



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 15 juin 2006
(OR. en)**

10558/06

COMPET 175

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 14 juin 2006

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Rapport de la Commission "Mieux légiférer 2005" conformément à
l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de
proportionnalité (13ème rapport)

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2006) 289 final.

p.j. : COM(2006) 289 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2006
COM(2006) 289 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

«MIEUX LÉGIFÉRER 2005»

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

(13ème rapport)

{SEC(2006) 737}

RAPPORT DE LA COMMISSION

«MIEUX LÉGIFÉRER 2005»

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

(13^{ème} rapport)

Le présent rapport constitue le 13^{ème} rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il couvre aussi les progrès réalisés dans l'amélioration de l'environnement réglementaire de l'Union européenne¹.

1. AMÉLIORER LA RÉGLEMENTATION

L'amélioration de l'environnement réglementaire est cruciale tant pour accroître la compétitivité, la croissance et l'emploi, que pour promouvoir un développement durable et une meilleure qualité de vie pour les citoyens européens. Elle nécessite des efforts conjoints de la part du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et des États membres.

Les principaux objectifs et actions en faveur d'une meilleure réglementation de la part des institutions européennes sont arrêtés dans deux documents: d'une part, le plan d'action de la Commission «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», révisé en mars 2005², et, d'autre part, l'accord interinstitutionnel (AII) «Mieux légiférer» conclu par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en décembre 2003³.

En 2005, l'intérêt porté à l'amélioration de la qualité de la réglementation a continué de croître. Diverses initiatives ont été lancées dans différentes enceintes, ce qui reflète l'importance accordée à cette question.

¹ 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 (voir le rapport précédent, COM(2005) 98). Certains éléments contribuant à améliorer l'environnement réglementaire sont passés en revue de manière plus détaillée dans le 3^{ème} rapport sur la gouvernance européenne (2004-2005) (disponible à l'adresse suivante: http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

² «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne» COM(2005) 97, mars 2005, ci-après dénommé «plan d'action». Cette communication met à jour et complète le plan d'action élaboré en 2002 («Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» 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).

³ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

1.1. Mesures prises par la Commission

En 2005, la nouvelle Commission s'est fixé pour objectif principal d'assurer une croissance plus forte et durable, d'une part, et de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, d'autre part. En annonçant un nouveau départ pour la «stratégie de Lisbonne»⁴, elle a insisté sur un certain nombre de mesures essentielles: créer des incitations pour les entreprises, réduire les coûts inutiles et éliminer les obstacles à la flexibilité et à l'innovation. Ces points ont de nouveau été soulignés dans la communication de mars 2005 intitulée «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne»⁵.

Depuis, conformément à son plan d'action révisé de mars 2005, la Commission a:

- approuvé les lignes directrices révisées concernant l'analyse d'impact⁶;
- adopté une communication sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation⁷;
- adopté une communication sur le résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur⁸;
- adopté une communication sur une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire⁹;
- lancé le groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation¹⁰.

Consultation des parties concernées

En 2005, le nombre de consultations a considérablement augmenté: il a été procédé à 187 communications non-législatives (+ 28 par rapport à 2004) et à 106 consultations sur Internet (+ 11) via le portail «Votre point de vue sur l'Europe». Globalement, les normes minimales applicables aux consultations publiques ont bien été respectées¹¹. L'expérience a montré que des améliorations sont encore possibles, notamment en ce qui concerne une indication globale de la manière dont les commentaires reçus ont été pris en compte dans une proposition (ou de la raison pour laquelle ils ont été ignorés) et la garantie que les commentaires reçus sont systématiquement publiés.

⁴ COM(2005) 24.

⁵ COM(2005) 97.

⁶ SEC(2005) 791. Voir http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm.

⁷ COM(2005) 518.

⁸ COM(2005) 462.

⁹ COM(2005) 535.

¹⁰ Ses deux réunions (en novembre et décembre) ont été essentiellement consacrées à l'amélioration de la réglementation dans les programmes nationaux de Lisbonne. Le groupe a reçu pour mandat de conseiller la Commission sur des questions générales liées à l'amélioration de la réglementation, mais aussi de servir d'intermédiaire efficace entre la Commission et les principales autorités publiques nationales pour améliorer la réglementation tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

¹¹ Ces normes ont été introduites en 2003 (COM(2002) 704, 11 décembre 2002).

