

# LA SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Cătălin Ciora, Conseiller, Chef de secteur, Conseil législatif

**1. Introduction.** La doctrine et la pratique juridique ont été constamment préoccupées par la systématisation et par la simplification législative dans un contexte d'inflation normative et d'instabilité caractérisée par l'abondance des règles et des règlements.

La notion de simplification législative ne peut pas être définie facilement. Du point de vue formel, la simplification représente le moyen de garantir que les normes juridiques soient comprises par tous les citoyens, c'est à dire de produire le droit intelligible. La simplification de la législation vise dans cette perspective, à satisfaire le principe de la clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle de cette connaissance.

Bien sûr, la règle de droit peut empêcher le citoyen d'avoir une réelle compréhension du texte. Cependant, la norme juridique ne peut pas être facilement accessible en raison de l'inflation des textes et des modifications successives opérées par le législateur. La clarté de l'acte normatif requiert une cohérence des textes, les uns avec les autres. À cette fin, la législation dans une présentation organisée, construite d'après un plan d'ensemble systématique, est indispensable.

Selon les termes d'un spécialiste en technique législative de l'Union européenne, „l'élaboration de lois n'est pas seulement un art, mais c'est également une science ou, mieux, une technique et, en plus, une technique difficile. La fréquence des critiques dans ce domaine, en démontre la difficulté. Ces critiques, qui existent dans tous les pays visent à la fois la quantité et la qualité de la législation.” [1]

**2. Le processus de simplification législative au niveau européen.** La simplification législative et l'amélioration de la qualité de la législation représente une exigence des institutions de l'Union européenne. Ainsi, la communication de la Commission européenne intitulée: „Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire” [2] poursuit et développe la communication du mars 2005 intitulée: „Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne” [3]. La Commission considère qu'il est nécessaire à réorienter les efforts, en se concentrant sur la création d'un système réglementaire communautaire capable de contribuer à l'accomplissement de la nouvelle stratégie de Lisbonne en matière de croissance économique et de l'emploi en Europe. On a proposé une nouvelle approche pour encourager davantage l'amélioration de la réglementation, dans la perspective d'une compétitivité accrue.

L'initiative est très importante pour les petites et moyennes entreprises (PME) d'Europe, qui constituent 99% de toutes les entreprises et deux tiers de l'emploi, qui ont des ressources et des compétences limitées afin

de répondre aux règles et des réglementations souvent complexes. Il est nécessaire d'évaluer comment leurs besoins particuliers peuvent être pris en compte dans ce contexte de simplification.

Conformément à la communication COM (2005) 535, la simplification au niveau communautaire et au niveau national vise à faciliter les tâches des citoyens et des opérateurs économiques et devrait assurer un cadre législatif plus efficace, plus approprié, pour atteindre certains objectifs stratégiques de la Communauté. En se fondant sur un programme de travail basé sur les contributions des États membres et des parties intéressées, la Commission établira ses priorités en matière de simplification.

Les aspects abordés par la communication visent:

i) la nouvelle stratégie de simplification au niveau de l'UE;

ii) l'approche de la simplification adoptée par la Commission;

iii) l'appui des institutions et des États membres.

i) La révision de l'acquis doit devenir un processus continu et systématique, afin de permettre au législateur de revoir la législation, en tenant compte des intérêts légitimes des secteurs public et privé. Donc, pour commencer le processus, a été sélectionné un premier lot de législations à simplifier, à la suite d'une vaste consultation. Ce processus sera complété par de nouvelles procédures de révision plus systématiques, destinées à identifier les futures priorités de la simplification, en tenant compte d'une analyse générale de l'impact de la législation. Il comprend une analyse économique détaillée et devra tenir compte des ambitions en matière sociale et d'environnement de l'UE, comme éléments essentiels de l'objectif prioritaire du développement durable défini dans le traité.

