions. Le contrôle et le suivi des consultations ainsi que la création, par le CESE, d'une cellule d'observation à cet effet ⁽¹³⁾ pourraient contribuer adéquatement à améliorer la qualité des consultations.

⁽⁷⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 48.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le thème «Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽⁹⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹⁰⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹¹⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹²⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹³⁾ Voir la note 8 de bas de page.

4.2.6. Il importe en outre de définir des délais de consultation appropriés. S'ils ne doivent pas prolonger inutilement le processus réglementaire, dans le cas d'initiatives complexes ou très techniques, des délais de consultation de quatre, huit ou douze semaines pourraient en revanche s'avérer trop courts pour obtenir un retour d'information constructif. Une planification des consultations structurée et constamment mise à jour (dans les feuilles de route de la Commission) ainsi que la communication de leur objectif, y compris l'indication de délais fiables, peuvent aider les parties prenantes à préparer leur contribution.

4.2.7. En vue d'accroître encore la transparence et la visibilité pour les parties intéressées, le CESE suggère de s'assurer que toutes les consultations en cours des institutions de l'Union, mais aussi celles des agences européennes et organes subordonnés⁽¹⁴⁾, ainsi que toutes celles menées sur les actes délégués et d'exécution, soient présentées de façon homogène et lisible sur le site web centralisé de la Commission consacré aux consultations⁽¹⁵⁾, et d'en faire une plus large publicité sous la forme d'une stratégie de communication globale à l'échelle européenne.

4.2.8. La consultation sur les actes délégués (article 290 du TFUE) et les actes d'exécution (article 291 du TFUE) est particulièrement bienvenue. Le manque de transparence, l'incertitude juridique manifeste et l'insuffisance du contrôle politique sur le système de consultation préalable concernant les actes subordonnés sont, à juste titre, souvent déplorés⁽¹⁶⁾. Le CESE suggère en outre de créer un registre spécifique pour les actes délégués, sur le modèle du registre de comitologie. L'application d'actes délégués et d'exécution doit être étroitement limitée et faire l'objet d'une motivation spécifique. Les mesures prises à un niveau subordonné doivent être fondées de manière cohérente sur l'acte de base. Les actes délégués et d'exécution ne doivent pas remettre en question les décisions politiques.

4.2.9. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les consultations relatives aux lignes directrices des agences de l'Union ou à leurs dispositions ne conduisent pas à réitérer des consultations déjà réalisées ni à produire des actes délégués ou d'exécution au contenu identique.

4.2.10. En principe, il y a lieu de distinguer les consultations des partenaires sociaux — pratiques du dialogue social prévues par les traités de l'Union européenne (articles 155 et 154 TFUE) — et la consultation publique de toutes les parties intéressées de la société civile au titre de l'article 11, paragraphe 3, du TFUE. Ces deux procédures ont chacune une fonction spécifique et une légitimité différente.

4.2.11. Il est vrai que le texte de la boîte à outils pour l'amélioration de la réglementation précise que les exigences minimales en matière de consultation ne s'appliquent pas aux consultations des partenaires sociaux, et que celles-ci relèvent dès lors des règles relatives aux consultations publiques. Le CESE tient néanmoins à souligner que la communication à l'examen ne peut en aucun cas être invoquée pour subordonner les consultations des partenaires sociaux européens et le fruit de leurs négociations à un contrôle *ex ante* ou *ex post* prenant la forme de consultations publiques. Le dialogue social est une procédure spécifique, prévue par le TFUE⁽¹⁷⁾, qui doit être respectée. Les consultations publiques ne sauraient par conséquent se substituer aux consultations des partenaires sociaux⁽¹⁸⁾. Il convient de veiller à la mise en œuvre des conclusions figurant dans les accords conclus par les partenaires sociaux conformément aux dispositions de l'article 155 du TFUE⁽¹⁹⁾.

