



...le rapport d'information :

LÉGISLATION EUROPÉENNE : PEUT MIEUX FAIRE !

Adopté à l'unanimité par la commission des affaires européennes le 4 décembre 2024

Face aux défis majeurs auxquels l'Union européenne est aujourd'hui confrontée – guerre en Ukraine, transition écologique, migrations... –, les attentes de ses citoyens sont très fortes. Or, dans le même temps, comme l'a manifesté la progression des partis populistes et extrémistes aux élections européennes de juin 2024, l'Union européenne est perçue comme technocratique, lointaine et peu efficace. On lui reproche un processus de décision opaque et peu démocratique, une déconnexion des réalités du terrain, une réglementation excessive et complexe qui pèse sur les États et les collectivités territoriales et qui nuit à la compétitivité des entreprises, ainsi que le dénonce Mario Draghi dans son rapport paru en septembre 2024...

Dès lors, peut-on réellement parler d'une dérive normative et technocratique de l'Union européenne ? Alors que l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer pour répondre aux nombreux défis du moment, comment rendre l'action de l'Union européenne plus légitime, plus efficace et mieux admise par les citoyens ? À l'aube d'un nouveau cycle institutionnel européen, la commission des affaires européennes du Sénat a souhaité dresser un état des lieux et formuler des propositions. Elle a confié à trois de ses membres un rapport d'information sur ce sujet : tous trois convaincus de la nécessité de l'Union européenne, ils assument une certaine exigence envers elle, comme remède à la défiance croissante.

1. UNE DÉRIVE NORMATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE QUI LA FRAGILISE

A. UN VOLONTARISME EUROPÉEN ALIMENTANT LE RISQUE D'UNE DÉRIVE NORMATIVE...

Le premier mandat de Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne a été marqué par **une intense activité normative de l'Union européenne**. Confrontée à une succession de crises, depuis la crise migratoire à la guerre en Ukraine en passant par la pandémie de Covid 19, mais aussi en réponse au défi de la double transition, écologique et numérique, l'Union européenne a été amenée à adopter de nombreux actes ces dernières années : **environ 13 000 textes** entre 2019 et 2024, **contre 5 500 aux États-Unis**.

Certains textes, comme ceux instaurant un devoir de vigilance des entreprises en matière environnementale, interdisant la commercialisation en Europe de produits issus de la déforestation ou encore le règlement sur la gestion des déchets et des emballages, ont imposé de fortes contraintes aux États membres, aux collectivités territoriales et aux entreprises, notamment les PME. Dans son récent rapport, Mario Draghi fait observer que le produit intérieur brut de l'Union européenne décroche sensiblement en raison d'un ralentissement de sa croissance et de sa productivité. Selon une étude, **les charges administratives de l'UE** représentaient un coût annuel de l'ordre de 150 milliards d'euros, soit **1,3 % du PIB** européen.

Il faut aussi déplorer les **bases juridiques parfois fragiles des initiatives législatives européennes** - fondées de manière parfois contestable sur les articles 114, 122 et 352 du TFUE -, une préférence croissante pour les **règlements** plutôt que les directives plus respectueuses de la diversité nationale, ainsi **qu'un volontarisme exécutif** de la Commission se traduisant par un recours abusif aux **actes d'exécution** ou aux **actes délégués**.

B. ...SANS FREIN INSTITUTIONNEL SUFFISANT : VERS UNE DERIVE TECHNOCRATIQUE ?

Si la **Commission européenne a une responsabilité éminente** en raison du **monopole de l'initiative** dans le cadre de la procédure législative de droit commun, les autres institutions européennes, en particulier **le Conseil et le Parlement européen** – en tant que co-législateurs – ont également une part de responsabilité.

De même, la **Cour de justice de l'Union européenne** peut contribuer, par son interprétation des règles européennes, à l'extension des compétences de l'Union européenne, heurtant parfois la souveraineté des États, par exemple au sujet du temps de travail des militaires ou de la conservation des données de connexion à des fins de renseignement ou d'enquête.

La multiplication des **agences européennes**, dont certaines sont pourvues d'un pouvoir réglementaire, soulève aussi des questions en termes de légitimité et de gouvernance.

