



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 22 mars 2005

7583/05

COMPET 51

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Madame Patricia BUGNOT, Directeur

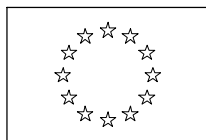
Date de réception: 21 mars 2005

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

Objet: Rapport de la Commission "Mieux légiférer 2004" conformément à l'article 9
du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de
proportionnalité (12ème rapport)

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2005) 98 final.

p.j. : COM(2005) 98 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.03.2005
COM(2005) 98 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

“MIEUX LÉGIFÉRER 2004”

conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

(12e rapport)

{SEC(2005) 364}

L'obligation pour la Commission de présenter au Conseil européen et au Parlement européen un rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été décidée en décembre 1992 par le Conseil européen d'Édimbourg. Cette obligation a été reprise dans un protocole annexé au traité établissant la Communauté européenne (TCE) dans le cadre des modifications apportées par le traité d'Amsterdam de 1997. Depuis 1995, ce rapport porte également sur les actions visant à améliorer la qualité et l'accessibilité de la législation.

Subsidiarité, proportionnalité et amélioration de l'environnement réglementaire sont en effet étroitement liées. En respectant le principe de subsidiarité, l'Union limite son action à ce qui est nécessaire et efficace. En respectant le principe de proportionnalité, elle opte pour les modes d'intervention les plus simples possibles. Par ailleurs, les mesures relatives à la consultation des parties intéressées, à la collecte d'expertise et à l'analyse d'impact, au développement de modes d'intervention alternatifs et à l'échange des « bonnes pratiques » réglementaires contribuent à mieux définir et concevoir ce qui est nécessaire, efficace et léger. Les efforts en matière de qualité rédactionnelle, de mise à disposition des textes, de suivi de la mise en œuvre des règles et de simplification de l'acquis y contribuent aussi.

Le présent rapport est le 12^e du genre. Il dresse le bilan de l'année 2004. Une analyse détaillée, comprenant les références aux documents pertinents, est proposée dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

1. AMELIORER LA REGLEMENTATION

L'amélioration de l'environnement réglementaire est une priorité absolue tant pour accroître la compétitivité, la croissance et l'emploi, que pour promouvoir un développement durable et une meilleure qualité de vie aux citoyens européens. En raison de la division des tâches au sein de l'Union, cette amélioration nécessite des efforts conjoints du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et des États membres.

La stratégie de l'Union en la matière repose essentiellement sur deux documents : d'une part, le plan d'action de la Commission «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» de juin 2002¹ et, d'autre part, l'accord interinstitutionnel (AII) «Mieux légiférer» conclu par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en décembre 2003². Une stratégie similaire et partiellement complémentaire est poursuivie au niveau des États Membres à travers le programme intergouvernemental adopté en mai 2002 par les ministres responsables de l'administration publique³.

La mise en œuvre de ces trois composantes s'est poursuivie en 2004, avec des progrès variables d'un domaine à l'autre mais aussi d'un niveau de responsabilité à l'autre. Une réévaluation globale des besoins et des ressources disponibles s'impose. Il s'agit à la fois de

¹ (COM(2002)278, 5 juin 2002). Le plan d'action fait suite au livre blanc sur la gouvernance européenne (COM(2001)727, 25 juin 2001). Il prend également en compte les recommandations du groupe sur la qualité de la réglementation mis en place en novembre 2000 par les ministres responsables de l'administration publique et présidé par D. Mandelkern (rapport Mandelkern adopté en novembre 2001). Pour une présentation des huit communications ciblées qui ont détaillé ses objectifs, voir le rapport annuel « Mieux légiférer 2003 », COM(2003)770, 12 décembre 2003.

² JO C 321 du, 31 décembre 2003, p. 1.

