

Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2005/2055(INI)
Procédure terminée	
Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel	
Sujet	
8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie	
8.50.02 Simplification, consolidation, codification de la législation	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	JURI Affaires juridiques		24/11/2004
		PPE-DE DOORN Bert	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires		04/07/2005
		PSE VAN DEN BURG Ieke	
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Affaires économiques et financières ECOFIN	2698	06/12/2005
	Transports, télécommunications et énergie	2695	01/12/2005
	Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace)	2694	28/11/2005
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Service juridique		

Evénements clés			
21/03/2005	Publication du document de base non-législatif	COM(2005)0098	Résumé
14/04/2005	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
28/11/2005	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
01/12/2005	Débat au Conseil	2695	Résumé
06/12/2005	Débat au Conseil	2698	Résumé
21/03/2006	Vote en commission		Résumé

23/03/2006	Dépôt du rapport de la commission	A6-0082/2006	
04/04/2006	Débat en plénière		
16/05/2006	Résultat du vote au parlement		
16/05/2006	Décision du Parlement	T6-0203/2006	Résumé
16/05/2006	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2005/2055(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	JURI/6/27497

Portail de documentation

Document de base non législatif		COM(2005)0098	21/03/2005	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE357.866	12/01/2006	EP	
Avis de la commission	ECON	PE362.858	23/02/2006	EP	
Amendements déposés en commission		PE370.313	08/03/2006	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0082/2006	23/03/2006	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0203/2006	16/05/2006	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2006)2902	22/06/2006	EC	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2006)3065-3	01/08/2006	EC	

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel

OBJECTIF : présentation du Rapport de la Commission européenne « Mieux légiférer 2004 ».

CONTENU : 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. Depuis 1995, ce rapport porte également sur les actions visant à améliorer la qualité et l'accessibilité de la législation. Le présent rapport est le 12^e du genre. Il dresse le bilan de l'année 2004 et s'articule autour des points suivants :

1) Amélioration de la réglementation : il s'agit d'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. Elle nécessite des efforts conjoints du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et des États membres. La mise en place d'une nouvelle Commission devrait permettre de consolider les efforts entrepris, mais aussi de définir des actions complémentaires sur la base de l'expérience acquise au cours des trois dernières années. Si les performances ont été variables, les parties concernées ont toutes marqué un intérêt grandissant pour les actions en faveur de la qualité réglementaire. La Commission estime donc que la question d'une rationalisation des structures et des procédures doit être abordée dès que possible.

- Consultation des parties concernées : en 2004, le nombre de consultations a considérablement augmenté. La Commission doit faire des efforts supplémentaires sur le plan du retour d'informations aux répondants et, dans une moindre mesure, de la transparence. Une vigilance s'impose également pour veiller à ce que toutes les composantes de la société soient associées à la phase de consultation.

- Analyse d'impact : 29 analyses d'impact ont été clôturées en 2004 (contre 21 en 2003). Ces 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. 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, celle-ci a été systématisée grâce au sixième programme-cadre de R&D. 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 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 Commission a poursuivi activement son programme glissant de simplification et envisage 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. L'accessibilité aux documents a été nettement améliorée en 2004. En revanche, la réduction du volume de la législation communautaire (codification et suppression de la législation caduque) reste un point relativement faible.

- 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. Elle a continué à plaider en faveur de la décentralisation de certaines tâches d'exécution très spécialisées vers des agences européennes de régulation. 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.

- 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. Une procédure a 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 un nouvel instrument basé sur Internet pour permettre d'introduire plus aisément des plaintes concernant le non-respect du droit communautaire.

2) 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 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. Elle recommande aussi 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.

3) Application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : les efforts de la Commission pour mener des consultations à grande échelle préalablement au dépôt de mesures législatives ont atteint un niveau record. 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 que la Commission s'attache à choisir l'instrument le plus léger. Dans un certain nombre de cas, cependant, la Commission s'est vue reprocher de ne pas aborder les principes en termes plus précis et a été critiquée sur sa manière d'évaluer la charge pesant sur certaines parties prenantes. Pour mieux expliquer ses propositions, la Commission a élaboré un nouveau logiciel permettant la rédaction d'exposés des motifs. 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. 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.

