

Avis du Comité économique et social européen sur «Une législation à l'épreuve du temps»**(avis exploratoire)**

(2016/C 487/07)

Rapporteur: **Christian MOOS**Corapporteur: **Denis MEYNENT**

Consultation	Présidence slovaque, 14.3.2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Sous-comité «Une législation à l'épreuve du temps»
Adoption en sous-comité	7.9.2016
Adoption en session plénière	21.9.2016
Session plénière n°	519
Résultat du vote	213/2/5
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. La présidence slovaque a invité le Comité économique et social européen (CESE) à donner son avis sur «Une législation à l'épreuve du temps». Ce nouveau concept s'inscrit dans le fil d'autres demandes spécifiques adressées à la Commission et aux colégislateurs dans le but d'assurer une plus grande adéquation de la législation, notamment avec la compétitivité de l'Union européenne et la prise en compte de la spécificité des petites et moyennes entreprises (PME) et des microentreprises, aspects sur lesquels le CESE s'est exprimé à plusieurs reprises.

1.2. Le CESE note que des efforts sont fournis pour améliorer la qualité de la législation européenne et qu'il convient de les intensifier.

1.3. Le CESE estime qu'une législation de haute qualité, simple, compréhensible et cohérente «est un facteur d'intégration essentiel qui ne constitue pas une charge ou un coût à réduire». Elle est indispensable si l'on souhaite générer une croissance économique durable et stimuler l'innovation, la compétitivité des entreprises, y compris des PME, ainsi que la création d'emplois de qualité.

1.4. Le «principe d'innovation», tel que défini au chapitre 2, s'inscrit aussi dans la logique du programme REFIT. Le CESE rappelle les principes du programme «Mieux légiférer», déjà définis et appliqués, et souligne que ce nouveau principe ne doit pas prendre le pas sur eux et doit être appliqué avec intelligence et prudence, en particulier dans les domaines de la protection sociale et environnementale, de la santé et de la protection des consommateurs.

1.5. Le CESE suggère de poursuivre l'examen des potentialités qu'offre le «principe d'innovation», en procédant à un échange de bonnes pratiques.

1.6. L'innovation est l'une des conditions nécessaires à la croissance durable en Europe. Il convient donc de prévoir un cadre réglementaire favorable à l'innovation, bien qu'il n'existe pas de relation simple entre innovation et cadre réglementaire. Outre les dispositions législatives, il est aussi nécessaire de prendre des mesures visant à promouvoir et à développer l'innovation (mesures administratives, fiscalité, plan d'investissement, etc.).

1.7. L'objectif de la législation européenne doit toujours être de créer un cadre juridique permettant aux entreprises et aux citoyens de bénéficier des atouts du marché intérieur et d'éviter des charges administratives inutiles. La législation européenne est à l'épreuve du temps si elle est proactive et prévoyante; le CESE se prononce en faveur d'une législation qui s'adapte. Il estime qu'une législation à l'épreuve du temps doit reposer sur la méthode communautaire.

1.8. Il s'impose d'éviter les coûts inutiles de la réglementation. Les coûts de la réglementation doivent être proportionnels aux bénéfices qu'ils engendrent.

1.9. Le CESE est convaincu que toute législation doit être le résultat de délibérations politiques publiques. À cet égard, le rôle de la société civile et des partenaires sociaux est très important et il convient de prévoir le cadre approprié pour garantir un dialogue social et civique de qualité, au sein duquel les points de vue exprimés seront dûment pris en compte.

1.10. Le CESE note que ce n'est pas seulement le contenu de la législation mais le processus législatif même qui doivent être à l'épreuve du temps pour correspondre aux besoins des entreprises et des citoyens.

1.11. Une législation à l'épreuve du temps doit être ferme quant à sa finalité, toujours en cohérence avec les objectifs énoncés dans le traité et flexible dans le cadre de sa transposition dans le droit national. Elle n'entre pas dans les détails mais se contente de fixer un cadre, qu'il convient de transposer en temps voulu et de manière appropriée au niveau national, en consultant également les partenaires sociaux et les organisations de la société civile représentatives, et en tenant compte de leurs points de vue. L'utilisation des clauses de limitation dans le temps («sunset clauses») mérite d'être analysée plus avant.

1.12. Le CESE se prononce en faveur d'une clarification des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui sont parfois utilisés comme arguments par les adversaires d'initiatives législatives sans que leur raisonnement sous-jacent ne soit suffisamment étayé.

