

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0355/2008

17.9.2008

RAPPORT

sur "Mieux légiférer 2006" conformément à l'article 9 du Protocole sur
l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité
(2008/2045(INI))

Commission des affaires juridiques

Rapporteur: Manuel Medina Ortega

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES	9
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	12

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur "Mieux légiférer 2006" conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2008/2045(INI))

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 4 septembre 2007 intitulée "Mieux légiférer 2005" : application des principes de subsidiarité et de proportionnalité – (13^{ème} rapport)¹ (COM(2006)0289),
- vu sa résolution du 4 septembre 2007 sur un examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne²,
- vu sa résolution du 4 septembre 2007 sur la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire³,
- vu sa résolution du 4 septembre 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants⁴,
- vu le rapport de la Commission intitulé "Mieux légiférer 2006" conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité – (14^{ème} rapport) (COM(2007)0286),
- vu la communication de la Commission intitulée "Deuxième examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne" (COM(2008)0032),
- vu le document de travail de la Commission intitulé "Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire" (COM(2008)0033),
- vu la communication de la Commission intitulée "Actions rapides 2008 pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne" (COM(2008)0141),
- vu le document de travail de la Commission intitulé "Alléger les charges administratives dans l'Union européenne – Rapport d'étape 2007 et perspectives 2008" (COM(2008)0035),
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires juridiques et l'avis de la commission des affaires économiques et monétaires (A6-0355/2008),

A. considérant que le cadre réglementaire de l'Union européenne doit s'inspirer de critères de

¹ JO C 187 E du 24.7.2008, p. 67.

² JO C 187 E du 24.7.2008, p. 60.

³ JO C 187 E du 24.7.2008, p. 72.

⁴ JO C 187 E du 24.7.2008, p. 75.

clarté et d'efficacité,

- B. considérant que l'amélioration des procédures normatives peut contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union,
- C. considérant que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont les principes clés du droit primaire et que, dans la mesure où la Communauté ne détient pas la compétence législative exclusive, ces principes doivent absolument être respectés,
- D. considérant que l'application correcte des principes de subsidiarité et de proportionnalité contribue, de manière fondamentale, à consolider l'autorité et l'efficacité de la législation communautaire et à assurer un processus décisionnel plus proche des citoyens et, partant, une plus grande acceptation de l'Union par la population, et que ces principes sont indispensables pour légitimer le bien-fondé et la portée de l'action communautaire, dans la mesure où ils permettent que les États membres exercent leur propre compétence législative, dans un esprit de collaboration entre les différents niveaux de gouvernance et, partant, de renforcer la sécurité juridique,
- E. considérant que le développement de la réglementation communautaire est soumis aujourd'hui à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui nécessitent l'établissement de procédures de coordination avec les autorités nationales législatives, exécutives et judiciaires pour garantir tant la nécessité que la légalité de l'action de l'Union européenne,
- F. considérant que la Commission insiste sur une série d'aspects importants destinés à améliorer la réglementation de l'Union, comme les évaluations d'incidence, la réduction des coûts administratifs et des obstacles inutiles ainsi que la simplification, l'amélioration et la mise à jour des normes en vigueur,
- G. considérant que la Commission accorde de l'importance à cet égard, à l'établissement d'un dialogue ouvert avec les interlocuteurs sociaux et avec les législateurs nationaux,
- H. considérant que dans son "Premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire" (COM(2006)0690), la Commission a annoncé quelque 50 initiatives de codification pour 2006 et que seules 36 ont été transmises effectivement au Parlement, et que, d'autre part, 200 initiatives de codification ont été annoncées pour 2007 et que seules 21 ont été présentées au législateur,
- I. considérant que, dans son programme glissant de simplification annexé à son "Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire" précité, la Commission considère comme équivalentes la révision et la refonte des actes en vigueur dans certaines matières (efficacité énergétique des bâtiments, aviation civile, etc.),
- J. considérant que la Commission s'est engagée à présenter un programme d'action destiné à réduire d'ici à 2012, de 25%, les charges administratives qui pèsent sur les entreprises dans l'UE, et qu'elle a, à cette fin, proposé une série d'actions rapides liées à différents secteurs législatifs,