Analyse d'impact

En 2005, la Commission a poursuivi l'amélioration de son cadre méthodologique pour évaluer l'impact potentiel de ses propositions¹² et elle a augmenté le nombre¹³ et la qualité¹⁴ des analyses d'impact qui ont accompagné ses initiatives les plus importantes. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que les différentes options stratégiques fassent l'objet d'un examen approfondi, et ce à un stade précoce du cycle d'élaboration des politiques dans le cadre d'un système renforcé d'appui et de contrôle de la qualité.

Obtention et utilisation d'expertise

2005 a vu le lancement opérationnel de SINAPSE (Scientific INformation for Policy Support in Europe), une interface nouvelle et puissante entre les experts et les responsables politiques (communautaires)¹⁵. Plus de 300 organisations scientifiques européennes et internationales se sont enregistrées en 2005. Cet instrument permettra d'améliorer encore la qualité, la transparence et l'efficacité de l'obtention d'expertise, conformément aux principes et aux normes fixés par la Commission dans sa communication de 2002 sur l'obtention d'expertise auprès d'experts externes et sur son utilisation¹⁶.

À la suite des engagements pris en juillet 2004 par le Président Barroso devant le Parlement européen, la Commission a pris des mesures importantes pour améliorer la transparence en ce qui concerne les groupes d'experts auxquels elle fait appel. En particulier, depuis octobre 2005, un registre permet au Parlement européen et à l'opinion publique dans son ensemble de disposer d'un certain nombre d'informations standard sur près de 1 200 groupes d'experts qui conseillent la Commission¹⁷.

Mise à jour et simplification de l'acquis communautaire

En octobre 2005, la Commission a inauguré une nouvelle phase de sa stratégie de simplification des règles existantes¹⁸, qui prévoit la poursuite et le renforcement du premier programme global de simplification lancé en février 2003¹⁹. Sur la base des contributions fournies par les États membres²⁰ et par les acteurs concernés²¹, la nouvelle stratégie propose un programme glissant sur trois ans qui sera régulièrement mis à jour. Le nombre de propositions de simplification présentées par la Commission augmentera sensiblement: le programme glissant prévoit l'abrogation, la codification, la refonte ou la modification de 222 actes juridiques (avec des répercussions importantes sur plus de 1 400 actes liés).

¹² Les lignes directrices internes de la Commission concernant l'analyse d'impact ont été révisées en juin 2005. Leur meilleure lisibilité et le cadre renforcé qu'elles prévoient pour l'analyse des impacts sur l'économie, l'environnement et la société ont été largement salués.

¹³ 77 analyses d'impact ont été effectuées en 2005 (29 en 2004).

¹⁴ Les résultats de l'étude indépendante qui sera lancée en 2006 fourniront des données plus détaillées sur la qualité globale des analyses d'impact réalisées par la Commission et sur son évolution.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=FR.

¹⁶ COM(2002) 713, 11 décembre 2002.

¹⁷ Accès au registre: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=FR.

¹⁸ COM(2005) 535.

¹⁹ COM(2003) 71.

²⁰ Y compris les priorités de simplification identifiées par le Conseil en novembre 2004.

²¹ Le 1^{er} juin 2005, la Commission a lancé une consultation publique sur Internet intitulée «Dix minutes pour améliorer l'environnement des entreprises dans l'UE» (<http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch?form=418&lang=FR>).

Estimation des coûts administratifs

En 2005, la Commission a testé, validé et présenté une méthode d'estimation des coûts administratifs imposés par la réglementation communautaire²². Elle est aussi parvenue à la conclusion qu'une approche commune au niveau de l'UE était possible et apporterait une plus-value évidente.

La Commission a annoncé l'insertion de cette méthode dans ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact et l'évaluation²³. Elle a entrepris d'examiner si la méthode commune de l'UE pouvait être utilisée pour évaluer la charge administrative cumulée au niveau sectoriel²⁴. Elle a aussi annoncé son intention de l'affiner encore, avec l'aide du groupe d'experts nationaux de haut niveau pour l'amélioration de la réglementation.

