Implications juridiques et institutionnelles de l'utilisation des instruments de "soft law" (règles consensuelles)

2007/2028(INI) - 04/09/2007 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté un rapport d'initiative de Manuel **MEDINA ORTEGA** (PSE, ES) sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law).

Le rapport souligne que, dans le cadre communautaire, il convient d'**utiliser avec précaution** les instruments juridiques non contraignants (soft law), ceux-ci étant trop souvent équivoques, inefficaces et susceptibles d'exercer un effet négatif sur la législation communautaire et sur l'équilibre institutionnel. Il rappelle que la prétendue « soft law » ne peut se substituer aux actes et aux instruments juridiques, lesquels sont là pour assurer la continuité du processus législatif, en particulier dans le domaine de la culture et de l'éducation. Les députés regrettent l'utilisation des instruments juridiques non contraignants par la Commission lorsqu'ils se substituent à une législation européenne nécessaire en soi ou extrapolent la jurisprudence de la Cour de justice pour l'appliquer à des domaines inexplorés. Ils recommandent par ailleurs aux institutions de s'abstenir d'adopter des instruments non contraignants lorsque des projets d'actes législatifs sont examinés.

Les députés considèrent que la **méthode ouverte de coordination (MOC)** est juridiquement douteuse dans la mesure où elle fonctionne en l'absence d'une participation parlementaire et d'un contrôle suffisant. Ils recommandent de n'utiliser cette méthode que dans des cas exceptionnels, tout en envisageant les modalités d'association du Parlement à ce processus.

Les députés considèrent également que **les communications de la Commission, les livres verts et blancs** ne créent pas d'obligations juridiques directes. Ils estiment toutefois qu'il serait erroné de déduire de l'adoption de documents de consultation et de déclarations d'intention politiques, une obligation juridique de promulguer les réglementations correspondantes.

Selon les députés, le rôle des **communications interprétatives** de la Commission devrait se limiter à de créer la sécurité juridique sans établir de nouvelles obligations. Ils considèrent que, lorsqu'elles établissent de nouvelles obligations, les communications interprétatives constituent une création de droit par le biais d'instruments juridiques non contraignants qui ne peut pas être admise; ils fait également valoir que, lorsqu'une communication contient des dispositions détaillées qui ne sont pas inhérentes aux libertés établies par le traité, elle s'écarte de ce à quoi elle est normalement destinée et elle est donc nulle et non avenue.

Enfin, tout en soulignant que la **normalisation et les codes de conduite** sont des éléments importants de l'autorégulation, le rapport considère que la normalisation ne doit pas engendrer une surréglementation, qui représenterait une charge supplémentaire, surtout pour les petites et moyennes entreprises.

Les députés rappellent qu'il importe que le Parlement, en tant que premier représentant des intérêts des citoyens de l'Union européenne, participe à tous les processus de décision, afin de contribuer à réduire la défiance actuelle de ces citoyens à l'égard de l'intégration et des valeurs européennes. Dans ce contexte, la Commission est invitée à :

- faire un effort particulier pour garantir la **transparence**, la visibilité et la responsabilité publique lors de l'adoption d'actes communautaires non contraignants, ainsi que pour assurer un plus grand recours à l'évaluation d'impact dans le cadre du processus de décision;
- accorder une attention particulière aux effets qu'ont ces instruments sur les **consommateurs** et aux éventuelles voies de recours avant de proposer un acte faisant intervenir des instruments juridiques non contraignants;
- développer, en coopération avec le Parlement, un modus operandi qui garantisse la **participation des organismes démocratiquement élus**, y compris, éventuellement, au moyen d'un accord interinstitutionnel et, donc, un contrôle plus efficace de l'opportunité d'adopter des instruments juridiques non contraignants;
- convenir avec le **Parlement l**es modalités de sa **consultation** avant d'adopter des instruments juridiques non contraignants.