L'annexe n°1 de la communication COM (2005) 535 présente les résultats d'une vaste consultation lancée par la Commission avec les États membres et les entreprises, complétée par une consultation publique sur l'Internet. Les résultats sont réexaminés en conformité avec l'expérience interne de la Commission, afin d'évaluer chaque suggestion de simplification. Les États membres et les principales associations professionnelles ont envoyé des réponses détaillées, en exposant en grandes lignes les difficultés rencontrées et les propositions visant les remédier. Ainsi, les besoins en matière de simplification résultés suite à la consultation des États membres sont classés en 5 catégories:

- la clarification et l'amélioration de la lisibilité de la législation,
- l'actualisation et la modernisation du cadre réglementaire,
- la réduction des coûts administratifs,

- le renforcement de la cohérence de l'acquis communautaire,

- l'amélioration de la proportionnalité de l'acquis.

Dans l'annexe n° 2 de la Communication COM (2005) 535 est présenté un *programme glissant* basé sur l'expérience pratique des parties intéressées, faisant partie de la nouvelle stratégie de simplification. Le programme précise les textes législatifs que la Commission envisage à réexaminer en vue de les simplifier au cours des trois prochaines années. Le programme glissant a été fixé en consultation avec les États membres. La liste inclut les priorités sectorielles identifiées par la Commission (déchets, automobiles, constructions), mais aussi les résultats de la consultation des États membres et des parties.

ii) La Commission propose d'utiliser les méthodes de simplification suivantes:

a) *l'abrogation*. Un grand nombre des actes normatifs adoptés après 1957 sont dépassés ou obsolètes et souvent ont été déjà abrogés. Toutefois, certaines dispositions continuent à produire des obligations, surtout administratives pour les autorités et les entreprises. La Commission continuera à faire des efforts pour abroger ces actes juridiques périmés ou obsolètes; il est important que l'abrogation de ces actes communautaires soit suivie par l'abrogation de ces dispositions applicables au niveau national.

b) *la codification*. La codification contribue beaucoup à réduire le volume de la législation communautaire en produisant, en même temps, des textes plus lisibles et plus sûrs du point de vue juridique. La Commission poursuivra donc son programme de codification. Selon la définition acceptée par la Commission, la codification est «le procédé par lequel les dispositions d'un acte et toutes ses modifications sont réunies dans un nouvel acte contraignant qui abroge les actes qu'il remplace sans modifier le fond des dites dispositions». En novembre 2001, la Commission a lancé un vaste programme de codification - COM (2001) 645 - de l'ensemble du droit communautaire dérivé. La traduction et la consolidation [4] ultérieure des actes dans toutes les langues officielles de l'Union européenne provoque une augmentation significative du nombre de textes codifiés après 2005.

c) *la refonte*. Par ce procédé, un nouvel acte à caractère contraignant abrogeant les actes qu'il remplace, réunit à la fois les modifications de fond de la législation et la codification du reste des dispositions qui n'ont pas été modifiées. Il s'agit d'une méthode qui a une grande capacité de simplification, en modifiant et codifiant les actes juridiques. En conformité avec l'Accord interinstitutionnel [5] la Commission a prévu l'usage de cette technique pour les propositions visant la modification des actes existants.

d) *la modification de l'approche réglementaire*. L'élaboration d'une meilleure réglementation exige la remise en question de l'approche en matière des dispositions existantes depuis plusieurs décennies. Dans certains cas, la *co-régulation* peut s'avérer plus efficace, la standardisation du sein des organismes indépendants en étant un bon exemple, et la Commission l'a encouragé comme une alternative ou un complément à la législation [6].