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. 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. 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. 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.

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel

À l'issue d'un débat d'orientation sur les progrès accomplis dans le cadre de l'initiative relative à l'amélioration de la réglementation, le Conseil a adopté des conclusions soulignant que l'amélioration du cadre réglementaire dans l'Union européenne, au niveau de la Communauté comme des États membres, est indispensable pour engendrer la croissance et créer des emplois.

- Simplification de la législation : le Conseil réaffirme l'importance de simplifier le cadre réglementaire, y compris du programme glissant qui comporte des propositions législatives pour les 15 priorités du Conseil en matière de simplification adoptées en novembre 2004. Il se félicite de l'approche fondée sur une évaluation sectorielle continue et approfondie et invite la Commission à adopter des propositions dans le cadre du programme glissant de simplification conformément au calendrier établi dans la communication ; il s'engage à accorder un caractère prioritaire à l'avancement de telles propositions de simplification.

Le Conseil reconnaît que, dans certains cas, à des fins de clarté juridique et aux fins du bon fonctionnement du marché intérieur, un règlement puisse être plus approprié qu'une directive, mais que la décision relative au choix de l'instrument juridique doit être prise au cas par cas, en tenant pleinement compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il estime également que la nouvelle approche de l'harmonisation technique et l'élaboration de normes européennes sont des instruments efficaces permettant de simplifier la législation de l'UE. Il insiste enfin sur l'importance que des textes juridiques compréhensibles revêtent pour les citoyens et les entreprises et le rôle que la codification pourrait jouer à cet égard. D'une manière générale, la qualité rédactionnelle doit être améliorée tout au long du processus législatif.

- Examen des propositions législatives en instance : le Conseil se félicite que la Commission ait pris l'initiative d'un tel examen et l'invite à

continuer de suivre les propositions en suspens pour examiner leur incidence, notamment économique, sociale et environnementale, aux fins de leur modification, de leur remplacement ou de leur retrait s'il y a lieu.

- Analyse d'impact : le Conseil accueille favorablement les nouvelles lignes directrices de la Commission relatives à l'analyse d'impact qui couvrent les trois piliers du développement durable, y compris le renforcement du volet "compétitivité" et une méthode d'évaluation des coûts administratifs. Tout en tenant pleinement compte du principe de subsidiarité, la Commission est invitée à examiner un éventail d'options susceptibles de contribuer à réaliser les objectifs fixés dans une proposition, y compris des options non législatives ou la poursuite du processus d'harmonisation, selon qu'il convient.

Le Conseil réaffirme l'importance de la transparence dans l'élaboration des politiques et de la consultation des parties prenantes de manière efficace et en temps utile, et se félicite de l'intention d'étendre le recours à des groupes sectoriels à d'autres secteurs, en s'inspirant notamment de l'initiative CARS21. Il souligne l'importance de l'action menée par les États membres pour améliorer le cadre réglementaire au niveau national, afin d'engendrer la croissance et créer des emplois et les invite à poursuivre leurs efforts, y compris au moyen de la consultation directe des parties prenantes, de la simplification de la législation, du recours à l'analyse d'impact et de la transposition effective de la législation communautaire.

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel

Le Conseil a discuté des travaux à venir en matière de réforme réglementaire sur la base d'un document de travail intitulé "Advancing Better Regulation in Europe", élaboré par la présidence britannique actuelle et les futures présidences autrichienne et finlandaise.

L'objectif de cette initiative est d'apporter à l'environnement réglementaire en Europe des améliorations qui favorisent la productivité des États membres et stimulent la croissance et l'emploi. Le document de travail propose de faire progresser les travaux dans les domaines qui suivent:

- analyses d'impact;
- simplification et examen de la législation;
- allègement de la charge administrative pesant sur les entreprises;
- exécution fondée sur les risques;
- consultation des parties prenantes;
- substituts à la réglementation;
- coopération internationale en matière réglementaire.