1.13. La société civile doit être la caisse de résonance d'une législation à l'épreuve du temps. Le CESE est bien placé pour être l'intermédiaire entre le législateur et les organisations de la société civile et les partenaires sociaux.

1.14. Le CESE souligne l'importance des évaluations d'impact au niveau national et européen, y compris le test PME, et ce pour toute initiative législative ou non-législative, de sorte que les décisions politiques soient prises en connaissance de cause et sur la base d'éléments concrets. Les analyses d'impact constituent une aide à la décision politique; elles ne sauraient la remplacer.

1.15. Le CESE demande à être consulté lorsque la Commission, le Parlement et le Conseil s'accordent sur le retrait de propositions législatives car il importe d'évaluer les conséquences matérielles et immatérielles de tels retraits.

1.16. Le CESE est d'avis que le Conseil doit devenir plus transparent et qu'une future réforme des traités devrait tenter d'améliorer la cohérence des décisions du Conseil. Les droits du Parlement doivent être renforcés.

1.17. Le CESE estime nécessaire d'exploiter de manière accrue la coopération renforcée, tout en évitant que les institutions ne soient affaiblies ce faisant.

1.18. Le CESE insiste sur sa participation aux processus consultatifs qui doivent aller de pair avec l'approfondissement de l'UEM. Le Parlement européen ainsi que les instances consultatives doivent être mieux intégrés dans le cycle du Semestre européen.

1.19. Le CESE est favorable à une procédure législative accélérée dans le cadre du trilogue uniquement dans les cas d'urgence.

2. Observations générales

2.1. La Présidence slovaque a invité le CESE à donner son avis sur une législation à l'épreuve du temps et à réfléchir à la manière dont l'Union européenne peut améliorer la législation afin qu'elle s'adapte aux besoins de l'économie et de la société en ces temps de mutations rapides. La présidence demande comment on peut maintenir les coûts réglementaires pour les entreprises à un niveau raisonnable, sans négliger les objectifs des traités.

2.2. La législation européenne est à l'épreuve du temps si elle est proactive, prévoyante, et offre un maximum de clarté et de sécurité juridiques. Le CESE se prononce donc en faveur d'une législation qui s'adapte et qui dispose, en même temps, de la capacité de prévoir.

2.3. Des réglementations sont également nécessaires si l'on veut que les objectifs politiques des traités soient atteints. L'Union européenne est une économie sociale de marché et certaines règles ont dès lors un coût pour les entreprises, par exemple dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. C'est l'équilibre entre les objectifs économiques et sociaux qui garantit la paix sociale en Europe. Une législation à l'épreuve du temps doit respecter cet équilibre et promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que la solidarité entre les États membres.

2.4. Le CESE soutient et souligne la nécessité de renforcer la légitimité de la législation européenne en légiférant mieux, mais il tient à ce que la compréhension de ce qui est à l'épreuve du temps ne mène pas à une dépolitisation du processus législatif. Il est convaincu que toute législation doit être le résultat de délibérations politiques. À cet égard, le rôle majeur de la société civile et des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social doit être pris en compte.

2.5. La législation européenne est à l'épreuve du temps si elle est considérée comme légitime par les citoyens. Elle doit être basée sur la représentation, le consensus et la participation, et elle doit avoir la capacité d'apporter des résultats ou des solutions à un problème collectif.

2.6. Le CESE juge que le processus législatif européen mériterait d'être revu dans le cadre du traité de Lisbonne et, si nécessaire, dans le cadre d'un nouveau traité pour que les politiques européennes fournissent de meilleurs résultats. C'est précisément cet aspect d'une législation à l'épreuve du temps que le CESE souhaite mettre en lumière, c'est-à-dire sa qualité, sa légitimité, sa transparence et sa nature inclusive.

2.7. Le CESE note que ce n'est pas seulement le contenu de la législation mais le processus législatif même qui doivent être à l'épreuve du temps pour correspondre aux besoins des entreprises et des citoyens. En d'autres termes, c'est la question de la démocratie au niveau européen qui est posée.

2.8. La volonté politique des élus et leurs choix sont dès lors déterminants. Chaque législation peut être analysée à l'aune de sa capacité à traduire cette volonté politique dans les faits, et jugée par sa qualité démocratique. Le CESE propose ainsi d'examiner non seulement le contenu de la législation, mais aussi le processus législatif.