2. DES RÉPONSES QUI NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

A. MIEUX LÉGIFÉRER : UN VŒU PIEUX ?

La préoccupation de « mieux légiférer » au niveau européen n'est pas nouvelle. Ces vingt dernières années, la Commission européenne a pris de nombreuses initiatives dans ce domaine : obligation de présenter une étude d'impact pour toute nouvelle proposition législative, création d'un comité d'examen de la réglementation, règle « une norme nouvelle, une retirée » (« *one in, one out* »).

Malgré ces mesures, de nombreuses propositions législatives présentées par la Commission européenne – comme la réforme du marché européen de l'électricité ou la simplification de la PAC – n'ont pas été accompagnées d'une étude d'impact ni de retraits de normes à due concurrence. Un **accord interinstitutionnel « mieux légiférer »** a été signé en 2016 entre les trois institutions européennes, qui prévoit notamment une étude d'impact pour tout amendement substantiel du Conseil ou du Parlement européen, mais **en pratique il n'est pas respecté**.

B. LES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ, BOUCLERS PUISSANTS MAIS TROP SOUVENT INOPÉRANTS

Le **principe de subsidiarité**, qui définit dans quelles conditions donner à l'action de l'Union priorité sur celle des États membres dans le champ des compétences partagées entre eux, s'impose à toutes les institutions européennes au titre de l'article 5 du traité sur l'UE. Avec son corollaire, le principe de proportionnalité, c'est un gage d'efficacité et de démocratie : il assure que l'action européenne apporte une plus-value par rapport à celle des États membres et n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Le traité de Lisbonne a confié un « rôle de gardien » du respect de ces principes aux Parlements nationaux, avec un mécanisme de « carton jaune » voire « orange » ou « rouge » pour alerter les institutions européennes en cas d'entorse à ces principes. Toutefois, ce **mécanisme s'est révélé décevant en pratique** : depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il y a quinze ans, seulement trois textes ont donné lieu à un « carton jaune ».

3. RENDRE L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE PLUS LÉGITIME, PLUS EFFICACE ET MIEUX ADMISE PAR LES CITOYENS

A. NE LÉGIFÉRER QUE SI NÉCESSAIRE ET DANS LE RESPECT DES COMPÉTENCES DES ÉTATS MEMBRES

Proposition n° 1 : Inviter les États membres réunis au Conseil à prendre leur part dans le contrôle du fondement juridique d'une initiative législative européenne

Comme le souligne le Conseil d'État dans sa dernière étude annuelle portant sur la souveraineté, « *le strict respect des traités doit toujours être et demeurer la base de toute l'action européenne* ». Or, l'expérience montre qu'**il est rare que la base juridique et le choix de l'instrument juridique fassent l'objet d'un examen approfondi** lors de l'examen d'une proposition législative au sein du Conseil.

Proposition n° 2 : Prévoir d'insérer dans toute législation européenne une « clause bouclier » préservant la compétence des États membres en matière d'ordre public et de sécurité nationale

Reprenant une préconisation du Conseil d'État, la commission des affaires européennes appelle à prévoir, lors de la négociation de toute nouvelle proposition législative, une « **clause bouclier** » préservant le rôle des États membres en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire, notamment dans les textes traitant de coopération policière et judiciaire.

Proposition n° 3 : Promouvoir le dialogue entre juges nationaux et européen pour permettre à chaque État membre d'être toujours en mesure d'assumer ses responsabilités

Face aux menaces croissantes, ce dialogue vise à ce que le juge européen, dans son interprétation du droit, laisse aux États membres la marge requise pour assurer leurs compétences régaliennes, dans le respect de leur identité constitutionnelle.

Proposition n° 4 : Privilégier le recours aux directives et limiter le recours abusif par la Commission aux actes d'exécution et aux actes délégués

Les **directives** sont plus respectueuses de la diversité des États membres puisqu'elles fixent des objectifs à atteindre tout en laissant aux États une marge pour déterminer les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, quand les règlements sont directement applicables, pour l'essentiel.

Les **actes délégués et les actes d'exécution**, qui échappent au contrôle des parlements nationaux, devraient être réservés, les premiers, à préciser des éléments non essentiels de la législation et, les seconds, à permettre la mise en œuvre d'une législation dans ses aspects techniques, et non politiques.