1. appuie l'objectif de la Commission visant à améliorer la qualité de la législation communautaire et à réduire la charge législative, y compris par la suppression des textes législatifs qui sont inutiles, entravent la croissance et inhibent l'innovation; souligne que des efforts accrus doivent être consentis dans plusieurs domaines en sorte que la législation relative au marché intérieur produise des avantages économiques maximaux;
2. se déclare en faveur d'une législation fondée sur des principes et entend que la qualité prime la quantité; est d'avis que le débat sur le thème "mieux légiférer" offre une bonne occasion d'envisager l'activité législative comme un processus conçu pour atteindre des objectifs clairement définis par une amélioration des textes législatifs communautaires au service de la croissance et de l'emploi, ainsi que par l'association et la participation de toutes les parties prenantes à toutes les phases du processus, de la préparation à la mise en œuvre;
3. souligne l'importance des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre des efforts réalisés en vue de mieux légiférer et de réduire les charges bureaucratiques inutiles pour les États membres et les parties intéressées, mais aussi pour assurer une plus large compréhension, parmi les citoyens de l'UE, des mesures qui, selon ces deux principes, ne peuvent être prises qu'au niveau communautaire;
4. soutient les efforts déployés par la Commission pour réaliser la simplification de l'acquis communautaire;
5. accueille favorablement l'amélioration des procédures de consultation des parties intéressées réalisées par la Commission en vue d'élaborer ses propositions législatives et prend note des réactions généralement positives des intéressés lors l'évaluation de la façon dont la Commission encourage leur participation;
6. déplore qu'en dépit de l'amélioration de ses procédures, la Commission continue d'élaborer des documents divers liés à la simplification et à "Mieux légiférer" qui comportent des listes divergentes d'initiatives de simplification, ce qui empêche d'avoir une vue d'ensemble de sa stratégie; insiste sur le fait qu'il faut éviter la prolifération de ces documents; demande à la Commission de préparer un document annuel unique; souligne que des évaluations politiques et une bonne coopération sont nécessaires au niveau de l'Union européenne, en particulier grâce aux efforts du Parlement, du Conseil et de la Commission;
7. considère que des évaluations d'incidence objectives sont un outil important pour évaluer les propositions de la Commission et demande dès lors un contrôle extérieur indépendant de la conduite des évaluations d'incidence;
8. estime que les consultations et les évaluations d'impact sont indispensables pour une meilleure rédaction de la législation communautaire et qu'elles ne doivent ni alourdir la bureaucratie, ni constituer des obstacles bureaucratiques à l'action de la Commission, mais qu'elles doivent plutôt contribuer à l'élaboration d'un cadre juridique rationnel qui soit propice à la croissance dans l'Union européenne;
9. souligne la nécessité d'effectuer des analyses coûts-avantages qui rendent compte des structures des coûts de la réglementation lorsque des directives sont mises en œuvre au

travers de la législation nationale et qui modifient le cadre réglementaire dans lequel les entreprises et les individus exercent leurs activités; mesure toutefois que ces analyses coûts-avantages ne peuvent pas remplacer la délibération politique sur les arguments pour ou contre tel ou tel texte législatif;