2.9. Ce nouveau concept de «*législation à l'épreuve du temps*» est lié à d'autres initiatives visant à améliorer la législation. Le CESE s'est exprimé à plusieurs reprises dans ses avis ⁽¹⁾ sur le programme «*Mieux légiférer*» et le programme REFIT ⁽²⁾. Il tient à rappeler son avis consacré à une approche proactive de la législation. ⁽³⁾

2.10. La mise en œuvre des programmes «*Mieux légiférer*» et REFIT, ce dernier lancé par la Commission européenne en 2012 afin de mesurer les charges administratives des dispositions législatives en vigueur et, le cas échéant, de les éliminer, sont des priorités clefs du trio présidentiel (Pays-Bas, Slovaquie et Malte) de janvier 2016 à juin 2017. Il est évident que l'idée d'une législation à l'épreuve du temps s'inscrit dans la logique de ces programmes.

2.11. Le CESE note que des efforts sont fournis pour améliorer la qualité de la législation européenne et insiste sur la nécessité de les intensifier. Le CESE a pris acte de la communication de la Commission du 19 mai 2015 ⁽⁴⁾ et de l'accord interinstitutionnel «*Mieux légiférer*» du 13 avril 2016 ⁽⁵⁾ tout en constatant qu'il n'a pas été associé à ce dernier.

2.12. Le CESE estime qu'une législation de haute qualité, simple, compréhensible et cohérente, garantie par la Commission, le Parlement et le Conseil, constitue une condition indispensable pour générer une croissance économique durable et stimuler l'innovation, la compétitivité des entreprises — y compris des PME et des microentreprises — et la création d'emplois de qualité. Il importe en outre de mettre en pleinement œuvre le *Small Business Act* dans tous les domaines.

2.13. La réglementation européenne «est un facteur d'intégration essentiel qui ne constitue pas une charge ou un coût à réduire. Bien proportionnée, elle est au contraire un gage de protection, de promotion et de sécurité juridique important pour tous les acteurs et citoyens européens» ⁽⁶⁾.

2.14. Le CESE rappelle l'importance des principes déjà définis pour assurer une législation appropriée. Il s'agit entre autres des principes de mise en œuvre correcte dans les temps, de subsidiarité et de proportionnalité, du principe de précaution, de prévisibilité, du «*think small first*», de la dimension externe de la compétitivité et du test du marché intérieur.

2.15. Un nouvel aspect de la législation semble actuellement gagner une importance prioritaire pour le Conseil: le principe d'innovation. Ce principe, qui implique de tenir compte de l'impact sur la recherche et l'innovation lors de l'élaboration et de la révision de la réglementation, est l'un des nombreux critères qui permettent d'évaluer les propositions législatives de la Commission dans des domaines de nature technique, technologique et scientifique. Il devrait toutefois être appliqué de manière intelligente et avec prudence, en particulier dans les domaines de la protection sociale et environnementale, de la santé et de la protection des consommateurs.

⁽¹⁾ Liste des avis et rapports d'information du CESE.

⁽²⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 66 et JO C 303 du 19.8.2016, p. 45.

⁽³⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 26.

⁽⁴⁾ «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne» [COM(2015) 215 final].

⁽⁵⁾ «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

⁽⁶⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 45.

2.16. Il ressort des conclusions du Conseil Compétitivité de l'Union européenne⁽⁷⁾ qu'«il convient d'appliquer le «principe d'innovation», ce qui implique de tenir compte de l'impact sur la recherche et l'innovation lors de l'élaboration et de la révision de la réglementation, tous domaines d'actions confondus». Cela se reflète aussi dans la demande de la présidence slovaque ainsi que dans une étude récente du CEPS⁽⁸⁾, selon laquelle fixer des règles trop strictes risquerait de bloquer les investissements et de freiner l'innovation. Cette interprétation entre aussi dans la logique du programme REFIT.

2.17. Le CESE estime que le recours à ce nouveau principe doit être préalablement défini et son utilisation soigneusement précisée.

2.18. Pour le CESE, le principe d'innovation doit avoir le même poids que les autres critères évoqués au point 2.14 et utilisés par la Commission pour analyser l'impact d'une proposition législative. Il convient donc de trouver un équilibre entre le principe d'innovation et les autres critères et de veiller à ce qu'il ne prenne pas le pas sur eux.

2.19. Le CESE suggère à la Présidence slovaque de poursuivre l'examen des potentialités qu'offre le principe d'innovation, en procédant à un échange de bonnes pratiques. Le CESE demande que, sur cette base, la Commission puisse tirer un bilan des opportunités et de l'impact de ce nouveau principe.

