

UE: le mauvais côté de la “Better Regulation”

Les succès engrangés depuis plus d'un demi-siècle par l'Union européenne tiennent en grande partie aux vertus de la méthode communautaire, laquelle fut portée sur les fonts baptismaux par Jean Monnet, un des principaux artisans de la construction européenne. Au centre de l'attention des plus éminents politologues, cette méthode distingue l'Union à la fois des organisations internationales au sein desquelles les Etats sont placés sur un pied d'égalité et des Etats démocratiques où prévaut le principe de la séparation des pouvoirs. Pour faire bref, elle repose sur un triangle institutionnel.

Un des angles du triangle est constitué par la Commission européenne, institution indépendante des 28 Etats membres, dont la majorité des services se trouvent à Bruxelles. Dotée d'une administration plurinationale, elle dispose de pouvoirs administratifs conséquents qui lui permett(ai)ent, en tant que garante de l'intérêt général, de protéger les petits Etats du Benelux contre le diktat de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Disposant d'un droit quasi exclusif d'initiative législative, la Commission propose tant au Parlement européen qu'au Conseil des ministres, les deux autres angles du triangle, d'adopter la législation. De son côté, le Conseil, plus proche d'une conférence intergouvernementale, défend les intérêts étatiques alors que le Parlement européen, unique institution internationale dont les 751 membres sont élus au suffrage universel direct, représente les peuples d'Europe.

Le droit d'initiative législative conférée au Parlement est devenu la clé de voûte de cette méthode communautaire et a permis d'éviter que le plus petit commun dénominateur des intérêts nationaux émascule l'intérêt général de l'Union promu par la Commission. Le pouvoir d'initiative a pour corollaire le droit dans le chef de la Commission d'y renoncer – ce qui a été confirmé le 14 avril dernier

par la Cour de justice – quitte à compromettre l'exercice du pouvoir législatif. La Commission complète la législation tout comme elle contrôle son application par les Etats membres. Elle propose, le cas échéant, les modifications qui s'imposent en raison des progrès scientifiques et techniques ou des obligations de droit international.

Avec le traité de Lisbonne de 2009, les pouvoirs législatifs du Parlement européen se sont accrus considérablement; l'un des angles s'est donc renforcé au détriment des deux autres. Mais s'agirait-il pour le Parlement d'une victoire à la Pyrrhus? La Commission n'a-t-elle pas tout intérêt à couper l'herbe sous les pieds de cette institution dont l'histoire a été marquée par un accroissement constant de ses pouvoirs? Deux événements récents pourraient pousser le gouvernement de l'Union à amoindrir singulièrement le rôle du législateur: d'une part, les négociations sur le TTIP où le modèle réglementaire américain est brandi comme une panacée et, d'autre part, le spectre du Brexit agité par David Cameron. Il s'agit moins de rapatrier des compétences vers les Etats membres que de diminuer le fardeau réglementaire critiqué par les eurosceptiques.



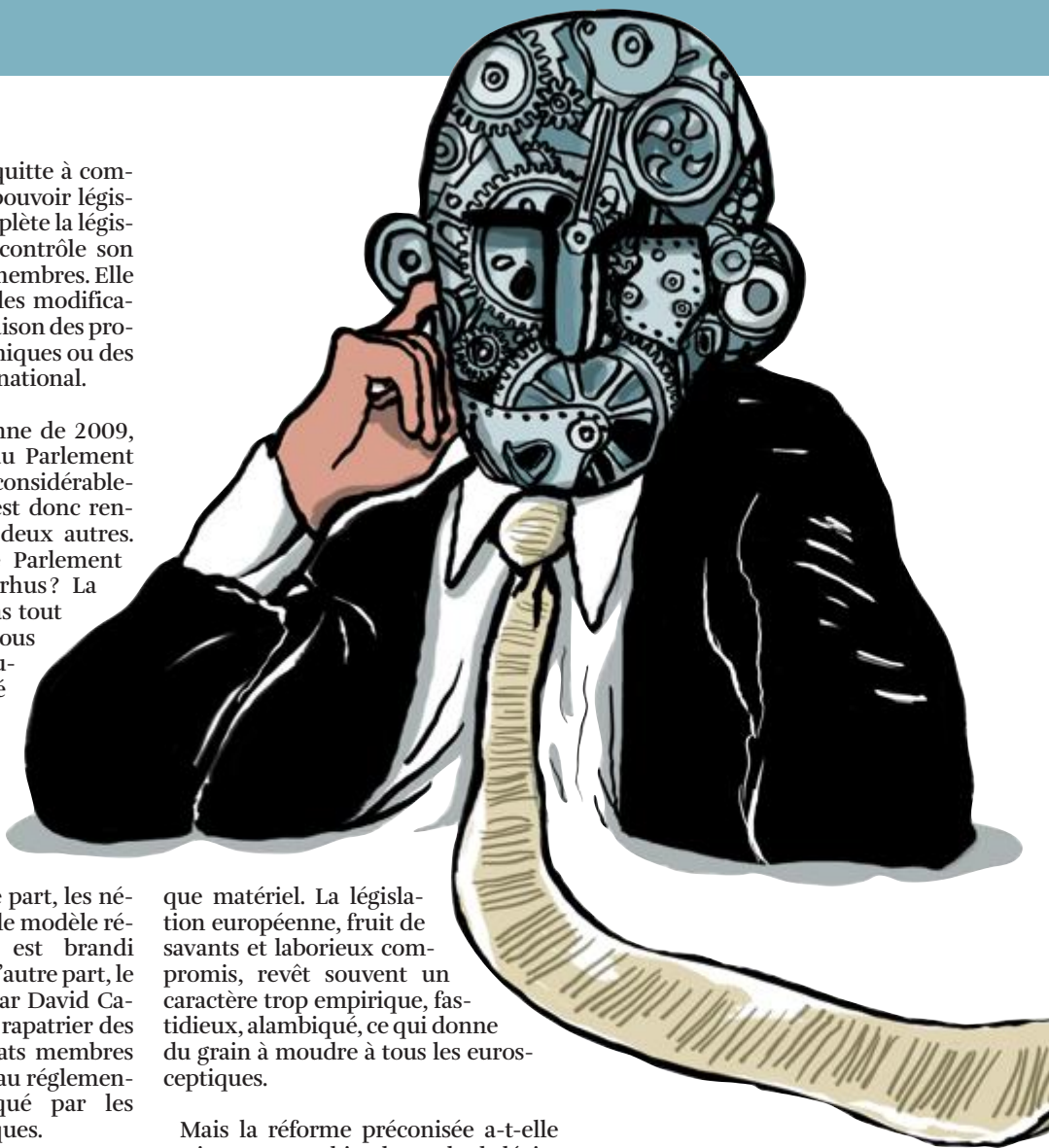
NICOLAS DE SADELEER
Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis, chaire Jean Monnet.