10. est d'avis que, lorsqu'ils proposent des amendements, le Parlement et le Conseil devraient tenir compte de l'évaluation d'impact de la Commission et de leur propre évaluation afin d'améliorer la qualité de la rédaction de la législation;
11. est d'avis, en outre, que les évaluations d'incidence objectives doivent partiellement reposer sur une large consultation menée très tôt auprès des parties intéressées; invite la Commission à introduire dans ses évaluations d'incidence un large éventail de scénarios et d'options politiques (notamment, si nécessaire, l'option "ne rien faire") comme base de solutions rentables et durables;
12. espère que l'inclusion d'une prévision des coûts administratifs dans les évaluations d'incidence servira à en améliorer la qualité;
13. souligne l'importance que revêt l'évaluation politique réalisée, au niveau de l'Union européenne, par les instances représentatives des citoyens, comme le Parlement, ou des collectivités locales et sociales comme, respectivement, le Comité des régions et le Comité économique et social européen;
14. exprime des réserves sur l'opportunité d'encourager l'autorégulation et la corégulation qui peuvent, au final, déboucher sur une "abstinence législative" de nature à favoriser uniquement les groupes de pression et les acteurs puissants de la vie économique; souligne, par conséquent, la conclusion de la Commission selon laquelle les règlements continuent d'être la manière la plus simple de réaliser les objectifs de l'UE et d'apporter la sécurité juridique aux entreprises et aux citoyens; demande à la Commission de développer une approche plus cohérente à cet égard;
15. souligne que les mesures non législatives doivent respecter l'équilibre des pouvoirs entre les institutions et le rôle de chacune d'elles; souhaite que le Parlement contribue avec sagesse et cohérence à l'élaboration de ces mesures eu égard à l'expérience acquise; est d'avis que ces mesures innovantes doivent recevoir un aval politique;
16. considère qu'il y a lieu de renforcer le système normatif formel de l'Union européenne selon les termes recueillis dans les traités et d'éviter les écueils par le biais de normes informelles non contraignantes;
17. se félicite que la Commission ait pris des mesures pour mettre fin au retard enregistré dans la traduction vers les nouvelles langues officielles de l'UE des textes qui sont en cours de codification ; déplore que, bien qu'elle ait annoncé environ 50 initiatives de codification pour 2006 et environ 200 pour 2007, la Commission n'ait transmis au Parlement respectivement que 36 et 21 propositions ;
18. demande à la Commission de s'en tenir aux listes de codifications et de refontes publiées, en présentant au législateur, dans la mesure du possible, toutes les initiatives annoncées et en justifiant celles qui sont omises; souligne que la bonne volonté du Parlement a été

démontrée par la refonte des articles 80 et 80 bis de son règlement, qui permettent de soumettre ces initiatives de simplification à une procédure d'adoption plus rapide et plus simple ;

19. rappelle aussi à la Commission que les initiatives de codification et de refonte sont adoptées par le Parlement dans des délais raisonnables et que, s'il peut y avoir des délais plus longs en ce qui concerne les autres initiatives de simplification, cela est dû au fait que ces initiatives constituent des propositions législatives ordinaires, qui, en tant que telles, sont soumises à la procédure normale d'adoption et aux délais habituels;
20. confirme son souhait de voir la Commission adopter la refonte comme technique législative ordinaire, même lorsque la "révision" des textes en vigueur est proposée, afin de disposer, pour chaque initiative, d'une vision complète du texte, y compris les modifications ponctuelles, en indiquant clairement les parties nouvelles et celles qui demeurent inchangées;
21. demande aussi à la Commission de garder à l'esprit que, lorsque la refonte ne sera pas possible, la technique législative ordinaire devrait prévoir la codification, dans un délai de six mois maximum, des modifications successives de l'acte législatif en question ; estime que, conformément à l'Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer"¹, des structures spécifiques pourraient être créées, avec le Conseil et la Commission, pour prévoir la participation adéquate des intéressés afin de promouvoir la simplification;
22. rappelle que les instruments ambigus et inefficaces de droit indicatif peuvent avoir, et ont, des effets négatifs sur le développement du droit de l'Union européenne et sur l'équilibre entre les institutions, et qu'ils ne doivent donc être utilisés qu'avec une extrême prudence – dans les limites prévues par les traités et toujours dans le respect de la répartition de compétences découlant du droit primaire –, et qu'il faut en tout cas garantir la sécurité juridique;
23. se félicite que la Commission ait décidé de transmettre ses nouvelles propositions et documents de consultation directement aux parlements nationaux pour leur demander leur avis dans ladite phase ascendante du droit communautaire, en anticipant ainsi les dispositions du traité de Lisbonne; soutient pleinement l'importance de cette forme de collaboration afin d'améliorer la qualité et l'application de la législation communautaire, en particulier les principes de subsidiarité et de proportionnalité;
24. estime qu'il importe de surveiller attentivement et dans un esprit d'anticipation l'exercice de transposition, afin d'éviter les interprétations divergentes et la surréglementation nationale; tient à ce que la Commission joue dans la transposition un rôle actif, aux côtés des superviseurs et des groupes d'experts, sur les plans communautaire et national, tant il est vrai qu'une analyse précoce est de nature à éviter les retards et les contraintes inutiles pour les entreprises; invite la Commission à conduire une réflexion sur les mesures supplémentaires qui pourraient être prises afin de prévenir la surréglementation nationale, en particulier l'instauration d'un droit d'action directe des citoyens; demande que soient conduites des études d'impact au stade de la mise en œuvre, consistant à analyser les modalités concrètes d'application des décisions au niveau national et sur le plan local; est

