

Des textes européens toujours plus longs et compliqués

La Commission européenne s'efforce de simplifier le droit communautaire. Pourtant, la complexité a fortement augmenté depuis les années 1990. Le programme « Améliorer la réglementation » est-il voué à l'échec ? *Steffen Hurka*

Abrégé L'Union européenne tente depuis longtemps de rendre son environnement réglementaire et décisionnel plus clair, plus simple et plus accessible pour les citoyens. Le récent projet de recherche Euplex révèle que depuis 1993, les propositions législatives de la Commission européenne sont devenues toujours plus longues, inintelligibles et juridiquement complexes. Ces dernières années, leur complexité s'est stabilisée à un niveau assez élevé, mais il n'est pas certain que cela soit dû au seul programme pour une meilleure réglementation de la Commission. D'autres explications ont aussi été avancées. Par ailleurs, des lois plus complexes ne sont pas forcément mauvaises : l'acceptation et l'efficacité dépendent surtout de la qualité de leur mise en œuvre.

Les plaintes contre la complexité croissante de la législation européenne sont aussi vieilles que l'Union européenne (UE) elle-même. En 1975 déjà, alors que Bruxelles et Strasbourg prennent encore relativement peu de décisions législatives, le Conseil des Communautés européennes s'inquiète que « le grand nombre et la complexité » des lois puissent induire de l'insécurité juridique, entravant ainsi leur bonne mise en œuvre.

En 1992, Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, invite les institutions de l'UE à être « les inventeurs de la simplicité » et interpelle la Commission, « pour laquelle la plume doit se faire plus légère et les textes plus simples et plus clairs ». Selon lui, la recherche constante d'une réglementation la plus détaillée possible négociée entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen aurait abouti « à des textes trop compliqués, voire incompréhensibles ».

Depuis quelques années, le programme « Améliorer la réglementation » de la Commission européenne entend simplifier les nouvelles directives et réglementations. L'analyse d'impact pour toute nouvelle proposition de loi et

la possibilité pour les citoyens, les entreprises et les partenaires sociaux d'influencer la politique de l'UE par leurs avis et leurs commentaires devraient alléger les charges et réduire la bureaucratie bruxelloise.

Une réalité s'impose cependant aux efforts de simplification de la législation, quels qu'ils soient : plus que tout autre système politique au monde, l'UE a intrinsèquement besoin de compromis. Depuis les appels de Jacques Delors, la pression constante en leur faveur s'est encore accrue sous l'effet des divers élargissements, de l'extension des compétences du Parlement européen et d'un euroscepticisme croissant dans beaucoup d'États membres. L'essence même du compromis veut qu'il soit, dans son ensemble, plus complexe que les positions individuelles à partir desquelles il a été obtenu. Ainsi, les limites d'une meilleure réglementation sont souvent là où s'affrontent de nombreux intérêts.

Textes de l'UE sous la loupe

L'auteur du présent article participe depuis deux ans au projet de recherche Euplex mené à l'université Louis-et-Maximilien de Munich (Allemagne). Avec les doctorants Maximilian Haag et Constantin Kaplaner, il mesure la complexité des propositions législatives de la Commission européenne à l'aide de méthodes d'analyse de texte assistée par ordinateur. Le projet est financé par la Fondation allemande pour la recherche dans le cadre du programme Emmy Noether. L'analyse se base sur les milliers de directives, règlements et décisions présentés par la Commission européenne depuis le 1^{er} novembre 1993, date d'entrée en vigueur du

traité de Maastricht, et disponibles dans la base de données EUR-Lex. Le recueil de données de ces propositions législatives est actualisé au fur et à mesure. La première phase d'évaluation du projet est en cours¹.

Les données montrent clairement que les propositions législatives analysées ont gagné en complexité à divers égards. Leur longueur moyenne (mesurée au nombre de mots) a ainsi quasiment sextuplé entre 1993 et fin 2020. Mais il n'y a pas que la longueur qui ait beaucoup changé : les textes sont aussi beaucoup plus difficiles à comprendre aujourd'hui que dans les années 1990 (voir *illustration*). S'il n'est pas vraiment étonnant que la législation européenne ne soit pas à la portée des non-spécialistes, il est aussi manifeste que, même à ce niveau globalement déjà exigeant, les textes deviennent toujours plus difficiles au fil des ans.

Aujourd'hui, les propositions législatives sont plus imbriquées qu'elles ne l'étaient au début de la période couverte par cette recherche. La forte extension de certaines compétences de l'UE a conduit à une accumulation progressive de lois qui, dans un souci de clarté juridique et de cohérence, se réfèrent souvent les unes aux autres. Alors qu'un article de loi comportait

en moyenne une référence croisée en 1994, ce nombre est passé à 1,8 en 2020.