Comme il a été précisé dans la communication „Améliorer la réglementation en matière de croissance économique et d'emploi”, la Commission considère que le choix de l'approche législative doit s'appuyer sur une analyse très rigoureuse. Dans certaines situations, le fait de remplacer les directives par des règlements peut aider à la simplification, vu que les règlements permettent une application immédiate, garantissant que tous les facteurs soient soumis, en même temps, aux mêmes règles et focalisant l'attention sur la mise concrète en œuvre des dispositions communautaires. Autrement dit, cette contribution à la simplification pourrait éviter les transpositions nationales divergentes.

e) *le recours accru aux technologies de l'information*. L'énorme potentiel des technologies de l'information peut être mieux exploité, car de cette façon on réduit les charges administratives en accélérant les procédures, réduisant l'utilisation du papier, ce qui permet une application plus uniforme du droit et minimisant les risques d'erreur.

iii) L'étude indique que l'on ne peut pas atteindre l'objectif commun, à savoir promouvoir un meilleur cadre réglementaire pour les entreprises et les citoyens en vue d'accroître la compétitivité européenne, sauf si toutes les institutions soutient la stratégie et assument toute la responsabilité pour leur effort.

La Commission exercera son droit d'initiative pour élaborer des propositions de simplification, fait qui exige des évaluations ex-post rigoureuses. On souligne qu'il est essentiel que l'Accord interinstitutionnel „Mieux légiférer” du 2003[7], soit intégralement mis en œuvre et que tous les moyens favorisant la simplification de la législation communautaire soient utilisés. En outre, l'amélioration du cadre réglementaire pour les entreprises de l'UE n'est possible que si les initiatives prises au niveau de l'UE sont complétées par des programmes ambitieux dans tous les États membres.

Dans l'étude de la Commission il est indiqué que celle-ci continuera à traiter l'amélioration de la réglementation dans le cadre de la méthode de coordination développée pour le suivi des objectifs de Lisbonne. Elle encouragera également la simplification lors de l'examen de conformité des dispositions nationales avec le droit communautaire.

Compte tenu de la nécessité d'un engagement commun des institutions en faveur de la simplification, la Commission invite le Parlement Européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions à présenter des points de vue sur cette communication. Par conséquent, le Parlement européen a adopté le 16 mai 2006 une «Résolution sur une stratégie de simplification de la législation» [8], tout en reconnaissant le rôle de la communication COM (2005) 535, car elle «présente la simplification, non seulement comme une technique législative distincte de la codification, de la refonte ou l'abrogation simple, mais comme une démarche globale qui inclut tous ces instruments et qui est destinée à faire que les règles communautaires et nationales soient plus facile à appliquer et donc moins coûteuses”. La Résolution encourage la Commission dans ses efforts visant à simplifier la législation de l'Union Européenne,

prends acte et soutient les mesures proposées par la Commission dans le programme glissant de simplification des textes législatifs.

En juillet 2007, la Commission des affaires juridiques du Parlement Européen a publié un Rapport sur la stratégie de simplification de la réglementation (2007/2096 (INI)) qui propose une nouvelle Résolution du Parlement Européen, où dans la motivation, il est souligné que «en 2007, pour la première fois, toutes les propositions de simplification sont incluses dans *le programme annuel législatif et d'activité* de la Commission, ce qui montre clairement la priorité politique accordée à la stratégie de simplification”. La proposition de Résolution invite la Commission de faire tout le possible pour que le processus de simplification au niveau européen et celui d'amélioration de la qualité des réglementations „ne soient pas compromis au niveau national par des règles internes ou par des obstacles techniques.” On sollicite également de „guider et suivre ce processus au niveau national aussi, par exemple en se constituant en centre de collecte et de diffusion de bonnes pratiques développées dans l'Union Européenne et dans les États membres „.

Suite aux procédures et aux projets du Programme législatif et de travail de la Commission fixé pour 2009, la Commission a présenté, le 5 Novembre 2008, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, une communication intitulée «Agir maintenant pour une meilleure Europe», dans laquelle, en dehors d'autres priorités qui devraient être prises en considération en 2009, on retrouve le thème «Mieux légiférer - Réalisation des promesses et modification de la culture réglementaire”.