2.20. L'objectif de la législation européenne doit toujours être de créer un cadre juridique permettant aux entreprises et aux citoyens de bénéficier des atouts du marché intérieur et de ses libertés, c'est-à-dire de promouvoir les forces innovantes en Europe. Ceci implique d'éviter les charges administratives inutiles, tandis que les règles mal conçues, obsolètes et pesantes doivent être revues ou abolies.

2.21. Le CESE estime que les coûts de la réglementation doivent être proportionnels aux bénéfices qu'ils engendrent. Les coûts et les charges administratives inutiles doivent être évités dans l'intérêt des entreprises, des citoyens et des administrations chargées de l'application de la réglementation. Il importe que le bénéfice net et la valeur ajoutée d'une réglementation l'emportent sur son coût pour les entreprises ou la société dans son ensemble.

3. Propositions prospectives pour une législation à l'épreuve du temps

3.1. Le CESE insiste pour que la notion de «législation à l'épreuve du temps» soit mieux définie. Elle doit être respectueuse des valeurs et des objectifs de l'Union européenne conformément aux articles 1^{er} et 2 du traité de Lisbonne. Dès lors, le principe d'innovation, qui est l'une des priorités de la Présidence slovaque⁽⁹⁾ et donc étroitement lié au nouveau concept de législation à l'épreuve du temps, se doit d'être responsable.

3.2. L'innovation est l'une des conditions nécessaires à la croissance durable de l'Europe. Toute législation, qu'elle soit européenne ou nationale, doit éviter aux entreprises, surtout aux PME qui ont peu de moyens, d'être soumises à des charges inutiles. L'innovation et la compétitivité sont à la base du succès de l'économie sociale de marché européenne. L'innovation a besoin d'un cadre réglementaire de qualité. L'interaction entre la législation et l'innovation est complexe et ne saurait être considérée que du seul point de vue quantitatif, dans le sens de plus ou moins de dispositions législatives⁽¹⁰⁾.

3.3. Le CESE estime que l'utilisation des clauses de limitation dans le temps («sunset clause») dans la législation européenne, pour éviter de futurs obstacles bureaucratiques, mérite d'être analysée plus avant.

3.4. Une législation à l'épreuve du temps doit être ferme quant à sa finalité, toujours en cohérence avec les objectifs des traités, et flexible dans le cadre de sa transposition dans le droit national, dans le respect des principes évoqués ci-dessus. Elle n'entre pas dans les détails mais se contente de fixer un cadre qui peut être complété, le cas échéant, soit par des instruments non législatifs, soit par les régulateurs nationaux, les partenaires sociaux ou des régimes d'autorégulation, ces derniers étant toujours sous le contrôle du législateur au niveau adéquat.

3.5. Le CESE se prononce en faveur d'une clarification des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le respect de la subsidiarité, ou plutôt de la répartition des compétences, est primordial pour le bon fonctionnement de l'Union européenne comme espace juridique commun. Néanmoins, ces deux principes sont parfois utilisés comme arguments par les adversaires d'initiatives législatives sans que leur raisonnement sous-jacent ne soit suffisamment étayé. Il convient de clarifier les critères qui déterminent l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'espace juridique de l'Union européenne doit être un et indivisible.

⁽⁷⁾ Conclusions du Conseil «Compétitivité» du 26/5/2016 (point 2), http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-9580-2016-INIT

⁽⁸⁾ Le Centre d'études des politiques européennes (CEPS) est un groupe de réflexion basé à Bruxelles.

⁽⁹⁾ <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-fra-nahlad2.pdf>.

⁽¹⁰⁾ «Better regulations for innovation-driven investment at EU level» (Améliorer la réglementation relative aux investissements axés sur l'innovation à l'échelle européenne), document de travail des services de la Commission: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf.

3.6. Le CESE juge nécessaire d'examiner en premier lieu le processus législatif au niveau européen pour améliorer la qualité de la législation. Un grand nombre d'initiatives visent l'amélioration du processus législatif, mais les parties prenantes à ce processus ne sont pas d'accord sur les moyens. Le CESE renvoie aux orientations de la Commission dans son programme «Mieux légiférer» (19 mai 2015) et l'accord interinstitutionnel (décembre 2015/16, avril 2016), le rapport Brok-Bresso (février 2016), le rapport Hübner (mars 2016), le rapport Giegold (fin mai 2016) et notamment le *Small Business Act* (février 2011). Il attire aussi l'attention sur les propositions des gouvernements et des parlements des États membres, sur les initiatives telles que celles du Mouvement européen international (MEI) et des Fédéralistes européens (UEF), ainsi que sur les contributions des instituts de recherche et des groupes de réflexion.