³ Ce programme d'action est aussi basé en partie sur le rapport Mandelkern précité.

consolider les efforts entrepris, mais aussi de définir des actions complémentaires sur la base de l'expérience acquise au cours des trois dernières années. La mise en place d'une nouvelle Commission, avec un nouvel agenda et de nouvelles priorités, offre une fenêtre d'opportunité idéale à cet égard.

Si les performances ont été variables, les parties concernées ont par contre toutes marqué un intérêt grandissant pour les actions en faveur de la qualité réglementaire. En partie à cause de ce plus grand intérêt, les problèmes de coordination des différentes initiatives et de respect des prérogatives de chaque institution se sont cependant accrues. La Commission estime donc que la question d'une rationalisation des structures et des procédures doit être abordée dès que possible.

1.1. Mesures prises par la Commission

Loin de vouloir se montrer triomphaliste, la Commission estime toutefois qu'il importe de noter que les progrès accomplis au cours du laps de temps relativement bref qui a suivi l'adoption du plan d'action ont été considérables et qu'ils soutiennent avantageusement la comparaison avec ceux réalisés par bon nombre d'États membres durant la même période.

Consultation des parties concernées

En 2004, le nombre de consultations a considérablement augmenté. Ce résultat a pu être atteint en respectant la plupart des normes minimales en matière de consultation instaurées en 2003. La Commission doit encore faire des efforts supplémentaires sur le plan du retour d'informations aux répondants et, dans une moindre mesure, de la transparence. La "lassitude" de certaines parties concernées à l'égard des consultations et l'obligation de saupoudrer les moyens limités dévolus à la publicité et à l'analyse entre un trop grand nombre de consultations sont désormais un risque réel dans certains secteurs. Toutes les institutions devraient prendre ce facteur en considération au cours des années à venir lorsqu'elles décident du nombre de consultations à mener et du niveau de précision demandé. Une vigilance de tous les instants s'impose également pour veiller à ce que toutes les composantes de la société soient associées à la phase de consultation.

Analyse d'impact

L'évaluation des conséquences éventuelles de scénarios souvent très complexes dans les 25 États membres et au-delà s'avère d'une grande difficulté. La Commission est néanmoins parvenue à accroître le nombre d'analyses d'impact approfondies clôturées en 2004 (29, contre 21 en 2003) ainsi que leur qualité générale. La concrétisation demeure problématique, le nombre d'analyses d'impact clôturées étant inférieur aux prévisions. Les premiers résultats révèlent que la méthodologie utilisée est efficace, bien qu'il faille appliquer la méthode actuelle de manière plus systématique dans la totalité des services de la Commission et mettre davantage l'accent sur les questions de compétitivité. De nouvelles lignes directrices et aides techniques sont en cours d'élaboration. Elles contribueront à résoudre ces problèmes et à améliorer l'aspect quantitatif mais aussi qualitatif. Des moyens supplémentaires seront en outre nécessaires pour répondre aux ambitions grandissantes exprimées au niveau interne ainsi qu'aux attentes accrues du monde extérieur.

Obtention et utilisation de l'expertise

En 2004, l'obtention d'expertise dans des domaines spécifiques a été systématisée grâce au sixième programme-cadre de R&D. La mise au point technique d'une application web permettant une diffusion et une utilisation à plus grande échelle d'avis scientifiques (le réseau électronique SINAPSE, *Scientific INformation for Policy Support in Europe*, Information scientifique à l'appui des politiques en Europe) est terminée. La communauté scientifique a été invitée à s'y inscrire, le lancement officiel étant prévu pour mars 2005. Les travaux relatifs à l'amélioration de la transparence des groupes d'experts établis par la Commission ont également débuté. Ils déboucheront sur la publication, début 2005, de la liste de ces groupes et sur le lancement, dans le courant de l'année, d'un registre offrant au Parlement et au public des informations standard sur la totalité des groupes d'experts.