Choix des instruments

Dans son plan d'action révisé de 2005, la Commission a rappelé la nécessité de porter une plus grande attention au choix des instruments utilisés pour poursuivre les objectifs du traité et mettre en œuvre les politiques communautaires. Les responsables politiques devraient toujours s'efforcer d'examiner une série d'options législatives et non-législatives susceptibles de permettre d'atteindre ces objectifs. Afin d'accroître la prise de conscience et de contribuer à la mise en place d'un environnement plus propice à l'utilisation d'instruments réglementaires alternatifs, la Commission a commencé à dresser un inventaire des cas existants d'autorégulation et de corégulation communautaire. Le Comité économique et social européen et la Commission ont examiné comment mettre en commun le savoir-faire opérationnel dans ce domaine, faciliter l'échange d'informations et identifier les meilleures pratiques. Ils ont décidé de lancer une nouvelle base de données en 2006.

Tout en insistant sur le potentiel offert par d'autres formes de régulation, l'approche de la Commission reconnaît aussi que, dans de nombreux cas, la réglementation reste le moyen le plus facile de réaliser les objectifs de l'UE. C'est aussi ce que l'Observatoire du Marché unique du Comité économique et social européen a souligné.

²² Communication sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation (COM(2005) 518, accompagnée du document de travail des services de la Commission SEC(2005) 1329 *Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April–September 2005)*).

²³ La communication précisait que la mise en œuvre et l'utilisation effectives de la méthode seraient «sujettes (a) au principe de l'analyse proportionnée, la Commission restant chargée d'apprécier les coûts de ses propositions; (b) à la disponibilité de données suffisantes, fiables et représentatives, compatibles avec la méthode commune de l'UE; et (c) à l'existence de ressources humaines et financières suffisantes».

²⁴ Dans le rapport d'activité annuel sur la stratégie de Lisbonne adopté en janvier 2006, la Commission a confirmé cet examen en annonçant le lancement d'«un important exercice destiné à mesurer les coûts administratifs découlant des réglementations communautaires (ou de la manière dont elles ont été mises en œuvre) dans des domaines spécifiques, dans le cadre des travaux en cours en matière de simplification de la législation, en accordant une attention particulière aux PME» (COM(2006) 30, 25 janvier 2006).

Contrôle de l'application du droit communautaire

La responsabilité première de l'application de la législation communautaire incombe aux administrations (et juridictions) nationales dans les États membres. Le rôle de la Commission consiste à veiller à ce que cette législation soit transposée et appliquée dans les meilleurs délais et correctement.

La surveillance de l'état d'avancement de la transposition et la vérification de la conformité dépendent principalement de la publication de tableaux de concordance standard²⁵, du recours systématique à la notification électronique pour signaler les mesures transposées, de l'identification précoce des problèmes potentiels et de l'assistance technique nécessaire, ainsi que de l'émission de rappels. En 2005, les nouveaux États membres ont été pleinement intégrés dans le processus de suivi normal. Leurs performances sont relativement bonnes en ce qui concerne la notification des mesures nationales de transposition des directives. Les progrès en matière d'utilisation des tableaux de concordance sont en revanche plus limités. Dans ses propositions de directives, la Commission inclut systématiquement une disposition imposant aux États membres de fournir ces tableaux, mais cette disposition n'est pas toujours acceptée par le Conseil.

La gestion des plaintes et des infractions, autre élément important pour garantir la bonne application du droit communautaire, a été améliorée à différents niveaux. Le recours à des mesures moins formelles a aussi progressé en 2005.

Examen et retrait de propositions en suspens

Le plan d'action révisé de mars 2005 prévoit l'examen des propositions législatives pendantes pour ce qui est de leur pertinence générale et de leur impact sur la compétitivité²⁶. L'ensemble des propositions transmises au législateur avant le 1^{er} janvier 2004 ont été examinées (183 propositions). Cette initiative constituait une innovation dans la mesure où elle sortait du cadre d'un exercice technique (le retrait normal des propositions qui ne sont plus d'actualité).

En septembre 2005, la Commission a annoncé son intention de retirer 68 propositions²⁷. Il a été constaté qu'elles n'étaient pas cohérentes par rapport aux objectifs de Lisbonne, qu'elles ne répondaient pas aux exigences en matière d'amélioration de la législation, qu'elles avaient peu de chance d'être adoptées ou qu'elles étaient devenues obsolètes pour des raisons objectives. Après avoir permis au Parlement et au Conseil de faire connaître leur point de vue et après avoir examiné leurs observations, la Commission a formellement retiré ses propositions en publiant leur liste en 2006 au Journal officiel.