Voici un extrait de cette communication: „Compte tenu de la crise financière et de la situation économique, il est plus important que jamais de bien réglementer pour favoriser la compétitivité économique. La simplification et l'amélioration d'un environnement réglementaire dépourvu de toute lourdeur administrative inutile resteront donc un élément majeur du travail législatif de la Commission en 2009. L'accent sera mis sur l'amélioration de la qualité des nouvelles propositions, la simplification de la législation existante et la réduction des lourdeurs administratives. Comme toujours, ces efforts ne porteront leurs fruits que s'il existe une coopération efficace avec les autres institutions et les États membres. L'UE poursuivra les discussions avec les partenaires clés concernant la coopération en matière de réglementation, la convergence des normes et l'équivalence des règles.

Le troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» fera le point sur les trois composantes essentielles de ce programme – les analyses d'impact, la simplification et la réduction des charges administratives. Il examinera comment la Commission entend consolider son système d'analyse d'impact, notamment en appliquant les lignes directrices révisées et en revoyant l'approche commune en matière d'analyse d'impact de novembre 2005. La stratégie de simplification de l'environnement réglementaire sera réexaminée et mise à jour, tout comme le programme de codification. Dans le même temps, la mise en œuvre du programme d'action visant à réduire la charge

administrative sera également réexaminée et les progrès accomplis pour atteindre l'objectif de réduction de 25 % d'ici 2012 seront évalués. Sur cette base, et en s'inspirant de la somme de travaux internes et des contributions du groupe de haut niveau des parties prenantes indépendantes sur les charges administratives, la Commission présentera des propositions visant à atteindre cet objectif (...). Les travaux visant à améliorer l'application du droit communautaire se poursuivront. Le projet pilote lancé en avril 2008 entre la Commission et les États membres, qui concerne la fourniture de renseignements, la résolution des problèmes et la correction des infractions, sera évalué[9]”.

Dans ce contexte, on rappelle la communication de la Commission du 8 octobre 2010 (COM (2010) 543 final[10]) adressée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée „Une réglementation intelligente au sein de l'Union Européenne” précisant les mesures prises par la Commission pour assurer la qualité des réglementations au long d'un cycle politique. Une réglementation intelligente peut aider à atteindre les objectifs ambitieux concernant la croissance durable, comme elle a été définie dans la Stratégie Europe 2020. Toutefois, la réglementation intelligente a une responsabilité partagée, car son succès dépend de toutes les institutions et les parties impliquées dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'UE, qui ont leur propre rôle, il est également indiqué dans la Communication susmentionnée.

Ainsi, on considère que le programme pour une meilleure réglementation a conduit à une modification importante de la manière dont la Commission élabore les politiques et propose des réglementations et à présent, les consultations des parties intéressées et les évaluations d'impact sont des éléments essentiels du processus d'élaboration des politiques. Elles ont eu pour effet l'accroissement de la transparence et de la responsabilité, et ont promu l'élaboration des politiques fondées sur des données concrètes. Ce système est considéré comme une bonne pratique dans l'UE, qui aide la prise des décisions dans les institutions de l'UE. La Commission a simplifié une grande partie de la législation en vigueur et a fait des progrès significatifs dans la réduction des charges administratives.

La Commission estime que c'est le moment pour accélérer le rythme et que «une meilleure légifération» doit devenir «une réglementation intelligente» en étant intégrée dans la culture de travail de la Commission. Le Président de la Commission a assumé une responsabilité directe en ce qui concerne la réglementation intelligente et la récente communication met en lumière ce que cela va signifier dans la pratique. Elle est fondée sur plusieurs contributions, y compris sur une résolution du Parlement européen visant une meilleure réglementation[11], une consultation publique[12], le rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation d'impact dans les institutions européennes[13] et les rapports du Comité d'évaluation de l'impact (IAB) [14].

**3. Conclusions.** Sur la base des documents ci-dessus mentionnés, dans la nouvelle vision concernant la réglementation intelligente, la Commission a identifié plusieurs messages-clés.

