

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

"Mieux légiférer"

Degrave, Elise

Published in:
Journal des Tribunaux

Publication date:
2007

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Degrave, E 2007, "Mieux légiférer": pour une simplification législative et une utilisation accrue des mécanismes alternatifs de régulation', *Journal des Tribunaux*, numéro 6289, pp. 843-844.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Journal des tribunaux

JT N° 6289 - 40/2007 - 08/12/2007

CHRONIQUE JUDICIAIRE - p. 843

**« Mieux légiférer »
Pour une simplification législative et une utilisation
accrue
des mécanismes alternatifs de régulation**

Les normes législatives sont trop nombreuses, peu compréhensibles et difficilement accessibles. En outre, elles procèdent d'un mode de production par trop unilatéral. Depuis plusieurs années, l'Union européenne se montre particulièrement soucieuse d'endiguer cette dérive, bien que de telles critiques ne lui soient pas exclusivement adressées. Affaibli par des désillusions citoyennes grandissantes et une crise de légitimité dont le rejet du Traité de Nice par l'Irlande et celui de la Constitution européenne par la France et les Pays-Bas sont les révélateurs, le législateur communautaire mène une réflexion soutenue afin de « mieux légiférer ». Les pistes proposées sont originales et mériteraient de servir d'exemple aux législateurs nationaux.

Le souci d'améliorer la législation européenne s'est concrétisé progressivement par différentes mesures qui ont abouti, le 16 décembre 2003, à la conclusion, par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ». Ce faisant, l'Union européenne se fait l'apôtre de la réforme de la gouvernance, en espérant inciter les Etats membres à emboîter le pas. Bien que, selon la Commission, il s'agisse de l'acte le plus ambitieux accompli jusqu'à présent par les trois institutions en faveur d'une amélioration de la réglementation, cet accord a fait peu de bruit. Les lignes qui suivent ambitionnent de développer quelques jalons posés en cette matière.

« Mieux légiférer » est envisagé, dans l'accord, à travers trois exigences. Ainsi, les mesures proposées visent à moins légiférer, à mieux coordonner mais aussi à légiférer autrement grâce aux mécanismes de corégulation et d'autorégulation.

Moins légiférer

Améliorer la qualité de la législation, c'est la rendre plus simple, plus compréhensible et plus accessible. Il y a actuellement trop de droit, et de mauvais droit. L'intelligibilité des lois est menacée, alors qu'il s'agit d'une garantie fondamentale dont chaque citoyen peut se prévaloir. En effet, dans une société démocratique, le pouvoir n'est pas seulement tenu au respect de la règle de droit, il doit aussi la rendre accessible et compréhensible. Pour répondre à ce danger, l'accord propose une amélioration de la lisibilité de la réglementation existante et un perfectionnement du processus législatif pour les règles à venir.

La lisibilité de la réglementation existante suppose qu'on en

réduise le volume, en abrogeant les actes qui ne sont plus appliqués, et en codifiant les autres, c'est-à-dire en regroupant dans un seul instrument une norme en vigueur et toutes ses modifications (codification verticale) ou en rédigeant un acte législatif faisant la synthèse de différentes normes portant sur la même matière (codification horizontale). Un premier pas dans cette voie est marqué par l'important programme de codification engagé l'année passée au niveau européen et portant sur quelque cinq cents actes. Il devrait être mené à son terme d'ici mi-2008. La lisibilité des actes peut également être améliorée grâce à une simplification de la législation, en modifiant ou en remplaçant les actes et les dispositions trop complexes pour être correctement appliqués. Signalons que de tels soucis sont également pris en compte en Belgique depuis quelques années. En effet, un secrétariat d'Etat à la simplification administrative a été créé et a mis en oeuvre en 2004, le « plan Kafka » qui a permis de supprimer ou simplifier environ deux cents normes.

Mieux coordonner

Quant aux actes législatifs à venir, l'accord exhorte les institutions impliquées dans le processus décisionnel communautaire à une meilleure coordination générale de l'activité législative, perçue comme le fondement essentiel d'une législation européenne satisfaisante. C'est pourquoi le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu notamment de s'accorder chaque année sur un calendrier législatif commun. Elles se sont également engagées à s'informer mutuellement de leurs travaux, en encourageant le dialogue entre les commissions, la séance plénière du Parlement et la présidence du Conseil et de la Commission et en suscitant l'interaction entre elles par la participation de membres de chaque institution aux réunions des autres organes. Par ailleurs, l'accord prévoit des mesures encourageant les institutions à tenir compte davantage des citoyens lors de la rédaction des normes. Cela suppose une plus grande transparence lors du déroulement des travaux législatifs, qui peut être réalisée grâce aux nouvelles technologies, par la mise en ligne de textes et de vidéos.

On encourage également les institutions à tenir une conférence de presse dès qu'elles ont convenu d'une règle nouvelle. En outre, l'accord insiste sur l'importance de rédiger des lois claires, simples et efficaces, en allant à l'essentiel et en évitant la complexité. Pour ce faire, avant de légiférer, il y a lieu de consulter les acteurs du secteur concerné et de réaliser une analyse d'impact, afin d'apprécier les conséquences financières, administratives, voire environnementales, d'une réglementation et donner ainsi plein effet au principe de proportionnalité. Un tel souci semble déjà avoir trouvé un écho en Belgique. En effet, chaque réglementation projetée est soumise au « test Kafka » [1], qui permet à leur auteur d'évaluer l'augmentation ou la réduction des charges administratives qu'induit une nouvelle norme. Enfin, l'accord impose d'examiner attentivement la formulation des textes afin d'éviter les incohérences et les contradictions. La pleine réalisation de cette ambition suppose la collaboration des législateurs nationaux. Trop souvent, ceux-ci créent une « surréglementation » en ajoutant des contraintes techniques et administratives lors de la transposition des directives, qui vont à l'encontre de l'objectif de simplification. Pour éviter cette dérive, la Commission encourage de plus en plus l'utilisation du règlement plutôt que de la directive.