4.3. De meilleurs outils pour de meilleures politiques

4.3.1. À l'avenir, la Commission appliquera les nouvelles lignes directrices intégrées pour l'amélioration de la réglementation⁽²⁰⁾ aux nouvelles mesures. Elle s'engage aussi à tester des moyens autres que la réglementation, tels que la corégulation et l'autorégulation, et accorde une attention particulière au principe «think small first» (priorité aux PME), au test PME et à la possibilité d'exempter les microentreprises de certaines exigences posées par la législation européenne.

4.3.2. Le CESE se félicite que les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation aient été précisées, remaniées, complétées dans le cadre d'une version consolidée et élaborées à l'aide d'une boîte à outils exhaustive. Selon le CESE, ces outils peuvent fortement contribuer à l'amélioration de la réglementation et assurer, grâce à leur présentation harmonisée au sein d'un document, un large soutien et une application uniforme des mesures de la part du personnel de la Commission. Le secrétariat général devrait veiller au respect de ces dispositions par l'ensemble des services de la Commission.

⁽¹⁴⁾ Notamment les autorités européennes de surveillance: l'AEAPP, l'AEMF et l'ABE.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur les «Actes délégués» (voir page 145 du présent Journal officiel).

⁽¹⁷⁾ Article 154, paragraphes 2 et 3 du TFUE.

⁽¹⁸⁾ Voir aussi le rapport de la commission des affaires juridiques du Parlement européen sur le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives [2014/2150(INI)], point 10.

⁽¹⁹⁾ Exemple négatif: l'accord dans le secteur de la coiffure.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. La Commission confirme que, dans les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation, «quoi qu'elle fasse, la compétitivité et le développement durable de l'Union européenne resteront au cœur de [ses] priorités»⁽²¹⁾. L'action de l'Union européenne devrait ainsi trouver un point d'équilibre entre les objectifs généraux de l'Union et la promotion de la compétitivité. Pour sa part, le CESE recommande de soumettre chaque proposition législative et non législative à un examen efficace et cohérent dans l'esprit des objectifs poursuivis par l'article 3 du TFUE et de procéder régulièrement à un «test de compétitivité».

4.3.4. Le CESE a constamment appelé à des procédures plus transparentes et à une prise en compte toujours globale et équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que de la protection des consommateurs⁽²²⁾. Cette exigence devrait faire l'objet d'une vérification systématique lors de chaque *analyse d'impact*. Le CESE pourrait contribuer à une évaluation équilibrée de ces outils et procédures dans le cadre de ses compétences.

4.3.5. De manière générale, la législation devrait être élaborée de façon que les mesures s'appliquent de la même manière pour toutes les entreprises. Il convient de saluer l'adhésion renouvelée de la Commission au principe «priorité aux PME» en particulier et sa prise en compte des intérêts des PME (y compris les microentreprises).

4.3.6. Il est incontestable que si la réglementation par voie législative est nécessaire à toutes les entreprises, quelle qu'en soit la taille, il est cependant fréquent qu'elle pose des problèmes aux petites entreprises, en particulier aux microentreprises, dans le cadre de leur création et de leur gestion. Le CESE fait observer qu'il n'est pas opportun d'octroyer aux microentreprises des exemptions généralisées et qu'il serait plus judicieux d'adopter, s'agissant des propositions législatives, une approche au cas par cas, sur la base d'une analyse d'impact minutieuse⁽²³⁾. À cet égard, il convient de tenir compte des intérêts des microentreprises; les droits des travailleurs et des consommateurs ne doivent faire l'objet d'aucune restriction.

4.3.7. Le CESE accueille favorablement la transformation du *comité d'analyse d'impact* en comité d'examen de la réglementation et demande, dans ce contexte, de garantir la plus grande transparence, la plus grande impartialité et la plus grande indépendance des experts. D'une part, la présence d'experts externes représente un pas dans la bonne direction, qui garantit une impartialité accrue de ce comité, l'élargissement de son domaine de compétence aux évaluations et aux bilans de qualité devant permettre, d'autre part, de réaliser des analyses d'impact plus cohérentes et synergiques. L'objectif doit cependant rester la création d'un comité d'analyse d'impact unique et indépendant, qui opère pour l'ensemble des institutions de l'Union européenne et communique avec les organes consultatifs établis que sont le CESE et le CdR. Ce comité indépendant devrait recourir à des experts externes, avoir un président externe et examiner les propositions de la Commission⁽²⁴⁾. Cette dernière devrait clairement indiquer que l'objectif qu'elle poursuit est celui d'un comité externe indépendant et que la configuration actuelle ne doit être considérée que comme une nouvelle étape intermédiaire en ce sens. Cette solution constituerait un gage de transparence et d'expertise technique et permettrait d'éviter que la réglementation européenne ne soit orientée par certains intérêts.