Mise à jour et simplification de l'acquis communautaire

La simplification de l'acquis demeure une priorité absolue, en particulier pour la stratégie de Lisbonne. La Commission a poursuivi activement son programme glissant de simplification. Elle a également commencé à examiner la liste de priorités soumise par le Conseil en novembre 2004 et décidera, courant 2005, du suivi adéquat. La Commission envisage en outre de renforcer les mécanismes d'identification des mesures législatives qui représentent des contraintes disproportionnées pour les fabricants européens par rapport aux intérêts publics qu'elles visent à préserver. Cette analyse pourrait entraîner le lancement d'une nouvelle phase du programme de simplification de la Commission.

La réduction du volume de la législation communautaire (codification et suppression de la législation caduque) reste un point relativement faible. La Commission doit imaginer des solutions originales pour mettre fin aux retards considérables dans le domaine de la traduction et empêcher qu'une telle situation ne se reproduise à l'occasion des futurs élargissements. L'actualisation de l'accord interinstitutionnel de 1994 relatif à la codification devrait également être envisagée.

L'accessibilité aux documents a été nettement améliorée en 2004 à la suite de l'ouverture du nouveau portail EUR-Lex. La base de données offre un accès gratuit aux traités CE et UE, aux accords internationaux qui lient l'Union, à la législation communautaire en vigueur (dont les textes consolidés), aux travaux préparatoires, aux questions parlementaires, à la jurisprudence et aux recueils de la jurisprudence, ainsi qu'à toutes les sections du Journal officiel.

Choix des instruments

La Commission a lancé un inventaire des mécanismes de corégulation mis en place par l'Union ainsi que des formes d'autorégulation ayant une dimension communautaire. Cet inventaire servira de base au premier rapport sur les possibilités d'utilisation accrue de ces alternatives réglementaires, qui sera présenté en 2005.

De plus, la Commission a continué à plaider et à œuvrer en faveur de la décentralisation de certaines tâches d'exécution très spécialisées vers des agences européennes de régulation. Le nombre total d'agences de la Communauté ou de l'Union s'élevait à 26 à la fin 2004. L'adoption d'un accord interinstitutionnel trilatéral dotant les agences européennes de régulation d'un cadre opérationnel sera un objectif majeur de la Commission en 2005.

Enfin, des progrès ont été enregistrés concernant les contrats et les conventions tripartites d'objectifs ciblés entre la Communauté, les États et les autorités régionales et locales, avec la signature de la première convention par la Commission, l'État italien et la région de Lombardie. Pour ce qui est des autres autorités centrales, régionales et locales concernées, la Commission pense qu'il serait souhaitable qu'elles fassent preuve d'un engagement plus ferme.

Contrôle de l'application du droit communautaire

Les nouveaux États membres se sont pleinement intégrés dans le système en ce qui concerne le contrôle de l'application du droit communautaire (notification en ligne des mesures nationales de transposition des directives, etc.). Une procédure a en outre été instaurée dans le but de contrôler et analyser l'impact global de l'élargissement.

Les problèmes rencontrés par les citoyens et les entreprises dans le cadre de l'application du droit communautaire ont été mieux pris en compte grâce à des initiatives telles que SOLVIT, le réseau de résolution des problèmes liés au marché intérieur. En 2005, la Commission lancera en outre un nouvel instrument basé sur les technologies Internet qu'elle a mis au point pour permettre aux citoyens et aux entreprises d'introduire plus aisément des plaintes concernant le non-respect du droit communautaire.