B. LÉGIFÉRER MIEUX : POUR UNE LÉGISLATION SOBRE ET DE QUALITÉ

Proposition n° 5 : Étendre le champ et améliorer la qualité des études d'impact

Toutes les propositions législatives de la Commission européenne devraient être accompagnées d'une **étude d'impact répondant à certaines exigences de qualité** ; il devrait en être de même pour les autres documents de la Commission européenne – communications, plans d'action... –, ayant des implications législatives, ainsi qu'aux amendements substantiels du Conseil et du Parlement européen.

Proposition n°6 : Prévoir une évaluation ex post systématique des actes législatifs

Il serait aussi utile de prévoir, de manière systématique, **une évaluation ex post** quelques années après l'entrée en vigueur d'un acte normatif, afin de vérifier notamment si les objectifs ont été atteints, ce qui implique d'insérer une clause de rendez-vous dans chaque acte législatif.

Proposition n° 7 : Veiller à la charge administrative pesant sur les entreprises, notamment les PME, en soumettant toute nouvelle initiative européenne à un « test de compétitivité » sur le marché mondial et un « test PME » renforcé

Comme le souligne Mario Draghi, alléger le « fardeau réglementaire » pesant sur les entreprises européennes les rendrait plus compétitives sur le marché mondial. Sans renoncer à ses ambitions, l'Union européenne devrait à cet effet introduire un « test de compétitivité » et renforcer le « test PME » dans les études d'impact, en amont de l'adoption de tout nouvel acte européen.

C. MOBILISER TOUS LES ACTEURS POUVANT CONTRIBUER AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Proposition n° 8 : Faciliter le contrôle du respect du principe de subsidiarité par les Parlements nationaux

Dans le droit fil des propositions du groupe de travail sur les parlements nationaux, créé au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC), sous présidence française du Conseil, il conviendrait de porter de 8 à 10 semaines le délai dévolu au contrôle du respect du principe de subsidiarité et d'abaisser à un quart le seuil de voix déclenchant un « carton jaune ».

Proposition n° 9 : Inciter les États membres au Conseil à examiner la conformité de toute initiative européenne aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, en amont de sa négociation

Les États membres devraient, préalablement à l'examen au fond, procéder à un examen systématique de toute nouvelle initiative législative au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité afin de vérifier si cette proposition apporte une réelle « valeur ajoutée » et si les moyens envisagés sont proportionnés, avec l'appui du secrétariat général du Conseil.

Proposition n° 10 : Rétablir un poste de vice-président de la Commission européenne chargé de la simplification et de la subsidiarité

Comme le propose Mario Draghi, l'objectif de simplification devrait être pris en charge par un vice-président de la Commission européenne. Or, le portefeuille de la simplification a été « rétrogradé » au sein du nouveau collège proposé par Ursula von der Leyen.

D. TENIR COMPTE DAVANTAGE DE LA DIVERSITÉ DES ÉTATS MEMBRES

Proposition n° 11 : Veiller au respect de la diversité linguistique et de la place du français

Le respect de la diversité linguistique participe aussi d'une meilleure prise en compte de la réalité du terrain. Face à la tendance au « monolinguisme » et à l'usage exclusif de l'anglais au sein des institutions européennes, **il convient de défendre et promouvoir le respect de la diversité linguistique et la place du français, comme langue officielle et de travail.**

Proposition n° 12 : Mieux prendre en compte la spécificité des territoires, notamment ultra-marins

En raison de leur éloignement géographique et de leurs caractéristiques propres, **les régions ultrapériphériques doivent pouvoir bénéficier d'un régime particulier**, comme le prévoit l'article 349 du TFUE. C'est trop rarement le cas, notamment en matière d'énergie, de gestion de l'eau, de traitement des déchets, d'agriculture et de pêche. **La Commission européenne devrait analyser l'impact pour ces régions de toute proposition législative européenne.**



Jean-François Rapin

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Pas-de-Calais



Catherine Morin-Desailly

Vice-présidente

Sénatrice
(Union centriste) de
la Seine-Maritime



Didier Marie

Vice-président

Sénateur (Socialiste,
Écologiste et
Républicain) de la
Seine-Maritime

[Commission des affaires européennes](#)

Téléphone : 01.42.34.24.80

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-190-notice.html>