4.3.8. Dans plusieurs de ses études⁽²⁵⁾ et avis⁽²⁶⁾, le CESE a attiré l'attention sur l'importance de l'autorégulation et de la corégulation ainsi que de leurs particularités, qui constituent un cas de «subsidiarité horizontale»⁽²⁷⁾. Un chapitre est spécifiquement consacré à ce sujet dans l'accord interinstitutionnel sur l'amélioration de la réglementation de 2003. Le CESE considère quant à lui que l'autorégulation et/ou la corégulation peuvent, dans certains cas, constituer un moyen de prévention efficace ou complémentaire utile à l'action législative pour autant qu'elles soient dûment encadrées dans le contexte d'un vaste cadre législatif clair, bien défini et guidé par des principes de transparence, d'indépendance, d'efficacité et de responsabilité, entre autres⁽²⁸⁾.

4.3.9. La transparence doit être renforcée par l'application de mesures visant à améliorer la réglementation, compte tenu notamment de la généralisation du recours aux trilogues informels⁽²⁹⁾. Cet objectif peut être atteint dans la mesure où les conclusions de chaque réunion en trilogue et les compromis finaux sont rendus publics avant l'adoption des textes par le Conseil et le Parlement européen. Force est de reconnaître que si le recours aux trilogues est globalement censé accélérer le processus législatif, il mène au problème central de la pratique réglementaire actuelle, à savoir la tendance croissante des États membres à lier, au sein du Conseil, différents actes juridiques dans des «cadres de négociation» afin de dégager des majorités en faveur de certaines directives. Ce processus manque bien trop souvent de transparence et se déroule dans l'urgence, sans que les experts des États membres, du Parlement européen et de la Commission n'y soient suffisamment associés et en l'absence d'un examen satisfaisant des effets produits par les principaux éléments contenus dans ces cadres de négociation. Cette pratique n'est pas sans incidence sur la qualité et la transparence de la réglementation.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, paragraphe 3.1.

⁽²²⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 66.

⁽²³⁾ JO C 327 du 12.11.2013, p. 33.

⁽²⁴⁾ Voir la note 23 de bas de page.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ JO C 291 du 4.9.2015, p. 29.

⁽²⁷⁾ Voir la note 23 de bas de page.

⁽²⁸⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 66, paragraphe 5.10.

⁽²⁹⁾ Cette procédure a concerné 80 % de la réglementation au cours de la dernière législature du Parlement européen.

4.3.10. Il convient dès lors de veiller, dans le cadre des procédures d'amélioration de la réglementation, à ce que les trilogues informels soient réservés à des urgences particulières et à ce que la grande majorité du travail réglementaire s'effectue selon la procédure législative ordinaire. Seule cette solution permettra de garantir une authentique légitimité démocratique et la pleine participation des acteurs concernés.

4.4. Renforcement de l'évaluation ex post, du programme REFIT et de la plateforme REFIT

4.4.1. La Commission propose en outre de mettre davantage l'accent sur l'évaluation des actes tout au long de leur cycle de vie, d'organiser le programme REFIT de façon à ce qu'il soit plus ciblé, de l'ancrer dans le programme de travail et de réaliser des bilans de qualité. Il est prévu d'améliorer la transposition des actes législatifs et de mettre en place une plateforme REFIT, au sein de laquelle le CESE pourra aussi siéger.

