

M 01.04 De la proposition à la loi

Les lois dans l'UE

En plus de se baser sur le principe de l'intergouvernementalité, qui signifie la coopération entre Etats au sein d'une institution internationale, l'UE se fonde sur le principe de supranationalité. Supranational veut dire au-dessus des Etats, ce qui veut dire que l'UE peut produire des lois qui sont obligatoires pour tous les Etats membres. Cela veut aussi dire que les Etats membres ont abandonné une partie de leur autonomie politique pour la transférer à l'Union.

Quand l'UE veut produire une loi, elle a deux possibilités : elle peut décider de faire un **règlement** ou une **directive**.

Les **règlements** sont des lois qui sont immédiatement valables dans tous les Etats membres, dès qu'elles entrent en application. Elles doivent être mises en place comme l'UE l'a décidé. Des lois nationales sur un domaine particulier sont remplacées par le règlement européen si celui-ci traite du même domaine.

Un exemple pourrait être le règlement sur la protection des données (RGPD), qui doit être mis en place par les Etats membres depuis mai 2018. Cette réglementation dicte comment les données personnelles des citoyens doivent être traitées par les entreprises et par les administrations publiques. Elle dit entre autres que tous les citoyens ont le droit de demander à une entreprise de supprimer leurs données personnelles s'il n'y a plus de raison de les garder.

Les **directives**, en revanche, ne donnent qu'un objectif qui doit être atteint avec un certain délai. Les Etats membres ont le choix de la méthode pour atteindre cet objectif. L'UE peut donner des recommandations sur comment ils peuvent y arriver, mais ces recommandations ne sont pas contraignantes pour les Etats. Les Etats membres doivent donc faire une nouvelle loi nationale ou adapter des lois déjà en place pour mettre en place la directive. L'avantage des directives est que les différences entre les Etats en termes de législation sont mieux prises en compte.

Un exemple est la directive de 2015 sur la limitation des sacs plastiques fins. Cette directive prévoit que chaque Etat membre doit limiter l'utilisation des sacs plastiques fins à 90 sacs par habitant par an d'ici 2019. D'ici 2025, il ne doit plus y avoir que 40 sacs par habitant par an. C'est aux gouvernements nationaux de décider si les sacs plastiques fins doivent être plus chers ou bien carrément interdits. Chaque Etat doit trouver sa solution.

Comment est créée une loi dans l'UE ?

En règle générale, la procédure législative commence par la **commission européenne**, qui fait une proposition de loi. Elle a le **droit d'initiative**, cela veut dire qu'il n'y a qu'elle qui peut proposer un projet de loi.

Lors de la **première lecture**, la proposition est discutée au **Parlement européen**. Les députés du parlement peuvent proposer des modifications s'ils ne sont pas tout à fait satisfaits du texte. Ensuite, ils votent pour savoir s'ils veulent accepter la loi dans sa globalité. En plus du parlement, le **Conseil de l'Union européenne** doit aussi voter sur

les modifications et le texte entier. S'il accepte, la loi est adoptée. S'il propose aussi des modifications, le texte arrive en **deuxième lecture** au Parlement. Les députés discutent alors sur la proposition modifiée.

Si le Parlement et le Conseil n'arrivent pas à se mettre d'accord, ils créent un comité de conciliation, où il y a des membres des deux organes. Ce comité prépare alors une nouvelle proposition. S'ils tombent d'accord sur un texte, celui-ci est discuté au parlement en **troisième lecture**. Il n'y a alors plus le droit de faire des modifications. Si le Conseil et le Parlement ne tombent pas d'accord ou s'ils refusent tous les deux la proposition, la loi n'est pas adoptée.

L'affaire est dans le sac !

L'exemple des sacs plastiques

Aujourd'hui, ce n'est plus un secret pour personne que les déchets plastiques polluent les océans. Pourtant il n'y a pas de solution magique pour résoudre ce problème - surtout pas si chacun y travaille seul dans son coin.

La protection de l'environnement est un thème important pour l'UE. Et même si la majorité du plastique qui flotte actuellement dans les océans n'est pas européen, elle veut s'engager pour que la part européenne diminue encore plus.

De l'initiative à la directive.

Si la directive sur la limitation des sacs plastiques fins est entrée en vigueur en 2015, c'est que sa proposition est bien plus ancienne. Janez Potočnik, l'ex-Commissaire européen à l'environnement, s'était déjà exprimé pour la réduction de la pollution des océans par le plastique en 2011. À l'époque, Potočnik n'avait pas exclu une interdiction à l'échelle européenne.