1.2. Action au niveau des institutions communautaires

En 2004, le Conseil et la présidence ont pris les devants en ce qui concerne un certain nombre de questions touchant à l'amélioration de la législation. L'initiative conjointe de janvier 2004 des États membres exerçant la présidence en 2004-2005 (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg et Royaume-Uni) et son actualisation de décembre 2004 (appuyée par la Finlande et l'Autriche, qui assureront la présidence en 2006) commandent des efforts particuliers concernant la réduction des formalités administratives, l'analyse d'impact, la simplification et la généralisation des autres formes de régulation (telles que l'autorégulation et la corégulation). Deux réalisations remarquables du Conseil sont l'adoption d'une liste de 15 priorités de simplification que la Commission est invitée à prendre en considération ainsi que le lancement de sa toute première analyse d'impact préalable à l'adoption de modifications substantielles (dans le cas de la proposition de directive sur les piles et les accumulateurs). On peut toutefois déplorer que, sur les 30 propositions de simplification avancées par la Commission, le Conseil n'en ait adopté que 10 et que de trop nombreuses modifications n'aient pas fait l'objet d'une analyse transparente.

La mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" a débuté en 2004 mais devrait prendre de l'ampleur. Le Parlement européen et le Conseil devraient adapter leurs méthodes de travail au plus vite dans le but d'accélérer l'adoption des propositions de simplification en suspens.

1.3. Mesures prises par les États membres

La charge réglementaire à laquelle sont confrontés les opérateurs européens est encore principalement due à la législation nationale. Des progrès supplémentaires s'imposent encore au niveau des États membres. La Commission se félicite toutefois des efforts déployés par les États membres en réaction aux recommandations de la Commission et du groupe Mandelkern. La plupart des États membres ont désormais lancé des initiatives visant à améliorer leur environnement réglementaire, mais le degré de mise en œuvre reste variable.

La Commission demande en particulier aux États membres de procéder à une consultation et à une analyse d'impact avant l'adoption des mesures législatives nationales transposant les instruments communautaires. Par analogie avec les obligations imposées aux institutions, la Commission souligne en outre la nécessité de faire ces démarches avant d'introduire des propositions de législation communautaire. Elle recommande enfin la mise au point d'indicateurs comparables, ou à tout le moins compatibles, sur la qualité réglementaire aux niveaux des États membres et de l'Union, dans le but de surveiller les progrès et de faciliter l'identification des bonnes pratiques.

2. APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE

La Commission a assumé ses obligations procédurales en matière de subsidiarité et de proportionnalité avec le plus grand sérieux. Les efforts déployés pour mener des consultations à grande échelle préalablement au dépôt de mesures législatives ont atteint un niveau record⁴. De plus, la diminution du nombre de règlements et de directives par rapport au nombre de décisions et de recommandations, aussi bien en chiffres absolus que relatifs, démontre à quel point la Commission s'attache à choisir l'instrument le plus léger⁵.

Dans un certain nombre de cas, cependant, il a été reproché à la Commission de ne pas aborder les principes en termes plus précis et elle a essuyé des critiques sur sa manière d'évaluer la charge pesant sur certaines parties prenantes⁶. Pour mieux expliquer les motifs permettant de conclure que ses propositions respectent ces principes et faciliter le contrôle du respect de celles-ci, la Commission a élaboré et mis à l'essai un nouveau logiciel permettant la rédaction d'exposés des motifs⁷. Cette application permettra de fournir, de manière méthodique, toutes les informations requises en rapport avec les principes. Ce logiciel sera utilisé par tous les services en 2005. Quant à l'évaluation de la charge, la Commission tient à souligner qu'il s'agit d'une problématique relativement complexe dans une Union aussi vaste et diversifiée. Il n'est pas toujours possible de formuler une prévision précise sur chaque conséquence potentielle et, lorsque c'est le cas, cela nécessite souvent beaucoup de temps et de moyens financiers. Le souhait d'exhaustivité pourrait se traduire par une paralysie législative, à un moment où l'Union doit relever des défis dans l'urgence. La Commission estime dès lors que le principe de l'analyse proportionnée devrait continuer à prévaloir. Cela étant dit, la Commission révisera, voire retirera, une proposition lorsque des éléments importants en ont été omis ou de manière à prendre en compte des développements significatifs postérieurs à son introduction.