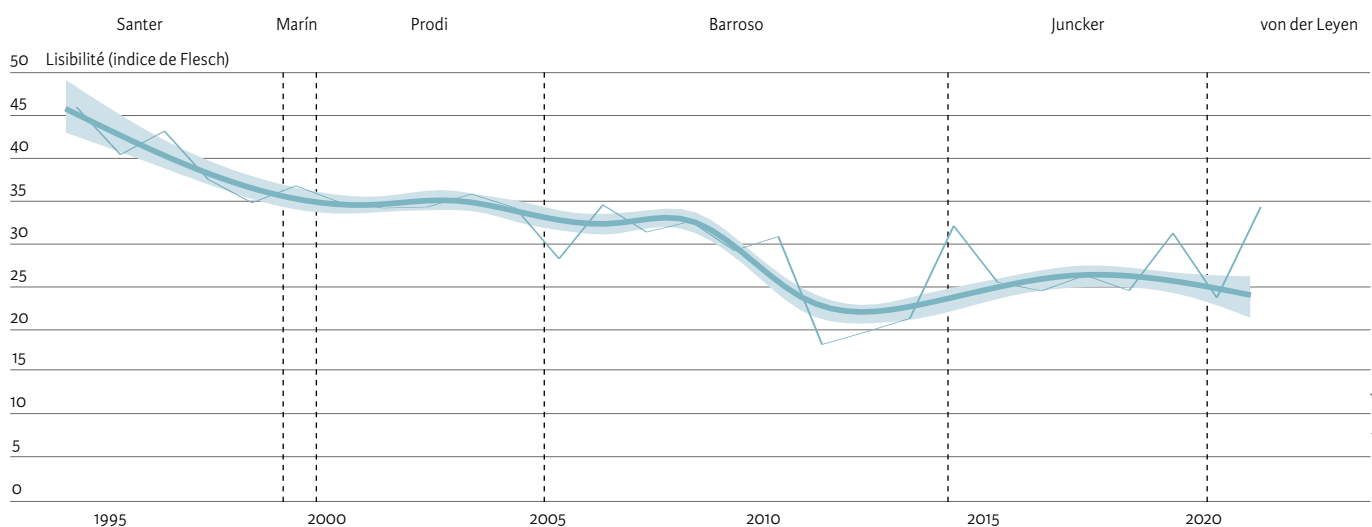
Apparente stabilisation

Cependant, l'analyse montre également que la complexité des propositions législatives s'est stabilisée depuis 2009 environ, ce qui peut s'expliquer par plusieurs phénomènes. Tout d'abord, la Commission peut, depuis 2009, régler davantage les détails de ses lois dans des actes dits « délégués », qui correspondent plus ou moins aux ordonnances du Conseil fédéral suisse. Il est donc possible que certains contenus, compris auparavant dans le processus de législation, n'aient pas disparu, mais figurent désormais dans des règles de droit déléguées, non couvertes par la recherche effectuée. Entre 2009 et 2020, le nombre d'États membres de l'UE est par ailleurs resté stable. Seule la Croatie est venue en grossir les rangs en 2013². Comme, en plus, les bases contractuelles n'ont pas changé depuis 2009, on peut raisonnablement conclure que le processus législatif de l'UE a atteint une sorte de « plateau de complexité » en 2009.

Enfin, il n'est évidemment pas exclu que les efforts déployés par l'UE dans le cadre de son programme « Améliorer la réglementation »

- ¹ Voir également S. Hurka et M. Haag (2020), « Policy complexity and legislative duration in the European Union », *European Union Politics*, 21 (1) : 87–108.
- ² Il n'est actuellement pas possible d'évaluer de manière concluante l'éventuel impact de la sortie du Royaume-Uni de l'UE début 2020.

Lisibilité des propositions législatives de l'UE (1994–2020)



La lisibilité est mesurée selon l'indice de Flesch, qui repose sur la longueur moyenne des mots et des phrases d'un document. Un texte avec un indice de 0 est considéré comme totalement illisible, un texte avec un indice de 100 comme extrêmement facile (par exemple, un livre pour enfants). Les valeurs en dessous de 50 indiquent des textes difficiles. En tout, 2724 propositions législatives de la Commission européenne élaborées dans le cadre de procédures de consultation et de processus ordinaires ont été évaluées.



La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, en compagnie du premier ministre italien Mario Draghi, à Rome.

commencent à porter leurs fruits. Les données semblent à cet égard suggérer que l'objectif politique de retenue législative fixé par la Commission Juncker (de 2014 à 2019) a également contribué à stabiliser l'évolution des enchevêtrements légaux. Malgré cela, le niveau actuel de complexité continue de poser d'énormes défis aux décideurs politiques ainsi qu'aux citoyens et aux acteurs chargés de mettre en œuvre la législation. Cela s'est vérifié récemment avec la directive sur le droit d'auteur et le règlement général sur la protection des données de l'UE, très discutés.

Face aux problèmes toujours plus complexes d'un monde globalisé, aux progrès technologiques majeurs de ces dernières années et à l'ampleur des défis actuels – de la pandémie au changement climatique en passant par la numérisation – il serait très surprenant que les solutions juridiques gagnent en simplicité. Car, à bien des égards, la complexité du droit reflète la complexité de notre monde. En fin de compte, le facteur décisif pour l'acceptation et l'efficacité de textes juridiques complexes est et reste donc la qualité de leur mise en œuvre.

³ Henry Louis Mencken (1921), *Préjugés*, vol. 2.

Les avantages de la complexité

L'auteur américain Henry Louis Mencken écrivait en 1921 que « pour chaque problème il existe une solution simple, claire et fautive »³. Malgré toutes les critiques justifiées sur la complexité exagérée de la législation, il faut rappeler que des lois plus complexes ne sont pas forcément mauvaises. La complexité peut créer des failles, mais aussi établir la justice et augmenter la sécurité juridique avec précision.



Steffen Hurka

Chef de groupe des jeunes scientifiques, Institut de sciences politiques Geschwister-Scholl (GSI), Université Louis-et-Maximilien, Munich (Allemagne)