En premier lieu, la réglementation intelligente se réfère au cycle de politique dans son ensemble - de la conception d'un acte législatif, à la mise en œuvre, l'évaluation et à la révision de celui-ci. Cela exige de la part de tous les acteurs une meilleure prise de conscience, en tenant compte du fait que l'application correcte de la législation existante et sa modification en fonction de l'expérience sont aussi importantes que la nouvelle législation.

En deuxième lieu, la réglementation intelligente doit rester une responsabilité commune des institutions de l'UE et des États membres. Ces acteurs ont enregistré des progrès différents, et la Commission a continué de travailler avec eux afin d'assurer une mise en œuvre active du programme par tous. Cette démarche doit être accompagnée d'une plus grande reconnaissance du fait que la réglementation intelligente n'est pas une fin en soi, mais doit faire partie intégrante des efforts collectifs dans tous les domaines de politique.

Troisièmement, les points de vue des ceux qui sont les plus touchés par les normes jouent un rôle-clé dans la réglementation intelligente. La Commission a fait des progrès significatifs sur la voie de l'implication des parties intéressées dans l'élaboration de ses politiques. De même, on peut avancer plus loin dans cette direction, et la Commission prolongera le délai pour ses consultations et révisera ses processus de consultation pour renforcer le rôle des citoyens et des parties intéressées.

La Commission a fait parallèlement des efforts visant à réduire les charges administratives et pour la simplification de la législation. Cela aidera à fournir une solution en mesure de répondre aux préoccupations des parties intéressées, conformément auxquelles les entreprises ne ressentent pas toujours le bénéfice de la réduction des charges administratives, y compris à cause des obligations qui provoquent „l'irritation”, même si elles imposent de faibles coûts. Comme auparavant, la Commission veillera à ce que les mesures visant à simplifier ou à réduire les charges administratives n'affectent pas les objectifs de politique de la législation.

Afin de souligner la grande importance que les institutions communautaires allouent à cet effort continu d'assurer une meilleure réglementation, sur le site Internet de la Commission, on retrouve une section réservée à ces aspects, intitulée „Better regulation” [15] (Mieux légiférer) où on retrouve également des aspects concernant la simplification des réglementations.

1. Jean-Claude Piris, Union européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres, *Revue du droit public* n° 2/2005, p.476

2. COM (2005) 535 final du 25 octobre 2005

3. COM (2005) 97 du 16 mars 2005

4. Selon cette communication, „la consolidation“ consiste à regrouper des fragments épars de législation relative à une question donnée sans affecter la validité de ces fragments et sans que cette opération ait d'effets juridiques”. La consolidation de l'ensemble de l'acquis communautaire a été achevée, comme prévu, en l'été du 2003, et les textes consolidés sont disponibles, gratuitement, sur le site EUR-Lex.

5. Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001, pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques publié au *Journal Officiel* n° C77 du 28 mars 2002

6. La communication de la Commission sur le rôle de la normalisation européenne dans le cadre des politiques et de la législation européennes (COM (2004) 674 final), ainsi que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au financement de la normalisation européenne (COM (2005) 377)

7. Publié au *Journal Officiel* de l'Union Européenne n° C321 du 31 décembre 2003

8. Publié au *Journal Officiel* de l'Union Européenne n° C297E du 7 décembre 2006

9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2008:0712:fin:fr:pdf>

10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2010:0543:fin:fr:pdf>

11. Résolution du Parlement Européen du 9 septembre 2010 concernant une meilleure légifération (P7\_TA (2010)0311)

12. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/smart\\_regulation/consultation\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_ro.htm)

13. Le Rapport spécial n° 3/2010 de la Cour Européenne des Comptes «Les évaluations de l'impact dans les institutions de l'UE: un instrument utile qui appui le processus décisionnel?»

14. SEC (2009) 1728 „Le Rapport du Comité d'évaluation de l'impact pour l'année 2009”.

15. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)