¹ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

favorable à l'adoption, de plus en plus appropriée, de règlements; suggère, une nouvelle fois, que le Parlement instaure en étroite collaboration avec les partenaires nationaux une véritable procédure de suivi de la transposition;

25. considère qu'il est nécessaire d'élaborer, en vue d'améliorer l'efficacité des relations avec les parlements nationaux, une conception commune des conditions fixées par les principes de subsidiarité et de proportionnalité ; souscrit sans réserve à l'initiative de la Commission relative à l'inclusion d'une série normalisée de questions utilisée pour préparer, à cet égard, les exposés des motifs qui accompagnent les propositions de la Commission, comme indiqué à l'Annexe 3 du document de travail de la Commission (SEC(2007)0737);
26. se félicite que la Commission ait annoncé une révision de l'acquis communautaire sur le droit des sociétés, la comptabilité et l'audit et attend des propositions concrètes à ce sujet dans les plus brefs délais;
27. réaffirme la nécessité de réduire les charges administratives inutiles qui pèsent sur les entreprises pour s'adapter aux obligations d'information prévues tant par la législation européenne que par les dispositions nationales applicables; souligne que l'objectif de la Commission de réduire de 25 % les charges administratives d'ici 2012 doit être un objectif net, ce qui signifie que les réductions obtenues dans certains domaines ne peuvent être réduites à néant du fait de charges administratives imposées ailleurs; soutient la promotion de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; dans ce secteur, demande à la Commission d'examiner et de tenter de réduire les charges administratives qui pourraient peser en général sur toutes les parties intéressées même s'il ne s'agit pas d'entreprises;
28. souligne que des efforts supplémentaires de simplification s'imposent également dans les rapports de la Commission avec les citoyens, notamment en ce qui concerne les marchés publics, les services financiers, les programmes de recherche, les dispositions régissant les aides d'État et les demandes de financement communautaire;
29. rappelle l'importance d'une utilisation judicieuse des "clauses de réexamen" destinées à préserver la validité de la législation;
30. confirme sa disponibilité à maintenir et à renforcer la collaboration avec le Conseil et la Commission pour répondre aux attentes des citoyens et des entreprises en matière de simplification de la législation communautaire, en particulier en ce qui concerne les propositions d'actions rapides destinées à réduire les charges administratives ; souligne que de toute façon, le processus de simplification des procédures décisionnelles visant à réduire les délais doit respecter les exigences des procédures prévues dans les traités ;
31. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres.

17.7.2008

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

à l'intention de la commission des affaires juridiques

sur "Mieux légiférer 2006", conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2008/2045(INI))

Rapporteur pour avis: Dariusz Rosati

SUGGESTIONS

La commission des affaires économiques et monétaires invite la commission des affaires juridiques, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. appuie l'objectif de la Commission visant à améliorer la qualité de la législation communautaire et à réduire la charge législative, y compris par la suppression des textes législatifs qui sont inutiles, entravent la croissance et inhibent l'innovation; souligne que des efforts accrus doivent être consentis dans plusieurs domaines en sorte que la législation relative au marché intérieur produise des avantages économiques maximaux;
2. se déclare en faveur d'une législation fondée sur des principes et entend que la qualité prime la quantité; est d'avis que le débat sur le thème "mieux légiférer" offre une bonne occasion d'envisager l'activité législative comme un processus conçu pour atteindre des objectifs clairement définis par une amélioration des textes législatifs communautaires au service de la croissance et de l'emploi, ainsi que par l'association et la participation de toutes les parties prenantes à toutes les phases du processus, de la préparation à la mise en œuvre;
3. estime que les consultations et les évaluations d'impact sont indispensables pour une meilleure rédaction de la législation communautaire et qu'elles ne doivent ni alourdir la bureaucratie ni constituer des obstacles bureaucratiques à l'action de la Commission, mais qu'elles doivent plutôt contribuer à l'élaboration d'un cadre juridique rationnel qui soit propice à la croissance dans l'Union européenne;
4. souligne la nécessité d'effectuer des analyses coûts-avantages qui rendent compte des

structures des coûts de la réglementation lorsque des directives sont mises en œuvre au travers de la législation nationale et qui modifient le cadre réglementaire dans lequel les entreprises et les individus exercent leurs activités; mesure toutefois que ces analyses coûts-avantages ne peuvent pas remplacer la délibération politique sur les arguments pour ou contre tel ou tel texte législatif;