3.7. La société civile organisée revêt une importance décisive pour le développement d'une opinion publique européenne. L'Europe a besoin d'une opinion publique moins fragmentée servant de caisse de résonance à une législation européenne à l'épreuve du temps. En tant qu'organe de représentation de la société civile organisée en Europe, le CESE est bien placé pour faciliter le consensus entre les différents acteurs de la société civile à tous les niveaux, et aussi dans les États membres. Plus précisément, il est un intermédiaire important entre le législateur et les organisations de la société civile et les partenaires sociaux.

3.8. Le CESE est conscient de l'importance des évaluations d'impact, notamment pour les PME. Celles-ci doivent être prises en compte dans le processus législatif, mais ne sauraient pour autant remplacer le processus politique.

3.9. La simplification de lois difficiles à comprendre, voire à appliquer, ou l'abandon de réglementations devenues superflues peuvent être bénéfiques pour les citoyens et les forces de l'économie, contribuant ainsi à un environnement propice à la croissance et à la création de plus d'emplois de qualité («enabling environment»). Néanmoins, le CESE demande à être consulté lorsque la Commission, le Parlement et le Conseil s'accordent sur le retrait de propositions législatives. Dans ce contexte, il importe d'évaluer les conséquences matérielles et immatérielles de tels retraits et d'en informer le CESE.

3.10. Le traité de Lisbonne vise à renforcer le rôle du Parlement européen ainsi que la méthode communautaire. Dans le sillage de la crise, le Conseil européen est devenu la pierre angulaire du système institutionnel européen. Le CESE estime que cette dérive doit être corrigée. Une législation européenne à l'épreuve du temps doit reposer sur la méthode communautaire.

3.11. Les réunions des formations du Conseil fonctionnant à la majorité qualifiée devraient être publiques, à des fins de plus grande transparence et de plus de démocratie. Le vote à la majorité qualifiée pour les décisions du Conseil devrait être la règle. Le CESE est aussi d'avis qu'une future réforme des traités devrait tenter d'améliorer la cohérence des décisions du Conseil dont les formations poursuivent à présent des politiques en partie contradictoires, avec des conséquences évidentes sur la qualité de la législation.

3.12. L'extension des droits du Parlement européen, prévue par les traités sans qu'elle ne se traduise dans les faits, doit être réalisée dans les meilleurs délais. Ainsi, le droit d'initiative restreint introduit par le traité de Lisbonne (article 225 du TFUE) devrait être appliqué de manière accrue conformément aux termes de ce traité. Un rejet par la Commission ne devrait être possible que pour des raisons formelles, notamment lorsque la base des compétences n'est pas suffisante.

3.13. Les différences en termes de rythme d'intégration sont depuis longtemps une réalité dans l'Union européenne et ces écarts sont inévitables à l'avenir, au regard du nombre d'États membres. Dans ce contexte, le CESE estime nécessaire d'exploiter de manière accrue la coopération renforcée. Dans le même temps, il faut éviter que les institutions de l'Union européenne ne soient affaiblies par une géométrie variable des projets d'intégration européenne. La coopération renforcée devrait fonctionner sur la base de la majorité qualifiée.

3.14. Le CESE appuie la demande du Parlement européen de transformer l'Union économique et monétaire (UEM) en un «gouvernement économique efficace et démocratique» et insiste à nouveau sur sa participation aux processus consultatifs qui doivent aller de pair avec un tel approfondissement de l'UEM si l'on veut y associer la société civile.

3.15. Le CESE est d'avis que la procédure législative accélérée dans le cadre du trilogue ne devrait être appliquée qu'aux seuls cas d'urgence, ce qui est d'ailleurs conforme aux termes du traité. Contrairement aux commissions du Parlement européen, les réunions du trilogue ne sont ni transparentes ni accessibles. La limitation de la procédure législative à une seule lecture conduit à une limitation de la participation de la société civile.

3.16. Le CESE estime que les instruments et procédures introduits dans le sillage de la crise financière et de la crise de l'euro doivent être mieux intégrés dans le cadre législatif européen. Le Parlement européen, mais aussi les organes tels que le Comité européen des régions (CdR) et le CESE, doivent être mieux intégrés dans le cycle du semestre européen. Le mécanisme européen de stabilité doit être rattaché au cadre législatif de l'Union européenne.

3.17. S'agissant des actes délégués, la Commission européenne devrait apporter plus de transparence à sa prise de décision (voir l'article 290 du TFUE), ce que le Comité a souligné à plusieurs reprises.

Bruxelles, le 21 septembre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