Légiférer autrement

Au-delà des mesures visant la qualité de la législation, l'originalité de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » réside dans la consécration des mécanismes alternatifs de régulation, à savoir la corégulation et l'autorégulation. C'est le premier acte juridique qui définit et encadre ces pratiques, au nom du principe de subsidiarité. En l'occurrence, ce principe est entendu, non comme un arbitrage à mener entre une intervention législative communautaire ou nationale, mais comme le choix à faire entre une réglementation législative et un mécanisme de régulation alternatif.

L'accord définit la corégulation comme « le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine ». Il s'agit d'un outil de politique publique qui suppose l'adoption d'un acte législatif contraignant destiné à être complété par des règles émanant des opérateurs économiques, des partenaires sociaux, des associations, etc. L'autorégulation, par contre, ne suppose pas l'adoption d'une norme juridique de base. Il s'agit là d'une véritable alternative à la réglementation, qui consiste en la possibilité, pour les acteurs d'un secteur déterminé, « d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen », comme des codes de conduite, ou des accords sectoriels.

En outre, l'accord encadre de telles pratiques, en leur imposant des conditions. Seules certaines d'entre elles retiendront notre attention. Il s'agit des exigences assurant à des tels mécanismes une légitimité, une conformité et une effectivité, autant de critères qui garantissent la validité juridique d'une norme.

Une norme est légitime si elle émane de tous les acteurs concernés ou emporte au moins l'adhésion de la plupart d'entre eux. Ainsi, l'accord exige que les règles émanent de personnes représentatives du secteur régulé, de manière à éviter que d'obscures organisations n'imposent leurs vues.

Une norme est conforme si elle répond aux impératifs étatiques et aux valeurs éthiques consacrées par le système juridique. C'est pourquoi, la corégulation et l'autorégulation doivent obéir au droit communautaire. Leur utilisation est dès lors proscrite dans certains cas, notamment si elle porte atteinte aux principes de concurrence ou lorsque la régulation concerne des droits fondamentaux ou des choix politiques importants.

Une norme est effective si elle est respectée par ses destinataires. En l'espèce, plusieurs facteurs encouragent les citoyens concernés à suivre la règle issue de la corégulation ou de l'autorégulation. Plus impliqués dans l'élaboration des normes, les destinataires les comprennent et les acceptent davantage. Par ailleurs, certaines de ces règles prévoient des mécanismes de contrôle originaux. Ainsi, des sanctions particulières peuvent être édictées, comme le retrait de labels ou l'inscription des fraudeurs sur des listes noires. Il peut également exister des juridictions propres au secteur régulé, garantissant le respect de la norme de manière souvent plus rapide et plus efficace que les tribunaux. Enfin, si les accords pris dans un secteur particulier ou les pratiques qui y naissent ne sont pas conformes au droit communautaire ou ne sont pas respectés, l'accord prévoit qu'un processus législatif pourra être entamé, constituant une menace pour les acteurs concernés.

Des recommandations utiles pour la Belgique

En Belgique, certains mécanismes du genre existent déjà, mais ne sont malheureusement pas assez nombreux. Par exemple, la protection des mineurs face aux médias est assurée par des dispositions réglementaires, mais également par les décisions, autorisations et avis rendus par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.), organe de corégulation dans le secteur des médias. Celui-ci est chargé, notamment, de contrôler le respect des obligations des éditeurs de services et peut même leur imposer des sanctions telles que le paiement d'amendes administratives.

Finalement, en consacrant les mécanismes de corégulation et d'autorégulation, l'accord leur assure une publicité et un cadre qui devrait, espérons-le, inciter les institutions européennes et les Etats à y recourir davantage. Malheureusement, pour l'heure, ce voeu ne semble pas encore réalisé. On regrette que les institutions européennes ne paraissent pas se référer très promptement à cet acte dont l'intérêt et l'originalité doivent être salués. En témoigne, par exemple, le projet de révision de la directive « télévision sans frontières ». Pour la première fois, la Commission y encourage l'utilisation des mécanismes alternatifs de régulation, sans toutefois respecter les définitions et les conditions consacrées par l'accord « Mieux légiférer ». Par ailleurs, on regrette également que le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne prévoie pas de disposition relative à la corégulation et à l'autorégulation. Il est pourtant évident que ces méthodes alternatives de régulation constituent une solution souple associant délibérément l'ensemble des acteurs à la régulation d'un secteur et confiant à la puissance publique un double rôle : celui de fixer, d'une part, les principes essentiels à atteindre par la régulation et, celui d'organiser, d'autre part, le dialogue entre toutes les parties intéressées. L'adoption, par notre législateur, d'un texte fondateur d'une telle politique serait la bienvenue, afin de donner pleine valeur à ces instruments de régulation tout en les soumettant à un contrôle de légitimité, de conformité et d'effectivité. Qu'il nous soit permis de suggérer un tel conseil en ce début de législature...

Elise DEGRAVE

Assistante à la Faculté de droit des F.U.N.D.P. (Namur)

Chercheuse au C.R.I.D.



[1] Ce test est disponible sur le site www.kafka.be.