4.4.2. Le CESE se réjouit que la Commission propose de mettre l'accent sur l'évaluation et d'associer d'autres organes de l'Union, ainsi que la société civile, à ce processus. Les évaluations ex post, qui comparent les objectifs déclarés aux résultats obtenus, constituent d'importants outils d'analyse, sachant notamment que, conformément au modèle du cycle de vie d'un acte législatif, les conclusions tirées des évaluations peuvent directement alimenter une éventuelle analyse d'impact en vue de la révision d'un acte. Le CESE se réjouit que les représentants de la société civile organisée, des entreprises, des travailleurs et des consommateurs, qui sont généralement les destinataires des actes législatifs, puissent participer à ce processus par l'intermédiaire de consultations publiques et ciblées. Il souligne néanmoins que les évaluations ne doivent pas être lancées avant qu'une durée raisonnable de mise en œuvre ne se soit écoulée, afin de pouvoir recueillir et compiler des données et informations pertinentes sur les effets de l'acte législatif concerné ⁽³⁰⁾.

4.4.3. Il est essentiel d'associer le CESE à ce processus. À cet égard, les accords de coopération conclus avec la Commission et le Parlement européen prévoient une participation du CESE, qui pourrait en outre générer des synergies dans le cadre de la coopération avec le Parlement. Au regard du modèle de cycle de vie d'un acte précédemment décrit, cette procédure garantirait une prise en compte précoce de la contribution du CESE. Ce dernier pourrait effectuer ses propres évaluations en fonction des besoins, présenter les résultats au sein de la plateforme REFIT avec d'autres parties prenantes et les États membres ainsi que la Commission, et améliorer ainsi sa coopération avec les institutions et formuler des propositions d'évaluation pour le programme REFIT. L'inclusion du programme REFIT dans les programmes de travail annuels successifs de la Commission garantirait une participation supplémentaire du CESE à la programmation.

4.4.4. Le CESE se félicite que la Commission s'efforce d'améliorer les procédures et les outils du programme REFIT. Il renvoie à cet égard à ses précédents avis ⁽³¹⁾.

4.4.5. L'abrogation de certains actes législatifs obsolètes est une pratique existante de la Commission, qui doit se poursuivre à l'avenir. La réalisation de bilans de qualité est en principe accueillie favorablement ⁽³²⁾. La Commission devrait présenter et publier de façon transparente sur une page internet tous les bilans de qualité réalisés, en cours et prévus.

4.4.6. Le CESE salue expressément la mise en place d'une plateforme REFIT à laquelle il pourra participer. Cette plateforme devrait rassembler et analyser des propositions visant à simplifier la charge administrative qui découle de la législation européenne ainsi que de sa transposition et de sa mise en œuvre dans les États membres. Le CESE recommande de garantir une composition équilibrée des groupes de parties intéressées, qui est une condition essentielle au succès de la plateforme. Il est représenté par un(e) expert(e) de haut niveau dans le groupe des parties intéressées. La Commission devrait toutefois expliciter la manière dont le mandat de représentation du CESE et du CdR s'articule avec la plateforme REFIT. Le rôle institutionnel particulier des deux Comités doit être évalué en regard des autres parties intéressées. Le CESE se félicite en principe de la participation des États membres à ce groupe, qui devrait permettre de procéder, à tout moment, à des échanges avec leurs représentants. Il convient que le Parlement européen soit régulièrement informé des travaux de la plateforme REFIT et qu'il ait la possibilité de participer à sa réunion annuelle.

⁽³⁰⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³¹⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³²⁾ Voir la note 23 de bas de page.

4.4.7. Le CESE considère que l'une des principales faiblesses du programme européen pour une meilleure réglementation tient à ce que les États membres y sont insuffisamment associés. Ce constat est problématique non seulement au niveau national, mais aussi pour l'Union, dans la mesure où il n'est, en définitive, pas étonnant qu'en l'absence de mesures et de plans de mise en œuvre efficace du droit européen, qui soient rigoureux et reposent sur des données probantes, les États membres ne le transposent parfois de manière frileuse, tardive ou erronée, voire pas du tout.