Dans l'ensemble, le Parlement européen et le Conseil ont proposé assez peu d'amendements et de modifications visant explicitement la subsidiarité ou la proportionnalité. Cette interprétation consensuelle n'est pas surprenante, compte tenu du nombre record de consultations, mais également en raison du fait qu'un pourcentage très élevé de propositions de la Commission étaient en réalité des réponses à des demandes formulées par le Conseil européen, le Conseil et le Parlement européen.

⁴ Voir la sous-section 2.1.1 du document de travail des services de la Commission en annexe.

⁵ Voir l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission.

⁶ La section 3.2 du document de travail des services de la Commission présente des exemples de l'évolution en 2004 dans l'application des principes.

⁷ Voir la sous-section 2.1.4 du document de travail des services de la Commission.

Le Parlement a généralement motivé ses amendements, tandis que le Conseil, plus directif dans sa démarche, ne s'est guère plié à cet exercice. Lorsque les États membres ont exercé leur droit d'initiative en vue d'une coopération policière et judiciaire en matière pénale et ont formulé des propositions officielles, le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité a plus souvent été énoncé que démontré. Un examen du contenu des débats les plus marquants sur le sujet confirme des tendances bien établies. En règle générale, les amendements du Parlement préconisent des actions communautaires de plus grande envergure et font valoir la nécessité de recourir à des instruments plus efficaces pour garantir le succès de ces actions, tandis que les modifications apportées par le Conseil demandent au contraire de restreindre le champ d'application de l'action envisagée ou d'adopter un mode d'intervention plus léger. Dans la plupart des cas, les trois institutions sont finalement parvenues à s'accorder sur une interprétation commune de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Les institutions communautaires doivent rester conscientes du risque de transformer leurs négociations en grands marchandages. La subsidiarité et la proportionnalité en seraient les premières victimes, ce qui nuirait à la cohérence des politiques ainsi qu'à leur acceptation et à leur efficacité. Par ailleurs, ces principes ne peuvent servir de prétexte pour ignorer les compétences conférées à l'Union ou déformer les principes et règles fixés par les traités afin d'être en harmonie avec l'humeur politique du moment ou la sensibilité d'un dossier particulier. Dans une Union à 25, la délibération fondée sur des faits et des arguments valables s'avère plus importante que jamais.

En ce qui concerne le suivi politique du processus législatif de l'Union, le Comité des régions a reconnu, dans la grande majorité de ses avis, la légitimité de l'action de l'Union. À deux reprises pourtant, il a invité la Commission européenne à revoir le choix de ses instruments pour mieux se conformer au principe de proportionnalité. Ces recommandations ont débouché sur l'adoption d'une approche permettant une implication plus étroite des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de la législation communautaire. Le Comité des régions a par ailleurs annoncé son intention de systématiser son évaluation du respect du principe de subsidiarité au cours de l'année 2005 avec, d'une part, l'élaboration d'une grille d'évaluation de la subsidiarité annexée à ses avis et, d'autre part, la mise en place progressive d'un réseau des autorités locales et régionales en vue d'assurer la surveillance de la subsidiarité. De leur côté, la COSAC⁸ et certains parlements nationaux ont commencé l'examen de nouveaux modèles de surveillance de l'application du principe de subsidiarité, en vue de la future entrée en vigueur du traité constitutionnel⁹.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel en aval, le principe de subsidiarité a été évoqué à six reprises par la Cour européenne de justice. Aucun jugement n'a conclu à une mauvaise application des règles des traités en la matière.

La Commission se félicite de ces développements, car la vigilance est de mise dans tous les domaines, de manière à s'assurer que l'intervention de l'Union soit réellement nécessaire et qu'elle revête la forme la plus appropriée.

⁸ « Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne ».

⁹ Sur le nouveau cadre proposé par le traité constitutionnel en matière de subsidiarité, voir le document de travail des services de la Commission, sous-section 3.1.3.