L'occasion pour la Commission de reprendre la main s'est présentée à Strasbourg ce mardi 19 mai lorsque le vice-président Timmermans a présenté tambour battant sa nouvelle politique de “Better Regulation” qui se résume à une noria de communications et de décisions.

A priori, on devrait se réjouir d'un processus visant à améliorer la qualité de la législation. Confronté à 28 droits nationaux, à des aspirations socio-économiques très différentes, le législateur européen éprouve des difficultés croissantes à élaborer des législations de qualité tant sur le plan rédactionnel

que matériel. La législation européenne, fruit de savants et laborieux compromis, revêt souvent un caractère trop empirique, fastidieux, alambiqué, ce qui donne du grain à moudre à tous les eurosceptiques.

Mais la réforme préconisée a-t-elle vraiment pour objet de rendre la législation plus rationnelle? Nous en doutons car, sous ses apparences trompeuses de simplification et de rapidité, la Commission tente de corseter les pouvoirs législatifs revenant au Parlement et au Conseil, en amont comme en aval. En effet, cette véritable usine à gaz technocratique non seulement multiplie et complexifie les procédures d'évaluation ex ante et ex post, mais met également en place une kyrielle d'organes de contrôle de la législation (Regulatory Scrutiny Board, REFIT Platform) dans le dessein de transformer le législateur en une chambre d'enregistrement. L'obligation prévue par la proposition d'accord interinstitutionnel – le plat de résistance du projet – de soumettre tout amendement législatif “significatif” à la réalisation d'études d'impact socio-économique et environnemental, souvent complexes et fastidieuses, constitue



Pour conserver la confiance des citoyens, le Parlement comme le Conseil ont tout intérêt à sauvegarder leurs prérogatives...

■ Sous des apparences trompeuses de simplification et d'accélération de la législation européenne, le "Better Regulation" de la Commission veut corseter les pouvoirs législatifs du Parlement et du Conseil.

deau réglementaire. Aussi faut-il réévaluer constamment (tous les 5 ans), voire simplifier, les cadres normatifs existants! En sus de reprendre la main sur le processus décisionnel, la "meilleure réglementation" se transformerait alors en une tentative de "déréglementation". Quelles en seront les victimes expiatoires? La Commission Juncker n'a jamais caché son dédain à l'égard des normes environnementales alors que la crise écologique bat son plein, tout comme elle ne s'est jamais montrée enthousiaste à l'égard des règles de protection des travailleurs et des consommateurs. On en veut pour preuve sa frilosité à l'égard de la proposition de directive sur les congés de maternité de même que le fiasco de l'économie circulaire qui fit les gorges chaudes de la presse belge.

CE?



Soyons clair. Le noyautage du législateur européen n'est assurément pas la bonne réponse à la montée de l'eurosepticisme et aux vellétés de certains Britanniques d'en finir avec le Léviathan européen. L'enjeu n'est pas moins d'Europe mais bien de combler le déficit démocratique persistant au sein de l'Union. Relever ce défi implique la revalorisation du travail parlementaire et non sa confiscation par des organes technocratiques n'ayant pas la même légitimité que le Parlement européen. Enfin, à force de trop tirer la couverture à soi, la Commission prend le risque de rompre le subtil équilibre institutionnel mis en place par les traités fondateurs, ce qui reviendrait à violer ces derniers. Aussi, pour conserver la confiance des citoyens, le Parlement comme le Conseil ont tout intérêt à sauvegarder leurs prérogatives lorsqu'ils négocieront avec la Commission dans les mois à venir le projet d'accord institutionnel de "Better Regulation".

© BLAISE DEHON

une injure à la démocratie parlementaire. Et c'est précisément ce mille-feuille de procédures décisionnelles (US Office of Management and Business, notice and comment, etc.) qui ont conduit les EU à devenir victime du syndrome "paralysis by analysis".

En outre, dans la droite ligne des revendications des autorités de sa Gracieuse Majesté, le projet de "Better Regulation" jette constamment l'opprobre sur le fait même de légiférer au motif que cela accroît le far-

→ Titre et sous-titre sont de la rédaction. Titre original: "Usine à gaz technocratique vs. délibération parlementaire: un glissement de pouvoirs au sein de l'Union européenne?"