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel

Dans le cadre de l'amélioration de la législation, le Conseil a tenu un débat d'orientation sur les effets du train de mesures de libéralisation du secteur de l'énergie, à la suite des discussions sur la politique énergétique européenne qui ont eu lieu lors de la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement qui s'est tenue à Hampton Court le 27 octobre. La Commission a présenté une communication portant sur la mise en œuvre du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, ainsi qu'un document d'analyse sur les premiers résultats d'une enquête sectorielle, qui ont fourni les éléments nécessaires au débat des ministres.

Le Conseil a également tenu un débat d'orientation sur la base d'un questionnaire, élaboré par la présidence sur la mise en œuvre du cadre réglementaire pour les marchés des télécommunications et les incidences futures de la gestion du spectre radioélectrique.

À la suite de cet échange de vues constructif au sein du Conseil, la présidence a tiré les conclusions suivantes:

- les délégations sont convenues que le cadre réglementaire pour les communications électroniques est une mesure législative européenne importante, qui joue un rôle essentiel dans la création de marchés ouverts et compétitifs dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et, dès lors, pour la réalisation du programme de Lisbonne.

- Dans l'état actuel des choses, les délégations ont noté qu'il était nécessaire de déployer davantage d'efforts pour améliorer la mise en œuvre du cadre existant, tout en admettant que cela n'est pas aisé pour les nouveaux États membres, pour lesquels cette mise en œuvre représente une tâche plus complexe.

- Les délégations ont également été d'accord pour estimer que l'examen du cadre réglementaire pour les communications électroniques et la recommandation sur les marchés pertinents sont une priorité pour 2006, bien qu'il existe des divergences de vues sur l'ampleur que l'examen doit revêtir. Plusieurs délégations ont indiqué qu'il fallait veiller à ce que la réglementation soit en phase avec l'évolution des marchés et des techniques. Les délégations se sont félicitées du lancement d'une consultation publique par la Commission.

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12ème rapport annuel

La commission a adopté le rapport d'initiative de Bert DOORN (PPE-DE, NL), rédigé en réponse au 12^e rapport annuel (2004) de la Commission sur «Mieux légiférer». Notant que «parmi les citoyens et les entreprises de l'UE, l'image de la législation européenne laisse fortement à désirer», le rapport estime que l'instauration d'un environnement réglementaire transparent, clair, efficace et de qualité élevée devrait être un objectif prioritaire pour la politique de l'Union européenne. Un cadre réglementaire amélioré contribuerait à la compétitivité des entreprises, à la croissance commerciale et à la création d'emplois, et donc à la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

Les membres préconisent une législation «fondée sur des principes et mettant l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité». L'instrument d'évaluation de l'impact a joué un rôle majeur dans ce processus et doit être appliqué de manière uniforme par la Commission. Les orientations publiées par cette dernière en juin 2005 doivent être mises en œuvre sans délai dans toutes les directions générales. Le rapport demande que la qualité des analyses d'impact fasse l'objet d'un contrôle indépendant et déclare que le Parlement n'examinera aucune

proposition non accompagnée d'une analyse d'impact contrôlée et approuvée de manière indépendante. La commission appelle la Commission à mettre en œuvre le plus rapidement possible la méthode qu'elle a développée pour la quantification des contraintes administratives dans le cadre d'une analyse d'impact au niveau européen.

Relevant que la mise en œuvre de la législation passe par la procédure de comitologie, les membres estiment que cette législation doit elle aussi faire l'objet d'une évaluation de son impact. Ils proposent un accord interinstitutionnel qui traite des différentes procédures législatives et de la participation du Parlement européen à chacune d'elles et reconnaisse notamment le Parlement en tant que colégislateur placé sur un pied d'égalité pour ce qui est du suivi des décisions relevant de la comitologie. Le Parlement doit avoir le droit de recouvrer son pouvoir de légiférer afin de soumettre la législation adoptée en comitologie à son approbation si une analyse d'impact en fait apparaître la nécessité. Le Conseil et la Commission sont invités à garantir ce droit avant le 1^{er} avril 2008.