5. est d'avis que, lorsqu'ils proposent des amendements, le Parlement et le Conseil devraient tenir compte de l'évaluation d'impact de la Commission et de leur propre évaluation afin d'améliorer la qualité de la rédaction de la législation;
6. estime qu'il importe de surveiller attentivement et dans un esprit d'anticipation l'exercice de transposition, afin d'éviter les interprétations divergentes et la surréglementation nationale; tient à ce que la Commission joue dans la transposition un rôle actif, aux côtés des superviseurs et des groupes d'experts, sur les plans communautaire et national, tant il est vrai qu'une analyse précoce est de nature à éviter les retards et les contraintes inutiles pour les entreprises; invite la Commission à conduire une réflexion sur les mesures supplémentaires qui pourraient être prises afin de prévenir la surréglementation nationale, en particulier l'instauration d'un droit d'action directe des citoyens; demande que soient conduites des études d'impact au stade de la mise en œuvre, consistant à analyser les modalités concrètes d'application des décisions dans les États membres et sur le plan local; est favorable à l'adoption, de plus en plus appropriée, de règlements; suggère, une nouvelle fois, que le Parlement instaure en étroite collaboration avec les partenaires nationaux une véritable procédure de suivi de la transposition;
7. invite la Commission à rechercher des solutions de substitution à la législation qui pourraient améliorer le fonctionnement du marché intérieur et garantir une convergence réglementaire et en matière de surveillance, par exemple l'autoréglementation et la reconnaissance mutuelle des règles nationales, la mise en œuvre des meilleures pratiques et l'échange d'informations entre les États membres;
8. souligne que les mesures non législatives doivent respecter l'équilibre des pouvoirs entre les institutions et le rôle de chacune d'elles; souhaite que le Parlement contribue avec sagesse et cohérence à l'élaboration de ces mesures eu égard à l'expérience acquise; est d'avis que ces mesures innovantes doivent recevoir un aval politique;
9. invite la Commission à présenter chaque année les résultats qu'elle a obtenus dans la réalisation de l'objectif consistant à réduire la charge administrative de 25 % d'ici à 2012, ainsi que les efforts qui doivent encore être consentis pour atteindre cet objectif;
10. rappelle l'importance d'une utilisation judicieuse des "clauses de réexamen" destinées à préserver la validité de la législation;
11. souligne que des efforts supplémentaires de simplification s'imposent également dans les rapports de la Commission avec les citoyens, notamment en ce qui concerne les marchés publics, les services financiers, les programmes de recherche, les règles gouvernant les aides d'État et les demandes de financement communautaire.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	16.7.2008
Résultat du vote final	+: 21 -: 0 0: 12
Membres présents au moment du vote final	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Slavi Binev, Sebastian Valentin Bodu, Sharon Bowles, David Casa, Manuel António dos Santos, Elisa Ferreira, Jean-Paul Gauzès, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Wolf Klinz, Guntars Krasts, Andrea Losco, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Joseph Muscat, John Purvis, Heide Rühle, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Salvador Domingo Sanz Palacio, Ivo Strejček, Ieke van den Burg, Cornelis Visser, Sahra Wagenknecht
Suppléants présents au moment du vote final	Dragoş Florin David, Harald Ettl, Werner Langen, Thomas Mann, Gianni Pittella, Bilyana Ilieva Raeva

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	9.9.2008
Résultat du vote final	+: 25 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Marek Aleksander Czarnecki, Bert Doorn, Monica Frassoni, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Daniel Strojž, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Sharon Bowles, Vicente Miguel Garcés Ramón, Jean-Paul Gauzès, Georgios Papastamkos, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon, Ieke van den Burg
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Renate Weber