²⁵ Les tableaux de concordance indiquent quelle mesure nationale transpose quelle disposition de la directive.

²⁶ COM(2005) 97.

²⁷ COM(2005) 462.

1.2. Mesures prises par le Parlement européen, le Conseil, le Comité des régions et le Comité économique et social européen

En 2005, le Parlement européen a commencé à élaborer plusieurs rapports, la plupart devant être adoptés en 2006, examinant divers aspects de l'amélioration de la législation. Le Conseil et sa présidence se sont aussi efforcés d'entretenir la dynamique entourant la question de l'amélioration de la législation²⁸. Le Comité des régions et le Comité économique et social européen ont également pris une part active au débat.

Un certain nombre de développements prometteurs ont été enregistrés en ce qui concerne les analyses d'impact. Le Parlement européen a réalisé une première analyse d'impact des modifications apportées à une proposition de la Commission, de même que le Conseil, sous la forme d'un projet pilote. Le défi consistera maintenant à passer d'une phase d'essai à une application à plus grande échelle. Une avancée notable mérite d'être signalée, à savoir l'accord interinstitutionnel de novembre 2005 sur une «approche commune pour une évaluation d'impact», qui fixe certaines règles élémentaires pour le traitement interinstitutionnel de l'analyse d'impact dans le cadre du processus législatif. Cette «approche commune» peut être considérée comme la première étape dans l'élaboration de la méthode commune pour l'analyse d'impact, prévue dans l'accord interinstitutionnel (AII) «Mieux légiférer».

Les autres institutions doivent agir davantage. Par exemple, la Commission aimerait que les États membres s'engagent à procéder à des analyses d'impact des propositions qu'ils soumettent dans le domaine de la coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles («troisième» pilier). Dans ce domaine, la Commission et les États membres partagent le droit d'initiative. Alors que la Commission analyse l'impact possible de ses propositions au titre du troisième pilier, les États membres ne le font pas. Dans de nombreux cas, leurs propositions ne contiennent pas non plus d'exposé des motifs en bonne et due forme.

L'engagement ferme pris par les ministres réunis au sein du Conseil de fournir, sur demande et d'une manière proportionnée, les informations nécessaires à la réalisation des évaluations concernant les charges administratives imposées par l'UE constitue une avancée dont il y a lieu de se féliciter²⁹. Le Conseil n'a toutefois pas répondu à l'invitation du Conseil européen de mars 2005, qui lui demandait de rechercher un accord avec la Commission sur une méthodologie commune³⁰.

La mise en œuvre des dispositions de l'AII sur la simplification et la coordination de la programmation législative a été, en comparaison, relativement limitée. Ni le Parlement ni le Conseil n'ont modifié leurs méthodes de travail pour l'adoption des propositions de simplification³¹. Dans la mesure où il s'agit là d'un élément essentiel pour la réussite de tout programme de simplification, la Commission espère que le législateur traitera les propositions de simplification avec diligence. L'amélioration de la coordination des calendriers législatifs annuels des trois institutions s'est révélé difficile en raison de l'absence d'engagement de la part du Conseil.

²⁸ En novembre 2005, les présidences britannique, autrichienne et finlandaise ont présenté un document de travail intitulé «Advancing Better Regulation in Europe» (document du Conseil 15140/05, 29 novembre 2005).

²⁹ *Réduction des charges administratives des entreprises*, Conclusions du Conseil Affaires économiques et sociales (8 novembre 2005), 13678/05.

³⁰ Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

³¹ Le délai avait été fixé à 6 mois au maximum après l'entrée en vigueur de l'accord, c'est-à-dire fin juin 2004.

1.3. Mesures prises par les États membres

La charge réglementaire à laquelle sont confrontés les opérateurs européens est principalement imputable à la législation nationale en raison de son importance relative par rapport à la législation de l'Union européenne. Par ailleurs, les États membres ont un rôle crucial à jouer dans la réalisation de l'objectif consistant à mieux légiférer, dans la mesure où ils sont responsables de l'application et, dans le cas des directives, de la transposition de la législation communautaire au niveau national. Les progrès dans l'amélioration de la législation dépendent donc largement de leurs efforts.