Le rapport ajoute que le Parlement et le Conseil doivent modifier de manière significative les propositions de la Commission qui font l'objet d'une analyse d'impact en utilisant la même méthodologie qu'elle. En ce qui concerne le contrôle, les membres souhaitent que la Commission fasse rapport au Parlement, trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur des nouveaux textes législatifs, sur l'impact concret de la législation, en se focalisant en particulier sur la question de savoir si la législation a permis d'atteindre l'objectif initial et comment elle est appliquée en pratique. Ils soulignent aussi la nécessité, pour le Parlement et notamment le rapporteur responsable, de jouer un rôle plus actif dans le contrôle de l'application de la législation européenne dans les États membres, le rapporteur devant pouvoir utiliser à cette fin les réseaux existants entre le Parlement européen et les parlements nationaux et/ou régionaux.

Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité. 12^{ème} rapport annuel

En adoptant le rapport d'initiative de Bert DOORN (PPE-DE, NL), le Parlement européen souligne que toute législation communautaire adoptée doit respecter pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il préconise une législation mettant l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité et recommande que le programme "Mieux légiférer" soit expérimenté dans certains domaines puis soigneusement évalué avant d'être appliqué plus largement.

Le rapport prône des analyses d'impact appliquées de façon uniforme, seul moyen de parvenir à une nette amélioration de l'activité législative en Europe. Ainsi, toute proposition législative doit être accompagnée d'une analyse d'impact, définie comme un résumé clair et succinct des conséquences sur les aspects sociaux, économiques et environnementaux d'une proposition, et une description des alternatives politiques qui s'offrent au pouvoir législatif en la matière. La Commission est invitée à prendre en compte de manière plus précise et conformément à des orientations bien définies, les conséquences de l'absence de législation du point de vue des avantages perdus, en ce qui concerne notamment la santé, la prospérité et la durabilité.

Les députés signalent toutefois que ces analyses d'impact ne peuvent se substituer au débat politique sur les avantages et les inconvénients des textes législatifs. Le rapport précise également que le Parlement européen ne prendra en considération aucune proposition qui ne serait pas accompagnée d'une évaluation d'impact contrôlée d'une manière indépendante.

Les députés souhaitent que l'initiative "mieux légiférer" adopte une approche globale, associant pleinement le Parlement, le Conseil et la Commission ainsi que les États membres, et comportant la consultation de toutes les parties prenantes afin d'associer les citoyens. Dans le contexte de la préparation de la législation et de l'analyse d'impact, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs réactions en temps utile.

Constatant que les dispositions législatives d'exécution sont souvent adoptées par le biais de la procédure de comitologie, les députés estiment que ces dispositions législatives doivent respecter les mêmes exigences de qualité que la législation appliquée et plaident, par conséquent, pour qu'elles fassent l'objet d'analyses d'impact dès que le savoir-faire et les instruments nécessaires existeront. La Commission est en outre invitée à faire rapport au Parlement, trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur des nouveaux textes législatifs, sur l'impact concret de la législation.

Rappelant que le Parlement et le Conseil peuvent également soumettre à une analyse d'impact les modifications notables qu'ils apportent à des propositions de la Commission, les députés soulignent que ces analyses d'impact n'ont de sens que si l'on utilise la même méthode que dans le cas de la Commission. Ils engagent le Conseil et la Commission à mettre en place rapidement, dans le cadre d'une consultation interinstitutionnelle, une méthode et une procédure communautaires pour la mise en œuvre des analyses d'impact dans le cadre du processus politique européen, et à parvenir d'ici septembre 2006 à des accords concrets.

La mise en œuvre correcte de la législation européenne participe également de cette stratégie du "mieux légiférer". C'est pourquoi le Parlement européen, et notamment le rapporteur responsable d'un texte législatif donné, doivent, selon le rapport, être associés plus étroitement à l'application de la législation européenne.