Suite à cela, des enquêtes ont été menées dans toute l'UE pour connaître l'utilisation de plastique dans les Etats membres. Les résultats ont montré que la consommation de plastique varie beaucoup d'un Etat à l'autre : dans certains Etat elle était à 20 sacs par habitant par an, tandis que dans d'autres elle était à plus de 400.

En Novembre 2013, la Commission européenne a fait une proposition de directive. La proposition se donnait pour objectif de réduire l'utilisation de certains types de sacs plastiques.

À la fois le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont par la suite fait des modifications à la proposition. Le Parlement a par exemple fait pour des raisons d'hygiène une exception pour les sacs qui doivent contenir des produits frais, comme de la viande crue ou des produits laitiers. C'est pour cela qu'il y a eu une deuxième lecture au Parlement avant que la loi ne puisse être adoptée, avec beaucoup de modifications. La procédure législative s'est terminée en avril 2015 ; officiellement, le processus a duré un an et demi, depuis la publication de la proposition jusqu'au dernier vote. Si l'on prend en compte le travail au préalable, il était encore nettement plus long.

Qui tire les ficelles ?

Les modifications faites par le Parlement et par le Conseil peuvent être retracées dans l'archive en ligne* du Parlement. Mais les critiques craignent que quelqu'un d'autre ait eu un impact sur le texte : les représentants de l'industrie du plastique. Puisque les politiques prennent régulièrement des conseils de la part des représentants de l'économie, ce n'est pas étonnant. Souvent ces représentants se vantent même de leur impact. Mais en réalité, il est difficile de retrouver précisément qui a eu un impact, quand et comment.

Dans ce cas précis, la reproche que les critiques font est que les sacs plastiques ne sont interdits qu'à partir d'une certaine épaisseur. Dans la directive, il est écrit que les sacs plastiques plus épais ne sont pas concernés par l'interdiction car ils sont réutilisés plus souvent que les sacs fins. Mais une grosse partie de ces sacs épais sont fabriqués au sein de l'UE. C'est pour cela qu'il est difficile de ne pas penser que des arguments économiques ont pu l'emporter sur des arguments écologiques.

Auteur : Selina Kalms

Exercices:

Lis attentivement le texte et surligne - de préférence avec des couleurs – les mots clés et ceux que tu ne connais pas. Recherche le sens des mots que tu ne connais pas (avec ton ou ta professeur ou avec un dictionnaire par exemple) avant de passer à l'exercice suivant.

- Explique en quelques mots ce qui différencie un règlement d'une directive.
- Fais un schéma du processus par lequel une proposition devient une loi.
- Dans le cas de la directive sur les sacs plastiques, certains craignent que des acteurs extérieurs aient eu un impact sur le texte. Ecris avec tes propres mots ta réponse aux questions suivantes, en justifiant tes arguments :
 - Qui pourrait essayer d'influencer le texte et comment est-ce que la directive aurait été influencée ?
 - Quelles conséquences est-ce que ça aurait sur la directive ?
 - Quelles conséquences est-ce que ça aurait sur l'UE, l'environnement, etc?
- Discutez en classe si l'impact des lobbyistes sur les lois est une bonne ou une mauvaise chose (avantages – inconvénients).

Liens utiles :

*Archive en ligne du Parlement européen [site en anglais] :

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

Informations sur la procédure législative sur le site de l'UE :

https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fr

Description des https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_fr

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

Directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32015L0720>

Site du Parlement européen sur la procédure législative concernant la directive (EU) 2015/720 [site en anglais] :

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0371\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0371(COD)&l=en)

Agence de lobby Alber&Geiger, missionnée par Papier-Mettler pour avoir un impact sur la directive (EU) 2015/720 [site en anglais] : <https://albergeiger.com/wins/plastic-bag-ban/>

Article de touteurope.eu sur l'impact de différents acteurs sur les décisions de l'UE : <https://www.touteurope.eu/actualite/legislation-europeenne-qui-influence-les-decisions.html>

Cash investigation sur l'impact du plastique sur l'environnement et les méthodes des lobbyistes industriels :

https://www.francetvinfo.fr/replay-magazine/france-2/cash-investigation/cash-investigation-du-mardi-11-septembre-2018_2925427.html