4.4.8. Il est regrettable que dans sa communication, la Commission ne fasse pas référence à ce problème et ne soumette aucune proposition pour y remédier. C'est ainsi qu'en 2013, 1 300 procédures d'infraction ont encore dû être engagées contre des États membres. À l'heure actuelle, le problème n'est pas tant celui des retards de transposition (390 procédures ouvertes à la fin 2013), car, comme en 2012 déjà, la plupart des procédures d'infraction (62 % des cas) concernent le non-respect de la législation européenne dans les domaines de l'environnement, de la fiscalité, des transports, du marché intérieur et des services ⁽³³⁾.

4.4.9. Une solution possible consisterait à ce que la Commission informe davantage le public à ce sujet car, en définitive, ce sont les gouvernements des États membres qui transposent mal ou tardivement le droit — voire ne le transposent pas du tout — qui ont approuvé les réglementations concernées au sein du Conseil. Ce sont eux qui sont responsables des lacunes généralisées dans la mise en œuvre du droit européen qui sont constatées année après année dans les rapports relatifs à son application. La Commission devrait en outre examiner systématiquement quelles mesures sont essentielles pour modifier radicalement la situation actuelle, et prendre en compte des propositions antérieures du CESE ⁽³⁴⁾.

4.4.10. Lorsqu'il existe un besoin de réglementation, un examen devrait être effectué au cas par cas, indépendamment du contenu et du contexte, afin de déterminer s'il est préférable d'agir par voie de directive ou de règlement. Par exemple, afin d'éviter des mesures de mise en œuvre différenciées ou une surréglementation ⁽³⁵⁾, il importe notamment de privilégier les règlements plutôt que les directives ⁽³⁶⁾. Cette approche renforcerait la clarté et la sécurité juridiques.

4.4.11. La transposition et la mise en œuvre du droit de l'Union constituent par ailleurs des indicateurs importants pour son évaluation ultérieure, qui doit être effectuée par les différents gouvernements. L'obligation à laquelle est tenue la Commission d'élaborer des «plans de mise en œuvre» pour les directives importantes ⁽³⁷⁾ — des mesures de soutien de la Commission devant faciliter leur transposition dans les États membres — constitue un élément dont il y a lieu de se féliciter dans le nouveau train de mesures relatif à l'amélioration de la réglementation. C'est aussi le cas de la possibilité, que la Commission peut accorder aux États membres, de communiquer des documents explicatifs sur leur stratégie nationale de transposition et de réaliser un examen de conformité en deux étapes. Le CESE est convaincu qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Reste à déterminer, dans la pratique, l'efficacité de ces mesures.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ Trente et unième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union [COM(2014) 612 final].

⁽³⁴⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³⁵⁾ Le CESE est en train de finaliser une étude exhaustive sur ce thème.

⁽³⁶⁾ Alors qu'au cours de la législature 2000-2004, les directives restaient plus nombreuses que les règlements (155 règlements contre 191 directives), la situation s'était nettement retournée en faveur des règlements au cours la dernière législature (2010-2014), avec 383 règlements contre 136 directives.

⁽³⁷⁾ «Better Regulation Guidelines» (Lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation) [SWD(2015) 111 final], chapitre IV, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ANNEXE

Texte du projet d'avis du Comité rejeté au profit d'un amendement adopté par l'assemblée plénière:

Paragraphe 4.3.10

C'est pourquoi le CESE accueille favorablement l'initiative visant à soumettre à une analyse d'impact les amendements pertinents (conformément aux dispositions de l'accord institutionnel de 2003), notamment ceux qui émanent du Conseil et du Parlement européen, car cette mesure est de nature à améliorer de manière décisive la qualité de la réglementation. Il regrette cependant que cette problématique ne soit pas suffisamment abordée dans la communication de la Commission. Dès lors, il convient de veiller, dans le cadre des procédures d'amélioration de la réglementation, à ce que les trilogues informels soient réservés à des urgences particulières et à ce que la grande majorité du travail réglementaire s'effectue selon la procédure législative ordinaire. Seule cette solution permettra de garantir une authentique légitimité démocratique et la pleine participation des acteurs concernés.

Résultat du vote: 106 voix contre, 59 voix pour et 19 abstentions.