La Commission a proposé que l'amélioration de la législation soit prise en considération dans les programmes nationaux de Lisbonne et elle a recommandé que les États membres fassent rapport sur leurs activités actuelles et sur les mesures qu'ils entendent prendre. Cet aspect est couvert dans le rapport d'activité annuel de la Commission sur la croissance et l'emploi de janvier 2006.

La Commission invite en particulier les États membres qui n'ont pas de stratégie pour l'amélioration de la législation à évaluer l'impact de leurs propositions législatives, à consulter systématiquement les parties concernées, à mettre en place un programme de simplification de la législation et à élaborer une méthodologie pour la mesure des coûts administratifs.

2. APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE

La Commission a fait un effort particulier pour expliquer comment les mesures qu'elle propose respectent ces deux principes. L'introduction d'un nouveau système de rédaction de l'exposé des motifs qui accompagne chaque proposition législative a conduit à une justification plus détaillée et systématique de la nécessité d'agir au niveau communautaire.

Le Parlement européen et le Conseil ont proposé assez peu d'amendements et de modifications visant explicitement la subsidiarité ou la proportionnalité. L'interprétation consensuelle de ces principes n'est pas surprenante, compte tenu du nombre record de consultations³², mais également en raison du fait qu'un pourcentage très élevé des propositions de la Commission étaient en réalité des réponses à des demandes formulées par le Conseil européen, le Conseil et le Parlement européen. Des divergences sont apparues dans quelques cas³³, mais les trois institutions ont finalement réussi à s'entendre pratiquement à chaque fois sur une interprétation commune de la subsidiarité et de la proportionnalité.

La grande majorité des avis du Comité des régions ne critiquaient pas les propositions de la Commission pour des motifs liés à la subsidiarité. Dans un cas, le Comité a estimé que la proposition ne respectait pas pleinement ce principe³⁴. La Commission a depuis décidé de retirer cette proposition.

³² Voir l'annexe 2 du document de travail des services de la Commission, joint en annexe.

³³ Voir la partie 3.2 du document de travail des services de la Commission, joint en annexe.

³⁴ Voir la partie 3.3.1 du document de travail des services de la Commission, joint en annexe.

De son côté, la COSAC³⁵ a organisé un projet pilote pour tester le mécanisme d'alerte rapide concernant le respect du principe de subsidiarité sur un ensemble de propositions formulées par la Commission en 2004. Vingt chambres parlementaires nationales ont considéré que la Commission n'avait pas justifié ses propositions de manière adéquate au regard du principe de subsidiarité. Quatorze ont conclu qu'au moins un élément de l'ensemble contrevenait au principe de subsidiarité. Certaines de ces critiques étaient partagées par le Parlement européen. Toutefois, certains commentaires reposaient sur des arguments qui n'avaient aucun lien avec la subsidiarité, ce qui démontre la nécessité de parvenir à une compréhension commune de l'interprétation à donner au principe de subsidiarité, ainsi que la nécessité pour la Commission de redoubler d'efforts pour justifier ses propositions de manière explicite et détaillée en termes de subsidiarité.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel en aval, le principe de subsidiarité a été évoqué dans 4 arrêts ou ordonnances rendus par la Cour européenne de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes en 2005. Il n'a été conclu dans aucun cas que ce principe n'avait pas été respecté. Le principe de proportionnalité a aussi été analysé dans plusieurs arrêts, qui ont conduit la Cour européenne de justice à conclure que certaines obligations n'étaient pas nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans une directive contestée.

Enfin, les futurs arrangements institutionnels concernant le suivi et le contrôle de l'application de la subsidiarité ont été examinés au cours de la «période de réflexion, d'explication et de débat» voulue par le Conseil européen du 16 juin 2005, après le résultat négatif des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel. En novembre 2005, la présidence du Conseil et les Pays-Bas ont organisé conjointement une conférence intitulée «Partager le pouvoir en Europe», qui visait principalement à trouver des moyens pour améliorer le suivi et le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Le débat a principalement porté sur la contribution possible des parlements nationaux sur la base des traités et protocoles existants. Une conférence de suivi sera organisée en avril 2006 par la présidence du Conseil.

³⁵ «Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne».