

**Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité
de la réglementation, présidé par Monsieur
Mandelkern**

Rapport final

13 novembre 2001

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Lors du Conseil européen de Lisbonne, l'Union européenne s'est donné pour mission de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde. L'amélioration de la qualité réglementaire jouera à cette fin un rôle important, rôle qui a été clairement établi lors des Conseils européens de Lisbonne et de Santa Maria de Feira.

La réglementation apporte une contribution essentielle à la réalisation des objectifs de la politique publique dans de nombreux domaines, et l'amélioration de la qualité réglementaire ne signifie pas qu'il faille supprimer cet instrument de façon irréfléchie. Il s'agit plutôt de faire en sorte que la réglementation soit utilisée à bon escient, et d'assurer la qualité de la réglementation utilisée. L'amélioration de la qualité réglementaire est un bien public en soi, propre à accroître la crédibilité du processus de gestion publique et à contribuer au bien-être des citoyens, des entreprises et d'autres parties prenantes. Une réglementation de qualité évite aux entreprises, aux citoyens et aux administrations publiques d'être soumis à des charges inutiles qui leur coûtent à la fois du temps et de l'argent. Elle contribue à éviter que la compétitivité des entreprises ne soit mise à mal par des coûts accrus et des distorsions de marchés (notamment pour les petites entreprises). Selon des études émanant de différentes sources, on estime que la charge réglementaire représente quelque 2 à 5% du PIB en Europe. Bien que ces chiffres ne soient que des estimations, ils n'en demeurent pas moins révélateurs de l'importance de cette question dans les économies européennes. Une réglementation de qualité contribue à rétablir la confiance envers le gouvernement et permet de mieux accomplir les ambitions qu'il s'est fixées. La mise en application d'une réglementation de cette nature se révèle également moins problématique pour les administrations publiques et le respect de cette dernière s'en trouve simplifié pour les citoyens. Pour toutes ces raisons, l'intérêt public gagnerait fortement à améliorer la qualité de la réglementation, tant sur le plan national que communautaire.

Afin d'être efficace, l'amélioration de la qualité réglementaire doit être étayée par un appui politique interministériel de haut niveau ainsi que par des ressources appropriées. Elle doit couvrir l'ensemble du cycle de vie de la politique (introduction du concept, conception, législation, mise en application et révision) dans tous les domaines de la politique publique. Des efforts déployés au coup par coup risquent de se révéler inefficaces – il importe par conséquent d'adopter une approche stratégique globale. Elle doit s'attacher à impliquer conjointement les pouvoirs exécutif et réglementaire, en utilisant des instruments tels que l'étude d'impact, la simplification, la consolidation et la consultation et en encourageant un changement culturel. Elle doit également être étayée par des structures administratives et organisationnelles appropriées, qui, aussi bien au sein des gouvernements nationaux que des institutions communautaires, doivent coordonner, soutenir et contrôler le programme et promouvoir l'apprentissage mutuel entre les institutions de l'UE et les États membres.

L'amélioration de la qualité réglementaire a pour dessein d'améliorer le processus d'élaboration des politiques par l'utilisation intégrée d'instruments efficaces, et non de soumettre ce processus à une charge bureaucratique supplémentaire. Utilisée de façon efficace, une réglementation de qualité génèrera des gains bien supérieurs à tous les coûts que pourrait induire ce mode de gestion des affaires publiques. À cette fin, le présent rapport propose un plan d'action assorti de délais, dont la mise en

œuvre devrait contribuer activement à la réalisation des objectifs visés en matière de qualité réglementaire. Il expose une approche générale et globale étayée par un ensemble de sept principes phares : la nécessité, la proportionnalité, la subsidiarité, la transparence, la responsabilité, l'accessibilité et la simplicité. Il recommande certaines pratiques dans des domaines qui sont applicables aussi bien aux gouvernements nationaux qu'à la Commission européenne. Il formule également des recommandations à l'intention des institutions de l'UE dans les domaines susvisés ainsi que dans le domaine de la mise en application du droit communautaire. Les sept domaines clés sont les suivants :

- **Options de mise en oeuvre des politiques.** Les décideurs, qu'ils assument leurs fonctions à l'échelle européenne ou nationale, doivent toujours examiner l'ensemble des options envisageables pour résoudre les problèmes d'ordre public et choisir la solution qui se prête le mieux aux circonstances données : bien que la réglementation se révèle souvent être l'option la plus appropriée, le recours à cet instrument ne doit pas revêtir un caractère systématique.
- **Étude d'impact.** L'étude d'impact réglementaire constitue un instrument efficace pour élaborer des politiques modernes étayées par des preuves. Elle fournit en effet un cadre structuré pour aborder les questions de politique. L'étude d'impact réglementaire doit faire partie intégrante du processus d'élaboration de la politique, tant au niveau national qu'europpéen, et ne pas être considérée comme une tâche bureaucratique supplémentaire. Elle ne se substitue pas à la décision politique – elle permet au contraire de prendre cette décision en toute connaissance de cause.
- **Consultation.** La consultation est garante d'une gestion publique ouverte, et en tant que telle, il importe que les parties intéressées soient consultées de façon précoce et efficace par les décideurs nationaux et européens. La consultation n'usurpe en rien le rôle des fonctionnaires, des ministres ou des parlementaires dans le processus d'élaboration de la politique, mais elle permet d'apporter un complément d'information. Pour autant qu'elle soit correctement réalisée, elle peut éviter certains retards liés à l'apparition de différends à un stade tardif du processus d'élaboration de la politique, et ne fait pas nécessairement obstacle à sa progression.
- **Simplification.** Les réglementations existantes doivent en permanence être actualisées et simplifiées. Cela dit, simplification ne signifie pas déréglementation. L'objectif est ici de préserver l'existence des règles, tout en faisant en sorte que celles-ci soient plus efficaces, moins pesantes, et plus faciles à comprendre et à respecter. Cela implique la mise en place d'un programme de préférence glissant et ciblé, visant à simplifier de façon systématique la réglementation ayant un impact sur les citoyens, les entreprises et les organismes publics tenus de la respecter. Ce type de programme doit être établi aux niveaux national et européen.
- **Accès à la réglementation.** Les destinataires de la réglementation, aussi bien au niveau national que communautaire, sont en droit d'attendre que cette réglementation soit compréhensible et accessible. À cette fin, il importe d'améliorer la cohérence et la clarté des règlements par le biais de mesures de consolidation (incluant la codification et la refonte) et d'élargir l'accès en tant que tel par des mesures propres à améliorer les modalités pratiques de l'accès (notamment par le recours aux technologies de l'information). La première mesure doit être mise en œuvre par des programmes de consolidation nationaux

et européens et la seconde par la prestation d'un service public d'accès au sein de chaque État membre ainsi qu'au niveau de l'Union européenne (soit gratuitement, soit moyennant un droit d'accès modique).

- **Structures.** Le succès des mesures visant à améliorer la qualité réglementaire est subordonné à la mise en place de structures appropriées, propres à en assurer la promotion. Que ce soit sur le plan national ou communautaire, la meilleure solution sera fonction du contexte dans lequel elle s'inscrit ; l'assignation de cette tâche à une unité unique, basée au niveau ou à proximité du centre de l'administration, devra certainement être envisagée, mais il conviendra de trouver une solution efficace dans chaque cas.
- **Mise en application de la réglementation européenne.** La qualité de la réglementation doit se retrouver d'un bout à l'autre de la chaîne réglementaire, des stades les plus précoces de sa préparation au stade ultime de sa mise en application. La question de la mise en application de la réglementation européenne doit faire l'objet d'un regain d'attention au niveau de l'UE, afin de s'assurer que toutes les conséquences sont comprises et envisagées. Les États membres doivent placer cette question au rang des priorités.

Le groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation recommande le présent rapport et le plan d'action au Parlement européen, à la Commission, au Conseil ainsi qu'aux États membres de l'UE. Le groupe est d'avis que la mise en oeuvre du programme présenté dans le présent rapport, conjuguée à d'autres actions en cours ou proposées, contribuera activement au renforcement de la compétitivité de l'économie européenne et au bien-être de ses citoyens, ainsi qu'à l'accroissement de la crédibilité et de la légitimité du gouvernement.

PLAN D'ACTION

Dans le cadre du processus de Lisbonne et de la méthode de coordination ouverte, le Parlement européen, la Commission, le Conseil et les États membres doivent poursuivre leurs efforts dans le but d'améliorer l'environnement réglementaire au sein de l'UE. À cette fin, le groupe invite chacun d'eux, conformément à leurs responsabilités respectives, à mettre en œuvre dans les plus brefs délais une stratégie globale visant à améliorer la qualité réglementaire, telle qu'énoncée dans le présent rapport.

Généralités

- Présentation au Parlement européen et au Spring European Council, à compter de 2003, d'un rapport annuel élaboré par la Commission concernant les développements relatifs à l'amélioration de la réglementation européenne au sein de l'UE et de chaque État membre, lequel réunira les rapports existants dans les domaines qui se recoupent (par exemple, l'amélioration de la qualité de la réglementation, l'amélioration des éléments de réglementation du rapport de Cardiff) ;
- Invitation de la Commission, du Parlement européen, du Conseil et des États membres à établir de nouveaux programmes de formation communs à l'intention des responsables ou à améliorer les programmes existants au niveau européen, programmes qui porteront sur des aspects relatifs à la qualité réglementaire, tels que l'étude d'impact, le recours à des instruments non réglementaires, la consultation, la simplification et la codification (et autres formes de consolidation) ;
- Invitation de la Commission, du Parlement européen, du Conseil et des États membres, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, à prendre des mesures concrètes propres à assurer leur coordination interne et la cohérence entre les politiques réglementaires européennes d'ici à juin 2002 ;
- Proposition par la Commission, d'ici à juin 2002, d'un ensemble d'indicateurs relatifs à la qualité de la réglementation ;
- Reconnaissant leur pleine souveraineté, les parlements doivent être invités à prendre part au processus d'amélioration de la réglementation, et à contribuer à un système général de révision réglementaire.

Étude d'impact

- Établissement par la Commission, d'ici à juin 2002, d'un nouveau système d'étude d'impact global doté de solides ressources, couvrant les propositions de la Commission pouvant avoir des incidences sur le plan réglementaire. Ce système devra notamment s'appuyer sur les recommandations du présent rapport et inclure un processus d'étude préliminaire, suivi d'une étude plus détaillée et proportionnée, lorsque les cas s'y prêtent ;
- Engagement du Conseil à ne pas examiner les propositions de réglementation faites après le mois de décembre 2002, qui n'auront pas été soumises au système d'étude d'impact arrêté, excepté dans les cas d'urgence ;

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

- Engagement du Parlement européen à ne pas examiner les propositions de réglementation faites après le mois de décembre 2002 qui n'auront pas été soumises à ce système d'étude d'impact, excepté dans les cas d'urgence ;
- Accord engageant tous les États membres, à compter de juin 2002, à accompagner systématiquement la réglementation notifiée à la Commission et aux autres États membres de l'étude d'impact réglementaire nationale afférente, chaque fois qu'une telle étude aura été réalisée ;
- Accord engageant tous les États membres, à compter de juin 2002, à indiquer l'impact général probable des modifications importantes et substantielles (le cas échéant, en coopération avec la Commission) qu'ils souhaitent apporter au cours de la négociation du projet de réglementation européenne ;
- Introduction par tous les États membres, d'ici à juin 2003, d'un système efficace adapté à leurs situations respectives pour étudier l'impact de la réglementation nationale.

Consultation

- Adoption par la Commission, d'ici à mars 2002, d'une période de consultation minimale standard de 16 semaines applicable à ses propositions ;
- Adoption par la Commission, d'ici à mars 2002, d'un code de bonnes pratiques applicable à ses consultations, couvrant les principaux éléments pertinents du présent rapport ;
- Établissement par la Commission, d'ici à juin 2002, d'un registre central accessible via Internet, de toutes les consultations en cours de l'UE, lesquelles devront elles-mêmes être disponibles en ligne ;
- S'agissant des consultations menées à compter de juin 2002, application d'un principe en vertu duquel tous les commentaires reçus seront mis en ligne, sauf en cas d'impossibilité ou de refus express des personnes consultées ;
- Garantie que tous les États membres, d'ici à juin 2003, possèdent des procédures de consultation adéquates permettant aux parties concernées ou intéressées de contribuer et au public d'accéder aux commentaires formulés.

Simplification

- Lancement, d'ici à juin 2002, d'un programme ciblé et de préférence glissant régi par la Commission visant à simplifier de façon systématique la réglementation européenne existante dans tous les domaines. Ce programme sera structuré en plusieurs étapes annuelles, qui seront assorties de priorités et d'objectifs clairs, à la définition desquels devront participer les parties intéressées ;
- Conclusion, d'ici à juin 2002, d'un accord entre la Commission, le Parlement européen, le Conseil et les États membres concernant les conditions dans lesquelles les propositions résultant du programme SR seront privilégiées dans le cadre du processus de co-décision, conformément aux dispositions existantes du Traité concernant l'accord après première lecture ;
- Mise en place par tous les États membres, d'ici à juin 2003, d'une politique de simplification cohérente (y compris pour la réglementation transposant la

législation européenne en droit national) et adaptée à leurs situations respectives. Cette politique devra être mise en œuvre par le biais de mesures concrètes, lesquelles pourront inclure un programme de simplification systématique et l'utilisation innovante des technologies de l'information ;

- Adoption, d'ici à mars 2002, de l'accord interinstitutionnel relatif à la refonte.

Structures

- Création par la Commission, d'ici à juin 2002, d'un réseau unique et efficace impliquant toutes les DG chargées de la réglementation dans l'action en faveur d'une amélioration de la qualité réglementaire, lequel sera étayé par un appui central, le cas échéant. Ce réseau sera chargé d'accomplir les tâches pertinentes du présent rapport ;
- Développement par tous les États membres, d'ici à juin 2003, des structures ou des organismes administratifs et institutionnels appropriés au niveau de leur administration nationale, en vue de soutenir et d'encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation. Ces structures ou organismes seront chargés, en fonction de leur contexte national respectif, d'accomplir les tâches pertinentes du présent rapport.

Instruments non réglementaires

- Élaboration par la Commission, en étroite coopération avec le Parlement européen et le Conseil, de lignes directrices générales concernant le recours à des instruments alternatifs à la réglementation aux fins de la poursuite des politiques communautaires, d'ici à juin 2002 ;
- Mise en œuvre de ces lignes directrices d'ici à décembre 2002.

Accès à la réglementation

- Développement par la Commission, le Parlement européen et le Conseil, d'ici à juin 2002, d'un plan concerté de codification de la réglementation européenne existante, l'objectif étant de réduire de 40% (par rapport au 31/12/01) le nombre d'actes communautaires et le nombre de pages de législation communautaire d'ici à juin 2004 ;
- Attribution des ressources nécessaires à la codification et à la refonte de la réglementation européenne par les institutions et les États membres ;
- Présentation par la Commission au Parlement européen et au Conseil, d'ici à décembre 2002, d'un bilan de l'efficacité de l'accord interinstitutionnel relatif à la codification et, le cas échéant, de propositions en vue de sa révision ;
- Présentation par la Commission au Parlement européen et au Conseil, au plus tard en décembre 2002, d'un bilan de la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel relatif aux lignes directrices communes concernant la qualité rédactionnelle de la législation communautaire ;
- Invitation des États membres et de la Commission à établir, d'ici à juin 2003, un service public permettant d'accéder (soit gratuitement, soit moyennant un

modique droit d'accès) aux textes de lois et de règlements relevant de leur juridiction.

Transposition

- Amélioration de la base de données en ligne existante de la Commission recensant la réglementation qui doit être transposée en droit national d'ici à décembre 2002, ainsi que la situation actuelle de chaque État membre ;
- Mise en libre accès de cette base de données d'ici à décembre 2002 ;
- Mise en place, d'ici à décembre 2002, des processus nécessaires pour permettre aux États membres de notifier la réglementation qu'ils ont transposée par voie électronique, à un point unique de la Commission ;
- Invitation de toutes les parties à s'attacher davantage à la précision, à la clarté et à la cohérence de la législation européenne au cours du processus de négociation. La réalisation de cet objectif nécessite une prise en considération précoce et permanente de la question de la transposition par les États membres et un dosage plus équilibré entre la réglementation détaillée et technique, d'une part, et la liberté de choix et de forme nationale, d'autre part.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	i
PLAN D'ACTION	iv
SOMMAIRE	1
PARTIE I INTRODUCTION.....	7
1 Généralités	7
2 Mandat du groupe consultatif de haut niveau Mandelkern	7
2.1 Origine du mandat	7
2.2 Organisation du travail	8
2.3 Cohérence avec les approches européennes existantes.....	9
3 Principes communs	9
3.1 Nécessité	9
3.2 Proportionnalité.....	10
3.3 Subsidiarité	10
3.4 Transparence.....	10
3.5 Responsabilité	10
3.6 Accessibilité	10
3.7 Simplicité	11
PARTIE II PRATIQUES RECOMMANDÉES	13
1 Évaluation.....	13
1.1 Méthode commune d'évaluation	13
1.2 Évaluation ex ante	14
1.3 Évaluation ex post.....	14
2 Options de mise en oeuvre des politiques.....	15
2.1 Introduction	15
2.2 Instruments non réglementaires	15
2.2.1 Recours et recours abusif à la réglementation	16
2.2.1.1 Recours à la réglementation.....	16
2.2.1.2 Recours abusif à la réglementation	16
2.2.2 Principaux instruments non réglementaires et leur utilisation dans la mise en oeuvre de la politique	17

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

2.2.2.1	Instruments non réglementaires et étude d'impact réglementaire	17
2.2.2.2	Instruments non réglementaires envisageables	17
2.2.3	Réglementation et responsabilité des usagers	19
2.2.3.1	Co-réglementation	19
2.2.3.2	Conditions présidant à la co-réglementation	20
2.3	Clauses de révision et de réexamen.....	20
2.4	Recommandations.....	21
3	Étude d'impact réglementaire.....	22
3.1	Introduction	22
3.2	Conditions présidant au succès d'une étude d'impact réglementaire	22
3.3	Contenu d'une étude d'impact réglementaire	23
3.4	Étude des impacts	24
3.5	Le processus d'étude d'impact réglementaire.....	25
3.6	Problèmes communs	27
3.6.1	Difficultés pratiques	27
3.6.2	Résistance culturelle.....	28
3.6.3	Pressions politiques.....	29
3.7	Recommandations.....	29
4	Consultation	30
4.1	Introduction	30
4.1.1	Procédures de consultation – différentes possibilités et principes directeurs.....	32
4.1.2	Utilisation de documents consultatifs par les autorités réglementaires...	34
4.2	Problèmes communs	34
4.2.1	Problèmes rencontrés par la partie consultante	34
4.2.2	Problèmes rencontrés par les parties consultées	36
4.3	Recommandations.....	36
5	Simplification	37
5.1	Introduction : le concept de simplification	37
5.1.1	Simplification ne signifie pas ignorer les complexités du monde réel	37
5.1.2	Simplification ne signifie pas déréglementation	38
5.2	Problèmes communs et enseignements tirés	38
5.3	Contenus d'une politique de simplification efficace.....	40
5.3.1	Établissement d'un programme de simplification.....	40
5.3.2	Culture de simplification.....	42

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

5.3.3	Cohérence avec d'autres instruments	42
5.3.4	Mesurabilité des résultats	42
5.3.5	Simplification et nouvelle réglementation.....	43
5.3.6	Suivi, défense et consolidation de la simplification	43
5.3.7	Établissement d'une gestion réglementaire pluridisciplinaire.....	43
5.3.8	Une simplification transparente et compréhensible	44
5.3.9	Simplification par les États membres.....	44
5.4	Recommandations.....	45
6	Accès à la réglementation	46
6.1	Définitions	46
6.2	Introduction	47
6.3	Consolidation	47
6.3.1	Objectifs de la consolidation à effet juridique.....	47
6.3.2	Consolidation officielle à feuillets mobiles.....	48
6.3.3	Problèmes communs et solutions potentielles	49
6.3.3.1	Longueur du processus	49
6.3.3.2	Manque de clarté des textes	49
6.3.3.3	Volume de règlements.....	49
6.3.3.4	Maintien de la validité des codes.....	49
6.4	Amélioration des conditions d'accès	50
6.4.1	Utilisation croissante d'Internet.....	50
6.4.2	Pouvoirs publics et amélioration des conditions d'accès	50
6.5	Une réglementation plus compréhensible.....	51
6.5.1	Un langage juridique plus lisible	51
6.5.2	Meilleure compréhension des droits	51
6.5.3	Meilleure compréhension du droit en contexte	52
6.6	Recommandations.....	52
7	Structures efficaces et culture favorisant la qualité réglementaire.....	53
7.1	Introduction	53
7.2	Éléments essentiels d'une structure efficace	55
7.3	Tâches à assigner à une structure efficace	55
7.4	Méthodes de travail d'une structure efficace.....	56
7.5	Options de bonnes pratiques pour une structure efficace.....	57
7.6	Problèmes communs	58

7.7 Encouragement d'une culture favorisant l'amélioration de la qualité réglementaire	58
7.8 Recommandations.....	59
PARTIE III PRATIQUES RECOMMANDÉEs propres à l'UE.....	61
1 Introduction.....	61
2 Choix de l'instrument : règlement ou directive.....	62
3 Application de l'étude d'impact réglementaire au niveau de l'UE	62
3.1 Recommandations supplémentaires.....	64
4 Consultation au sein de l'UE	65
4.1 Recommandations supplémentaires.....	67
5 Programme de simplification européen	67
5.1 SimpReg Programme	68
5.2 Recommandations supplémentaires.....	69
6 Accès à la réglementation européenne	69
6.1 Codification et droit interne	69
6.2 Codification et élargissement.....	70
6.3 Recommandation supplémentaire	70
7 Structures efficaces et amélioration de la réglementation européenne	70
7.1 Obstacles et lacunes institutionnels.....	71
7.2 Recommandations supplémentaires.....	72
8 Mise en application de la réglementation européenne	73
8.1 Introduction	73
8.2 Incorporation dans le droit national.....	73
8.2.1 Conditions présidant à l'incorporation.....	73
8.2.2 Problèmes de transposition	74
8.2.2.1 Transposition en bonne et due forme.....	74
8.2.2.2 Transposition en temps opportun	75
8.2.2.3 Introduction d'exigences supplémentaires.....	76
8.3 Respect et exécution	77
8.3.1 Conditions présidant au respect et à l'exécution.....	77
8.3.2 Problèmes de respect et d'exécution.....	77
8.3.2.1 Contenu et qualité de la législation européenne.....	78

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

8.3.2.2	Prise en considération précoce des questions de respect et d'exécution.....	78
8.4	Recommandations.....	79
	Annexes.....	82
Annex A	Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation 1995	82
Annex B	Initiatives de simplification au niveau de l'UE.....	84
Annex C	Contexte et expérience des États membres	86
Annex D	Glossaire des termes utilisés dans le présent rapport	91
Annex E	Membres et collaborateurs.....	94

PARTIE I INTRODUCTION

1 Généralités

L'UE s'est fixé pour objectif stratégique de devenir l'économie cognitive la plus compétitive et la plus dynamique au monde. La réalisation de cet objectif sera en partie subordonnée à l'amélioration de l'environnement réglementaire européen, en vue d'épargner des charges inutiles aux entreprises, aux citoyens et aux administrations publiques. L'amélioration de la qualité réglementaire s'inscrit également dans le cadre de la dynamique générale visant à améliorer la gestion publique, dans le but de renforcer sa crédibilité. La qualité de la réglementation doit, par conséquent, être perçue comme un bien public et pour y parvenir, des mesures doivent être prises aux niveaux européen et national, dans le cadre d'une approche stratégique globale.

Le groupe consultatif de haut niveau a identifié les six principaux aspects présidant à la réussite d'un programme visant à améliorer la qualité de la réglementation :

- Options de mise en oeuvre des politiques ;
- Étude d'impact réglementaire ;
- Consultation ;
- Simplification ;
- Accès à la réglementation ; et
- Structures efficaces.

Ces différents aspects sont exposés dans le présent rapport, accompagnés de recommandations en vue d'une action pratique et concrète. La Partie II évoque ces différents points pour l'ensemble des administrations – les gouvernements nationaux et la Commission européenne ; la Partie III aborde la nature spécifique de l'Union européenne ainsi que la question de la mise en application de la réglementation européenne. Ces dernières sont résumées dans le plan d'action proposé, conçu en réponse à la demande du Conseil européen de Lisbonne de définir une stratégie d'action coordonnée.

2 Mandat du groupe consultatif de haut niveau Mandelkern

2.1 Origine du mandat

Depuis 1985, la Communauté et les différents États membres expriment la volonté de simplifier la réglementation, y voyant une condition préalable à la réalisation du marché unique européen.

Toutefois, il aura fallu attendre le milieu des années 1990 pour que la quête d'une réglementation de meilleure qualité prenne une forme plus systématique et pour qu'une série d'initiatives visant à améliorer la qualité réglementaire soit adoptée aux niveaux national et européen, la principale initiative étant, dans ce dernier cas, l'adoption d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam (1995), lequel établit les principes présidant à la qualité de la réglementation qu'il convient de respecter au niveau communautaire.

Peu à peu, il est apparu manifeste qu'une action coordonnée par la Communauté et les différents pays était nécessaire en vue d'améliorer la "chaîne réglementaire", de la conception de la réglementation au stade de son application effective. Telle est l'approche qui a été adoptée par le Conseil européen de Lisbonne, invitant la Commission, le Conseil et les États membres de l'Union européenne, eu égard à leurs compétences respectives, à :

“définir d'ici à 2001 une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire, y compris le fonctionnement de l'administration publique, tant au niveau national que communautaire.”

En application de ces conclusions, les ministres chargés de l'administration publique des États membres, dans le cadre de leur réunion tenue les 6 et 7 novembre 2000 à Strasbourg, ont approuvé une résolution relative à la qualité de la réglementation au sein de l'Union européenne. Aux termes de cette résolution, un groupe consultatif de haut niveau, composé d'experts de la réglementation des États membres et de la Commission, a été chargé de participer activement à l'élaboration de la stratégie demandée par le Conseil européen de Lisbonne.

2.2 Organisation du travail

Le groupe consultatif de haut niveau a été constitué en décembre 2000 par la nomination de 16 experts, représentant chacun des 15 pays de l'Union ainsi que la Commission. Dû à la date de sa création, celui-ci a été baptisé du nom de son président, M. Mandelkern, représentant français et président de section honoraire du Conseil d'État.

En application de la résolution de Strasbourg, “ce groupe a le mandat de développer une approche cohérente du thème et de présenter aux ministres des propositions concernant notamment la définition d'une méthode commune d'évaluation de la qualité réglementaire.”

La résolution suggérait également plusieurs pistes à explorer aux niveaux national et européen :

- la systématisation des études d'impact ;
- la transparence des processus de concertation en amont des textes ;
- la simplification des textes adoptés ;
- la généralisation de leur codification.

Mu par la volonté d'adopter une attitude pragmatique, le groupe a immédiatement décidé d'ajouter un autre thème : le type de structures qui permettrait d'assurer que les procédures propres à améliorer la qualité de la réglementation sont effectivement mises en œuvre.

Ces considérations ont jeté les bases d'une série de principes et de lignes directrices, qui ont été présentées dans un rapport initial soumis au Conseil

européen de Stockholm, conformément aux vœux des ministres réunis à Strasbourg.

Conformément à son mandat, le groupe a veillé à ce que ses recommandations soient applicables tant au niveau national qu'au niveau européen. Cependant, celui-ci ayant tenu à formuler, dans son rapport final, des propositions concrètes concernant la question spécifique de la chaîne réglementaire dans l'Union européenne, il s'est employé à réaliser une étude spécifique des thèmes de la transposition et de l'application effective de la réglementation émanant de l'Union européenne.

Sur tous ces thèmes, le groupe s'est attaché à formuler un ensemble de recommandations, qui pourraient être mises en œuvre prochainement.

2.3 Cohérence avec les approches européennes existantes

La résolution de Strasbourg demandait au groupe consultatif Mandelkern "conformément au mandat de Lisbonne, [de...] travailler de manière étroitement coordonnée avec la Commission européenne, pour assurer l'information réciproque et régulière sur les travaux de chacun en matière d'amélioration de la qualité réglementaire."

Partant de ces considérations, la Commission a été associée au groupe, à l'instar des États membres. Des informations ont également été échangées à diverses reprises entre le groupe et l'équipe chargée du livre blanc sur la gouvernance, notamment dans le cadre des préparations des sommets de Stockholm et de Laeken.

De la même façon, des liens ont été établis avec le Conseil (ainsi qu'avec le Parlement) sur les différents thèmes intervenant dans la qualité de la réglementation.

3 Principes communs

3.1 Nécessité

En vertu de ce principe, les pouvoirs publics sont invités à étudier si la mise en application d'une nouvelle politique nécessite l'introduction préalable de nouveaux règlements.

Il s'agit, par exemple, de comparer l'efficacité et la légitimité relatives de plusieurs instruments d'action gouvernementale (la réglementation, mais également l'information des usagers, les incitations financières, les contrats entre pouvoirs publics et partenaires socio-économiques) à la lumière des objectifs qu'ils souhaitent atteindre.

3.2 Proportionnalité

Toute réglementation doit reposer sur un équilibre entre les avantages qu'elle procure et les contraintes qu'elle impose. Les divers instruments réglementaires (législation et réglementation, directives-cadres, co-réglementation etc.) permettent aux pouvoirs publics d'engager des actions de différentes natures, en fonction des objectifs qu'ils souhaitent atteindre. Il appartient aux États membres et à la Commission, lorsqu'ils choisissent parmi la variété d'instruments réglementaires qui s'offre à eux, d'identifier ceux dont la nature est la plus proportionnée aux objectifs qu'ils souhaitent atteindre.

3.3 Subsidiarité

Dans le contexte de l'UE et de ses traités, le principe de subsidiarité a pour vocation d'assurer que les décisions sont prises au plus près des citoyens, en veillant constamment à ce que toute action mise en œuvre au niveau communautaire soit justifiée par rapport aux options disponibles au niveau national. Concrètement, il s'agit de s'assurer que les États membres, dans le cadre de leurs systèmes constitutionnels nationaux, n'ont pas les ressources suffisantes pour réaliser les objectifs de l'action proposée, objectifs qu'une action d'envergure communautaire permettra, par conséquent, de mieux atteindre.

3.4 Transparence

Afin d'améliorer la qualité de la réglementation en identifiant plus efficacement les effets imprévus et en tenant compte du point de vue des parties directement concernées, l'élaboration de la législation ne doit pas être confinée aux frontières étroites des organismes administratifs publics. La participation et la consultation de toutes les parties intéressées ou impliquées préalablement à la phase rédactionnelle constituent la première exigence du principe de transparence.

Cette participation doit elle-même satisfaire aux critères de transparence. Elle doit être organisée de façon à faciliter un accès large et équitable aux consultations, dont la teneur doit être rendue publique.

3.5 Responsabilité

Les autorités responsables de la réglementation doivent s'intéresser à la question de son applicabilité.

Toutes les parties impliquées doivent être en mesure d'identifier clairement les autorités dont émanent les politiques et la réglementation qui s'appliquent à elles. Le cas échéant, elles doivent pouvoir les informer des difficultés de mise en œuvre des politiques ou de la réglementation, en vue de leur modification.

3.6 Accessibilité

Une réglementation cohérente, compréhensible et accessible à ceux qui doivent s'y conformer, est la clé de voûte de sa bonne application.

Il convient de prendre en compte la dimension de l'accessibilité de tout instrument réglementaire et d'en faire un principe général, de façon que les usagers puissent accéder à un ensemble de règlements cohérent.

Le principe d'accessibilité peut exiger un effort particulier de communication de la part des pouvoirs publics concernés, par exemple à l'égard des personnes qui, du fait de leur situation, éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits.

3.7 *Simplicité*

L'objectif doit être de simplifier l'utilisation et la compréhension de toute réglementation, cela étant une condition préalable indispensable pour que les citoyens fassent un usage efficace des droits qui leur sont conférés – la réglementation doit être aussi détaillée que nécessaire et aussi simple que possible.

La simplicité de la réglementation est également une source majeure d'économies, tant pour les entreprises que pour les organismes intermédiaires auxquels elle s'applique, ainsi que pour les administrations publiques elles-mêmes.

Le principe de simplicité exige que des efforts soient activement déployés pour combattre l'excès de précision dès l'amorce du processus d'élaboration de la réglementation et lors de la révision des textes existants.

PARTIE II PRATIQUES RECOMMANDÉES

La présente partie du rapport énonce les six principaux éléments présidant au succès d'un programme visant à améliorer la qualité de la réglementation, tels qu'ils s'appliquent à tous les gouvernements ou à toutes les administrations – européens, nationaux, régionaux ou locaux. La Partie IV du rapport examine plus en détail la façon dont ces éléments doivent être développés au niveau européen, compte tenu de la nature spécifique de l'UE. Les pratiques recommandées s'appuient sur diverses sources, telles que les expériences européennes et nationales existantes (voir Annex C), l'OCDE et d'autres sources d'orientation.

La section 1 évoque l'idée d'une méthode commune d'évaluation et, dans ce contexte, examine les concepts d'évaluation "ex ante" et "ex post". Les trois sections suivantes, portant successivement sur les options de mise en oeuvre des politiques (**Section 2**), l'étude d'impact réglementaire (**Section 3**) et la consultation (**Section 4**) – assorties de l'évaluation du processus en tant que tel – constituent les composantes essentielles de l'évaluation ex ante : un système visant à assurer l'amélioration de la qualité réglementaire dans le processus politique. Comme le décrit la suite du rapport, l'accomplissement de chacun de ces trois éléments doit relever de la responsabilité des responsables politiques concernés. Toutefois, la supervision de l'ensemble du processus doit être assurée de façon indépendante, par l'organisme/la structure chargé(e) de promouvoir l'amélioration de la qualité réglementaire (section 7). L'utilisation d'une simple liste de critères de référence peut se révéler très utile à cette fin. L'évaluation ex ante contribue à renforcer la confiance en la qualité du conseil reçu. Elle est applicable à tous les États membres et à l'Union européenne, en fonction de leurs situations respectives.

Une évaluation ex post apportera au réviseur des informations pertinentes concernant la réglementation existante. La **section 5** (simplification) et la **section 6** (accès à la réglementation) passent en revue les instruments propres à améliorer la qualité et l'accessibilité de cette réglementation, lorsque la révision détermine qu'il s'agit du mode d'action approprié. Toutefois, le groupe est parvenu à la conclusion qu'il n'est, au stade présent, ni souhaitable, ni réalisable, de recommander une méthode commune d'évaluation ex post (par opposition à ex ante) plus détaillée, compte tenu des différences importantes entre pays en termes de structures, de systèmes juridiques, d'institutions et de dispositions constitutionnelles. L'utilisation d'une liste de critères de référence sur le modèle de celle de l'OCDE (Annex A) pourrait se révéler utile.

La section 7 aborde la question des structures propres à étayer un programme visant à améliorer la qualité réglementaire et à favoriser un changement culturel. Cet élément est la clé de voûte du succès de toute l'entreprise.

1 Évaluation

1.1 Méthode commune d'évaluation

Entre autres tâches, le groupe a été invité à formuler des propositions concernant la définition d'une méthode commune d'évaluation de la qualité réglementaire. Le

groupe estime que la conjugaison des quatre volets (examen des options de mise en œuvre des politiques, étude d'impact réglementaire, consultation et contrôle du bon déroulement des procédures précitées) constitue une méthode commune d'évaluation ex ante. Toutefois, le travail du groupe a mis en évidence qu'il n'était, pour l'heure, pas possible d'étendre cette méthode à l'évaluation ex post, compte tenu des différences importantes entre pays en termes de structures, de systèmes juridiques et de dispositions constitutionnelles. Néanmoins, il est possible de donner quelques orientations (section 1.3). L'évaluation ex post doit être encouragée, tout comme l'utilisation de méthodes similaires, en vue de faciliter les comparaisons chronologiques ainsi que la comparabilité entre évaluations.

1.2 Évaluation ex ante

L'évaluation ex ante a pour objet de veiller à ce que les décideurs finals soient en mesure de communiquer toutes les informations pertinentes et de prodiguer des conseils de qualité. Le groupe estime que la réalisation de cet objectif est subordonnée à la mise en œuvre de trois mesures : l'étude de toutes les options de mise en œuvre des politiques concernées, la réalisation d'une étude d'impact réglementaire et l'organisation de consultations appropriées. Un contrôle de la bonne mise en œuvre de ces mesures est, par conséquent, souhaitable. Cette partie de l'évaluation ex ante est exclusivement axée sur le processus ; elle ne comporte donc aucun des éléments visés par l'étude d'impact réglementaire, la consultation ou d'autres mesures. Elle ne fait que s'assurer que ces dernières ont été correctement réalisées. Réduite à sa forme la plus simple, cette évaluation se résume à une liste de référence permettant de recenser toutes les étapes successives du processus. Quelle que soit sa forme, les résultats de cette évaluation doivent être versés au dossier remis au décideur. Elle est applicable à tous les États membres ainsi qu'à l'Union européenne, en fonction de leurs situations respectives.

Cette partie de l'évaluation ex ante peut, à titre d'exemple, être réalisée par l'organisme/structure chargé(e) de promouvoir l'amélioration de la qualité réglementaire (section 7).

1.3 Évaluation ex post

Le groupe considère que l'application d'une liste de critères de référence semblable au modèle développé par l'OCDE (Annex A) constitue un très bon moyen de procéder à une évaluation ex post. Cette méthode a été utilisée dans un certain nombre d'États membres et dans d'autres pays et a donné de bons résultats. Il existe cependant d'autres approches et l'on pourrait envisager d'appliquer des méthodes adaptées à certaines situations.

L'évaluation ex post peut contribuer activement à la révision efficace de la réglementation existante. Correctement réalisée, elle fournit des informations précises quant à l'efficacité et à l'opportunité de la réglementation, mettant à jour les lacunes et autres insuffisances et permettant à la révision de déterminer quelle action doit être engagée, le cas échéant. Dès lors qu'une action est jugée opportune, celle-ci pourra prendre la forme de mesures de simplification, telles que décrites à la section 5, de consolidation (section 6.3), d'abrogation de la réglementation ou de révision de la politique en tant que telle.

Les évaluations ex post doivent être réalisées dans le cadre des révisions générales de la législation existante, par exemple, dans le contexte du programme de simplification mentionné au point 5.3.1. Dans les autres cas, la date à laquelle doit intervenir l'évaluation ex post peut être décidée lors de la préparation de la nouvelle réglementation et peut, lorsque les circonstances s'y prêtent, être incluse dans le texte juridique (voir également section 2.3). À titre d'exemple, cette approche pourrait se révéler particulièrement opportune lorsque les risques visés par la réglementation ou les effets de cette dernière demeurent incertains, par exemple, lorsque le principe de précaution est invoqué. En d'autres circonstances, le moment opportun pour procéder à une évaluation ex post pourra être décidé ultérieurement, sur la base de critères arrêtés. Dans tous les cas, il demeure essentiel que le moment de l'évaluation soit choisi de façon à permettre de mesurer les effets de la réglementation, ou d'intégrer de nouvelles informations concernant les circonstances de la réglementation dans la révision. Lorsqu'une réglementation est en vigueur depuis un certain temps, on doit également pouvoir mesurer toute modification du comportement des personnes visées par la réglementation.

2 Options de mise en oeuvre des politiques

2.1 Introduction

La recherche de la meilleure méthode pour atteindre l'objectif d'une politique donnée nécessite de passer en revue l'ensemble des solutions. Le recours à une réglementation traditionnelle constitue-t-il la meilleure méthode, ou un instrument non réglementaire permettrait-il de parvenir aussi bien, voire mieux, aux résultats escomptés ? Si la réglementation se révèle être la meilleure solution, faut-il s'attacher à considérer la forme et la structure de l'instrument ?

La présente section du rapport examine l'éventail d'instruments non réglementaires dont disposent les décideurs aux niveaux national et européen, puis aborde le rôle des clauses de révision et de réexamen dans la réglementation traditionnelle (nationale et européenne). La section 2 de la partie III étudie les arguments invoqués dans le cadre du débat sur le choix de l'instrument (règlements ou directives) en matière de législation européenne.

2.2 Instruments non réglementaires

La réglementation est l'un des principaux instruments de mise en œuvre de la politique publique. Elle doit, par conséquent, satisfaire à toute une série d'exigences en termes de qualité. Pour les pouvoirs publics cependant, la réglementation ne constitue pas nécessairement le meilleur, ni l'unique moyen de résoudre un problème donné. Au contraire, un recours excessif à la réglementation nuit à sa crédibilité et à son efficacité. Dans de nombreux cas, des solutions conjugant de plus en plus l'instrument réglementaire avec la participation d'organismes intermédiaires pourraient être envisagées, pour autant que ces dernières respectent des conditions clairement définies. Ainsi, il convient en premier lieu de répondre aux questions concernant l'usage approprié de la réglementation au regard ou en complément d'autres instruments d'action gouvernementale.

2.2.1 Recours et recours abusif à la réglementation

2.2.1.1 Recours à la réglementation

- a) **Autorité.** Le recours à la réglementation constitue l'un des attributs fondamentaux de la souveraineté démocratique. En principe, les règlements établis par des autorités nommées par voie démocratique ne sont pas remis en question dans leur capacité à exprimer l'intérêt général. De ce point de vue, leurs fondements sont plus solides que ceux de l'auto-réglementation, qui émane d'acteurs ou de groupes économiques dont l'intérêt spécifique pourrait contribuer à l'intérêt général, sans nécessairement coïncider avec cet intérêt à long terme.
- b) **Égalité de traitement des usagers.** La réglementation devient nécessaire lorsque l'objectif est de parvenir à une égalité de traitement des usagers par l'application strictement uniforme de mesures dans un domaine donné. Cela vaut notamment pour les règlements en matière de concurrence au sein du marché national. L'égalité de traitement des usagers peut également s'exprimer par le biais d'inégalités destinées à pallier un déséquilibre (dans les domaines social et fiscal par exemple), ce qui ne peut être imposé que par voie de réglementation.
- c) **Aptitude à imposer des sanctions.** L'aptitude à imposer le respect des règles peut résulter de la libre adhésion des parties concernées à un code de conduites. Les codes de conduite et autres instruments d'auto-réglementation peuvent inclure des mécanismes destinés à sanctionner toute partie refusant de se conformer aux règles (par exemple, le retrait d'un agrément). Toutefois, dans de nombreux cas, seuls les pouvoirs publics, par voie réglementaire, sont à même d'imposer des sanctions suffisamment strictes (notamment en matière de droit pénal) en vue de prévenir le non-respect des règles.
- d) **Nécessité de prendre en compte le système juridique existant.** Le choix de recourir à la réglementation ne tient pas uniquement aux avantages immédiats que procurent cet instrument ; il tient aussi au cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action politique. Ainsi, les traditions nationales des États membres peuvent se traduire par un recours plus ou moins important à la réglementation.

De même, l'Union européenne n'est pas forcément libre de recourir à un instrument non-réglementaire dans un domaine donné lorsque les États membres interviennent dans ce domaine par voie de réglementation.

2.2.1.2 Recours abusif à la réglementation

- a) **Longueur excessive des processus réglementaires.** Dans certains domaines, le temps nécessaire pour adapter des règlements est incompatible avec la rapidité d'évolution de la technologie. Une réglementation utilisée à mauvais escient, notamment lorsqu'elle doit satisfaire à des exigences de qualité (consultation, étude d'impact, etc), peut prendre du temps, ce qui risque de compromettre son efficacité si elle n'atteint pas son objectif en temps opportun.
- b) **Coûts d'élaboration et d'application disproportionnés.** L'élaboration d'un règlement nécessite parfois la mobilisation de compétences (dans divers

domaines techniques) et de ressources dont le coût est excessif par rapport au bénéfice escompté (par exemple, la certification de certains produits industriels). De la même façon, l'introduction d'un contrôle du respect de certains règlements détaillés (par exemple, dans le domaine de la sécurité des navires commerciaux) risque de se révéler beaucoup plus coûteuse que la définition d'objectifs généraux assortis d'obligations appropriées (par exemple, une assurance obligatoire).

- c) **Déresponsabilisation des acteurs.** Si la réglementation intervient de façon excessive dans l'organisation interne des acteurs socio-économiques ou dans les obligations imposées aux citoyens, le risque est de voir disparaître la spontanéité d'initiative, le sens des responsabilités et le sens civique.
- d) **Perte de crédibilité des processus réglementaires.** Il s'agit là d'un effet indirect. Dès lors qu'une réglementation est adoptée et appliquée inopportunément, on observe une augmentation de la propension à la critiquer et à ne pas la respecter. Il s'ensuit une perte ultime d'efficacité de la réglementation en question et, dans une moindre mesure, une perte de sa crédibilité générale.

2.2.2 Principaux instruments non réglementaires et leur utilisation dans la mise en œuvre de la politique

2.2.2.1 Instruments non réglementaires et étude d'impact réglementaire

- a) **Formulation d'objectifs clairs.** La meilleure façon de sélectionner un instrument approprié parmi la pléthore d'instruments disponibles pour mettre en œuvre les politiques publiques consiste à formuler clairement des objectifs. L'autorité publique chargée de résoudre efficacement les problèmes auxquels elle est confrontée doit commencer par étudier la pertinence et la finalité de toute action envisageable : les pouvoirs publics souhaitent-ils intervenir dans les activités des acteurs concernés ? S'agit-il de garantir la stabilité d'une situation existante ou, au contraire, d'y remédier ?
- b) **Étude des instruments non réglementaires préalablement au processus de décision.** Lorsqu'une intervention s'impose, les réponses à ces questions nous amènent tout naturellement à examiner le large éventail de moyens et de méthodes. Ce sont tous les moyens d'action pertinents, que ceux-ci incluent ou non le recours à la réglementation, qui doivent être analysés et comparés.

Cette démarche doit être accomplie clairement et minutieusement préalablement au processus de décision. C'est donc dans le cadre de l'étude d'impact réglementaire que les différentes alternatives à la réglementation doivent être envisagées (section 3).

2.2.2.2 Instruments non réglementaires envisageables

Les alternatives à la réglementation sont multiples et variées. Il est possible d'en présenter une typologie, qui permet de poursuivre à divers degrés les objectifs visant à promouvoir la responsabilité des acteurs concernés ou, à l'inverse, l'égalité de traitement des usagers et la légitimité de l'autorité publique.

- a) **Immobilisme.** La solution qui consiste à ne pas intervenir face à un problème donné peut se révéler nécessaire et doit être envisagée au même titre que les autres instruments. Il s'agit d'un moyen de susciter la confiance envers les règlements existants, tout en évitant de mettre en œuvre une solution trop précocement, qui risquerait de ne pas intervenir à point nommé.
- b) **Mécanismes incitatifs.** Les mécanismes d'incitation peuvent prendre la forme de campagnes d'information destinées à sensibiliser les citoyens et les entreprises à leurs droits et obligations. Ils peuvent également revêtir la forme de campagnes pédagogiques ou préventives propres à influencer sur le comportement, de sorte que les règlements dont l'existence est connue, mais ignorée, soient effectivement appliqués. Enfin, il peut s'agir d'incitations d'ordre financier (primes ou surtaxes) propres à favoriser des changements de comportement (par exemple, une taxation différentielle de l'essence sans plomb).
- c) **Auto-réglementation.** Il s'agit d'un instrument relevant exclusivement du secteur privé. Sous forme de normes de qualité, de certification, de codes de conduite, des groupes d'acteurs économiques peuvent chercher à améliorer leur qualité technique et/ou leur performance commerciale. Ce type de réglementation peut contribuer à l'intérêt général par les simples avantages (prix, sécurité, etc.) qu'il procure au consommateur. Il peut également couvrir des intérêts plus vastes (en tenant compte notamment des demandes des associations de protection de l'environnement). Dès lors que cette méthode permet de satisfaire les usagers, les pouvoirs publics n'ont pas à intervenir dans le domaine couvert par l'auto-réglementation.
- d) **Politiques contractuelles.** La réglementation contractuelle peut lier les pouvoirs publics aux acteurs du secteur privé (entreprises, associations, particuliers). Il peut s'agir d'octrois financiers destinés à récompenser le respect de certaines normes de qualité (par exemple, la protection de l'environnement) ou des activités contribuant au service public (notamment dans le domaine social). Les mêmes méthodes peuvent être utilisées pour lier différents pouvoirs publics (par exemple, aux fins de la mise en œuvre des fonds structurels communautaires ou pour régir les relations entre les États et les niveaux d'autorité décentralisés). Enfin, cette forme de réglementation peut impliquer les acteurs du secteur privé. La conclusion d'un contrat établissant des règles communes applicables à des partenaires défendant des intérêts différents (par exemple, les représentants des employeurs et les syndicats d'employés) montre que certains des objectifs caractéristiques de la réglementation (l'intérêt général) ont commencé à être pris en compte sans l'intervention automatique des pouvoirs publics.
- e) **Mécanismes de responsabilisation.** Dans la perspective de la mise en œuvre des politiques publiques, il pourrait être souhaitable d'introduire des mécanismes propres à garantir que, même en l'absence de réglementation, les acteurs concernés assument effectivement leurs responsabilités et honorent leurs obligations. La mise en place de systèmes d'assurance obligatoire (tels que l'assurance de responsabilité civile ou l'assurance automobile) apporte une garantie incontestable que les risques seront couverts par un tiers. Des procédures juridiques ou d'arbitrage sont également un moyen d'appliquer des sanctions civiles ou pénales lorsque ces responsabilités n'ont pas été assumées.

- f) **Reconnaissance mutuelle.** En Europe, un exemple pertinent d'alternative à la réglementation est illustré par le concept de reconnaissance mutuelle de règles nationales, y compris lorsque ces dernières diffèrent d'un pays à l'autre. Cela vaut notamment pour la validation de qualifications professionnelles ou de diplômes. Enfin, en ce qui concerne les alternatives à la réglementation au niveau communautaire, il est bon de souligner les avantages de la "méthode de coordination ouverte", qui permet aux États membres d'œuvrer à la réalisation d'objectifs communs, en s'appuyant sur des méthodes mises en œuvre au niveau national et sur l'échange mutuel d'informations.
- g) **Amélioration de la réglementation existante.** Dans certains cas, la mise en application de nouveaux règlements résulte de la non application des règlements existants. Les méthodes qui permettraient que les règles soient appliquées effectivement (en résolvant les problèmes spécifiques qui font obstacle à leur application) ou révisées (notamment par une révision périodique de la réglementation) méritent d'être étudiées.

2.2.3 Réglementation et responsabilité des usagers

La recherche des modalités de mise en œuvre des politiques publiques les plus efficaces doit nous amener à rechercher des solutions qui concilient de manière plus optimale les objectifs des pouvoirs publics et la responsabilité des usagers ou des groupes d'usagers. C'est en cela que la "co-réglementation" mérite de faire l'objet d'une attention particulière.

2.2.3.1 Co-réglementation

Il n'existe pas de définition **unique** du concept de co-réglementation. En revanche, la mise en œuvre efficace des politiques publiques peut, en vue de la réalisation d'un même objectif, amener à conjuguer des règles législatives ou réglementaires avec des instruments de nature non réglementaire. Plusieurs approches peuvent être adoptées à cette fin.

- a) **Définition des objectifs par l'autorité réglementaire et délégation des détails de la mise en œuvre.** Une première approche consiste à établir, par voie réglementaire, des objectifs généraux, les principaux mécanismes de mise en œuvre et les méthodes de contrôle de l'application d'une politique publique. Parallèlement, l'intervention d'acteurs privés est nécessaire pour la définition des règles détaillées. Cette méthode permet d'éviter des règlements trop généraux ou trop astreignants pour être appliqués avec précision dans des domaines qui nécessitent de l'adaptabilité et de la flexibilité.
- b) **Validation réglementaire de règles émanant de l'auto-réglementation.** Une approche ascendante peut également se révéler efficace. Le cas échéant, la co-réglementation peut permettre à l'autorité publique de transformer une méthode d'application non-obligatoire établie par des partenaires privés en règle à caractère impératif. De la même façon, l'autorité publique peut pénaliser une entreprise pour manquement à honorer ses engagements sans donner aucune force réglementaire à ces engagements.

2.2.3.2 Conditions présidant à la co-réglementation

- a) **Maintien de la primauté de l'autorité publique.** La co-réglementation ne signifie pas que la responsabilité des règles appliquées soit partagée. La primauté de l'autorité publique reste intacte.
- b) **Garanties nécessaires.** La co-réglementation ne peut pas être utilisée dans tous les domaines. En particulier, elle ne se prête pas aux questions de sécurité, de droits fondamentaux ou d'égalité des citoyens. En général, il convient en premier lieu de se demander si l'option proposée est appropriée et proportionnée aux objectifs visés. La co-réglementation implique que les pouvoirs publics puissent être amenés à agir en partenariat avec des acteurs crédibles et représentatifs. Des critères établissant leur représentativité doivent être utilisés en vue d'identifier les organismes professionnels ou sociaux capables de contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre de la co-réglementation. La co-réglementation n'entraîne pas l'exclusion de l'autorité réglementaire (ou législative) de l'application effective de la règle. Au contraire, des mécanismes de supervision doivent être instaurés.

2.3 Clauses de révision et de réexamen

On parle de **révision** lorsqu'un nouvel instrument réglementaire est limité dans le temps et expire en tout ou partie au terme d'une certaine période. Ce système est énoncé par écrit dans les dispositions juridiques sous forme de clause de révision. Un instrument réglementaire peut comporter un autre type de **clauses** dites de **réexamen**. L'objectif est ici d'imposer la pratique d'un réexamen dans un délai prescrit, une exigence qui peut être considérée comme une forme édulcorée de la révision. Contrairement à la révision, dans ce cas, la règle perdurera, sous réserve d'une action visant à la supprimer. Ce type de réexamen ex post peut apparaître comme un complément efficace à l'étude d'impact réglementaire ex ante (section 3), celui-ci permettant de contrôler la performance des règlements au regard des hypothèses de départ. Une troisième variante peut prendre la forme d'un engagement politique à réexaminer l'effet concret de la réglementation en pratique. Cette approche peut exercer un effet similaire et paraître moins bureaucratique, même si celle-ci serait généralement considérée avant tout comme une contrainte pour le gouvernement qui s'est engagé.

Les clauses de révision ou de réexamen présentent l'**avantage** de contraindre l'administration et le parlement à réétudier la nécessité d'une réglementation donnée. Si ces clauses étaient adoptées systématiquement pour chaque nouveau règlement, elles permettraient d'assurer un réexamen glissant de la réglementation, donnant ainsi l'occasion d'éliminer ou de rationaliser les dispositions qui ne sont plus nécessaires.

La généralisation du recours à ce type de clauses présente un **inconvenient** de taille : il s'agit d'une approche très coûteuse en termes de temps législatif. Bien que les clauses de révision et de réexamen puissent apparaître comme un bon moyen de consacrer un certain temps du processus législatif au réexamen, il est impensable que l'ensemble de la réglementation puisse tout simplement être habilitée à disparaître ou doit être de nouveau promulgué. En outre, conjuguée à une

pression en termes de temps législatif, la présence d'une clause de révision peut être abusivement utilisée pour faire obstruction au progrès, notamment au niveau de l'UE.

Un autre inconvénient réside dans le fait que, dans certains cas, des clauses de révision (et, dans une moindre mesure, de réexamen) augmenteraient l'incertitude et exerceraient de ce fait un effet néfaste sur le climat d'investissement ainsi que sur la confiance des individus dans la protection que leur confère la réglementation. Cette considération vaut notamment pour les règlements exigeant de réaliser des investissements dans de nouveaux équipements ou installations ou les règlements traitant des droits des individus ou des entreprises. La tenue d'un registre recensant les effets positifs du réexamen (améliorations et diminution de la charge réglementaire) ne viendrait pas totalement à bout de cet inconvénient.

Au vu des arguments évoqués ci-dessus, l'utilisation généralisée des clauses de révision ou de réexamen, ou leur utilisation dans certains domaines tels que les droits fondamentaux, sont inappropriées. Toutefois, certains domaines de la réglementation pourraient se prêter à l'introduction de ce type de clauses, sous réserve de réfutation au cas par cas. Ces domaines incluent :

- La réglementation introduite à la dernière minute en réponse à une crise – celle-ci ne pourrait peut-être pas bénéficier d'une analyse préalable très poussée telle qu'elle est réalisée d'ordinaire et pourrait prendre la forme d'une mesure de précaution ;
- La réglementation introduite de façon plus générale au nom de la précaution – cas dans lequel des travaux scientifiques approfondis fourniraient une base plus solide en vue d'une révision de la réglementation dans le futur ;
- La réglementation sur l'"état de la technique" – lorsque les conditions technologiques ou du marché s'inscrivent dans des domaines à rapide mutation ;
- Les projets législatifs pilotes ; et
- Les règlements conférant des droits à l'État (par opposition aux citoyens ou aux entreprises).

2.4 Recommandations

1. Les États membres et la Commission se doivent, dans le cadre du système d'étude d'impact et préalablement à l'adoption de toute réglementation importante, de procéder systématiquement à une analyse comparative des instruments non réglementaires pertinents.
2. Les États membres et la Commission sont tenus, chacun dans leurs domaines de compétences respectifs, de définir les méthodes favorisant la responsabilisation des citoyens, des communautés régionales et locales, des acteurs économiques et des organismes intermédiaires dans l'élaboration et la mise en application de la réglementation.

3 Étude d'impact réglementaire

3.1 Introduction

L'étude d'impact réglementaire peut contribuer activement à l'amélioration de l'environnement réglementaire. Elle peut s'avérer un instrument efficace pour élaborer des politiques **modernes et étayées par des preuves**. Elle fournit un cadre structuré permettant d'étudier de manière informée les différentes options disponibles pour aborder les questions de politique ainsi que les avantages et les inconvénients inhérents à chacune. Elle ne supprime pas la nécessité d'une décision politique – elle fournit plutôt, sous une forme structurée, certaines des informations factuelles essentielles pour permettre le bon déroulement du processus d'élaboration de la politique et la prise d'une décision finale en toute connaissance de cause. L'étude d'impact peut porter sur les entreprises, mais également sur l'environnement, l'exclusion sociale et des groupes sociaux spécifiques, l'administration en tant que telle et les régions – la totalité des questions de développement durable. Elle offre également la possibilité de travailler avec des organismes extérieurs, des groupes d'intérêt, des représentants du monde de l'entreprise et des représentants de la société civile tels que des ONG, pour réfléchir à la manière de concevoir la politique de façon optimale.

Une bonne étude d'impact doit permettre de créer des solutions d'action propres à minimiser les impacts ou les contraintes inutiles ou indésirables tout en maximisant les impacts positifs, permettant ainsi d'atteindre les objectifs de l'action de façon efficace. Celle-ci aide à déterminer si une réglementation davantage orientée vers les résultats ou motivée par les objectifs, serait plus efficace qu'une loi trop rigide ou détaillée, ou, à l'inverse, si une approche législative serait moins efficace que des approches alternatives, telles qu'une co-réglementation, l'information des consommateurs ou des instruments économiques.

La forme précise que doit revêtir l'étude d'impact pour être la plus appropriée dépend dans une large mesure du **cadre administratif, juridique et constitutionnel** dans lequel elle s'opère. Il est, par conséquent, impossible de décrire précisément, à ce stade, quel système ou quel État membre pourrait adopter, par-delà les grands principes.

3.2 Conditions présidant au succès d'une étude d'impact réglementaire

Le reste du présent chapitre évoque l'étude d'impact plus en détail, mais la capacité d'une étude d'impact à améliorer l'environnement réglementaire est subordonnée à certaines conditions préalables :

- Le processus d'étude d'impact de la réglementation doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale visant à améliorer l'environnement réglementaire ;
- Le concept de l'étude d'impact et son application pratique doivent être étayés par un solide soutien politique ;

- L'effort d'analyse déployé pour chaque étude d'impact doit être proportionné aux effets probables de la proposition étudiée ;
- La préparation de l'étude d'impact doit, autant que faire se peut, être confiée aux responsables de la politique concernés et débiter le plus tôt possible dans le processus d'élaboration de la politique, afin d'être ensuite parfaitement intégrée à celui-ci ;
- Les résultats de l'étude doivent être étayés par une consultation formelle et informelle des parties intéressées et autres et doivent leur être présentés (voir section 4) ;
- Ce travail est particulièrement efficace lorsqu'il est supervisé par une structure oeuvrant spécifiquement à l'amélioration de la qualité réglementaire (voir section 7) et étayé par des conseils, des lignes directrices et une formation clairs ; et
- Des ressources suffisantes (tant sur le plan de la quantité que de la qualité) doivent être attribuées aux unités politiques et à la structure oeuvrant spécifiquement à l'amélioration de la qualité réglementaire, afin d'assurer le fonctionnement du système

3.3 Contenu d'une étude d'impact réglementaire

Le champs d'application de l'étude d'impact ne cesse de s'élargir et, avec lui, le volume de travail. À titre d'exemple, l'Annex A énonce les dix questions recommandées par la liste de critères de référence de l'**OECD** de 1995. De nombreux pays de l'UE et de l'OCDE sont dotés de systèmes similaires, reposant sur des principes similaires. Les variations de modèles d'un pays à l'autre s'expliquent par un certain nombre de différences – au niveau, par exemple, de la probabilité de récusation, des processus législatifs, des traditions administratives ou des systèmes constitutionnels. Toutefois, la plupart de ces modèles incluent :

- L'étude de la nature véritable du risque ou du problème à résoudre et du bien-fondé d'une action ;
- L'étude des moyens existants pour s'attaquer à ce risque ou problème – la réglementation est-elle la meilleure méthode pour venir à bout du problème, et si oui, sous quelle forme, ou une approche alternative ne serait-elle pas préférable (voir section 2.2) ;
- L'étude de l'impact des options (dans la plupart des cas les avantages et les coûts) ;
- La reconnaissance de la nécessité de transparence et d'ouverture du processus et de la consultation des parties concernées (voir également section 4).

En outre, plusieurs modèles prévoient l'examen des questions de respect et de mise en application de la réglementation. Certains modèles prévoient même, là encore en fonction de la situation constitutionnelle et juridique, l'obligation de procéder à une étude d'impact réglementaire.

3.4 Étude des impacts

Le cadre permettant d'étudier avec le plus de rigueur les impacts – aussi bien positifs que négatifs – de différentes options politiques est l'analyse coûts-avantages. La méthodologie qui la sous-tend permet de comparer objectivement les avantages et les coûts quantifiables d'un nombre d'options de mise en œuvre illimité, quelle que soit la durée de vie de la politique et quelle que soit la répartition des avantages et des coûts dans le temps. Les questions d'équité peuvent également être soulignées dans le détail de l'analyse. Il existe d'autres méthodes, moins rigoureuses, parmi lesquelles on peut citer :

- L'analyse coût-efficacité, dans le cadre de laquelle les avantages ne sont pas explicitement étudiés ;
- L'analyse des coûts de l'application, axée sur l'estimation des coûts probables de l'application des règlements proposés ; et
- Les techniques de "pondération" des différents impacts d'une politique, qui peuvent souffrir de subjectivité et perdre l'importance de la répartition des coûts et des avantages dans le temps.

Les méthodes d'estimation des avantages et des coûts utilisées dans le cadre de l'analyse coûts-avantages sont essentielles à la bonne appréciation de la politique. Si l'estimation des avantages et des coûts **financiers** d'une proposition de politique peut paraître relativement simple, l'estimation des avantages procurés par certains **biens non commerciaux** est en revanche plus difficile, et peut se révéler délicate. Par exemple, comment attribuer une valeur à une vie humaine, une forêt ou une baleine ou comment apprécier l'avantage d'une politique réduisant le dioxyde de soufre dans l'atmosphère. Il existe des techniques pour apprécier ce type de biens "non-commerciaux", par exemple, calculer combien les gens sont prêts à payer pour la baleine ou pour éviter le risque de mort ou de grave traumatisme, bien que ces méthodes soient souvent difficiles et controversées. D'autres techniques se fondent sur l'observation du comportement des individus – quelle distance vont-ils parcourir et à quoi vont-ils renoncer pour visiter la forêt. Bien qu'elles ne soient pas parfaites, ces techniques, ainsi que d'autres, ont au moins le mérite de donner des fourchettes, des ordres de grandeur ou des estimations approximatives de ces avantages importants et de donner ainsi une image plus équilibrée qu'une analyse exclusivement axée sur les aspects financiers. Lorsque ce degré de quantification n'est même pas possible, il demeure fondamental de donner au minimum une appréciation qualitative des avantages, afin d'éviter toute image partielle, centrée sur les coûts.

Un autre élément important de l'appréciation de la politique est la capacité à prendre en compte les différents moments auxquels surviennent les avantages et les coûts. L'analyse coûts-avantages permet de prendre en compte cette considération, par le biais de l'"actualisation". Les options politiques consistant à différer les dépenses sont moins coûteuses dans une économie en croissance. Quelques questions gravitent autour de ce principe d'actualisation, et l'analyse coûts-avantages peut se heurter à des difficultés pour estimer des catastrophes rares et imprévisibles dans un avenir lointain.

L'estimation des avantages et des coûts et l'actualisation sont deux questions qu'il n'est pas toujours facile de résoudre. Il n'en reste pas moins que l'analyse coûts-avantages peut jouer un rôle important – mais pas exclusif – dans le cadre du processus d'élaboration des politiques. Le simple fait de poser les bonnes questions pour préparer l'analyse coûts-avantages peut accroître la valeur et la compréhension de l'élaboration de la politique, et le niveau de complexité et d'effort qui y est consacré peut augmenter à mesure que se développe l'expertise et que sont libérées les ressources.

3.5 Le processus d'étude d'impact réglementaire

Comme mentionné plus haut, l'étude d'impact doit **faire partie intégrante du processus de décision**, et ne pas être considérée comme une tâche bureaucratique supplémentaire. L'étude doit, par conséquent, être réalisée en grande partie par les responsables politiques concernés et en coopération étroite avec eux, et doit intervenir à un stade précoce du processus d'élaboration de la politique. L'une des premières étapes doit consister à évaluer la situation actuelle – en d'autres termes, les avantages et les inconvénients à ne pas intervenir. La réalisation de cet objectif peut se révéler difficile si un organisme extérieur procède seul à l'évaluation, bien que ce type d'organisme puisse aussi offrir des services utiles en matière de conseil, d'orientation et de contrôle de la qualité (voir section 7). Cette contribution analytique étroite et permanente à la formulation de la politique permet de prodiguer aux décideurs des conseils objectifs étayés par les premiers résultats et les résultats en cours de ces analyses au fur et à mesure de l'élaboration de la politique. Pour certaines questions particulièrement complexes, le recours aux compétences de consultants extérieurs expérimentés peut, bien sûr, se révéler utile, mais les responsables politiques doivent conserver leur pleine responsabilité.

Néanmoins, les organismes ou les groupes d'intérêt extérieurs ne doivent pas être exclus – au contraire, il est essentiel que l'étude d'impact soit étayée par la **consultation** (voir section 4) des secteurs et des acteurs économiques concernés et plus généralement, de la société civile. Comme mentionné plus haut, l'étude d'impact présente en effet l'avantage d'offrir un cadre de participation aux parties prenantes. La consultation doit débiter au stade le plus précoce possible du processus d'élaboration de la politique et, autant que faire se peut, se poursuivre tout au long du processus. En outre, il pourra se révéler extrêmement utile de soumettre l'étude finale consolidée à l'examen rigoureux du public, d'une part parce que cette mesure contribuera à alimenter le débat public et d'autre part parce qu'elle incitera les administrations à produire des études de qualité, grâce à un contrôle extérieur de la qualité des méthodes et des données utilisées ainsi que des hypothèses échafaudées.

Bien que, sur un plan conceptuel, il faille considérer l'étude d'impact comme un élément permanent et intrinsèque au processus d'élaboration de la politique, il peut être utile d'en identifier certaines étapes particulières. Une étude préliminaire, réalisée dès l'amorce du processus d'élaboration de la politique, doit identifier les principaux risques/problèmes, l'impact probable, les options envisageables et les secteurs/acteurs concernés. Cette étape peut s'inscrire dans le cadre des premières consultations informelles et servir à déterminer si la politique satisfait au test statistique (voir ci-dessous). Si le résultat du test statistique est favorable et que

l'effort est, par conséquent, proportionné, une étude plus détaillée peut être préparée à ce stade. Cette étude devra se fonder sur des lignes directrices cohérentes dans tous les domaines de la politique relevant de l'administration et devra comporter les éléments suivants :

- Une explication claire du risque ou du problème en cause ainsi qu'une justification de a) la nécessité de l'action et b) l'opportunité de l'action à ce niveau d'administration (à savoir la conformité avec le principe de subsidiarité) ;
- Une description et une justification des différentes options envisagées, y compris des solutions de nature non réglementaire (voir section 2.2) ;
- Pour chaque option pertinente, l'identification des parties concernées (privées et publiques) et une évaluation quantitative (si possible) ou (au minimum) qualitative de l'impact que l'option considérée aura sur elles – tant sur le plan des avantages que des inconvénients ;
- Un relevé des personnes qui ont été consultées, quand et comment, accompagné des résultats de la consultation (par exemple, le résumé ou la mise à disposition des commentaires et des précisions concernant les changements qui en ont résulté) (voir section 4) ;
- La durée de vie estimée de la politique ou des options ¹, assortie d'une explication justifiant, le cas échéant, pourquoi aucune clause de réexamen n'est proposée ;
- Une référence particulière à l'impact sur les petites entreprises ou tout autre groupe sur lequel s'exerceront des effets disproportionnés ;
- Une explication succincte précisant en quoi cette proposition est en adéquation avec les règles et les politiques existantes et, pour autant qu'elles soient connues, les règles et politiques à venir ; et
- Des précisions quant au degré de prise en compte des modalités pratiques d'application, y compris les avantages et les coûts divergeant en fonction de la durée d'application.

Cette étude détaillée doit s'inscrire dans le cadre des consultations extérieures (informelles et formelles) et doit être révisée à des stades clés du processus d'élaboration de la politique (la publication officielle d'une proposition, la présentation aux autorités réglementaires, les résultats de la consultation du public, etc. par exemple).

L'étape finale de l'étude d'impact réglementaire doit consister en une **évaluation** ex post visant à déterminer l'impact réel de l'action une fois que celle-ci a été mise en œuvre. Cette évaluation contribuera à vérifier l'exactitude des hypothèses et des estimations réalisées à un stade antérieur du processus, qui à son tour contribuera à

¹ La question consiste à savoir pour combien de temps l'approche de la politique proposée est supposée être valide – pour les protections fondamentales, la validité peut être illimitée, mais pour des domaines à mutation rapide ou incertains, celle-ci peut être relativement limitée. Ce type d'estimation permet de calculer les avantages et les coûts annuellement et de les actualiser en fonction des besoins.

améliorer la qualité des futures études d'impact. Cette évaluation peut également permettre d'identifier des avantages ou des coûts qui auraient été occultés, améliorant ainsi encore l'état des connaissances de l'administration pour l'avenir.

Les décisions préparées avec une telle rigueur se traduisent souvent par des décisions plus solides, moins sujettes à contestation et plus enclines à remporter l'adhésion des parties prenantes et à atteindre le résultat souhaité sur le terrain. Les avantages procurés par cette approche compensent le ralentissement du rythme de préparation de la politique.

La quantité d'efforts investis dans l'étude d'impact réglementaire d'une politique proposée doit être proportionnée. En d'autres termes, la quantité d'efforts à déployer pour évaluer correctement la politique doit augmenter en fonction de son impact potentiel. Pour cette raison, il convient d'appliquer un test statistique des effets probables, englobant les coûts financiers potentiels et les impacts disproportionnés, par exemple sur une industrie, un groupe social, un écosystème ou une région/un État membre particulier. Afin de s'assurer que l'effort d'analyse est proportionné, ce test doit également tenir compte de l'effet résultant de la précision de l'analyse menée sur les ressources de l'administration elle-même.

Si, sur la base de l'étude préliminaire, une proposition satisfait à un ou plusieurs de ces tests, il convient de procéder à l'étude plus détaillée. Si tel n'est pas le cas, on se contentera généralement de l'étude préliminaire, tout en laissant aux responsables politiques la possibilité de demander une étude plus détaillée lorsqu'ils le jugent approprié.

3.6 Problèmes communs

La mise en œuvre d'un système d'étude d'impact réglementaire se heurte à toute une série de problèmes communs. Ces derniers sont évoqués dans le cadre de trois grandes catégories énumérées ci-dessous – les difficultés pratiques, la résistance culturelle et les pressions politiques – bien que, dans certains cas, la délimitation soit plutôt arbitraire.

3.6.1 Difficultés pratiques

La première difficulté pratique à surmonter est le simple fait de faire prendre conscience aux responsables politiques de la nécessité de procéder à une étude d'impact. Cette difficulté peut être surmontée par le biais d'une publicité (à l'intérieur même de l'administration ou, le cas échéant, également à l'extérieur) et d'une formation appropriées.

Le manque d'effectifs et de compétences des unités politiques pour procéder aux études d'impact est souvent cité en tête des difficultés pratiques rencontrées. Cette difficulté peut être surmontée par la mise à disposition de compétences et la dispense d'une formation par la structure chargée d'améliorer la qualité de la réglementation, mais la résolution complète de cette difficulté nécessite un engagement et un appui politiques ainsi qu'un soutien au plus haut niveau. La taille de l'administration publique est également un élément à prendre en compte – les

administrations de moindre taille éprouvent généralement plus de difficultés à trouver des ressources que les administrations plus importantes.

Un autre facteur évoqué est celui de la raréfaction des données de qualité sur les avantages et les coûts, y compris la difficulté à estimer la valeur des biens non commerciaux (par exemple, la dégradation de l'environnement ou les préjudices causés à la santé humaine). Bien que ce facteur influe effectivement sur la qualité globale de l'évaluation – qui est fonction de la qualité des données qui l'étayent – cet argument ne justifie pas qu'aucune évaluation ne soit réalisée pour autant. D'autres méthodes peuvent aider à évaluer les avantages et les coûts: l'utilisation d'estimations et de plages d'erreur (plutôt que de chiffres uniques), le résultat des consultations des parties prenantes et l'utilisation intelligente des données disponibles, des consultants et des compétences académiques. Le fait de se documenter auprès d'un large éventail de parties prenantes peut être garant d'une certaine impartialité qui, face aux intérêts en présence, pourrait être remise en cause. Y compris lorsqu'il s'agit d'une politique de plus grande portée et de nature plus stratégique, l'étude d'impact peut servir à étayer le processus d'élaboration de la politique (voir l'étude de cas citée en exemple à l'Annex B).

3.6.2 Résistance culturelle

“Culturelle” s'entend ici au sens large du terme. La notion recouvre les dispositions administratives et juridiques qui sont en rupture avec la nature plus transversale et horizontale du processus d'étude d'impact. La résistance culturelle peut, par exemple, émaner de traditions fortes ou de lois d'indépendance de l'action ministérielle, ainsi que de restrictions à la coordination interministérielle ou à la consultation extérieure.

Sont également visées les réactions de certains responsables politiques, qui s'estiment être les mieux placés pour savoir comment ils doivent effectuer leur travail et être les plus à même de comprendre ce qui est bon pour le pays ou le domaine politique concerné. En conséquence, ces personnes sont souvent réticentes à accepter et à faire un usage positif de cet instrument, cette attitude formaliste leur faisant percevoir l'étude d'impact comme une charge bureaucratique inutile, qu'ils accompliront le plus tard possible, en y consacrant le moins d'efforts possible.

Il faut du temps pour changer ce type de résistance culturelle, a fortiori lorsqu'elle est sous-tendue par des dispositions légales. Des instruments standards de gestion du changement peuvent contribuer à ce processus, mais ce problème doit recevoir un solide appui politique et être résolu à tous les niveaux – responsables de secteur, agents d'encadrement intermédiaires et supérieurs et hauts responsables politiques. La prise de conscience de l'utilité de cet instrument pour contribuer au processus d'élaboration de la politique est fondamentale – les responsables politiques doivent percevoir “ce qu'ils ont à gagner” à utiliser ce système. Toutefois, la dimension incitative doit être accompagnée d'un élément dissuasif crédible – si le processus n'est pas correctement accompli (tant en termes temporel que qualitatif), le risque est de voir la progression de la politique retardée, complètement stoppée ou remise en cause par voie de conséquence.

3.6.3 Pressions politiques

Certains voient en l'étude d'impact une excuse pour imposer aux décideurs une action déréglementaire axée sur les entreprises. Lorsqu'une étude d'impact est correctement réalisée, ce n'est absolument pas le cas. Au contraire, comme il a été dit précédemment, l'étude d'impact ne fait qu'exposer les informations de façon claire et concise aux fins d'étayer – et non de contrôler – la décision politique. Ce point doit être souligné comme il se doit et de réels efforts doivent être consentis afin de s'assurer que les avantages sont inclus dans l'étude au même titre que les coûts.

Un problème d'une autre nature peut se présenter : celui de la pression à agir immédiatement – quelle que soit la nature de l'action et sans apprécier correctement la situation (une réaction connue, sous sa forme la plus extrême, sous le nom de "réaction instinctive"). Il n'est pas toujours possible de venir à bout de ce problème et cette situation peut conduire les responsables politiques chargés d'analyser l'étude d'impact à remettre en cause son utilité. Cela dit, le développement d'un bon système d'étude d'impact a des chances de réduire l'incidence de cette réaction lorsque la nécessité d'une bonne évaluation gagnera la compréhension et le soutien général. En outre, il peut arriver, dans de nombreux cas, qu'un travail de cette nature soit d'ores et déjà en cours, ce qui mène à envisager l'existence probable d'une forme quelconque d'évaluation, dès lors que l'étude d'impact fait déjà partie intégrante du processus d'élaboration de la politique.

Une autre situation peut se faire jour : celle où la principale décision politique a déjà été prise (dans le cadre d'un programme gouvernemental ou du manifeste d'un parti, par exemple). Dans ce cas, il peut y avoir une réticence à procéder à l'évaluation des options de mise en œuvre disponibles. Toutefois, il reste pratiquement toujours des détails à résoudre. Or, l'évaluation peut ici jouer un rôle important, en apportant aux décideurs des précisions qui leur permettront de trancher sur les détails.

Enfin, l'étude d'impact est souvent perçue comme une perte de temps retardant démesurément le processus d'élaboration de la politique. Toutefois, lorsque l'étude d'impact fait partie intégrante du processus, tout retard aux stades initiaux du processus est minimisé et souvent compensé par le gain de temps et d'argent réalisé à un stade ultérieur du processus, stade auquel il est important que les solutions politiques soient plus défendables et qu'elles gagnent l'adhésion des parties prenantes.

3.7 Recommandations

1. L'étude d'impact réglementaire est un processus permanent et évolutif propre à informer le choix politique, et pas seulement la production d'un document unique. Une étude d'impact doit reposer sur des lignes directrices cohérentes dans tous les domaines politiques relevant de l'administration, suivre les orientations de l'OCDE et contenir :
 - Une explication claire du risque ou du problème en cause ainsi qu'une justification de a) la nécessité de l'action et b) l'opportunité de l'action à ce niveau d'administration ;

- Une description et une justification des différentes options envisagées, y compris le recours à des solutions de nature non réglementaire ;
 - Pour chaque option pertinente, l'identification des parties concernées (privées et publiques) et une évaluation quantitative (si possible) ou (au minimum) qualitative de l'impact que l'option considérée aura sur elles – tant sur le plan des avantages que des inconvénients ;
 - Un relevé des personnes qui ont été consultées, quand et comment, accompagné des résultats de la consultation (par exemple, le résumé ou la mise à disposition des commentaires et des précisions concernant les changements qui en ont résulté) ;
 - La durée de vie estimée de la politique ou des options¹, assortie d'une explication justifiant, le cas échéant, pourquoi aucune clause de réexamen n'est proposée ;
 - Une référence particulière à l'impact sur les petites entreprises ou tout autre groupe sur lequel s'exerceront des effets disproportionnés ;
 - Une explication succincte précisant en quoi cette proposition est en adéquation avec les règles et les politiques existantes et à venir ; et
 - Des précisions quant au degré de prise en compte des modalités pratiques de mise en œuvre, y compris les avantages et les coûts divergeant en fonction de la durée d'application.
2. Une évaluation préliminaire identifiant les principaux risques/problèmes, l'impact probable, les options envisageables et les secteurs/acteurs concernés doit être produite dès l'amorce du processus d'élaboration de la politique. Cette évaluation peut s'intégrer dans le cadre des premières consultations informelles.
 3. Une évaluation détaillée comportant tous les points pertinents énumérés dans la Recommandation 1 ci-dessus doit être produite, à moins que l'évaluation préliminaire n'ait clairement démontré que la proposition n'aura aucun impact significatif. Cette évaluation détaillée doit s'intégrer dans le cadre des consultations extérieures (informelles et formelles).
 4. L'évaluation détaillée doit être réexaminée à des stades appropriés du processus d'élaboration de la politique, en vue de refléter les changements et les résultats de la consultation.
 5. Des ressources appropriées doivent être allouées aux fins de la réalisation de l'étude d'impact réglementaire.

4 Consultation

4.1 Introduction

Afin d'assurer une réglementation de qualité et de favoriser un processus de décision ouvert, transparent et démocratique, il importe que les groupes et les organisations qui seront visés par la nouvelle réglementation soient consultés à des stades appropriés du processus réglementaire. La consultation doit être perçue

comme une interaction entre les organismes responsables de la réglementation et les parties susceptibles d'être concernées ou intéressées par la réglementation en question.

Le processus de consultation doit être considéré comme un moyen de progresser vers une plus grande ouverture de la gestion publique. Les moyens de structurer la consultation sont multiples, ce qui rend impossible la définition d'un modèle unique. La structure d'un processus de consultation peut, par exemple, s'articuler autour d'une source unique ou autour de plusieurs méthodes (procédures écrites combinées à des conférences/comités). Quelle que soit la procédure choisie, l'objectif doit être de veiller à ce que toutes les parties concernées soient systématiquement consultées, de façon appropriée.

La possibilité de participation en tant que telle peut être garante d'une réglementation de meilleure qualité. Parallèlement, la consultation donne à la réglementation sa légitimité démocratique (grâce à la possibilité donnée aux citoyens de prendre part au débat public) ; elle est aussi un moyen de renforcer la confiance du public à l'égard du résultat final et des institutions dont émane la réglementation. La consultation peut permettre de rallier un vaste soutien du public, en ce sens qu'elle permet d'expliquer pourquoi telle ou telle réglementation est nécessaire. Elle peut, par exemple, contribuer à assurer un équilibre entre les droits et la nécessité de protection ou entre différents intérêts (la réglementation comme sorte d'arbitrage).

Les principaux objectifs du processus consistent à :

- améliorer les textes proposés (au sens général) ;
- examiner la pertinence de la nouvelle réglementation (d'un point de vue technique) ;
- vérifier qu'elle pourra fonctionner en pratique ; et
- vérifier que la nouvelle réglementation est en adéquation avec la réglementation existante et que le résultat final est efficace au sens large.

La réalisation de ces objectifs est également importante pour déterminer si l'acte réglementaire peut être considéré comme raisonnable et opportun.

Indépendamment de ces objectifs, il convient de veiller à ce que les parties concernées soient impliquées dans la préparation de la réglementation qui aura un impact sur leurs activités. Cette démarche pourrait éveiller un sens de la "propriété" parmi les personnes consultées.

La consultation constitue un instrument important pour révéler les conséquences inattendues de la réglementation et elle peut contribuer à en favoriser le respect.

Connaître l'opinion des parties visées par la réglementation proposée constitue également une aide précieuse pour les organismes réglementaires (législatifs). En pratique, cette connaissance peut faire avancer les discussions au sein des organismes réglementaires et, ultérieurement, l'adoption – ou le rejet – de l'acte en question. Elle peut contribuer au développement d'une perspective politique à plus long terme. En conséquence de quoi, la participation à un processus de consultation

ne doit pas être uniquement perçue comme une possibilité donnée aux parties consultées d'exprimer d'éventuelles protestations, mais comme un instrument leur permettant de façonner la réglementation ou les politiques.

Plusieurs procédures peuvent être envisagées pour consulter les parties intéressées à différents stades du processus d'élaboration d'une nouvelle réglementation. Ci-après, la notion de 'parties intéressées' recouvrira des organismes publics, des ONG, telles que des organisations de consommateurs, la communauté des entreprises, y compris les PME, des associations professionnelles et des particuliers intéressés, en fonction de la réglementation concernée.

4.1.1 Procédures de consultation – différentes possibilités et principes directeurs

Généralement, la meilleure pratique consiste à soumettre une proposition d'acte réglementaire à une procédure de consultation. Afin d'assurer l'efficacité du processus de décision, cette procédure doit s'achever avant la présentation de la proposition aux autorités réglementaires, afin d'ajuster la proposition conformément aux résultats de la consultation.

Lorsqu'une nouvelle proposition d'acte est soumise à consultation, il est généralement utile que celle-ci soit complétée et accompagnée de notes explicatives incluant, par exemple, des informations concernant les implications économiques et administratives, etc. pour les entreprises, les citoyens et l'administration nationale, les implications environnementales, etc. La participation des parties concernées à l'évaluation des implications économiques et administratives est souvent source de valeur ajoutée.

Il est impossible de dresser une liste générale des parties à consulter. Mais en principe, quiconque susceptible d'être concerné par la réglementation sur un plan pratique, ou sur un plan plus général, par ses principes ou ses idéaux, doit être consulté ou se voir donner la possibilité de faire part de ses réactions. Sont par exemple visés les organisations de consommateurs et d'entreprises, les PME et les organismes administratifs locaux. D'une façon générale, on retiendra qu'il est préférable de consulter trop que pas assez, entre autres, pour éviter que la consultation ne devienne l'apanage des lobbies les plus influents etc.

Le délai de consultation doit être établi en fonction des circonstances, mais il convient d'y impartir un temps suffisant afin de permettre aux parties d'apporter des réponses adéquates. Dans ce contexte, on ne perdra pas de vue que certaines parties, lors de leur consultation, peuvent elles-mêmes être amenées à solliciter les compétences d'institutions subordonnées etc.

Des dérogations à la procédure de consultation ne seront envisageables que dans des cas extraordinaires et dûment justifiés. Toutefois, il est évident qu'une telle décision aura d'importants revers.

La meilleure pratique consiste généralement à lancer une consultation la plus vaste possible, permettant ainsi aux parties intéressées ou concernées de formuler des commentaires. Une consultation par le biais d'Internet est également recommandée.

À certains égards, on pourrait juger bon de recourir à une procédure de consultation fixe et bien établie, à laquelle il conviendrait de se conformer indépendamment du sujet concerné. Cela étant, avoir la possibilité de choisir des méthodes de consultation adaptées à un acte spécifique donné peut présenter des avantages – par exemple, axer la consultation sur quelques questions spécifiques peut, dans certains cas, se révéler judicieux. Il importe de développer une structure qui garantisse que, dans chaque cas, toutes les parties concernées sont consultées de manière appropriée.

Lorsque certaines parties d'un acte réglementaire ne laissent aucun choix réel au législateur, les parties consultées doivent en être clairement avisées.

La rapidité d'une procédure réglementaire ne doit en aucun cas enlever aux parties intéressées la possibilité de commenter la proposition d'acte réglementaire. Le respect des principes de transparence et d'ouverture démocratique constitue en soi un objectif important. En outre, une procédure de consultation intensive a souvent pour conséquence d'accélérer l'examen et l'adoption subséquente de l'acte, du fait que de nombreux problèmes et questions sont discutés et finalement résolus à un stade précoce de la procédure réglementaire.

Lors de l'examen de sujets plus vastes ou plus fondamentaux, la consultation peut, en plus d'autres moyens traditionnels, être conduite sous forme d'audience publique ou de conférence en présence d'organismes représentatifs, d'experts, de la presse etc.

Lorsqu'il est question de réformes réglementaires de plus grande portée ou d'une réglementation relative à des principes importants, les étapes initiales de l'élaboration de la nouvelle réglementation pourraient être préparées par des comités, des commissions ou des groupes de travail préparatoires. Dans ce cas, les parties concernées doivent être représentées au sein du comité. Un comité préparatoire pourrait en outre inviter des organismes ou des experts indépendants concernés par le domaine à faire part de leurs vues directement au comité.

Lorsqu'un comité remet un rapport comportant des recommandations à l'égard de la nouvelle réglementation, ce rapport doit être soumis au processus de consultation "normal".

Il incombe au gouvernement ou à l'administration de décider au cas par cas de l'approche qu'il/elle adoptera pour lancer la procédure de consultation. Le choix sera fonction de la situation et des besoins particuliers. Le principe de proportionnalité s'applique à la manière dont le processus de consultation est structuré.

Au Danemark, pour citer un exemple parmi les diverses procédures nationales existantes, une façon d'étudier l'impact administratif de la nouvelle réglementation sur les entreprises consiste à consulter un panel. Ce panel est composé d'un certain nombre d'entreprises représentatives d'un profil d'entreprise en termes d'activité, d'effectifs et de structure. Ce panel est invité à évaluer les conséquences administratives prévisibles de la nouvelle réglementation sur les entreprises, réglementation réputée avoir un impact administratif sur les entreprises. Un panel a pour principale fonction de contribuer aux réflexions concernant la structure d'un

nouvel acte législatif. Les commentaires formulés par le panel sont communiqués aux autorités réglementaires, parallèlement à la présentation de la proposition.

Les procédures de consultation sont également très utiles pour évaluer et améliorer la réglementation existante.

4.1.2 Utilisation de documents consultatifs par les autorités réglementaires

Les commentaires formulés par les parties consultées constituent une aide précieuse pour les autorités réglementaires dans le cadre de l'évaluation de la proposition d'acte réglementaire. Ces commentaires et/ou un résumé de ces commentaires doivent leur être transmis sous une forme appropriée, simultanément à la présentation de la proposition d'acte.

Lorsque des modifications sont apportées à une proposition d'acte législatif qui a déjà été présentée, le délai applicable à la lecture de la proposition constitue souvent un obstacle aux consultations. Lorsque les modifications ne sont pas de nature importante, ne pas réitérer la consultation ne constitue généralement pas un problème. La question de la consultation doit toutefois être étudiée dans chaque cas particulier. Même si l'audience ne peut pas être aussi vaste qu'une audience réalisée avant la présentation d'une proposition d'acte législatif, il convient d'envisager des moyens d'impliquer les parties particulièrement concernées par une modification.

4.2 Problèmes communs

4.2.1 Problèmes rencontrés par la partie consultante

Il est parfois difficile de dresser une liste des parties qu'il convient de consulter pour que le processus de consultation soit ciblé et riche d'enseignement. Il est utile que les parties/organisations concernées définissent les thèmes sur lesquels elles souhaitent être consultées et en avisent l'administration.

Pour la partie consultante, il est souvent impossible d'identifier les personnes compétentes pour répondre à des questions spécifiques au sein des organisations. Les organisations pourraient nommer des coordinateurs, des interlocuteurs uniques qui seraient responsables de la diffusion des informations dans le cadre des procédures de consultation au sein de leurs instances respectives.

Les résultats de la consultation (c'est-à-dire les commentaires) sont souvent des remarques d'ordre général, qui sont en outre remises avec un retard considérable. Afin de rendre la consultation efficace, des lettres d'accompagnement pourraient mettre en exergue des questions spécifiques (pour souligner sur quel sujet telle ou telle personne est invitée à formuler des commentaires). La partie consultante doit fixer et communiquer un délai de consultation en fonction des circonstances (par exemple, objet, urgence, etc.), mais il importe d'impartir un délai suffisant pour permettre aux parties d'apporter une réponse adéquate. Les parties consultées doivent communiquer leurs opinions dans le délai applicable à la consultation.

Afin que le processus soit efficace, la consultation doit être lancée à un stade précoce. En fonction de l'objet (par exemple, une consultation relative à une politique ou à la réglementation), le processus de consultation devra se fonder, autant que possible, sur des textes concrets, permettant ainsi aux parties consultées de formuler des commentaires spécifiques.

Certaines administrations voient dans le processus de consultation une lourdeur administrative, longue et inutile, au motif qu' "elles savent ce qui est mieux pour la partie concernée". Il arrive également que les administrations soient amenées à produire une réglementation de manière urgente et /ou délibérément sans procéder à aucune consultation préalable, n'accordant ainsi aucun délai pour permettre aux parties concernées de réagir par anticipation à la nouvelle réglementation (par exemple, dans le domaine de la législation fiscale). Toutefois, dans la plupart des cas, la valeur procurée par un " effet de surprise" est inférieure à la valeur procurée par une consultation adéquate. En conséquence, on ne considérera cette option de 'non-consultation' comme valide que dans des cas extrêmement limités, lorsque l'on pourra raisonnablement penser que le processus de consultation risque de minimiser sérieusement ou de compromettre l'efficacité de la nouvelle réglementation. Le processus de consultation doit être pensé autrement. Il doit être considéré comme un partenariat propre à améliorer la qualité de la réglementation et s'appuyant sur des compétences et un savoir-faire extérieurs (professionnalisme de la consultation).

La partie consultante sera souvent confrontée au problème des divergences d'opinions mises à jour par la consultation (par exemple, des PME ne partagent pas les mêmes intérêts que des groupes internationaux ; l'économie/industrie "contre" les agences de protection de l'environnement). Il importe par conséquent que la partie consultante soit considérée comme un médiateur impartial entre les différents groupes d'intérêt (objectivité de la consultation).

Il est fondamental que la consultation, par-delà certains cas exceptionnels et spécifiques (par exemple, les questions relatives à la sûreté de l'État), ne se limite pas à un groupe spécifique. Il appartient à la partie consultante de décider qui doit être consulté, mais il convient généralement de s'adresser à un large éventail de parties (et pas seulement aux "suspects ordinaires"). La consultation via Internet est un moyen d'assurer une large diffusion de l'information.

La consultation est souvent perçue par les institutions (organes) réglementaires comme un substitut à la prise de décision. Il s'agit d'une méprise, la consultation ayant pour vocation de compléter et d'améliorer le projet de réglementation, et non de se substituer aux organes réglementaires chargés des décisions.

Beaucoup voient une tension entre des décisions rapides et une consultation garante d'une meilleure qualité, mais coûteuse en termes de temps. Cette tension n'est pas nécessairement problématique, car l'investissement dans une bonne consultation est susceptible de produire une réglementation de meilleure qualité, qui pourra être adoptée plus rapidement et qui sera plus simple à appliquer et à faire respecter.

Des lignes directrices doivent être utilisées afin d'assurer une application uniforme des règles relatives à la consultation.

4.2.2 Problèmes rencontrés par les parties consultées

Les parties consultées étant régulièrement visées par de multiples réglementations, les institutions figurent souvent sur une liste d'adresses standard et reçoivent par conséquent toute une variété d'informations. Cela se traduit parfois par un trop-plein d'information, dans lequel se noient les processus de consultation importants. Des lettres d'accompagnement pourraient indiquer l'objet du processus de consultation en cause (et donc son importance).

Afin de garantir l'efficacité de la consultation, les parties consultées sont tenues de répondre et de rester fidèles à l'opinion qu'elles ont exprimée au cours du processus de consultation. La réponse doit être adressée dans le délai prescrit.

Certaines parties consultées, notamment les organismes de représentation (syndicats, etc.), doivent recueillir des déclarations auprès de leurs membres ou d'institutions subordonnées. Les délais de consultation se révèlent souvent trop courts pour pouvoir accomplir ce type de démarche. Les délais doivent, par conséquent, être établis en tenant compte des circonstances, mais un laps de temps suffisant doit être imparti pour permettre aux parties de fournir une réponse adéquate, sans oublier que les parties consultées peuvent être amenées à leur tour à consulter des tiers.

4.3 Recommandations

La consultation est un instrument très important, qui peut être conduite de diverses manières et à différents stades de la procédure réglementaire.

1. La consultation doit être transparente et toutes les parties concernées et/ou intéressées doivent être impliquées le plus tôt possible.
2. De plus, et/ou en lieu et place du processus de consultation traditionnel, la proposition de réglementation doit être rendue accessible sur Internet, afin de permettre à toutes les parties intéressées de formuler des commentaires.
3. Le grand public doit se voir donner la possibilité d'accéder aux commentaires formulés par les parties consultées (excepté dans des cas dûment justifiés et limités de confidentialité commerciale).
4. Les commentaires formulés par les parties consultées et/ou un résumé de ces commentaires doivent être transmis aux organismes réglementaires dans les plus brefs délais, afin que ces organismes puissent tenir compte comme il se doit des points de vue et des évaluations des parties intéressées. Ce matériel peut jouer un rôle important dans le cadre du processus réglementaire.
5. Une période de consultation minimale standard doit être établie.
6. La période de consultation effectivement utilisée doit être appropriée à l'objet de la consultation et à l'éventail de parties prenantes consultées.

5 Simplification

5.1 Introduction : le concept de simplification

Au cours des dernières décennies, la réglementation a permis aux gouvernements de protéger toute une gamme de valeurs économiques et sociales. Mais face à la mutation rapide des conditions socio-économiques – à travers la mondialisation, l'évolution rapide des technologies, et le pluralisme culturel – les systèmes réglementaires existants deviennent de plus en plus obsolètes et inutilement contraignants.

L'un des plus grands défis qu'aient à relever nos gouvernements consiste, par conséquent, à actualiser et à simplifier la masse moderne de réglementation dans nos systèmes juridiques respectifs.

Les systèmes réglementaires doivent en outre être examinés périodiquement afin d'être correctement entretenus. Un réexamen régulier et systématique des lois, des règles et des règlements existants est fondamental pour éviter que les systèmes législatifs nationaux ne deviennent complexes, onéreux et désuets au point de minimiser la valeur du droit en tant que tel, ainsi que la performance économique.

Le présent chapitre s'attache à identifier les problèmes qui se sont posés à ce jour, dans le but de proposer des solutions exploitables pour améliorer le système et de formuler des propositions dans la perspective de la définition d'une stratégie globale de simplification de la réglementation existante, qu'il faut comprendre comme suit.

5.1.1 Simplification ne signifie pas ignorer les complexités du monde réel

La complexité de notre monde exige des règles appropriées pour le régir.

Il est important de respecter, plutôt que de nier cette complexité lorsque celle-ci est nécessaire à l'amélioration de la qualité de vie. En revanche, nous devons toujours suivre la meilleure solution, c'est-à-dire la solution la moins contraignante pour les destinataires de la réglementation.

En d'autres termes, simplifier la réglementation ne signifie pas rendre le monde moins élaboré et moins évolué. Il s'agit au contraire de rendre la réglementation plus "conviviale" et de faire en sorte que les procédures qui y sont associées soient plus simples à suivre, par exemple, par l'utilisation innovante des technologies de l'information, de l'autocertification, etc.

En fait, la simplification d'une réglementation existante favorise généralement le respect de cette dernière. Une réglementation excessivement complexe est plus difficile à respecter – ce qui peut se traduire par une moindre protection sur le terrain. Dès lors que la réglementation paraît plus facile à respecter, ceux qu'elle vise sont plus enclins à s'y conformer et moins enclins à la contourner par renoncement. Ainsi, simplifier la réglementation peut se traduire par un plus haut niveau de respect et, par conséquent, par une plus grande protection qu'il n'en serait autrement.

5.1.2 Simplification ne signifie pas déréglementation

Le concept de simplification visé par le groupe ne doit pas être confondu avec la notion de déréglementation. Les deux concepts ne peuvent pas être considérés comme des synonymes. La déréglementation renvoie simplement à l'abolition de règles dans un secteur donné, tandis que la simplification – un stade plus avancé de la gestion de la réglementation – vise à **préserver l'existence des règles** dans un secteur donné, tout en faisant en sorte qu'elles soient **plus efficaces, moins pesantes, et plus faciles à comprendre et à respecter**. Il ne s'agit pas de simplifier la réglementation rendue complexe par la nécessité de protéger les intérêts de la société et des catégories sociales vulnérables et par les aspirations croissantes du public européen à des biens, des services, un travail, des conditions de vie et un environnement de qualité. Le concept de simplification visé par le groupe respecte ces besoins fondamentaux de notre société démocratique et pluraliste, qui appellent des réponses législatives appropriées.

Ainsi, par simplification, nous entendons le processus de réforme de la réglementation existante, dont le but est de rationaliser les procédures administratives et de réduire la charge qu'impose le respect de la réglementation pour les citoyens, les entreprises et le secteur public lui-même, tout en préservant les objectifs (politiques) visés par la réglementation.

5.2 Problèmes communs et enseignements tirés

De nombreux pays, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Europe, ont engagé des programmes de simplification au cours des dernières années, dans le but, notamment, de réduire la charge des formalités administratives et de simplifier les procédures d'autorisation. Ces expériences ont fait l'objet de recherches et d'analyses approfondies par l'OCDE, entre autres, au cours des deux dernières années, lesquelles ont abouti à des conclusions et des recommandations d'ordre politique, tirées des expériences et des défis auxquels font face les États membres dans le cadre de leur dynamique de réforme des régimes réglementaires.

Voici les conclusions générales que l'on peut tirer de ces exemples et de ces analyses:

- **La simplification ne peut pas être une politique "ponctuelle"**. Afin que la simplification s'accompagne de réels bénéfices, elle doit être considérée comme un processus, et non comme un projet discret. Il s'agit d'un processus en ce sens qu'elle induit un défi continu, et qu'elle n'est pas un effort ponctuel *ad hoc* que l'on pourra relâcher l'année suivante. Les réglementations doivent être réexaminées systématiquement au regard des principes de la qualité réglementaire et de préférence sous l'angle de l'utilisateur, plutôt que du responsable de la réglementation, afin de s'assurer qu'elles continuent à répondre de manière efficace et efficiente aux objectifs qu'elles visent ;
- **Un programme de simplification doit reposer sur un soutien politique durable**. En raison des difficultés à réformer les règles de droit, du fait notamment des droits acquis et de l'opposition des secteurs public et privé, un programme général de simplification doit respecter les attitudes sociales et politiques générales. Les dirigeants politiques et le public doivent accepter la

nécessité de changement et être prêts à avancer de façon concrète. Un soutien politique durable constitue donc un élément clé de la simplification. Dans de nombreux pays, les premiers ministres s'impliquent personnellement dans ce travail.

Certains enseignements pratiques peuvent être tirés des efforts déployés par les gouvernements européens aux fins de la mise en œuvre de programmes de simplification :

- **De vastes programmes assortis d'objectifs et de mécanismes de mise en œuvre clairs.** Un programme général de simplification dénué d'objectifs clairs est voué à l'échec. Ainsi, il importe que les acteurs politiques adoptent de vastes programmes assortis d'objectifs et de mécanismes de mise en œuvre clairs. La question du changement marginal par rapport à une refonte radicale mérite d'être étudiée de près. Les changements marginaux permettant d'optimiser le fonctionnement de la réglementation existante peuvent produire des résultats substantiels. Cela dit, il s'est souvent révélé difficile de réaliser de réels progrès à long terme. Ainsi, pour produire un réel changement, une révision globale et une recomposition de régimes entiers sont souvent nécessaires. Cette idée est exprimée par le slogan utilisé aux États-Unis "réinventer la réglementation" ;
- **L'importance d'une approche pluridisciplinaire.** La simplification, ou toute réforme réglementaire accomplie à cette fin, exige une approche pluridisciplinaire. Juristes, économistes, linguistes-juristes et cadres de l'administration doivent travailler de conserve afin que le programme produise des résultats. La réglementation doit être perçue comme un instrument juridique ayant des effets économiques mis en œuvre par le biais des institutions publiques. Cette dimension institutionnelle est fondamentale. La simplification doit être minutieusement orchestrée, à la lumière de l'environnement juridique et institutionnel général, et au regard des relations entre les différents niveaux d'administration et les institutions européennes ;
- **Intégration de processus en vue de la révision et de l'amélioration des réglementations existantes et nouvelles.** En fait, des réformes de nature similaire sont nécessaires aux deux stades de la réglementation (par exemple, une analyse de l'impact réglementaire, la consultation du public et l'étude systématique de solutions de rechange). Des révisions structurées autour des mêmes principes que pour les nouvelles réglementations refermeront le cycle, faisant de la réforme réglementaire une activité ayant un véritable cycle de vie, de la naissance de la réglementation à son abrogation ;
- **La mesure des résultats est une question clé.** Il est essentiel de déterminer des moyens de mesurer le changement et les résultats de la simplification. La mesure est importante aussi bien comme outil de gestion permettant de suivre le fil de la réforme, que comme moyen de communication permettant aux responsables politiques et au public de voir les résultats concrets. L'analyse des coûts et des avantages du changement est une méthode envisageable pour apprécier si la simplification est justifiée ;
- **La nécessité d'une stratégie de mise en œuvre.** Il est important d'évaluer comment progressent les gouvernements et à quelle vitesse. La réforme doit être mise au point dans le contexte de l'environnement institutionnel, en

tenant compte des risques de chaque option. Aux fins de l'efficacité de la stratégie de mise en oeuvre, il convient également de mettre en place un processus structuré, et de le soumettre à une sorte de surveillance indépendante. Les expériences positives enregistrées dans de nombreux pays montrent que la création de mécanismes efficaces et crédibles de gestion et de coordination de la réglementation et de ses réformes au sein du gouvernement, permet de générer une forte valeur ajoutée ;

- **Consultation transparente avec les parties intéressées.** Dans tout programme de simplification, le dialogue avec les parties concernées est important. Dans la plus grande mesure possible, toutes les parties intéressées doivent se voir accorder la possibilité d'exprimer leurs vues dans le cadre de l'élaboration de la politique de réforme, à travers une consultation ouverte et transparente. Ce type de consultations doit cependant être minutieusement structuré, en vue d'éviter les retards excessifs.

5.3 Contenus d'une politique de simplification efficace

Afin que le processus de simplification de la réglementation existante et des procédures connexes porte ses fruits, il importe que la Communauté, mais également les différents pays à titre individuel, coordonnent leurs efforts dans le cadre d'une politique générale cohérente et coordonnée visant à simplifier et à améliorer la qualité de la réglementation. Cette politique doit être bâtie sur la base de certains principes élémentaires de qualité réglementaire, tant pour la réglementation existante que pour la nouvelle réglementation, conformément aux recommandations formulées par l'OCDE dans le cadre du rapport de réforme réglementaire de 1995, par exemple.

5.3.1 Établissement d'un programme de simplification

Cette politique générale doit déboucher sur l'**établissement d'un programme systématique, de préférence glissant et ciblé de simplification de la réglementation dans tous les domaines**, lequel couvrira la réglementation ayant un impact sur les citoyens et les organismes publics tenus de l'appliquer, ainsi que sur les entreprises. Afin d'obtenir des résultats efficaces, le programme de simplification doit être organisé selon les orientations suivantes :

- a) Il doit s'agir d'un programme **systématique**, de préférence **glissant** et **à long terme**, structuré en plusieurs étapes annuelles, qui seront réexaminées et réévaluées l'année suivante.
- b) La première démarche doit généralement consister à identifier (sur la base des priorités définies ci-dessous) les domaines de la réglementation qui feront l'objet d'un réexamen. Ce processus de réexamen doit conduire à la définition d'**objectifs clairs** (à savoir une liste concrète des réglementations et/ou des procédures existantes à simplifier au cours de l'année) et des **méthodes** à employer (notamment l'utilisation innovante des technologies de l'information).
- c) Il doit **impliquer activement les entreprises, les consommateurs et les autres 'bénéficiaires'** de la réglementation, aussi bien dans l'identification des domaines prioritaires de réexamen que dans sa mise en œuvre consécutive.

L'identification des réglementations et des instruments contenus dans le plan doit principalement s'opérer à partir d'un examen des "points critiques" mis en évidence dans le cadre d'une évaluation ex post. Dans la perspective de la mise en œuvre du plan, cette identification doit s'effectuer avec la participation active des partenaires socio-économiques et des différents acteurs de la société civile, dont l'assistance est une condition préalable au succès de la politique de simplification (pour plus de détails, voir section 4).

- d) Il doit définir des **priorités** ainsi qu'un calendrier d'exécution des mesures et doit être étayé par des méthodes innovantes, un financement budgétaire et des moyens d'appréciation efficaces.
- e) Il doit être **étayé par des ressources suffisantes et bien ciblées** qui permettent de réduire la lourdeur, plutôt que le nombre, de réglementations existantes.
- f) Il doit être **conjugué au réexamen de la réglementation existante** ainsi qu'à la **codification ou à d'autres formes de consolidation** (voir section 6).

La simplification est étroitement liée au processus de consolidation et de codification de la réglementation². Par exemple, bien qu'il s'agisse de deux processus différents, les "responsables de la codification" pourraient souligner l'importance ou la nécessité de procéder à des mesures de simplification dans le secteur qui les concerne. Pour leur part, les "responsables de la simplification", dans le cadre de la rationalisation et du remaniement de la discipline d'un secteur, pourraient également souligner la nécessité de procéder à sa consolidation. La codification réglementaire ou d'autres processus de consolidation pourraient également envisager l'introduction du système de guillotine³.

- g) La simplification impose, dans certains cas, l'**abrogation d'un ancien règlement** qui, par exemple :
 - ne présente plus d'utilité ;
 - n'est plus en adéquation avec les principes généraux du système juridique européen, ou n'est plus cohérent avec les principaux objectifs de la réglementation générale d'un secteur ou avec les principes de la réforme institutionnelle communautaire ;
 - génère actuellement des coûts supérieurs aux avantages ; ou
 - établit un régime spécial dans un domaine spécifique allant au-delà des exigences générales applicables, qui n'est plus justifié.

² En particulier, dans le cadre du processus de "refonte" – consolidation et modification de la législation existante

³ Dans les années 80, la Suède a établi des registres de toutes ses règles, en éliminant les règles inutiles et en formulant des commentaires sur les règles jugées inutiles ou obsolètes telles qu'elles se présentaient, inversant la charge de la preuve aux fins de préserver les anciens règlements. Lorsque la "règle de la guillotine" est entrée en vigueur, "des centaines de règlements non enregistrés...ont été automatiquement abrogés," sans aucune autre action juridique.

- h) La simplification doit toujours envisager l'**utilisation des technologies de l'information** pour remanier les procédures.

5.3.2 Culture de simplification

La simplification doit être une politique générale adoptée de manière réflexe par les États membres et les institutions européennes. À cet égard, des codes de conduite devraient être adoptés par tous les organismes participant à la législation, afin d'assurer que ces derniers contribuent à promouvoir la simplification des règles et à diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine.

En ce qui concerne l'efficacité du programme de simplification, le groupe est conscient que les meilleurs plans annuels ne sont pas garants de l'efficacité du processus si celui-ci ne s'inscrit pas dans un **cadre coordonné** et n'est pas assorti d'un calendrier concret et d'une procédure de décision efficace.

S'agissant de la coordination, il importe que les décisions afférentes au programme de simplification impliquent les différents ministères (directions générales) intéressés par une même réglementation. La coordination de ce processus doit être assurée par l'organisme/la structure chargé(e) de la gestion globale de la qualité de la réglementation (voir section 7, dans laquelle le groupe recommande d'envisager l'établissement d'une unité primaire au sein de chaque administration, de préférence basée au niveau ou à proximité du pouvoir central). En ce qui concerne l'efficacité et la souplesse du processus réglementaire, il convient de prévoir une procédure législative accélérée pour la simplification de la réglementation non litigieuse, conformément aux cadres constitutionnels et juridiques respectifs.

5.3.3 Cohérence avec d'autres instruments

Les instruments de simplification doivent être en **adéquation** avec les instruments destinés à **améliorer la qualité de la nouvelle réglementation** et la réglementation existante doit être testée de façon similaire (voir section 3 relative à l'étude d'impact réglementaire et section 4 relative à la consultation).

5.3.4 Mesurabilité des résultats

Le réexamen de la réglementation existante ne doit pas uniquement s'opérer à des fins de simplification ou de clarification ; il doit également s'intéresser à l'effet de cette réglementation sur l'innovation, la croissance économique et l'emploi. La méthode proposée pour procéder à ce type de réexamens consiste à réaliser des études référentielles conjointement avec d'autres secteurs concurrentiels, afin de voir comment ces derniers ont établi leur environnement réglementaire dans un certain domaine ou concernant un secteur spécifique.

De plus, toute nouvelle réglementation communautaire importante doit prévoir une procédure permettant d'évaluer ses résultats, et notamment la réalisation de ses objectifs. Ces évaluations doivent être rendues publiques.

5.3.5 Simplification et nouvelle réglementation

La simplification doit systématiquement être envisagée lors de l'introduction d'une nouvelle réglementation. Il s'agit concrètement de s'intéresser aux conséquences de la nouvelle réglementation au regard des réglementations existantes et de saisir l'occasion qui est donnée de réétudier chaque domaine de la réglementation, chaque fois qu'une nouvelle réglementation est proposée dans un domaine spécifique.

5.3.6 Suivi, défense et consolidation de la simplification

Il doit être procédé au **suivi, à la protection et à la consolidation du processus de simplification** (et non de "**complexification**"). Il est important de réaliser une évaluation *ex post* de la stratégie de simplification afin d'ajuster les étapes subséquentes. À cet égard, il conviendra également d'utiliser les instruments susmentionnés (voir section 5.3.3) pour évaluer les résultats des mesures de simplification déjà adoptées.

En outre, il conviendra de procéder au réexamen régulier de la réglementation "simplifiée" existante. Afin de contribuer à ce processus, il pourrait être envisagé de "réviser" ou, au minimum, d'intégrer un mécanisme de réexamen périodique dans chaque nouvelle proposition importante de réglementation européenne ou nationale. Dans ce contexte, l'utilisation de clauses de réexamen/révision pourrait être envisagée dans la nouvelle réglementation adoptée, le cas échéant (voir section 2.3).

L'introduction d'un programme permanent de réexamen, dans le cadre des mesures de simplification annuelles, sera fondamentale pour éviter toute réglementation inutile et permettre la modification des réglementations à la lumière de l'expérience et de l'évolution des circonstances. Des évaluations devront être intégrées dans ce programme. Ces évaluations, pour autant qu'elles soient réalisées en temps opportun, fourniront des informations précieuses concernant le fonctionnement de la réglementation ainsi que les possibilités de réexamen.

5.3.7 Établissement d'une gestion réglementaire pluridisciplinaire

La culture de simplification et l'utilisation des instruments y afférents doivent être diffusés parmi les fonctionnaires de l'UE et des États membres. La première étape de cette démarche doit consister à instaurer une expertise en matière de "gestion réglementaire" pluridisciplinaire (regroupant des compétences juridiques, administratives, linguistiques, économiques et statistiques), en commençant par la mise au point d'un **programme de formation adapté à l'intention des responsables** (les "professionnels de la réglementation" nationaux et européens). Cette démarche contribuera à promouvoir une meilleure compréhension du sens et de l'utilisation des principes qui sous-tendent la notion de qualité de la réglementation, y compris ceux promulgués par l'OCDE.

5.3.8 Une simplification transparente et compréhensible

La révision et l'amélioration du stock juridique constituent une priorité, mais les difficultés inhérentes à cette tâche sont telles que plusieurs années seraient nécessaires avant d'obtenir des résultats. Afin que les citoyens et les entreprises puissent recueillir les fruits de ces efforts plus rapidement, chaque État membre est invité à créer une source unique faisant autorité pour toutes les procédures et les formulaires administratifs applicables (y compris au niveau de l'UE). Cette source devra être constamment actualisée et disponible en ligne ; elle pourra également prendre la forme d'un site-portal permettant d'accéder en ligne aux procédures et aux formulaires en tant que tel, ainsi qu'aux dispositions juridiques pertinentes⁴. Cette source unique de procédures et de formulaires pourrait renforcer considérablement la transparence pour les usagers, accroître la confiance en le gouvernement/administration et réduire les coûts de recherche pour les entreprises et les citoyens. Ce mode d'organisation des procédures peut également augmenter la prévisibilité de l'action par l'administration et pourrait contribuer à promouvoir la rationalisation des règles.

Cette proposition vient appuyer la récente invitation de la Commission⁵ à créer des services en ligne accessibles aux citoyens et aux entreprises, une question que le groupe juge également importante (voir section 6.5).

5.3.9 Simplification par les États membres

Tous les responsables de la réglementation des États membres doivent, parallèlement à la Commission, simplifier leur réglementation (y compris la réglementation transposant la législation européenne) (voir section 8.2), en se conformant aux lignes directrices précitées et en les adaptant à leurs systèmes nationaux respectifs.

Les États membres ont également un rôle fondamental à jouer pour assurer le succès de la politique de simplification au niveau de l'UE. À cette fin, ces derniers se doivent de :

- définir des mesures nationales propres à favoriser la politique de simplification communautaire (par exemple, en contribuant de manière constructive aux exercices de simplification au niveau de l'UE) ;
- créer des conditions plus favorables au bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle ; et
- ne pas introduire de détails **inutiles** ou d'exigences administratives **trop complexes** lors de la transposition de la législation européenne.

⁴ Ce type de processus pourrait s'inspirer du modèle du Centre français d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs (CERFA) et d'autres initiatives des États membres en matière de « e-gouvernement »

⁵ Communication de la Commission intitulée « *Stratégies pour l'emploi dans la société de l'information* » du 4 février 2000 (COM(2000) 48 final)

5.4 Recommendations

1. Établissement d'un programme systématique, de préférence glissant et ciblé, visant à simplifier la réglementation dans tous les domaines, lequel couvrira la réglementation ayant un impact sur les citoyens et les organismes publics tenus de l'appliquer ainsi que sur les entreprises. En particulier, le programme de simplification doit :
 - être un programme glissant et à long terme, structuré en plusieurs étapes annuelles, qui seront réexaminées et réévaluées l'année suivante ;
 - identifier les domaines de la réglementation qu'il convient de réexaminer prioritairement ;
 - définir des objectifs clairs, classés par ordre de priorité, ainsi que les méthodes à employer ;
 - être étayé par des ressources suffisantes et correctement ciblées ;
 - impliquer activement les entreprises et autres 'bénéficiaires' de la réglementation, aussi bien dans l'identification des domaines prioritaires de réexamen que dans sa mise en œuvre consécutive ;
 - être associé au réexamen de la réglementation existante et à la codification ou d'autres formes de consolidation ;
 - dans certains cas, induire l'abrogation d'un ancien règlement ; et
 - systématiquement envisager l'utilisation des technologies de l'information dans le cadre du remaniement des procédures.
2. La simplification doit devenir un comportement réflexe des institutions des États membres et de l'UE. Des mesures concrètes doivent être prises en vue de s'assurer que le programme de simplification est mené de façon efficace et systématique et en temps opportun, par exemple, par l'adoption de codes de conduite et d'une procédure de décision coordonnée et simplifiée, conformément aux cadres constitutionnels et juridiques respectifs.
3. Les instruments de simplification doivent être en adéquation avec les instruments destinés à améliorer la qualité de la nouvelle réglementation et la nouvelle réglementation doit être testée de façon similaire et ses résultats doivent être mesurables.
4. L'introduction de nouveaux actes législatifs doit toujours être considérée comme une occasion de simplifier d'autres règlements connexes existants.
5. Il convient de procéder au suivi, à la défense et à la consolidation des processus de simplification (et non de "complexification").
6. Une expertise doit être créée dans le domaine de la gestion réglementaire pluridisciplinaire, une mesure qui débutera par un programme de formation adapté à l'intention des responsables.
7. Il convient de rendre la simplification transparente et compréhensible pour le public, en étudiant, par exemple, la possibilité de créer progressivement une

source unique réunissant toutes les procédures et tous les formulaires administratifs applicables.

8. Les responsables de la réglementation des États membres doivent, parallèlement à la Commission, simplifier leur réglementation (y compris la réglementation transposant la législation européenne), ne pas introduire de détails inutiles ou d'exigences administratives trop complexes et se conformer aux lignes directrices précitées, en les adaptant à leurs systèmes nationaux respectifs.

6 Accès à la réglementation

6.1 Définitions

a) Consolidation

On entend par **consolidation** le regroupement de multiples textes régissant un domaine particulier, sans en modifier le fond ou en y apportant des modifications sans grande portée (des modifications de fond importantes sont apportées lors de la simplification de la réglementation – voir section 5.) Sur le plan communautaire, le terme est souvent utilisé pour désigner un processus parallèle engagé par les responsables de la Commission, qui consiste à produire un texte n'ayant pas d'effet juridique, mais présentant un avantage pratique.

Dans le présent rapport, la notion de consolidation est utilisée dans son sens générique et recouvre à la fois les concepts de codification et de refonte. Le terme "consolidation à effet juridique" signifie produire un texte consolidé ayant un effet juridique, par voie de codification ou de refonte.

b) Codification

Au niveau communautaire, le terme "codification officielle" sert à décrire le processus consistant à abroger un ensemble d'actes dans un domaine donné et à le remplacer par un acte unique sans y apporter de modifications de fond. Il s'agit donc de produire un texte à effet juridique.

Dans certains États membres (comme en France), le sens du terme codification est plus proche de la notion de refonte utilisée au niveau européen (voir ci-dessous) – ici, le processus consiste non seulement à regrouper de multiples textes en un, mais également à procéder à des modifications en supprimant des dispositions obsolètes ou ineptes ou en comblant certaines lacunes. Il recouvre également l'idée d'"incorporation dans un code" dans les pays qui disposent de ce type de structure juridique.

Dans le présent rapport, la notion de codification est utilisée dans le sens européen, sauf disposition contraire précisée par le contexte.

c) Refonte

Ce terme est utilisé au niveau européen pour désigner une combinaison de codification (européenne) et de modifications de fond. Toutefois, il ne s'agit pas d'une abrogation en bloc ou, de manière générale, d'une révision majeure de la réglementation. Le terme est utilisé dans ce sens dans le présent rapport.

6.2 Introduction

La question de la facilité d'accès à la législation est depuis longtemps évoquée comme une simple question de principe ("nul n'est sensé ignorer la loi"), sans que les exigences pratiques inhérentes à de tels principes ne soient prises en considération. Toutefois, les conditions d'accès à la législation ont considérablement changé au cours des dernières années, sous l'effet combiné de deux facteurs.

Tout d'abord, la prolifération des instruments réglementaires a rendu impossible, aussi bien pour le citoyen ordinaire que pour la profession juridique, de prendre connaissance de toutes les règles de droit qui les concernent, ni même d'en avoir une vue d'ensemble sur un plan purement pratique.

À l'inverse, le développement des technologies de l'information et l'informatisation des organismes chargés de la réglementation et de la jurisprudence, ont considérablement élargi le potentiel des sources traditionnelles, simplifiant à la fois leur accessibilité et leur gestion.

Parallèlement à cette double tendance qui caractérise les conditions pratiques régissant l'accès à la législation, l'évolution vers une meilleure garantie des droits du citoyen et une plus grande transparence du fonctionnement de la démocratie a renforcé les exigences des citoyens eu égard à l'accès à la législation.

Partant de ces considérations, l'effort nécessaire pour faciliter l'accès aux informations juridiques pourrait être envisagé sous trois angles.

Le premier consiste à améliorer la **cohérence**, la **clarté**, la **forme** et le langage des réglementations : cette démarche serait fondée sur la codification ou la refonte (voir section 6.1 pour les définitions).

Le deuxième consiste à améliorer l'**accès pratique** à la règle de droit ainsi que la recherche d'informations juridiques : cette démarche serait fondée sur le développement des nouvelles technologies.

La troisième consiste à améliorer la **compréhension de la règle de droit** par l'utilisateur ou le bénéficiaire de la réglementation. Cette démarche présuppose l'existence d'intermédiaires ou d'organismes appropriés.

6.3 Consolidation

6.3.1 Objectifs de la consolidation à effet juridique

Aujourd'hui, et partout dans le monde, la consolidation à effet juridique recouvre des réalités très différentes. Même au sein des frontières de l'Europe, il n'existe pas de modèle unique de consolidation à effet juridique. Chaque État membre et l'Union

européenne ont développé leurs propres concepts et leurs propres pratiques pour organiser leur réglementation sur une base thématique. Toutefois, ces concepts doivent prendre en compte deux nouvelles exigences :

- La croissance exponentielle de la production réglementaire a rendu particulièrement nécessaire de consentir un effort pour ordonner tous ces textes autour de différents thèmes réglementaires qui, ajoutés l'un à l'autre, forment "le droit".
- Le renforcement des principes démocratiques exige que les citoyens puissent accéder le plus largement et le plus simplement possible à la règle de droit. Cette exigence vise particulièrement ceux qui sont impliqués dans l'exercice du droit, qu'il s'agisse d'administrations publiques, de tribunaux ou de conseillers juridiques de personnes traduites devant les tribunaux.

Chaque fois qu'il est entrepris, le travail de consolidation à effet juridique a deux objectifs principaux :

- **Accroître la cohérence du corpus de lois et de règlements** et, par voie de conséquence, faciliter les réformes et la simplification. L'un des principaux objectifs – en vue d'assurer la clarté et, par conséquent, la sécurité juridique – consiste à identifier et à remédier aux illogismes, aux incohérences, et aux lacunes des réglementations existantes ainsi qu'à harmoniser et, le cas échéant, à moderniser la terminologie juridique employée. Un autre objectif consiste à supprimer les dispositions obsolètes du droit actuellement en vigueur.
- **Faire en sorte que le droit soit plus accessible et plus compréhensible pour ses usagers**, afin d'augmenter ainsi le respect des lois et des règlements. Cette démarche implique de présenter le droit actuellement en vigueur par thème, d'assurer la cohérence et de mettre en place un système de références croisées entre les thèmes (et donc entre les codes ou d'autres actes juridiques) et – par une mise à jour constante – d'offrir un moyen simple de consulter le droit actuellement en vigueur.

6.3.2 Consolidation officielle à feuillets mobiles

Certains pays organisent une compilation officielle et permanente de la réglementation, classifiée sous une série de chapitres préalablement définis conformément à la loi, et répondant aux besoins de l'utilisateur courant. Cette mesure complémentaire à la codification, fondée sur un mécanisme d'actualisation à feuillets mobiles met clairement en évidence le volume (parfois excessif) de réglementation dans un certain chapitre, et ainsi la nécessité de le réduire ou de le codifier.

Il s'agit de la méthode suivie dans le Code fédéral américain. Elle présente le double avantage de parvenir, dans un délai relativement bref, à une clarification massive de l'ensemble de réglementation existante dans divers domaines d'activité et de pousser les rédacteurs de la nouvelle réglementation à l'intégrer dans le chapitre existant.

Dans le cadre de ce système, un article de chaque nouvelle réglementation détermine à quel chapitre elle appartient, assurant ainsi un système flexible sans

qu'il soit nécessaire de créer un nouvel organisme public pour superviser la bonne intégration des nouvelles réglementations dans les chapitres existants.

6.3.3 Problèmes communs et solutions potentielles

L'expérience des États engagés depuis longtemps dans un processus de consolidation à effet juridique a mis en lumière différents types de difficultés, dont la résolution requiert des mesures appropriées.

6.3.3.1 Longueur du processus

L'expérience de la France, qui oeuvre à la codification de sa réglementation depuis près de cinquante ans, avec plusieurs périodes d'intense activité, donne une certaine idée du temps que prend un tel processus : un peu plus de la moitié de la réglementation actuellement en vigueur a été codifiée.

Afin de réduire cette difficulté, le travail de consolidation à effet juridique doit s'opérer sur la base d'un programme de travail organisé et doit être contrôlé par un organe permanent, dont ferait partie le Parlement, et être étayé par des procédures d'approbation rapide des réglementations codifiées par le Parlement.

6.3.3.2 Manque de clarté des textes

Cette difficulté est inhérente à l'application du principe en vertu duquel les textes consolidés ont une valeur législative. Cela signifie que les codes ou autres actes juridiques doivent être modifiés lorsque de nouvelles lois sont adoptées, rendant ces dernières moins directement compréhensibles.

Il est, par conséquent, souhaitable que les nouvelles lois (ou nouveaux règlements) soient publié(e)s simultanément dans la forme sous laquelle ils/elles ont été adopté(e)s par le Parlement (ou l'autorité réglementaire) ainsi que dans leur version codifiée.

6.3.3.3 Volume de règlements

Dans l'intérêt des usagers du droit, la consolidation à effet juridique devrait être étendue à toutes les dispositions applicables et, par conséquent, pas uniquement aux lois, mais également aux règlements portant les modalités d'application de ces lois.

La consolidation à effet juridique de cette deuxième catégorie de textes, généralement beaucoup plus vaste, doit, dans la mesure du possible, être coordonnée avec la consolidation des lois correspondantes et être réalisée dans le même délai.

6.3.3.4 Maintien de la validité des codes

Il s'agit de la plus sérieuse difficulté rencontrée par les pays ayant une réglementation consolidée. Les nouvelles lois ne se bornent pas à modifier des dispositions existantes. Elles introduisent également des innovations, ce qui, sur le

plan de la consolidation, signifie l'introduction de nouveaux articles ou chapitres. Lorsqu'ils existent, les codes sont fondés sur un plan spécifique et les dispositions sont divisées en articles, suivant une logique en théorie rationnelle. Tout ajout ne doit pas bouleverser la logique du plan, ni la logique sur laquelle est fondée la division des articles.

Il est, par conséquent, nécessaire d'assurer une bonne gestion de la consolidation, laquelle se répercutera à un stade plus précoce sur les règles présidant à l'élaboration de la réglementation. Pour cette raison, il est nécessaire de dispenser une formation aux responsables de l'élaboration des textes consolidés. À l'instar de certains pays, il pourrait également se révéler utile de développer des méthodes – voire des outils informatiques – d'aide à la rédaction dans un environnement consolidé.

6.4 Amélioration des conditions d'accès

6.4.1 Utilisation croissante d'Internet

Cela fait maintenant plusieurs années que les États s'emploient à promouvoir l'utilisation de l'Internet auprès des gouvernements et des institutions. Cet effort doit être poursuivi. Pour autant qu'ils aient accès à Internet, les citoyens sont en droit d'attendre une amélioration des possibilités d'accès à la loi – en particulier les informations relatives à leurs droits et obligations.

6.4.2 Pouvoirs publics et amélioration des conditions d'accès

Les modalités d'accès à la règle de droit font l'objet d'un débat, notamment depuis les années 1960 et 1970, au sein des États européens, de l'Union européenne et des États-Unis. Ce débat a été réouvert il y a quelques années, face au développement des bases de données informatisées ; à la perspective de généralisation de leur utilisation et d'accessibilité de ces outils via Internet. L'introduction des nouvelles technologies de l'information nous amène à envisager une redéfinition de la politique d'accès à l'information juridique.

Ce débat sur la diffusion de la règle de droit a soulevé la question des rôles respectifs du gouvernement et du secteur privé : il s'agit ici de délimiter la portée d'un service public donnant accès au droit et d'en définir la substance. Plusieurs questions ont été soulevées à ce sujet : quel type d'information pourrait fournir le gouvernement par rapport au secteur privé ? Quel type de valeur ajoutée le gouvernement pourrait-il générer dans la diffusion de la règle de droit (notes explicatives concernant un domaine donné, lignes directrices relatives à l'application du droit, etc.) ? Selon quelles modalités le secteur privé doit-il être autorisé à exploiter des informations publiques ? S'agissant de la mise en ligne d'informations, faut-il maintenir un système d'accès à deux vitesses : l'un, payant, permettant aux usagers professionnels de consulter des bases de données volumineuses grâce à des outils technologiques de haute performance, et l'autre, gratuit, permettant d'accéder à une quantité d'informations limitée ?

Si l'on ne peut pas apporter de réponse précise et universelle à ces questions, on peut en revanche y apporter quelques clarifications, sous forme de lignes directrices.

La diffusion et la mise à disposition du public de la réglementation doivent être perçues comme un service public. Celui-ci doit, par conséquent, permettre au plus grand nombre, soit gratuitement, soit moyennant un droit d'accès modique, d'accéder aux textes compréhensibles en soi – notamment dans les catégories de population qui, sur le plan culturel, sont particulièrement éloignées de l'accès au droit. L'Internet, sans exclure l'utilisation du support papier, apparaîtrait comme étant le support approprié à cette fin, à condition, bien sûr, qu'un effort suffisant soit consenti pour permettre à tout un chacun d'y accéder.

6.5 Une réglementation plus compréhensible

6.5.1 Un langage juridique plus lisible

Depuis une vingtaine d'années, on reproche au langage juridique d'être obscur, archaïque, lourd et excessivement technique. Bien que le langage juridique ne puisse être réduit au langage ordinaire de tous les jours, celui-ci devant assurer un certain niveau de prévisibilité et de sécurité, l'objectif général doit être de le rendre compréhensible pour ceux à qui il s'adresse.

Certains pays, comme la Suède, se sont employés à moderniser ce langage juridique. Il existe également un accord interinstitutionnel relatif aux lignes directrices communes concernant la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (1999/C73/01), qui souligne l'importance d'une rédaction claire, simple et précise. En vertu de cet accord, les actes doivent être aisément compréhensibles pour le public et les opérateurs économiques. Les institutions doivent désormais prendre des mesures d'exécution en vue de s'assurer que ces lignes directrices sont correctement appliquées. L'Union européenne emploie un certain nombre d'experts juridiques/linguistiques, dont l'objectif est, par exemple, d'harmoniser la terminologie utilisée dans différents textes et d'élaborer des définitions de termes. Toutefois, des mesures supplémentaires doivent être prises aux fins d'assurer la meilleure clarté possible de la structure et du langage des règles.

6.5.2 Meilleure compréhension des droits

Si les textes juridiques sont d'une utilité capitale pour les *professionnels* ou tous les *organismes* impliqués dans la vie civile, ils demeurent en revanche obscurs pour le citoyen ordinaire, qui est incapable de les comprendre ou de les interpréter en vue de s'informer de ses droits et obligations.

L'accès à la société de l'information est un problème dont se préoccupent certainement les administrations publiques et les autorités locales. Pour l'heure, cependant, trop peu d'attention a été accordée à tous les secteurs de la population qui mériteraient de bénéficier d'un accès à leurs droits, aux portails locaux proposant des services pour les résidents, à l'accès aux droits, à la mise en réseau des services publics et à l'éducation. Les difficultés qui se posent ici ne sont pas d'ordre financier, mais relèvent plutôt de la difficulté à mobiliser tous les acteurs concernés et à insuffler un changement culturel. La mise en ligne des informations ouvre la voie à des domaines du droit souvent inaccessibles : les finances locales, le développement régional ou les projets d'urbanisme ou l'introduction de nouveaux droits.

Toutefois, il incombe aux administrations publiques de surmonter ces difficultés, lesquelles peuvent également être considérées comme un obstacle empêchant les catégories les plus vulnérables de la société d'exercer leurs droits.

Les associations communautaires peuvent jouer un rôle important d'intermédiaires, notamment pour les membres du public éprouvant des difficultés (sites Web explicatifs). En outre, Internet est rapidement devenu un centre d'intérêt pour les experts juridiques. Les sites et les portails parrainés par le secteur privé se sont multipliés, mettant à disposition sous une forme accessible des textes de lois et de règlements, des décisions de tribunaux, des traités juridiques et des explications du droit, souvent sous forme de réponses à des questions courantes et parfois au moyen de graphiques. Les initiatives de ce type méritent d'être encouragées.

6.5.3 Meilleure compréhension du droit en contexte

La transparence des processus intervenant dans l'élaboration des lois et les efforts déployés pour expliquer le droit aident les usagers à acquérir une compréhension du droit qui leur est applicable. Toutefois, toute tentative de rendre ce droit plus lisible se heurte à des difficultés, telles que la nature technique irréductible des textes juridiques, la réticence des pouvoirs publics à simplifier le langage juridique et la présence d'un corpus de droit préexistant (le droit national, international et communautaire).

En conséquence, des efforts supplémentaires doivent être déployés en vue de rendre le droit accessible dans son contexte, afin de fournir aux usagers du droit non seulement le texte en tant que tel, mais également le travail préparatoire qui y a précédé, ainsi que la réglementation connexe à ce texte spécifique. Grâce aux fonctionnalités du multimédia disponibles aujourd'hui, replacer une réglementation dans son contexte est grandement facilité par le recours aux liens hypertextes.

6.6 Recommandations

1. Aux fins de la consolidation à effet juridique, les différentes autorités (les États membres et la Commission) sont tenues de préparer, conformément à leurs cultures et à leurs traditions respectives, un plan de travail structuré en concertation avec leurs parlements. Celui-ci devra inclure une procédure rapide d'adoption des actes codifiés, pour autant que les prérogatives du parlement soient clairement respectées. Ce plan de codification pourrait s'inscrire dans le cadre du plan plus général de simplification (voir recommandations relatives à la simplification, section 5.4).
2. La formation des responsables de l'élaboration des textes, de la simplification du langage y afférent et de la mise au point d'outils méthodologiques adaptés à la codification pourrait être envisagée parallèlement à la mise en œuvre du plan de codification.
3. La prestation, au sein de chaque État membre ainsi qu'au niveau de l'Union européenne, d'un service public (soit gratuitement, soit moyennant un modique droit d'accès) donnant accès aux textes de loi et de réglementation est une

réponse souhaitable à la demande croissante des citoyens de pouvoir accéder plus largement au droit.

4. Les difficultés de compréhension des textes juridiques – notamment éprouvées par les catégories sociales les plus défavorisées – devraient inciter les pouvoirs publics à consentir un effort particulier (en consultation avec les organismes compétents) pour proposer des outils pédagogiques appropriés (sur le Web par exemple).

7 Structures efficaces et culture favorisant la qualité réglementaire

7.1 Introduction

La majorité des administrations européennes (à savoir les gouvernements nationaux et la Commission européenne) ont mis au point une batterie d'instruments très bien conçus pour améliorer la qualité de la réglementation, bien que ces derniers varient considérablement d'un État membre à l'autre. Chaque administration compose avec plusieurs de ces instruments, mais aucune ne les exploite tous intégralement. Lorsqu'un même instrument est utilisé par plusieurs administrations, le degré de développement et d'élaboration de cet instrument varie d'une administration à l'autre. Il est clair que les problèmes importants auxquels la quasi-totalité des administrations continuent d'être confrontées sont principalement dus à de graves lacunes dans l'application de ces instruments. De nombreuses administrations n'appliquent pas suffisamment ces instruments ou ne possèdent pas les compétences nécessaires pour le faire. La connaissance de ces instruments et/ou de leur efficacité est clairement sous-développée. On peut également observer un manque d'engagement à les appliquer, certains mécanismes officiellement obligatoires étant en pratique ignorés. L'application de procédures prédéfinies (le cas échéant) se résume souvent à l'exécution d'une tâche bureaucratique, accomplie avec réticence et sans grands efforts, et générant peu de valeur ajoutée. Une telle attitude fait courir le risque de voir se développer une "réalité virtuelle", où l'exigence de qualité et de simplicité des lois serait, au mieux, respectée dans la forme, mais ignorée dans le fond.

Les gouvernements nationaux et la Commission européenne doivent faire de la qualité de la réglementation une question stratégique et une priorité commune, en plaçant un accent particulier sur la question de la structure. Il s'agit de définir des structures organisationnelles et procédurales précises propres à garantir le respect des règles régissant la qualité réglementaire, tant dans l'esprit que dans la lettre. La qualité de la réglementation constitue un élément important et central du salut public. Il s'agit en soi d'une vertu démocratique et d'un bien public, dont on peut tirer directement des bénéfices, et en tant que telle, elle mérite d'être défendue au sein même des administrations. La réalisation de cet objectif nécessite une alliance de la classe politique, de l'administration et de la société civile en vue de susciter une prise de conscience (une nouvelle culture) du besoin urgent d'améliorer la qualité de la réglementation.

Si un travail considérable a déjà été accompli sur les instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation, de nombreuses administrations ne se sont en revanche intéressées que récemment au problème central des structures organisationnelles nécessaire à cette fin. Or, la mise en place de **structures** appropriées est absolument **fondamentale**. C'est précisément de cette question que dépendra le succès des mesures visant à améliorer la qualité de la réglementation.

Les responsables politiques font souvent face à une énorme pression du public les poussant à élaborer des projets de réglementation ayant tel ou tel contenu dans un délai extrêmement bref, une pression à laquelle il est difficile de se soustraire. Une telle pression risque d'aboutir à l'élaboration de lois de médiocre qualité. Les conditions d'une société médiatique sont difficilement modifiables. En revanche, la mise en place de structures propres à améliorer la qualité réglementaire pourrait exercer un effet de contrepoids, c'est-à-dire, soutenir ces responsables politiques dans leurs efforts pour améliorer la qualité de la réglementation, une démarche qui profitera également au public. Les décideurs peuvent se référer aux processus et aux structures par lesquels ils sont eux-mêmes liés. D'un point de vue systématique, cela permettrait de compter sur un mécanisme ciblé et intégré profitable à l'ensemble du système démocratique. Ce système n'entraînera pas nécessairement – comme en témoignent les systèmes existants – des retards importants dans l'élaboration des règlements, mais il sera garant que la qualité de la réglementation, en tant que bien public indépendant, est dûment prise en compte.

Ainsi, les gouvernements nationaux et la Commission européenne – pour autant qu'ils ne se soient pas encore intéressés à la question des structures - doivent en profiter pour aborder cette question de façon prioritaire, systématique et immédiate, en s'inspirant des expériences et des bonnes pratiques existantes.

La mise en place de structures organisationnelles adaptées ne signifie pas que l'administration doive complètement réinventer le concept. Il existe déjà un très large éventail d'options, qui ont été développées dans d'autres administrations, et qui peuvent servir de modèle de référence. En outre, compte tenu de la nature sensible de cette question, et des nombreux facteurs qui font que telle ou telle structure sera mieux adaptée à telle ou telle administration, on ne peut envisager de définir une structure idéale et universelle. La présente section a, par conséquent, pour objet d'identifier les éléments essentiels d'une structure efficace, les tâches minimales à lui assigner, ainsi que l'ensemble des options en matière de bonnes pratiques. Les différents gouvernements nationaux et la Commission européenne pourront ensuite choisir la combinaison la plus appropriée et la plus efficace de ces options au regard de leurs propres situations et la mettre en œuvre. Toutefois, il est impératif que chacun d'eux choisisse et applique un modèle structurel - dans ce domaine, l'"immobilisme" n'est pas une solution viable.

Enfin, il importe également que les parlements nationaux et européen participent comme il se doit à l'amélioration de l'environnement réglementaire, comme le décrivent d'autres sections du présent rapport (voir par exemple la section 4 et la partie III).

7.2 Éléments essentiels d'une structure efficace

Au vu de l'expérience de diverses administrations, les éléments qui apparaissent essentiels à l'efficacité de la structure choisie sont au nombre de quatre :

- **Un solide appui politique.** Les programmes visant à améliorer la qualité de la réglementation doivent être étayés par un solide appui politique pour produire le résultat escompté ;
- **Un appui du pouvoir central.** Les meilleurs résultats s'obtiennent souvent avec l'appui et la participation du chef de gouvernement, à titre personnel et/ou au moins institutionnel ;
- **Une approche horizontale.** Très clairement, il importe d'impliquer l'ensemble du gouvernement dans la démarche; les approches sectorielles limitées à des ministres ou des directions générales particuliers ne permettront pas d'obtenir des résultats optimaux et une approche cohérente et horizontale est nécessaire ; et
- **Une approche stratégique.** Un lien étroit avec la planification stratégique du gouvernement/de l'administration constitue un réel avantage.

7.3 Tâches à assigner à une structure efficace

Outre ces éléments essentiels, la structure retenue pour améliorer la qualité de la réglementation doit également se voir assigner un nombre minimal de tâches fondamentales :

- Élaboration de propositions générales stratégiques en vue de la création, de la mise en œuvre et du suivi des règles relatives à la qualité de la réglementation pour l'ensemble du gouvernement national ou de la Commission européenne ;
- Conseil, orientation et formation du plus haut niveau possible à l'intention des responsables politiques chargés d'élaborer/exécuter les règlements ; et
- Contrôle de l'application des instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation.

Ces tâches se traduiront par diverses activités, parmi lesquelles figurent, à titre indicatif :

a) **La mise au point de méthodologies et d'instruments.** Mise au point de nouvelles méthodologies et de nouveaux instruments et adaptation des méthodologies et instruments existants aux nouvelles circonstances, par exemple:

- Recensement des instruments non réglementaires et encouragement de leur utilisation ;
- Développement et entretien d'instruments et de techniques propres à être utilisés au stade du processus de création de la nouvelle réglementation (à titre préventif) ainsi qu'au stade de l'évaluation de la réglementation existante (à titre curatif) ;

- Développement et entretien d'indicateurs communs en vue d'évaluer le progrès et la performance ; et
 - Développement de techniques permettant d'identifier les lourdeurs liées aux processus et aux procédures administratifs (analyses coûts/avantages) pour toutes les parties prenantes.
- b) **L'Orientation et le soutien.** Octroi d'un soutien en vue d'intégrer toutes ces techniques dans les activités quotidiennes des départements (directions générales) et d'insuffler le changement culturel nécessaire, par exemple :
- Soutien technique quant à l'utilisation et à la mise en œuvre de ces instruments ;
 - Orientation concernant les grands projets trans-départements (trans-DG) ; et
 - Échange de bonnes pratiques et promotion de la coopération entre les ministères (directions générales).
- c) **Le suivi et l'élaboration de rapports.** Suivi au niveau central et élaboration de rapports d'avancement, y compris sur la probabilité de goulets d'étranglement et/ou sur la manière de détecter des problèmes communs rapidement (fonction de mise en garde) et de trouver des solutions.
- d) **La Coordination.** Assurer la coordination entre toutes les institutions et les départements (directions générales) concernés :
- Sur le plan national (et respectivement communautaire) ;
 - Entre les unités de connaissance nationales et l'unité de connaissance centrale de la Commission ; et
 - Dans les États membres, entre différents niveaux d'administration (administrations régionales, autorités locales, etc.).

7.4 Méthodes de travail d'une structure efficace

L'expérience de la plupart des administrations met en évidence la nécessité de parvenir à un dosage équilibré entre évaluation décentralisée, d'une part, et gestion et contrôle centralisés, d'autre part, au sein d'une même administration. Les responsables politiques sont les mieux placés pour procéder au travail concret d'évaluation et de simplification, compte tenu de leur savoir-faire et de leurs compétences. Néanmoins, ces responsables doivent se convaincre de la nécessité de recourir aux instruments proposés par un programme de gestion réglementaire général. Faute de quoi, les ministères ou directions générales pourraient esquiver leur responsabilité, se désintéresser de la question et rapidement, refuser d'utiliser les instruments de gestion réglementaire qui ont été développés.

À l'inverse, la gestion générale de la qualité réglementaire doit relever de la responsabilité des organismes et/ou structures dont la mission consiste précisément à améliorer la réglementation (voir section 7.5), entre autres pour les raisons évoquées aux sections 7.1 et 7.2. Cet organisme/structure doit, au regard des compétences et de la qualification de son personnel, de sa position spécifique au sein de l'administration, de son autorité reconnue et de son expertise en matière de gestion des instruments d'amélioration de la qualité réglementaire, être en mesure

d'assurer l'adhésion au processus contribuant à améliorer la qualité de la réglementation. Dans le même temps, cet organisme/structure doit se réserver un degré d'autonomie et d'objectivité approprié eu égard aux responsables politiques qui élaborent les règlements.

En fonction des besoins et de l'organisation d'une administration donnée, l'organisme/structure peut également se voir attribuer une fonction de « gardien du temple », consistant à s'assurer que seuls les dossiers dont la qualité a été jugée bonne à l'issue de l'évaluation sont habilités à franchir les étapes ultérieures du processus législatif. Il/elle pourra également jouer le rôle d'arbitre dans le cadre des "tests statistiques" utilisés afin de déterminer quels dossiers sont évalués ou réexaminés et à quel degré de détail.

Normalement, cet organisme/structure n'aura pas à interférer sur le fond de la réglementation.

7.5 Options de bonnes pratiques pour une structure efficace

Il existe cinq grandes options de bonnes pratiques pour qu'une structure soit efficace, dont la première est recommandée par les lignes directrices de l'OCDE :

- Une unité primaire basée au niveau ou à proximité du centre de l'administration, assortie ou non d'un réseau d'unités satellites reliant les principaux ministères ou directions générales ;
- Une unité primaire basée dans une partie de l'administration autre que le centre (par exemple, le ministère chargé de l'administration publique ou des affaires économiques), probablement dotée d'un réseau d'unités satellites ;
- Un comité de coordination interministériel ;
- Un réseau d'unités/responsables reliant les principaux ministères ou directions générales, étayé ou non par le soutien d'une unité primaire ; et
- Un organisme extérieur à l'administration (un organisme de nature à pouvoir être intégré à l'évaluation des conséquences de la réglementation déjà existante).

Bien sûr, une administration peut conjuguer plusieurs de ces options afin de trouver la solution appropriée, et d'autres unités spécifiques peuvent être chargées d'exécuter certaines tâches discrètes (même si, dans ce cas, l'organisme/structure général(e) devra être tenu(e) informé(e) afin de garantir une approche coordonnée).

Dans les États membres dotés d'une structure fédérale, l'arrangement pourrait être établi séparément au niveau des administrations centrales et régionales, quelle que soit l'option retenue.

La question de dispenser une formation adéquate et d'assurer un certain niveau d'harmonisation de cette formation au moyen des méthodes et des instruments nouveaux et disponibles, pourra être soumise à la délibération d'un groupe de travail spécial, lequel sera établi conjointement par les États membres et la Commission.

7.6 Problèmes communs

Les problèmes spécifiques rencontrés par les différents gouvernements nationaux ou par la Commission européenne varient en fonction de leurs organisations et de leurs contextes juridiques respectifs. Néanmoins, certains problèmes sont communs à plusieurs d'entre eux :

- **Structure fédérale/régionale.** Lorsqu'une question particulière ne relève pas entièrement de la compétence nationale, des tensions peuvent survenir lorsqu'un organisme/structure unique est envisagé. Dans ce cas, une bonne solution consiste souvent à encourager les administrations sub-nationales à créer des organismes/structures équivalent(e)s et à promouvoir la coopération entre eux/elles et leur pendant national.
- **Délimitation des responsabilités.** En vertu de certaines traditions administratives, peu, voire aucune partie n'est habilitée à intervenir – excepté pour opposer un veto – dans le travail effectué par d'autres parties. Par-delà cette tradition, on observe souvent une forte résistance à ce qui est parfois perçu comme une interférence injustifiée. Ce problème peut être en partie surmonté en créant un réseau liant toutes les parties, qui serait chargé de cette fonction et d'autres activités propres à accroître l'acceptation du système. Lorsque cette solution est envisageable, placer le noyau de l'organisme/structure dans l'une des parties de l'administration habilitée à intervenir peut également se révéler efficace.
- **Ressources insuffisantes.** Pour être efficace, toute structure doit disposer de ressources suffisantes pour assurer les fonctions de formation, d'orientation et de suivi. La taille de l'administration publique est également un élément à prendre en considération – les administrations de moindre taille éprouvent souvent plus de difficultés à trouver des ressources que les administrations d'envergure plus importante. C'est en cela qu'un solide appui politique est nécessaire.

7.7 Encouragement d'une culture favorisant l'amélioration de la qualité réglementaire

La qualité réglementaire étant un bien public très important, il est urgent d'engager un profond changement culturel qui permette d'aborder la question sous un angle nouveau, tant sur le plan de la réflexion que de l'action. Il est nécessaire d'ouvrir la voie à une prise de conscience générale dans ce domaine, au sein de la population et des institutions et, plus encore, parmi les personnes spécifiquement chargées d'élaborer la réglementation en question.

Il importe que les parlements, les gouvernements et les institutions européennes fassent preuve de dynamisme en ce sens, en axant leurs efforts sur le public, d'une part, et sur les gouvernements nationaux et la Commission européenne, d'autre part.

Quatre mesures apparaissent notamment nécessaires:

- Des mesures ciblées en direction du public et des relations publiques visant à promouvoir l'objectif envisagé. Cette démarche implique de véhiculer la

conviction, tant en théorie qu'en pratique, qu'il est possible d'améliorer et de simplifier la réglementation ;

- Une extrême transparence à l'égard d'une stratégie globale en place, conjuguée à une publicité suffisante concernant les efforts déployés et les succès obtenus ;
- La participation active de la société civile à ces efforts (voir section 4) ; et
- La formation générale et solide du personnel.

Il importe que l'organisme/structure proposé(e) pour assurer la gestion générale de la réglementation, de même que les ministères ou les directions générales concernés, soient dotés d'un personnel qualifié pour la tâche qui leur incombe. Les méthodes et les instruments visant à améliorer la qualité réglementaire doivent être accessibles à toutes les personnes impliquées dans l'élaboration ou l'évaluation des réglementations.

Par-delà l'apprentissage des techniques, le principal objectif de la formation est de développer un sens de la responsabilité et de la propriété au sein des unités politiques afin que ces dernières prennent plus automatiquement en compte la qualité de leurs propositions de réglementation. Il s'agit d'une étape importante pour assurer le développement de compétences ainsi que l'indispensable changement culturel.

La question de savoir quelle formation sera appropriée et dans quelle mesure cette formation pourra être commune à toutes les administrations, pourrait faire l'objet de délibérations par un groupe de travail spécial établi conjointement par les États membres et la Commission.

7.8 Recommandations

1. Les gouvernements nationaux et la Commission européenne doivent faire de la qualité réglementaire une question stratégique et une priorité commune, en mettant l'accent sur la question des structures.
2. Un changement fondamental ne pourra s'opérer qu'à travers l'accomplissement des tâches clés suivantes :
 - L'établissement de structures organisationnelles précises garantissant que les règles visant à améliorer la qualité de la réglementation seront observées ; et
 - La création d'une nouvelle culture de réflexion et d'action.
3. Des efforts déployés au coup par coup ne sont garants d'aucun résultat - une approche stratégique globale est nécessaire. L'un des principaux volets de cette stratégie globale doit consister à sensibiliser les administrations, les décideurs et les citoyens, au moyen de mesures de relations publiques et politiques, afin que ces derniers prennent conscience que le respect des règles régissant la qualité de la réglementation est nécessaire pour rendre l'ensemble du régime réglementaire plus transparent.

4. La question des structures est une question sensible. C'est pourquoi la Commission et les États membres étudieront les présentes recommandations et les mettront en œuvre en fonction de leurs situations respectives. Néanmoins, des efforts devront être consentis durablement par la plupart des États membres ainsi que par la Communauté. Dans la plupart des cas, rien ne justifiera une attitude immobiliste.
5. Un solide soutien politique devra être accordé de la part de l'ensemble du gouvernement national ou de la Commission européenne, en particulier du chef de gouvernement ou du Président de la Commission.
6. Il conviendra d'adopter une approche globale et horizontale applicable à tous les ministères ou toutes les directions générales.
7. Un rapprochement étroit avec la planification stratégique du gouvernement/de l'administration est recommandé.
8. La mise en place d'une unité primaire devra être envisagée au sein de chaque administration, de préférence (conformément aux lignes directrices de l'OCDE) au niveau ou à proximité du pouvoir central.
9. Il convient d'établir un dosage équilibré entre évaluation décentralisée et gestion/suivi centralisés au sein de l'administration, en attribuant aux responsables politiques la responsabilité de procéder au travail concret d'évaluation et de simplification et en attribuant à l'organisme/structure ayant pour mission d'améliorer la qualité de la réglementation la responsabilité d'assurer la gestion générale de cette politique.
10. Cet organisme/structure doit, en vertu des compétences de son personnel, de sa position spécifique au sein de l'administration, de son autorité reconnue et de son expertise en matière de gestion des instruments visant à améliorer la qualité réglementaire, être en mesure d'assurer l'adhésion au processus contribuant à améliorer la qualité de la réglementation. Parallèlement, l'organisme/structure doit se réserver un niveau d'autonomie et d'objectivité suffisant eu égard aux responsables politiques chargés d'élaborer les réglementations. En principe, cet organisme/structure n'aura pas à interférer sur le fond de la réglementation.
11. Les principales tâches de cet organisme/structure consisteront à développer et à gérer la stratégie, les instruments, les activités de conseil et de suivi ainsi qu'à coordonner le programme destiné à améliorer la qualité de la réglementation. En outre, l'organisme/structure pourra se voir attribuer une fonction de "gardien du temple", qui consistera à s'assurer que seuls les dossiers dont la qualité a été jugée satisfaisante à l'issue de l'évaluation seront habilités à franchir les étapes successives du processus législatif.
12. Tout le personnel concerné devra recevoir une formation générale et spécialisée.
13. Reconnaissant leur pleine souveraineté et leur compétence exclusive pour trancher cette question, les parlements doivent être invités à prendre part au processus d'amélioration de la réglementation, et à contribuer à un système général de révision réglementaire.

PARTIE III PRATIQUES RECOMMANDÉES PROPRES A L'UE

1 Introduction

En dehors des domaines relevant de sa compétence exclusive (en matière d'échanges internationaux par exemple), l'action réglementaire européenne doit se conformer aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. En vertu du second principe, la réglementation européenne n'est justifiée que dans les cas suivants :

- le problème en cause revêt une dimension transnationale qui ne peut être régie de manière satisfaisante par l'action isolée des États membres ;
- une action isolée des États membres, ou le défaut d'action communautaire, entrerait en contradiction avec les exigences du Traité ou nuirait considérablement aux intérêts des États membres ; et
- une action d'envergure européenne produirait des avantages manifestes en raison de sa portée et de ses effets, par rapport à une action d'envergure nationale.

S'agissant des domaines de compétences partagées, l'activité législative communautaire vise en grande partie à se rapprocher des règles nationales dans les domaines où le principe de reconnaissance mutuelle ne fonctionne pas correctement, faisant ainsi obstacle au marché unique. Toutefois, au cours des dix dernières années, la réglementation européenne s'est progressivement déplacée vers de nouveaux domaines anciennement régis par les États membres exclusivement. On trouvera des exemples typiques dans des domaines tels que l'environnement, la protection des consommateurs, les affaires sociales, la santé et la sécurité, soit lorsqu'il n'existe pas de règle nationale, soit lorsque la dimension communautaire doit être prise en compte afin de créer une situation comparable.

Bien que le Traité confère à la Commission un droit exclusif d'initiative en ce qui concerne l'action législative communautaire, il convient de rappeler l'origine de ses propositions :

- 20-25% résultent du suivi des résolutions du Conseil ou du Parlement européen ou de demandes des partenaires sociaux ou des opérateurs économiques ;
- Environ 30% découlent d'obligations internationales de la part de l'Union européenne ;
- 10-15% se rapportent aux obligations relevant du Traité ou de la réglementation ; et
- Environ 20% ont pour vocation d'actualiser la réglementation européenne existante.

Afin d'améliorer la qualité de la réglementation au niveau de l'UE, il convient de définir une stratégie couvrant tous les aspects concernés et tout le cycle de vie d'un acte communautaire. Ceci impose d'impliquer et d'engager tous les acteurs dans le processus de décision, à savoir toutes les institutions européennes et les États membres.

2 Choix de l'instrument : règlement ou directive

Une question se pose spécifiquement au niveau européen : celle du choix de l'instrument, entre règlement et directive, pour introduire de nouvelles lois – dès lors que le Traité l'autorise.

La restriction évoquée ci-dessus est importante – de nombreux articles du Traité ne laissent aucun choix, certains (par exemple les articles 94 et 96) prévoyant expressément le recours à des directives, d'autres (par exemple l'article 89) le recours à des règlements. Y compris dans les articles qui ne se prononcent pas quant au choix de l'instrument (l'article 95, par exemple), une décision politique tend parfois à favoriser le recours à l'un des instruments plutôt qu'à l'autre.

Lorsque le choix reste ouvert, le protocole du Traité d'Amsterdam relatif à la subsidiarité et à la proportionnalité est clair – le recours aux directives doit avoir la préséance sur le recours aux règlements, les autres instruments étant à considérer sur un pied d'égalité.

Un argument invoqué pour privilégier l'utilisation des règlements est que ces derniers permettent d'accélérer le processus législatif, les États membres n'étant, dans ce cas, pas tenus de transposer le règlement arrêté en droit national. Toutefois, cet argument ne peut être entendu que partiellement – dans de très nombreux cas, la phase de négociation est plus longue pour un règlement que pour une directive. Le problème vient précisément du fait que les États membres n'ont pas la possibilité de le transposer dans leur réglementation nationale, ce qui rend à leurs yeux d'autant plus importante la prise en compte des spécificités nationales.

Le choix du règlement est à l'origine d'une autre complication. Les États membres n'ayant, là encore, pas la possibilité de transposer le règlement en droit national, les conséquences inattendues et potentiellement sérieuses sur le reste de l'ordre juridique sont beaucoup plus difficiles à atténuer. Par exemple, un règlement précisera-t-il exactement pour chaque État membre quelles sanctions devront s'appliquer à une infraction ? Si tel est le cas, les conséquences pourraient être très vastes, et dans le cas inverse, comment le règlement peut-il s'imposer ?

En conclusion, le groupe n'est **pas** convaincu par l'argument qui consiste, d'une façon générale, à privilégier les règlements par rapport aux directives. Toutefois, il admet qu'il convient d'accorder davantage d'attention au choix de l'instrument qui se prête le mieux à tel ou tel cas. Certains règlements font preuve d'une lourdeur et d'une complexité inutiles, lorsqu'une directive plus générale permettrait de mieux atteindre les objectifs visés. Par ailleurs, la liberté offerte par les directives aux États membres, leur permettant d'introduire ou de conserver certaines dispositions nationales, pourrait créer un défaut d'harmonie inutile lorsque l'emploi d'un règlement appliqué de façon uniforme les auraient simplifiées selon des modalités acceptables par toutes les parties concernées.

3 Application de l'étude d'impact réglementaire au niveau de l'UE

La présente section présente l'exemple d'un **processus** envisageable **pour étudier l'impact** des propositions européennes, en tenant compte des rôles et des responsabilités respectifs du Parlement, de la Commission, du Conseil et des États

membres dans l'élaboration de la réglementation européenne⁶. Bien sûr, de nombreux aspects des bonnes pratiques décrites dans le présent rapport sont d'ores et déjà en place ou sont en cours de développement au niveau de l'UE (voir par exemple le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne). Dans ce cas, il s'agit davantage d'étendre et de consolider les bonnes pratiques existantes que d'introduire des processus et des exigences véritablement nouveaux.

La phase de formulation de la politique au niveau de l'UE est amorcée au niveau de la Commission, cette dernière exerçant son droit exclusif d'initiative en vertu du Traité. Y compris aux stades les plus précoces de ce travail initial, il est fondamental de réaliser une **étude préliminaire** (voir section 3.5), la raison étant, entre autres, qu'une décision de la Commission de proposer une réglementation finit presque toujours par entraîner une réglementation au niveau des États membres. Cette étude marquera le point de départ d'un processus qui accompagnera et fera partie intégrante du processus d'élaboration de la politique. À titre d'exemple, on pourrait exiger qu'une étude préliminaire de ce type soit réalisée et rendue publique avant qu'une proposition ne soit autorisée à être incluse dans le programme de travail annuel de la Commission. Lorsque la politique en question s'inscrit dans le prolongement d'une politique existante, l'étude peut être réalisée dans le cadre du processus de révision et les informations recueillies à cette occasion être utilisées à l'appui de toute nouvelle proposition.

Très souvent, la première étude préliminaire se révélera tout aussi utile pour les lacunes qu'elle mettra en lumière en matière de connaissances que pour les informations qu'elle apportera réellement. À mesure que se poursuivra le processus d'élaboration de la politique au sein de la Commission, l'expertise interne et externe et les informations disponibles serviront à **combler ces lacunes progressivement**. Si l'étude préliminaire satisfait au test statistique (voir section 3.5), le travail devra être approfondi en vue de l'élaboration d'une **étude détaillée** (voir section 3.5). L'avant-projet de cette étude détaillée constituera une partie essentielle des consultations formelles et informelles menées par la Commission. Toutes les parties prenantes, et les États membres en particulier, auront pour responsabilité de contribuer à la fourniture des informations nécessaires. La version finale de l'étude détaillée sera remise au moment de la présentation du dossier aux commissaires pour adoption, et sera publiée au plus tard lors de la publication de la proposition.

L'efficacité (avantages) et les coûts de la proposition étant en grande partie subordonnés à la façon dont celle-ci est mise en œuvre et appliquée, l'étude détaillée devrait également préciser dans quelle mesure les **modalités pratiques de la mise en application** ont été prises en compte. L'étude pourrait porter sur les avantages et les coûts de différentes périodes de mise en application, ce facteur pouvant avoir un impact important, et devra être largement étayée par des contributions des États membres.

La phase suivante du processus est la discussion au sein du **Parlement européen** et du **Conseil**. Les deux institutions devront s'engager à ne pas examiner les

⁶ Ce système pourrait également s'appliquer, en l'adaptant comme il se doit, aux propositions que formule la Commission sur la base de processus tels que le dialogue social.

propositions qui ne sont pas assorties de l'étude détaillée de la Commission décrite ci-dessus (ou, le cas échéant, d'une étude préliminaire attestant de l'inutilité de procéder à une étude détaillée), excepté dans les cas d'urgence.

Les modifications apportées par les membres du Parlement européen ou les États membres à la proposition de la Commission peuvent avoir des impacts très importants et, idéalement, aux fins de préserver l'intégrité du processus, le Conseil et le Parlement européen doivent avoir à leur disposition une étude de l'impact des modifications importantes et substantielles proposées afin de pouvoir prendre leur décision en toute connaissance de cause. S'agissant de ce type de modifications, la personne ou l'organisme à l'origine de la proposition est tenu de préciser, autant que possible, quels seront les principaux impacts probables, le cas échéant en coopération avec la Commission. Suivant ce modèle, l'étude aura la même portée que celle de l'étude préliminaire décrite ci-dessus et sera communiquée aux membres du Parlement européen ou aux ministres avant que ces derniers ne procèdent au vote des modifications. Si nécessaire, et conformément au Traité, la Commission pourra demander à ce que les discussions soient temporairement interrompues jusqu'à la réalisation d'une étude plus détaillée.

Dans le cadre de ses communications sur la position commune et les modifications du Parlement, la Commission peut également inclure une révision des principaux éléments de son étude détaillée originale. Cette mesure permettrait aux autres institutions de gagner de précieuses informations en même temps qu'elle permettrait à la Commission d'examiner si sa proposition originale avait été modifiée au point de devoir être retirée, conformément à l'engagement de la Commission dans le livre blanc sur la gouvernance.

3.1 *Recommandations supplémentaires*

1. La Commission doit continuer de progresser rapidement vers la mise au point d'un nouveau système d'étude d'impact global étayé par des ressources appropriées, lequel s'appliquera à ses propositions pouvant avoir des incidences sur le plan réglementaire. Ce système devra s'appuyer sur les recommandations du présent rapport et inclure un processus d'évaluation préliminaire suivi, le cas échéant, d'une étude plus détaillée et proportionnée.
2. Le Parlement, le Conseil et les États membres doivent prendre cette étude en considération dans le processus d'élaboration de la proposition. Les modalités pratiques pourraient être fixées dans le cadre d'un accord entre ces institutions et la Commission.
3. Les responsables politiques de la Commission concernés doivent préparer les études d'impact réglementaire, avec la formation, l'orientation et le soutien d'un centre d'expertise, l'utilisation de conseils économiques et de recherches scientifiques ainsi que la contribution des entreprises et autres parties prenantes.
4. Les services de la Commission sont invités à produire une étude préliminaire et à la rendre publique avant toute inclusion d'une proposition dans le programme de travail annuel.

5. Les services de la Commission sont invités à produire une étude détaillée avant toute adoption d'une proposition de politique, à moins que l'étude préliminaire n'ait clairement démontré que la proposition n'aura aucun impact important.
6. À des fins de transparence et de responsabilité, la Commission est tenue de publier l'étude détaillée au plus tard lors de l'adoption officielle de la proposition de politique par le collège.
7. Le Conseil et le Parlement européen se doivent de ne pas examiner les propositions qui ne sont pas assorties d'une étude d'impact réglementaire détaillée (ou, le cas échéant, d'une étude préliminaire attestant de l'inutilité de réaliser une étude détaillée), excepté dans les cas d'urgence. Cette disposition devra être énoncée officiellement par chaque institution et s'inscrire dans le cadre de l'accord général visant à améliorer la qualité de la réglementation.
8. Afin de préserver l'intégrité du processus, le Conseil et le Parlement européen doivent avoir à leur disposition une étude de l'impact des modifications importantes et substantielles proposées afin de pouvoir prendre leur décision en toute connaissance de cause. S'agissant de ce type de modifications, l'auteur de la proposition (qu'il s'agisse d'une personne ou d'un organisme) est tenu de préciser, autant que possible, quels seront les principaux impacts probables, le cas échéant en coopération avec la Commission. Si nécessaire, et conformément au Traité, la Commission pourra demander à ce que les discussions soient temporairement interrompues jusqu'à la réalisation d'une étude plus détaillée.
9. Dans le cadre de ses communications sur la position commune et les modifications du Parlement, la Commission pourrait également inclure une révision des principaux éléments de son étude détaillée originale.
10. Les États membres et la Commission doivent encourager l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine, entre eux-mêmes, ainsi qu'avec d'autres administrations.
11. L'UE doit, conformément au processus de réforme lancé à Cardiff, développer des indicateurs solides concernant l'amélioration de la réglementation.
12. L'UE doit songer activement à susciter l'intérêt des académies et des groupes de réflexion européens à l'égard des études d'impact réglementaire et des méthodologies utilisées en vue d'augmenter la base de connaissances et les contributions potentielles.

4 Consultation au sein de l'UE

Les points de vue exprimés à la section 4 s'appliquent aussi bien au processus réglementaire européen qu'au processus réglementaire national.

La consultation menée au niveau communautaire constitue un élément important du processus réglementaire (voir également le protocole n° 30 du traité d'Amsterdam). Dans le cadre des lignes directrices générales applicables au processus réglementaire, la Commission a recours à divers instruments. Le programme de

travail annuel de la Commission européenne établit les priorités politiques et précise les domaines dans lesquels la Commission entend mener des consultations.

La Commission organise également des séminaires et des consultations avec des comités consultatifs spéciaux et des groupes d'experts indépendants, ainsi que des consultations avec les partenaires sociaux. Les livres vert et blanc et les programmes de travail constituent à cet égard un élément clé, ces derniers pouvant servir de base de réaction aux parties concernées. L'organisation d'une consultation précoce, vaste et systématique et d'un dialogue impliquant toutes les parties concernées revêt une importance capitale pour le processus réglementaire au niveau européen et doit faire partie intégrante de celui-ci.

Le Parlement européen et ses comités sollicitent régulièrement l'avis du public et d'experts par le biais des consultations et des audiences publiques. Certains États membres procèdent systématiquement à des consultations nationales pour les propositions présentées au Conseil.

Les citoyens européens et les parlements nationaux (par exemple, par le biais de leurs comités spécialisés dans les affaires européennes), doivent être encouragés à jouer un rôle plus actif dans le processus de consultation communautaire.

Actuellement, on ne sait pas bien comment s'opèrent les consultations, ni à quels avis se fient les institutions. La Commission, par exemple, régit près de 700 organismes consultatifs ad hoc dans divers domaines politiques. L'augmentation du volume de négociations internationales génère de nouvelles consultations ad hoc. Ce système peu maniable doit être rationalisé, afin de le rendre plus efficace et plus transparent, tant pour les personnes consultées que pour celles qui se font conseiller.

Il n'est pas nécessairement utile d'instituer de nouvelles règles juridiques en matière de consultation. Il est préférable d'instaurer un code de conduite (qui pourrait prendre la forme d'un accord interinstitutionnel couvrant toutes les institutions communautaires) reprenant divers éléments des bonnes pratiques ayant déjà fait leurs preuves dans les États membres et établissant des normes minimales uniformes concernant l'objet, la date, les destinataires et les modalités de la consultation. Ces normes pourraient réduire le risque de voir les décideurs n'écouter qu'un versant de l'argument ou de voir certains groupes privilégiés pour des raisons d'intérêts sectoriels ou de nationalité, ce qui constitue manifestement une faille de la méthode actuelle de consultation ad hoc avec la Commission et le Parlement européen. Ces normes doivent améliorer la représentativité et structurer le débat avec et au sein des institutions.

Dans certains secteurs de la politique, la Commission pourrait développer de plus vastes accords de partenariat. La Commission s'engagerait ainsi à procéder à des consultations supplémentaires par rapport aux normes minimales. En retour, les accords inciteraient les organisations consultées à renforcer leurs structures internes, à fournir des garanties d'ouverture et de représentativité, et à prouver leur capacité à relayer l'information ou à mener des débats dans les États membres.

4.1 Recommandations supplémentaires

La Commission doit bien sûr agir en conformité avec les lignes directrices qui ont déjà été approuvées concernant sa conduite. Celles-ci sont énoncées dans le protocole 30 du traité d'Amsterdam et prévoient l'obligation, excepté dans les cas d'urgence particulière ou de confidentialité, de procéder à un vaste processus de consultation avant de proposer la réglementation et de publier les documents relatifs à la consultation, le cas échéant.

Partant de ces considérations, il est souhaitable que les institutions communautaires s'emploient également à trouver des moyens appropriés d'observer les mesures mentionnées ci-après.

1. Le dialogue doit être renforcé à un stade précoce entre la Commission et les parties intéressées et les États membres afin d'assurer la transparence et l'ouverture démocratique et, plus spécifiquement, d'assurer que les conséquences d'un instrument réglementaire – y compris les conséquences économiques – sont établies avant que la proposition ne soit officiellement examinée par les organismes réglementaires.
2. Avant de soumettre officiellement la proposition aux organismes réglementaires (à savoir le Conseil et le Parlement), la Commission est tenue, pour ce qui relève de sa sphère de compétences, de présenter un texte spécifique, qui restera toutefois de nature préliminaire, à l'intention des parties intéressées, y compris les organismes réglementaires. La proposition de texte doit, chaque fois que possible, être accompagnée de remarques explicatives détaillées (section 3 relative à l'étude d'impact réglementaire et notamment la recommandation 1).
3. Des normes minimales uniformes de consultation (par exemple, périodes minimales) doivent être établies.
4. Un registre de toutes les consultations européennes en cours doit être accessible sur le Web.
5. Des réseaux propres à des processus de consultation spécifiques doivent être mis en place.

5 Programme de simplification européen

De nombreuses initiatives ont été lancées par les institutions européennes au cours des dernières années dans la perspective d'une action communautaire en faveur de la simplification (voir Annex B). Toutefois, aussi louables soient leurs objectifs et les méthodes employées, ces initiatives n'ont pas eu un impact suffisant pour dissiper le sentiment général que trop peu de résultats ont été atteints dans ce domaine.

S'agissant de l'initiative SLIM (initiative de simplification de la législation relative au marché intérieur) en particulier, le bilan apparaît plutôt positif, et le groupe accueille favorablement les principaux points d'action qui ressortent de la révision de l'initiative par la Commission, dont le but est d'accroître la responsabilité et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs. Le groupe acquiesce également aux recommandations figurant dans la communication du Parlement

européen. Toutefois, le groupe est convaincu que cet exercice de simplification se heurte encore à plusieurs limites.

Premièrement, SLIM a une portée limitée, étant donné que l'initiative ne couvre que la réglementation relative au marché intérieur ayant un impact sur les entreprises. Deuxièmement, elle repose sur des actions ciblées et manque de vision stratégique. Enfin, les propositions qui en ont résulté se sont révélées difficiles à mettre en œuvre ; d'ailleurs, très peu d'entre elles ont été adoptées par le Conseil et le Parlement européen à ce jour.

Le marché unique était incontestablement le premier et le principal domaine à devoir faire l'objet d'une stratégie de simplification. Toutefois, la simplification est une question plus générale, qui doit être traitée à un niveau plus général et étendue à d'autres domaines réglementaires qui ne sont pas forcément liés au marché unique.

En outre, une stratégie de simplification ne peut plus ignorer les effets de la réglementation sur les bénéficiaires autres que les entreprises, et doit par conséquent couvrir la réglementation ayant un impact sur les citoyens et les organismes publics qui sont tenus de l'appliquer.

En d'autres termes, il convient de passer d'une "approche SLIM" à une approche plus globale, étendant les méthodes et les instruments de simplification à l'ensemble de la réglementation communautaire ainsi qu'à tous ses bénéficiaires – un "SimpReg Programme" (simplification de la réglementation).

Il se peut qu'une mesure visant à élargir le champ d'application du programme de simplification ne soit pas suffisante, à moins que cette mesure ne soit intégrée dans le cadre d'une vision stratégique. Comme souligné plus haut, "pour qu'elle soit réellement bénéfique, la simplification doit être perçue comme un processus, et non comme un projet isolé".

Cette vision plus large devrait également tenir compte des enseignements tirés de l'expérience SLIM, à savoir la nécessité d'un appui politique plus solide, d'une coordination plus efficace et d'une procédure de décision rationalisée en vue d'introduire les changements qui en résultent.

5.1 *SimpReg Programme*

Au vu des arguments évoqués ci-dessus, le groupe propose l'établissement d'un nouveau programme de simplification glissant et ciblé applicable à l'ensemble de la réglementation européenne – "SimpReg Programme" (SRP). En s'inspirant de l'expérience européenne et nationale, ce programme devra prendre la forme d'un processus glissant à long terme, être étayé par de solides ressources et assorti **de priorités et d'objectifs clairs**, qu'il conviendra de définir avec la participation active des États membres, des entreprises, des consommateurs et des autres bénéficiaires de la réglementation (voir également section 4).

En outre, ce programme devra être structuré en **étapes annuelles** et soumis à une révision l'année suivante, laquelle sera présentée au Parlement européen et au Conseil dans le cadre du rapport annuel relatif à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

Ce plan à long terme devra également comporter les mesures concrètes à mettre en oeuvre – et recenser les règlements à simplifier – pour la première année et les lignes directrices pour les années suivantes.

Enfin, des mesures concrètes devront être prises en vue de s'assurer que ce programme de simplification est exécuté de manière efficace et systématique et en temps opportun. Parmi ces mesures, un accord entre les institutions de l'UE devrait accélérer le processus de décision, en définissant les conditions dans lesquelles les propositions du SRP seront traitées prioritairement dans le processus de co-décision, conformément aux dispositions existantes du Traité relatives à l'accord après première lecture.

5.2 Recommandations supplémentaires

1. Établissement d'un programme glissant et ciblé de simplification (SimpReg Programme ou SRP) de toute la réglementation européenne existante (y compris la réglementation ayant un impact sur les entreprises, les citoyens et les organismes publics).
2. Conclusion d'un accord entre les institutions de l'UE, établissant les conditions dans lesquelles les propositions résultant du SRP seront traitées prioritairement dans le cadre du processus de co-décision, conformément aux dispositions existantes du Traité concernant l'accord après première lecture.
3. Adoption d'un accord interinstitutionnel sur la refonte par les institutions de l'UE.

6 Accès à la réglementation européenne

Les fonctions que la consolidation à effet juridique du droit européen pourrait être amenée à remplir correspondent peu ou prou à ce que l'on attend de la consolidation nationale. Le principal objectif est d'assurer la clarté du droit, de faire en sorte que celui-ci soit compréhensible, que les informations y afférentes soient largement diffusées de sorte qu'il puisse être appliqué efficacement, même si les citoyens des États membres y attacheront un moindre intérêt qu'au droit national (à l'exception des règlements et des directives pour lesquels le délai de transposition a expiré). Par ailleurs, la codification européenne pourrait devenir un facteur de la réglementation de l'activité législative nationale pour deux raisons.

6.1 Codification et droit interne

Ces dernières années ont fourni quelques exemples flagrants de conflits entre droit communautaire et droit national. De tels conflits de droit ne sont pas sans avoir de répercussions sur les finances des États membres (procédures d'infraction à la réglementation européenne) et sur la cohérence de l'action des autorités nationales qui inspirent également l'élaboration des politiques européennes.

La codification – un instrument permettant d'acquérir une connaissance du droit – apparaît comme un moyen d'assurer le respect des règlements européens, dont la non-observation se traduit encore trop souvent par des sanctions imposées par les tribunaux.

Par ailleurs, la codification, qui est considérée comme un instrument propre à clarifier l'état actuel du droit et son contenu, devrait également aider les gouvernements à organiser leurs programmes de travail, de sorte que les directives puissent être incorporées dans leurs systèmes juridiques internes dans les délais prescrits.

6.2 Codification et élargissement

La codification de l'intégralité du corpus de lois et de règlements de l'Union européenne doit faciliter l'entrée de nouveaux membres sur le plan de la réglementation.

Le fait de regrouper les textes réglementaires par thèmes juridiques et de les communiquer ainsi aux gouvernements des nouveaux États membres permettrait de faciliter la transposition nécessaire des directives dans leurs systèmes juridiques internes et contribuerait à les familiariser avec le mode de fonctionnement des institutions de l'Union européenne (sont particulièrement visés les tribunaux des pays concernés) ainsi qu'avec le droit européen en tant que tel.

Ce type d'assistance est également nécessaire si l'on considère que la transposition et l'incorporation du droit européen dans le droit national des pays concernés – selon qu'il est codifié ou non – induirait trois fois plus de travail (et de coûts administratifs) (le programme de codification proposé a pour ambition de réduire le droit européen existant de quelque 80 000 pages à près de 30 000 pages et le nombre général d'acte d'environ 40%.)

Pour ces deux raisons, les efforts qu'il convient de consentir dans la perspective de la mise en oeuvre du programme de codification du droit communautaire d'ici à 2004 doivent être placés au rang des priorités.

6.3 Recommandation supplémentaire

1. Il est impératif qu'un plan de codification du droit européen soit mis en oeuvre avant que l'UE ne s'élargisse avec l'adhésion de nouveaux membres.

7 Structures efficaces et amélioration de la réglementation européenne

Conjointement, les gouvernements nationaux et l'UE doivent faire de la qualité réglementaire une question stratégique et une priorité commune, en s'attachant particulièrement à la question de la structure. Cette démarche pourrait être étayée par un accord officiel entre les organismes concernés, établissant leur compréhension commune des problèmes et, le cas échéant, leur accord sur la façon de s'y attaquer.

7.1 *Obstacles et lacunes institutionnels*

Outre les arguments généraux exposés ci-dessus (section 7), l'amélioration de la qualité de la réglementation au niveau de l'UE se heurte à certains obstacles spécifiques d'ordre institutionnel et organisationnel.

La complexité de la réglementation est en grande partie imputable aux obstacles institutionnels intrinsèques, auxquels il ne pourrait être remédié que par une révision du Traité, si les États membres venaient à penser qu'une telle révision est nécessaire.

Parmi ces différents obstacles, celui ayant le plus d'incidence sur la complexité et la croissance de la réglementation communautaire réside dans ce que l'on a qualifié l'"asymétrie politique du système politique européen". Au niveau national, il existe un mécanisme politique – l'action collégiale du gouvernement – qui amène une pluralité d'intérêts au sein du processus de formation politique. Au niveau européen, bien que les propositions doivent émaner de la Commission qui, oeuvrant de façon collégiale, s'attache à soupeser les différentes demandes et les différents intérêts, le Conseil compétent est exclusivement composé des ministres sectoriels, à qui il revient de prendre la décision finale. Cette asymétrie conduit à une tendance systématique à la croissance de la réglementation.

Outre ces obstacles institutionnels intrinsèques, certains problèmes réglementaires relèvent de la structure institutionnelle actuelle.

La complexité de la réglementation résulte en grande partie de la pratique actuelle de la Commission, qui consiste à faire participer plus de 20 directions générales à l'élaboration du projet de réglementation sans qu'il y ait suffisamment de coordination entre ces différentes DG. Cette approche n'optimise par l'action collégiale et fait perdre les avantages que pourrait procurer une forme de décision plus délibérative. Sur cette question fondamentale, on a constaté que différentes DG avaient souvent tendance à élaborer des projets de directives en soi parfaitement compatibles avec les objectifs et la culture administrative d'une DG donnée, mais beaucoup moins compatibles avec les intérêts généraux de l'UE.

En outre, ce sont généralement les décideurs et les experts techniques qui élaborent la réglementation, tandis que les experts chargés d'améliorer la qualité réglementaire, qui pourraient contribuer à clarifier et à simplifier la réglementation, n'ont joué à ce jour qu'un rôle relativement limité.

Les facteurs précités pourraient être aggravés par l'absence d'évaluation systématique et raisonnée du coût que génèrent des règles d'une telle complexité à l'échelle européenne. Bien que l'UE ait mis en oeuvre un certain nombre de mesures ad hoc, celles-ci n'ont eu qu'un effet limité, faute d'un cadre politique général propre à favoriser la simplification.

Il convient par conséquent de renforcer la coordination du processus de décision au sein de la Commission, du Conseil et du Parlement européen (voir également le livre blanc de la Commission relatif à la gouvernance).

7.2 *Recommandations supplémentaires*

1. Les États membres et les institutions de l'UE doivent faire de l'amélioration de la qualité réglementaire une question stratégique et une priorité commune, en s'attachant notamment à la question de la structure. Cette démarche pourrait être étayée par un accord formel entre les organismes concernés, établissant leur compréhension commune des problèmes et, le cas échéant, leur accord sur la façon de s'y attaquer.
2. Il importe que tous les commissaires soutiennent la dynamique favorisant la qualité réglementaire, et notamment le président.
3. La Commission doit établir une structure efficace et dotée de solides ressources en vue de promouvoir et de soutenir ses activités d'amélioration de la qualité de la réglementation. Si possible, cette structure devra être étroitement liée à la fonction de planification stratégique du secrétariat général.
4. La Commission et les États membres doivent envisager la formation de groupes de travail spécifiques en vue d'examiner :
 - la question de la formation commune ;
 - d'éventuelles recommandations concernant des modèles de structures (organisation et procédures) ; il pourrait également s'agir de structures appliquées en dehors des États membres ; et
 - les problèmes liés au renforcement de la coopération entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le domaine de la qualité réglementaire au niveau de l'UE.

Les discussions portant sur ces points, notamment le dernier, devront également associer le Parlement européen.

5. Un réseau de contacts oeuvrant à la qualité de la réglementation dans tous les États membres et la Commission (et, lorsque cela est possible, d'autres institutions de l'UE) doit être établi, afin de contribuer à l'échange de bonnes pratiques et d'expertise.
6. La Commission, le Parlement européen, le Conseil et les États membres doivent, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, prendre des mesures concrètes propres à assurer leur coordination interne et la cohérence entre les politiques réglementaires européennes.
7. Le Parlement européen doit prendre acte des actions engagées par les autres institutions et y accorder le même degré d'attention qu'à son propre travail et à la coordination interne.

8 Mise en application de la réglementation européenne

8.1 Introduction

La présente section se concentre sur la mise en application de la réglementation européenne – à savoir son incorporation dans le droit national (on parle de transposition pour les directives), son respect et son exécution. Au cours du processus de mise en application de la législation européenne, les États membres peuvent se heurter à divers problèmes, tels que les problèmes d'intégration de la législation européenne dans leurs systèmes nationaux et le manque de clarté des définitions ou du sens de certains termes. En conséquence de quoi les États membres peuvent également se retrouver confrontés à des problèmes de respect des exigences européennes ou d'application de la législation nationale.

Outre l'expérience du groupe, la présente partie du rapport s'inspire des réponses formulées par les États membres au questionnaire de la Commission relatif à l'application du droit communautaire.

La section 8.2 identifie les problèmes liés au processus d'incorporation et fournit quelques explications à ce sujet. La section 8.3 discute des effets de ces problèmes sur le respect et l'exécution de la réglementation et la section 8.4 formule des recommandations concernant ces deux domaines.

8.2 Incorporation dans le droit national

8.2.1 Conditions présidant à l'incorporation

Les États membres sont tenus d'incorporer la législation européenne dans leur législation nationale dans un délai prescrit. Lorsque la législation en question est une directive, on parle de transposition. Les règlements et les décisions entrent en vigueur directement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une transposition et sans aucune liberté politique nationale. Toutefois, des modifications de la législation nationale sont souvent nécessaires pour leur donner effet. La présente section est en grande partie consacrée à la transposition des directives – d'une façon plus générale, on utilisera le terme "incorporation".

La transposition de la législation européenne en législation nationale est subordonnée à plusieurs conditions. Dans sa jurisprudence, la Cour de Justice des Communautés européennes a défini un certain nombre d'exigences dans ce domaine, lesquelles visent en particulier à assurer l'efficacité des directives et à garantir leur sécurité juridique. Ces exigences peuvent être considérées comme des conditions présidant à la transposition de la législation européenne. La Cour de Justice a :

- Défini un cahier des charges concernant le caractère des mesures de transposition des directives ou de la réglementation européenne. Les autorités nationales doivent (1) choisir la forme de mesures la plus efficace, (2) utiliser des mesures juridiquement contraignantes et (3) assurer la publicité des mesures d'exécution ;

- Énoncé que les mesures de transposition doivent être garanties de l'application pleine et efficace de la législation communautaire de façon claire et spécifique ;
- Déterminé que lorsqu'une directive vise à créer des droits pour les individus, ces derniers doivent être en mesure de retrouver l'intégralité de ces droits dans les dispositions nationales et de les invoquer devant les tribunaux nationaux ;
- Exigé que les mesures de transposition aient recours à la même forme d'instrument pour transposer les directives que celle utilisée en l'occurrence dans l'État membre considéré.

8.2.2 Problèmes de transposition

En dépit de ces conditions préalables, les États membres continuent de rencontrer des problèmes au cours de leur processus de transposition. La présente section se concentre sur trois problèmes : transposition en bonne et due forme, transposition en temps opportun et introduction d'exigences allant au-delà des exigences européennes dans la législation nationale. Ces problèmes résultent en grande partie du contenu et de la qualité de la législation européenne et de son incorporation dans les structures administratives et les systèmes juridiques nationaux qui ont été développés au fil du temps.

8.2.2.1 *Transposition en bonne et due forme*

On peut parler de transposition en bonne et due forme lorsque les mesures de transposition de la législation nationale sont conformes à la législation européenne. La liberté des autorités nationales quant au choix de la forme et de la méthode s'est étiolée, en raison du contenu de la législation européenne. Les contraintes auxquelles doivent se plier les États membres résultent du fait que :

- Le droit conditionnel des individus à invoquer des directives contre l'état devant les tribunaux nationaux a réduit les différences entre directives et règlements ; et
- Les directives sont devenues plus techniques et plus détaillées.

Cette seconde contrainte peut se révéler problématique pour les États membres lors de la transposition d'une directive. À cette contrainte peuvent s'ajouter le manque de simplicité, de clarté et d'accessibilité. Les lignes directrices communes relatives à la qualité de la législation européenne, telles qu'énoncées dans l'accord interinstitutionnel de 1998, pourraient se révéler utiles pour résoudre ces problèmes.

Ce problème peut résulter des compromis réalisés au sein du Conseil, qui se traduisent ensuite par une législation reflétant les différentes positions des négociateurs. Mais parfois, la législation européenne introduit également de nouveaux concepts et de nouveaux termes juridiques méconnus des États membres, lesquels peuvent entrer en contradiction avec les structures ou les systèmes juridiques nationaux.

Bien sûr, le contenu et la qualité de la législation européenne ne constituent pas l'unique facteur déclenchant des problèmes ou des divergences en matière de transposition. Ces divergences sont également liées aux pratiques nationales, aux contextes juridiques nationaux et aux traditions culturelles propres à chacun. Le fait

que la structure administrative nationale d'un État membre ne s'aligne pas sur les objectifs de la législation européenne peut être source de problèmes et de divergences.

Deux principales approches peuvent être adoptées en matière de transposition : une approche centralisée et une approche décentralisée. Naturellement, ces approches ne sont pas figées. L'intention n'est pas d'exprimer une préférence pour l'une ou l'autre de ces approches, de même qu'il n'est pas possible de formuler des recommandations spécifiques pour chacune d'elles. C'est pourquoi des recommandations utiles aux deux approches sont énoncées à la section 8.4.

Bien que les approches soient très différentes, plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences. Par exemple :

- L'existence d'une coordination centrale des activités au cours des processus de négociation et de transposition dans un État membre ;
- Le choix de l'instrument législatif national par un État membre ;
- La nature de la structure administrative d'un État membre (centralisée ou décentralisée) ;
- La culture administrative et politique d'un État membre ;
- La mobilité des fonctionnaires administratifs entre les départements. Leur expertise n'est pas directement accessible aux autres ; et
- La charge de travail quotidienne des responsables (laquelle augmente lorsque ces derniers sont impliqués à la fois dans le processus de négociation et dans le processus de transposition).

En particulier, la fragmentation (et les pouvoirs concurrents) peut influencer de façon négative sur la transposition et apparaît à la fois dans les états fédéraux et centralisés.

8.2.2.2 *Transposition en temps opportun*

La transposition de la législation européenne dans la législation nationale doit s'opérer dans un délai prescrit. Ce délai varie d'une directive à l'autre.

Lorsqu'ils procèdent à la transposition d'une directive, les États membres doivent en aviser la Commission européenne (notification). La notification est une obligation officielle, mais celle-ci ne fait qu'informer la Commission lorsqu'un État membre estime, en toute subjectivité, que la transposition est accomplie. Elle ne donne aucune information quant à la qualité de la transposition ; pas plus qu'elle ne tient compte de l'avis de la Commission sur la question.

Le bilan régulièrement tiré par la Commission concernant le respect du marché intérieur par les États membres rend compte des taux de transposition en se fondant sur les notifications des États membres et montre que ces taux varient considérablement. Toutefois, comme il a été expliqué plus haut, ces chiffres doivent être traités avec prudence.

Il est important que la transposition s'opère en temps opportun, non seulement pour l'État membre lui-même, mais également pour les autres États membres. Le manque de cohérence et de transposition dans certains États membres risque d'aggraver le phénomène de distortion du marché intérieur. La qualité de la législation européenne peut être améliorée : la transposer de façon incorrecte, tardivement ou pas du tout est source de problèmes supplémentaires.

Il n'est pas toujours facile pour les États membres de respecter les délais de transposition prescrits. Les problèmes liés au contenu et à la qualité de la législation européenne, ou les problèmes d'incorporation dans le système national, peuvent entraîner des retards. Certains États membres déplorent le manque de réactivité de la Commission européenne lorsque ces derniers sollicitent son aide au cours de leur transposition. Cette attitude de la Commission s'explique notamment par le fait que les États membres pourraient utiliser ces réponses pour justifier des choix incompatibles avec l'esprit ou la lettre de la directive. Les États membres ont le sentiment de ne jamais savoir s'ils ont correctement transposé leurs directives.

Le dialogue mené au cours du processus de transposition permet souvent à la Commission de faire un état des lieux concernant la situation de chaque État membre au regard d'une directive donnée. Ces informations ne sont pas accessibles à des tiers, comme les États membres. Ainsi, les États membres sont privés de la possibilité de tirer des enseignements de leurs expériences respectives et communes.

8.2.2.3 *Introduction d'exigences supplémentaires*

Il arrive assez fréquemment que les États membres, lors de la transposition d'une directive, décident d'adopter des règles plus strictes que les règles prévues par la directive. Ce phénomène survient généralement lorsqu'une directive prévoit une harmonisation minimale ou lorsque les traités comportent une base juridique invitant explicitement à l'adoption de mesures nationales plus strictes⁷. Ce type de mesures crée inévitablement de nouvelles barrières aux échanges et à la liberté de prestation de services et doit par conséquent être justifié au regard des dispositions du Traité en matière de libre circulation des biens et des services. L'État membre concerné doit, pour ce faire, démontrer que ces mesures nationales plus strictes sont nécessaires pour des raisons d'intérêt général reconnues par les Traités ou par la jurisprudence de la Cour de Justice et que ces dernières sont proportionnées à cet objectif.

Dans la mesure où des mesures nationales plus strictes que celles prévues par une directive sont effectivement justifiées, les barrières aux échanges commerciaux et à la prestation de services au sein du marché intérieur restent intactes. Au vu de ces effets, les États membres doivent étudier attentivement leur position avant d'introduire des exigences supplémentaires dans les mesures législatives qu'ils adoptent dans le cadre de la transposition d'une directive.

⁷ On peut citer, à titre d'exemples, le domaine du marché intérieur (article 95, paragraphes 4 et 5 CE), la protection des consommateurs (article 129, paragraphe 5 CE) et la protection de l'environnement (article 176 CE).

Il convient également de souligner que, dans de nombreux cas, des mesures nationales plus strictes peuvent être perçues comme des “réglementations techniques” au sens de la directive 98/34, prévoyant une procédure d’information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Dans ce cas, ces mesures doivent être notifiées à la Commission à leur état de projet, puis le projet transmis aux autres États membres, de sorte que leurs effets sur les échanges intracommunautaires puissent être étudiés au cours de la période d’arrêt de trois mois qui s’ensuivra. Cette procédure peut donc se révéler utile pour détecter et remédier aux problèmes à un stade précoce. À noter, dans ce contexte, que le non-respect de l’obligation de notifier des mesures de cette nature rend ces dernières inapplicables et non exécutoires eu égard aux entreprises et aux particuliers⁸.

8.3 Respect et exécution

8.3.1 Conditions présidant au respect et à l’exécution

La seconde partie de la mise en oeuvre de la législation européenne réside dans son application et son exécution, en vue d’en assurer le respect en pratique. Cette dimension est nécessaire pour produire l’*effet utile* de la législation européenne et implique que les autorités nationales s’emploient à prévenir toute violation et à prendre des mesures coercitives contre toute infraction à la législation. Le respect et l’exécution – aussi bien sur le plan organisationnel que pratique – relèvent de la responsabilité des États membres. À cet égard, les autorités compétentes de chaque État membre se doivent d’assumer leurs propres responsabilités dans le respect du droit européen. Le respect et l’exécution sont étroitement liés à la forme du gouvernement, aux systèmes et aux traditions nationaux et l’identité de l’autorité ou des autorités compétente(s) est fonction de la structure administrative nationale.

Les problèmes et les difficultés qui surviennent au cours du processus de mise en oeuvre de la législation européenne se reflètent souvent dans la façon dont la législation européenne transposée est respectée et faite appliquée dans les États membres. La section suivant expose certains problèmes pratiques assortis de leurs causes.

8.3.2 Problèmes de respect et d’exécution

Il n’est pas toujours évident d’appliquer, de respecter et d’exécuter la législation nationale résultant de la transposition de la législation européenne. Ce problème s’explique en grande partie par la qualité de la législation européenne, de rang supérieur, par laquelle la législation nationale est concernée. En pratique, la qualité de la législation européenne peut entraîner des problèmes de diverses natures : manque de clarté, mauvaise applicabilité, problèmes et inefficacité en matière de respect et d’exécution. Ces problèmes amoindrissent l’efficacité de la législation européenne et la position concurrentielle des entreprises.

⁸ Jugement de la Cour de Justice dans le cadre de l’affaire *CIA Security*: Affaire 194/94, (1996) ECR 2201

8.3.2.1 *Contenu et qualité de la législation européenne*

L'OCDE a défini des critères de qualité de la législation en général. Ces critères sont la légitimité, l'administrabilité et l'applicabilité, l'efficacité et l'efficience, la subsidiarité et la proportionnalité, l'harmonisation mutuelle, la simplicité, la clarté et l'accessibilité. Il ressort de ces critères une corrélation entre le contenu et la qualité des dispositions européennes et l'impact sur l'application, le respect et l'exécution de ces règlements au sein des États membres.

Le manque de simplicité, de clarté et d'accessibilité des dispositions européennes – une terminologie imprécise et confuse, des règlements incomplets ou incohérents ou l'utilisation de termes vagues, par exemple – est extrêmement problématique.

Nombre des problèmes relatifs à l'accessibilité des dispositions européennes sont liés à la multiplicité des cultures législatives au sein de la Commission, chacune ayant sa propre tradition. Les aspects techniques de la législation européenne relatifs à l'accessibilité ne figurent pas au premier rang des priorités des parties impliquées dans l'élaboration des dispositions européennes. Le manque d'attention porté aux aspects techniques de la législation fait que tout commentaire à ce sujet est esquivé au cours des préparations des dispositions européennes. Rallier ces différences par voie de compromis n'apporte généralement pas plus de clarté, mais fait partie intégrante du processus européen de "négociation de la loi".

On déplore également un manque de coordination mutuelle entre les instruments de la législation européenne. La législation comporte parfois des exigences contradictoires concernant un même sujet. Ce défaut d'harmonisation interne est principalement imputable aux DG de la Commission, qui ont tendance à se concentrer sur leur propre législation. Les États membres se heurtent ainsi à des problèmes de respect et d'exécution de cette législation incorporée dans le droit national. Face à ce type de problèmes, le dialogue avec la Commission se révèle souvent difficile.

8.3.2.2 *Prise en considération précoce des questions de respect et d'exécution*

Lorsque la législation européenne est claire et conforme au reste de la législation européenne, des problèmes d'une autre nature peuvent encore survenir : des problèmes d'administrabilité et d'applicabilité. Ces problèmes sont attribuables à différentes causes, dont voici les principales :

- Lors de l'élaboration de la législation européenne, trop peu d'attention est accordée à l'application, au respect et à l'exécution de la législation européenne en tant que telle, et/ou aux mesures d'exécution qu'elle exige. De même, les institutions administratives et coercitives ne sont pas systématiquement associées à l'élaboration des dispositions européennes. Il s'ensuit que les problèmes prévisibles ne sont pas signalés, ou trop tard, ne sont pas résolus à un stade précoce ; et
- Les institutions chargées d'administrer et de faire appliquer la législation se montrent parfois incapables ou inaptes à appliquer la législation européenne. Ce problème n'est pas toujours imputable à la qualité des règles européennes elles-mêmes ou à la qualité de leur élaboration. Toutefois, conjuguée aux possibilités

limitées de rendre compte directement des expériences à la Commission et aux difficultés à communiquer les problèmes, cette situation se traduit par la stagnation du respect et de l'exécution d'une directive européenne (transposée).

Le choix de l'instrument législatif revêt également son importance (règlement ou directive). Cette question est abordée plus en détail à la section 2 de la partie III.

8.4 Recommandations

La mise en application relève de la responsabilité nationale et, en qualité de gardien des traités, représente un point important pour la Commission européenne. Le contenu et la qualité de la législation européenne ayant une forte influence sur le processus de mise en application, la présente section du rapport comporte des recommandations qui s'adressent à la fois aux États membres et à la Commission européenne, tout en respectant les responsabilités des États membres dans ce domaine. Il n'est pas facile de formuler des recommandations générales qui soient universellement applicables dans tous les États membres.

1. L'incorporation de la législation européenne dans le droit national doit s'inscrire dans la continuité du processus de négociation et vice versa, et non se présenter comme un processus distinct. Les dimensions culturelles, telles que les procédures informelles, constituent un aspect important au cours des processus de négociation et d'incorporation.
2. Toutes les parties doivent prêter davantage d'attention à la précision, à la clarté et à la cohérence de la législation européenne au cours du processus de négociation.
3. Au cours du processus de négociation, toutes les parties doivent s'attacher à renforcer l'équilibre entre législation détaillée et technique, d'une part, et liberté nationale du choix et de la forme, d'autre part.
4. Les États membres doivent commencer à se préoccuper de l'incorporation très tôt. Il s'agit, par exemple, d'impliquer des spécialistes de la réglementation à un stade précoce et/ou d'accorder plus d'attention aux structures administratives au cours du processus de négociation.
5. Les États membres doivent s'intéresser davantage à des procédures plus formelles en vue de faciliter l'incorporation de la législation européenne. Par exemple, créer une coordination plus centrale et/ou des unités dotées de spécialistes de la réglementation en vue de faciliter le processus de transposition ou publier des lignes directrices/listes de critères de référence sur la procédure et le contenu de l'incorporation.
6. Les responsables des États membres doivent être conscients de l'importance du processus de négociation. Cela peut se traduire, par exemple, par une implication précoce de spécialistes de la réglementation et une prise en charge des négociations à Bruxelles, l'incorporation dans l'État membre restant du ressort des mêmes responsables au sein du département directeur.

7. Les États membres doivent davantage placer l'incorporation de la législation européenne au rang des priorités.
8. Les délais impartis pour transposer la législation européenne doivent être suffisants.
9. Les États membres doivent recevoir davantage de certitudes quant au fait qu'il ont correctement transposé ou non une directive européenne, par exemple par l'envoi d'une déclaration interprétative de la Commission pour confirmer la transposition et/ou par l'organisation de réunions au cours du processus de transposition pour échanger des expériences entre les États membres. (Une approche de cette nature a d'ores et déjà été adoptée en matière de politique des consommateurs.)
10. La Commission doit faciliter l'apprentissage mutuel et le partage de bonnes pratiques entre les États membres.
11. La Commission doit créer une base de données en ligne gratuitement accessible recensant la législation qui doit être mise en application et la situation actuelle de chaque État membre.
12. Les organismes concernés doivent mettre au point un système permettant aux États membres de procéder à leurs notifications par voie électronique.
13. Lors de la transposition d'une directive, les États membres doivent étudier leur position attentivement avant d'introduire des exigences supplémentaires dans les mesures législatives qu'ils adoptent.
14. L'amélioration de la qualité de la législation européenne peut contribuer au renforcement de son application, de son respect et de son exécution. En particulier, l'élaboration de la législation européenne doit être améliorée sur les points suivant :
 - Amélioration de la consultation entre les (institutions administratives et chargées de faire respecter la législation dans les) États membres et la Commission ; et
 - Intégration de l'étude systématique et précoce des effets administratifs et coercitifs dans les études d'impact réglementaire.
15. Les acteurs nationaux (entreprises, ONG, institutions administratives et coercitives) doivent être impliqués de façon précoce et efficace dans le processus de mise en application.
16. Les États membres doivent fournir des structures et des moyens administratifs et coercitifs suffisants.
17. Le réexamen de la législation européenne doit inclure l'étude spécifique de son administrabilité et de son applicabilité.
18. Le dialogue entre les États membres et la Commission doit être intensifié par le biais de contacts informels (systématiques et ad hoc) en ce qui concerne les problèmes de respect et d'exécution, en vue de trouver des solutions pratiques.

ANNEXES

Annex A

Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation 1995

Question n°1 – Le problème est-il correctement défini ?

Il conviendrait d'énoncer de façon précise le problème à résoudre en indiquant clairement sa nature et son ampleur, et en expliquant pourquoi il s'est posé (en déterminant les incitations des parties intéressées).

Question n°2 – L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?

L'intervention de l'Etat devrait être fondée sur des éléments indiquant clairement qu'elle est justifiée, vu la nature du problème, les coûts et avantages probables de l'intervention (sur la base d'une évaluation réaliste de l'efficacité des pouvoirs publics) et les autres mécanismes permettant de s'attaquer au problème.

Question n° 3 – La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?

Les responsables de la réglementation devraient procéder, à un stade précoce du processus réglementaire, à une comparaison solidement étayée des divers instruments d'action réglementaires et non réglementaires, en examinant des questions importantes comme les coûts, les avantages, les effets sur la répartition des revenus et les nécessités administratives.

Question n°4 – Quel est le fondement juridique de la réglementation ?

Les processus réglementaires devraient être structurés de manière à garantir que toutes les décisions en matière de réglementation sont rigoureusement conformes aux principes de la légalité, ce qui signifie qu'il faut explicitement veiller à ce que toutes les réglementations soient autorisées par d'autres réglementations fixées à un niveau plus élevé et compatibles avec les obligations découlant de traités et respecter des principes juridiques pertinents tels que la sécurité juridique, la proportionnalité et les formalités prévues.

Question n° 5 – Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?

Les responsables des réglementations devraient choisir le niveau d'administration le plus approprié auquel il convient d'intervenir ou, si plusieurs niveaux sont concernés, mettre au point des systèmes efficaces de coordination entre ces différents niveaux d'administration.

Question n°6 – Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?

Les responsables des réglementations devraient évaluer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des options

envisageables et communiquer ces estimations sous une forme accessible aux décideurs. Avant de prendre une décision, il conviendrait de s'assurer que les coûts de l'intervention gouvernementale sont justifiés par ses avantages.

Question n° 7 – La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?

Dans la mesure où l'intervention gouvernementale influe sur la redistribution des revenus et le principe d'équité, les responsables de la réglementation devraient veiller à ce que la répartition des coûts et des avantages des réglementations entre les différents groupes concernés soit transparente.

Question n° 8 – La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?

Les responsables de la réglementation devraient s'assurer que les réglementations seront comprises par les usagers potentiels, et prendre à cette fin les dispositions nécessaires pour clarifier autant que possible le texte et la structure des réglementations.

Question n° 9 – Toutes les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire connaître leurs vues ?

Les réglementations devraient être élaborées d'une façon ouverte et transparente, et des procédures appropriées devraient être mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun.

Question n° 10 – Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Les responsables de la réglementation devraient évaluer les incitations et les institutions par le biais desquelles la réglementation prendra effet, et mettre au point des stratégies d'application efficaces qui permettent d'optimiser leur utilisation.

Annex B

Initiatives de simplification au niveau de l'UE

Depuis 1995, l'intense débat communautaire concernant la nécessité d'engager des activités de simplification a conduit à différentes lignes d'action, les principales étant des initiatives de simplification spécifiques, le programme SLIM (pour une simplification de la réglementation relative au marché intérieur) et le programme BEST (pour une simplification de l'environnement concurrentiel).

Le projet pilote SLIM – Parmi les initiatives *ad hoc* présentées par la Commission, on retiendra notamment le programme SLIM, un projet pilote lancé en 1996 en tant qu'initiative visant à améliorer la qualité de la législation relative au marché intérieur, à neutraliser la législation superflue et à limiter les coûts d'application de la législation.

Répondant aux appels des entreprises, qui souhaitent un allègement de la charge réglementaire (comme en témoignent par exemple les rapports de l'UNICE et Molitor), SLIM s'emploie à se concentrer sur des questions spécifiques et n'entend pas favoriser la déréglementation : reconnaissant qu'une réglementation compliquée peut réduire la compétitivité des entreprises, et notamment des petites entreprises, SLIM vise à analyser l'état de la réglementation dans un certain nombre de domaines, en présentant des propositions de simplification.

La méthode de travail est basée sur la cooptation des "usagers" (à savoir les entreprises et les États membres) et la limitation à de petits groupes (les équipes sont généralement composées de cinq experts en entreprises et de cinq experts nationaux, plus les responsables de la Commission), afin de faciliter une méthode de travail coopérative parmi les experts et d'éviter ainsi la formation de comités intergouvernementaux dans lesquels les quinze États seraient tous représentés. Le travail est extrêmement ciblé, afin d'être exécuté dans un laps de temps limité, et axé sur la formulation de recommandations précises.

Il convient de souligner que les institutions européennes sont convenues que la simplification ne devrait pas empiéter sur l'*acquis communautaire*. Par essence, la simplification ne doit pas servir de tremplin pour remettre en question l'harmonisation atteinte dans des secteurs tels que la protection de la santé, la protection des travailleurs et des consommateurs, la politique environnementale et le libre échange. La simplification – telle est sa vocation – doit devenir une ressource propre à parfaire le marché intérieur, et non à le démanteler.

Le programme BEST (pour une simplification de l'environnement concurrentiel) - En 1997, la Commission a également mis en place le programme BEST, avec le soutien de représentants des groupes d'intérêt socio-économiques et d'universités. En 1998, le groupe de travail a présenté un rapport contenant 19 recommandations. Ces dernières étaient axées sur l'environnement des entreprises dans les États membres dans un large éventail de domaines (procédures administratives, systèmes d'éducation et de formation, flexibilité de l'emploi, accès à la recherche et à la technologie, relations avec le crédit et la finance, la fiscalité et l'innovation).

Le plan d'action pour le marché unique – En 1997, la Commission a lancé un plan d'action pour le marché unique, qui recensait quatre objectifs stratégiques : rendre

les réglementations plus efficaces, faire face aux distorsions du marché, supprimer les barrières à l'intégration du marché, et enfin, garantir un marché intérieur profitable à tous les citoyens de l'Union.

Parallèlement à des initiatives de simplification spécifiques, le plan d'action a également introduit un 'tableau indicateur', rendant compte du degré de respect du marché intérieur par les États membres, une mesure préconisée par le Commissaire Monti pour aider les États membres à devenir plus responsables dans ce domaine.

“État d'avancement” de la simplification dans les rapports relatifs à l’“amélioration de la qualité de la réglementation” – Chaque année, depuis 1995, la Commission publie un rapport sur l’"amélioration de la qualité de la réglementation", dans lequel elle rend également compte de sa contribution à la simplification des règles communautaires. Le plus récent d'entre eux, publié en novembre 2000, soulignait l'état d'avancement d'un certain nombre de mesures de simplification et attirait également l'attention sur le travail de codification, de refonte et de consolidation des règles communautaires, en évitant les redondances et en supprimant les dispositions obsolètes.

L'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle – Un accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle a été publié en mars 1999, en conséquence du traité d'Amsterdam ; cet accord n'est pas un accord exécutoire pour la Commission, le Conseil et le Parlement européen, mais un engagement politique. Il est encore prématuré pour en évaluer l'impact.

L'unité de coordination de la politique réglementaire de la DG Entreprises – Dans le cadre des réformes administratives internes que la Commission a engagées à l'automne 1999, une "unité chargée de la coordination de la politique réglementaire" a été établie au sein de la DG Entreprises. Bien qu'il s'agisse d'une avancée positive, le Comité économique et social a d'ores et déjà estimé que l'action mise en oeuvre par cette unité resterait limitée du fait qu'elle n'est pas directement rattachée au secrétariat général, l'exigence de la simplification devant s'appliquer à toutes les DG et aux autres départements de la Commission.

Annex C
Contexte et expérience des États membres

Au cours des dix dernières années, de multiples rapports publiés par l'OCDE et les institutions européennes ont mis en évidence que le stock de réglementation existant des États membres représentait une lourde charge pour les citoyens et les entreprises, ainsi que pour les pouvoirs publics. Les réponses à un questionnaire sur la qualité réglementaire, mis en circulation en janvier 2001, montrent que tous les États membres sont aujourd'hui conscients de l'importance de prendre des mesures pour remédier à la pléthore de règlements, de procédures et de formalités qui se sont accumulés au fil de nombreuses années. Toutefois, ce n'est que récemment que la plupart des États membres ont commencé à prendre des mesures concrètes pour remédier à ce phénomène, conformément aux recommandations formulées par l'UE, et notamment l'OCDE, ce qui explique, entre autres, pourquoi les progrès n'ont toujours pas été évalués.

En s'appuyant sur les réponses au questionnaire, la présente annexe donne un aperçu des différentes approches adoptées par les États membres, des instruments utilisés et de la manière dont les parties prenantes participent au processus d'amélioration de la qualité réglementaire.

Cadres et principes

Le travail d'amélioration de la qualité réglementaire entrepris par les États membres semble s'inscrire dans deux cadres principaux. L'un d'eux consiste à moderniser l'administration publique par des mesures propres à améliorer la qualité et la réactivité des services publics, à faciliter l'accès aux informations et aux formulaires par l'exploitation des nouvelles technologies d'information et de communication et à renforcer le sens de l'engagement à respecter le droit. L'autre consiste à engager une réforme économique – en supprimant les barrières à la création d'entreprises, à l'innovation et à l'emploi et en renforçant la compétitivité des entreprises. Bien sûr, ces deux cadres ne s'excluent pas l'un l'autre, et de nombreuses réponses faisaient mention des deux. Toutefois, dix réponses plaçaient un accent plus important sur le premier et quatre sur le second.

Quel que soit le cadre retenu, un certain nombre de principes directeurs sont utilisés par l'ensemble des pays de l'UE pour accomplir ce travail. Au nombre des principes cités dans les réponses figurent l'accessibilité, la responsabilité, la cohérence, l'efficacité, l'applicabilité, la nécessité, la proportionnalité, la simplicité, le ciblage et la transparence.

Structures et éléments moteurs

La primauté accordée à l'un ou à l'autre des cadres décrits ci-dessus se reflète également dans les structures retenues par chaque État membre, lesquelles sont à leur tour souvent liées à la force politique à l'origine du programme d'amélioration de la qualité réglementaire. Dans les États membres qui privilégient la réforme économique, il est plus probable que les dispositions administratives et institutionnelles soient implantées dans le ministère de l'Économie et que l'élan politique vienne des entreprises et/ou du ministre de l'Économie. Les pays adoptant une approche davantage axée sur la "modernisation" tendent à s'organiser autour du

ministère de l'Administration publique ou du bureau du Premier Ministre afin que l'élan politique soit insufflé par les préoccupations des citoyens et des entreprises, le Premier Ministre s'investissant souvent à titre personnel.

Quel que soit le cadre privilégié par un pays donné, les réponses ont révélé, d'une façon générale, une prise de conscience de la nécessité d'un soutien de l'ensemble du gouvernement pour assurer la réussite du programme d'amélioration de la qualité réglementaire. Un mécanisme assez courant pour assurer cette condition est l'utilisation de comités ou de structures interministériels.

Plusieurs États membres s'attachent également à impliquer les entreprises et les autres parties prenantes dans le processus par le biais de groupes de travail, de panels et de représentants au sein des comités directeurs.

En outre, dans la plupart des États membres, le ministère de la Justice, la Cour des Comptes ou le Conseil d'État participe également au contrôle de la cohérence et/ou de la qualité de la législation, mais les dispositions précises varient considérablement en fonction de l'organisation constitutionnelle et administrative du pays concerné.

Approches et instruments

Au sein du cadre général retenu, les différentes approches utilisées pour réduire la charge administrative et réglementaire se répartissent en deux catégories :

- l'amélioration de la qualité de la nouvelle réglementation et de la réglementation existante ; et
- la simplification du respect de la réglementation (technologies de l'information/e-Gouvernement, simplification de l'accès à l'information, prestation de services intégrée).

La plupart des États membres privilégient l'une des deux méthodes, bien que la plupart utilisent des éléments relevant des deux.

Afin de mettre ces méthodes à exécution, les États membres ont recours à toute une série d'instruments :

- évaluation ex-ante (études d'impact réglementaire) ;
- amélioration de la qualité linguistique, juridique et technique des textes (utilisation de manuels, de lignes directrices, de mesures de formation etc) ;
- consultation concernant les projets de propositions ou les lois existantes (panels d'entreprises, groupes de travail ou comités directeurs, audiences, etc) ;
- mesure ou évaluation des charges existantes (sur le plan quantitatif ou qualitatif) en vue d'identifier les domaines problématiques ;
- réduction des charges pesant sur les entreprises ou les citoyens par un recours accru aux technologies de l'information, par la simplification des procédures et des formulaires, etc ;
- guichet (physique ou virtuel) unique ; et
- fourniture d'information (en accompagnement des règlements).

Chaque État membre compose avec plusieurs de ces instruments selon une façon qui lui est propre, mais aucun ne les utilise tous. Lorsqu'un même instrument est utilisé dans un ou plusieurs États membres, le degré de développement et d'élaboration de l'instrument en question varie.

Réexamen de la réglementation existante

Tous les États membres procèdent au réexamen de leur réglementation existante, bien qu'ils ne le fassent pas toujours de façon systématique. Beaucoup suivent une approche ad hoc, à l'initiative de différentes sources : internes (ministres à titre individuel, ministères) et extérieures (organisations d'entreprises, syndicats, société civile et groupes de consommateurs).

L'approche systématique est souvent orientée vers les résultats; elle est assortie d'objectifs clairement identifiés et d'un calendrier de réexamen et bénéficie d'une approbation ministérielle officielle. Ce type d'approche rend le processus de réexamen transparent et responsabilise ses responsables.

Dans certains États membres, les organismes chargés d'améliorer la qualité réglementaire engagent et coordonnent le processus et apportent un soutien et une orientation à ceux qui l'exécutent. Dans trois États membres, des organismes extérieurs peuvent également proposer des domaines de réexamen et formuler des recommandations de modifications.

La majorité des États membres ont cité la simplification et la codification au nombre des objectifs de réexamen, bien que peu d'entre eux disposent d'une stratégie pour la réalisation de ces objectifs. Ceux qui en ont une ont parfois une loi "cadre" , qui rend plus aisées la simplification et la codification de la législation existante. Dans certains États membres, la responsabilité du programme de simplification est confiée à un comité interministériel, lequel définit les procédures, contrôle le processus et propose des modifications législatives. Les États membres qui possèdent un programme de codification ont recours à une procédure similaire. Généralement, les programmes de codification définissent également les domaines de la législation qui doivent faire l'objet d'une codification et les modalités de cette dernière.

Évaluation d'une nouvelle législation

La plupart des États membres évaluent l'impact de la nouvelle réglementation avant qu'une proposition législative ne soit proposée au Conseil des Ministres ou au Parlement, cette évaluation étant même réalisée avant la rédaction du texte dans trois États membres. Ces évaluations revêtent un caractère impératif ; elles sont dans la plupart des cas jointes aux documents parlementaires et ont ainsi le statut d'informations publiques.

Toutefois, le champ d'application des évaluations varie d'un État membre à l'autre : dans certains, l'évaluation se limite à une description qualitative, d'autres adoptent une approche plus scientifique et étudient à la fois des facteurs macro et micro économiques. Parmi les autres points visés figurent les objectifs et les résultats attendus, les coûts financiers et temporels induits par le respect de la réglementation, les résultats de la consultation, etc. Cinq États membres examinent également les instruments non réglementaires envisageables dans le cadre de leurs

évaluations. Les principaux instruments alternatifs à la réglementation cités étaient les instruments économiques, l'auto-réglementation, les accords volontaires et l'amélioration de l'information.

Tous les États membres fournissent des informations en accompagnement des nouveaux règlements en vue d'en favoriser le respect lorsqu'ils le jugent nécessaire, mais il s'agit rarement d'une approche systématique.

Consultation

Bien que tous les États membres consultent les parties prenantes, les canaux utilisés pour ce faire diffèrent tant dans le fond que dans la forme (organismes consultatifs, comités, etc. officiels ou audiences, réunions etc. informelles). Lorsque les parties prenantes participent aux programmes de simplification et de codification, les canaux utilisés sont généralement les mêmes. La consultation via Internet reste une pratique marginale, bien que quelques États membres aient récemment lancé quelques expériences dans ce domaine. Dans la quasi-totalité des États membres, les parties prenantes sont consultées sur le contenu de la proposition législative, mais seuls quelques rares d'entre eux consultent sur les aspects de l'exécution.

Dans certains cas, des documents relatifs à la consultation sont publiés, six États membres procédant à cette mesure de façon systématique. Il s'agit généralement de documents en version papier, mais neuf pays publient désormais ces documents sur Internet. Trois États membres ont arrêté une période de consultation fixe, allant de 15 jours ouvrables à douze semaines. Dans d'autres pays, cette période dépend du domaine et du thème politique visé. Dans cinq États membres, les parties consultées reçoivent un retour d'information et dans trois d'entre eux, ce feedback est obligatoire. Dans la plupart des États membres, toute nouvelle réglementation doit faire l'objet d'une justification par écrit, sous forme d'exposé des motifs annexé au texte de la réglementation. Dans les États membres où l'étude d'impact réglementaire revêt un caractère impératif, l'étude inclut une explication justifiant la nécessité de la réglementation.

Préoccupations concernant l'action future de l'UE

Les réponses de la présente section du questionnaire font notamment ressortir la nécessité d'une stratégie européenne cohésive et globale couvrant tous les aspects de la qualité réglementaire propres à améliorer la performance du marché unique et à rapprocher l'UE de ses citoyens. La plupart des personnes interrogées estiment que cette stratégie doit comporter une coordination renforcée entre les États membres et la Commission, un système d'étude d'impact des nouveaux règlements et un programme glissant de simplification et de codification des règlements existants.

Conclusions

Les réponses des États membres au questionnaire indiquent clairement que l'amélioration de la qualité réglementaire et la simplification du respect de la réglementation constituent un processus permanent. De nombreux États membres ont mis au point une réforme réglementaire et/ou des programmes de simplification

ambitieux et ont développé toute une série d'instruments sur la base des lignes directrices de l'UE et de l'OCDE ou des expériences réussies d'autres pays.

Ces réponses montrent également que ces programmes ne peuvent pas produire les résultats escomptés sans être étayés par un solide appui politique, des objectifs clairement définis assortis d'un calendrier d'exécution strict, un engagement des pouvoirs publics, une communication et une coordination efficaces, la participation des parties prenantes, une évaluation permanente et le recours à différents instruments couvrant tous ces aspects.

Annex D

Glossaire des termes utilisés dans le présent rapport

Terme	Sens dans le cadre du présent rapport
<i>Instruments non réglementaires</i>	Au sens strict, instruments de nature autre que la pure réglementation traditionnelle fondée sur la législation, tels que l'auto-réglementation, la co-réglementation, etc.
<i>Amélioration de la qualité réglementaire</i>	Politique visant à améliorer et à simplifier l'environnement réglementaire. La réglementation ne doit être utilisée que lorsqu'elle s'avère nécessaire et doit être appropriée et proportionnée aux objectifs visés. Elle doit être transparente et accessible à tous et doit être aussi simple que possible. Elle doit revêtir un caractère exécutoire et, au niveau européen, se conformer au principe de subsidiarité.
<i>Codification</i>	<p>Au niveau européen, le terme "codification officielle" sert à désigner le processus consistant à abroger un ensemble d'actes dans un domaine donné et à le replacer au sein d'un acte unique sans y apporter de modifications de fond. Le processus produit donc un texte à effet juridique.</p> <p>Dans certains États membres (en France, par exemple), le sens du terme codification est plus proche du sens du terme européen « refonte » – c'est-à-dire le processus consistant non seulement à regrouper de multiples textes en un texte unique, mais également à y apporter des changements, en supprimant les dispositions obsolètes ou ineptes ou en comblant certaines lacunes. La notion recouvre également le sens d'"incorporer dans un code" dans les pays possédant ce type de structure juridique.</p> <p>Dans le présent rapport, le terme codification est employé dans son sens européen, à moins qu'il n'en soit précisé autrement par le contexte.</p>
<i>Respect de la réglementation</i>	Mesure dans laquelle la réglementation est observée sur le terrain.
<i>Consolidation</i>	<p>Regroupement de multiples textes régissant un domaine particulier en un, sans apporter de modifications de fond ou en y apportant des modifications mineures. (les modifications de fond importantes sont apportées lors de la simplification de la réglementation.) Au niveau européen, le terme sert souvent à désigner un processus informel engagé par les responsables de la Commission et entraînant la production d'un texte n'ayant aucun effet juridique, mais présentant un avantage pratique.</p> <p>Dans le présent rapport, le terme consolidation est utilisé dans son sens générique et recouvre à la fois la notion de</p>

Terme	Sens dans le cadre du présent rapport
	codification et de refonte.
<i>Consultation</i>	Interaction entre les organismes responsables de la réglementation et les parties susceptibles d'être concernées ou intéressées par la réglementation en question, en vue de permettre à ces dernières de faire part de leurs vues, de leurs expériences et de leur expertise.
<i>Co-réglementation</i>	Contrôle d'activités par l'action combinée de parties du secteur privé et des pouvoirs publics.
<i>Exécution</i>	Application de la réglementation sur le terrain.
<i>Évaluation</i>	Processus visant à examiner l'efficacité de la réglementation et des processus réglementaires. On en distingue deux principaux types – l'évaluation ex ante, reposant sur l'utilisation d'instruments tels que l'étude d'impact réglementaire et la consultation et l'examen du processus réglementaire en vue de s'assurer que toutes les étapes ont été entreprises et l'évaluation ex post, consistant à étudier l'efficacité de la réglementation concernée, souvent en se référant à une liste de critères.
<i>Introduction de règles nationales plus strictes</i>	Surapplication d'une directive européenne par la création d'exigences nationales supplémentaires allant au-delà des exigences de la directive.
<i>Mise en application</i>	Processus consistant à incorporer une quelconque législation européenne (décision, règlement et directive) dans le cadre juridique national et à en assurer l'application.
<i>Incorporation</i>	Incorporation de la réglementation européenne dans le droit national. Dans le cas des directives, on parle généralement de transposition, mais le processus inclut également les modifications juridiques nécessaires pour soutenir un instrument directement applicable tel qu'une décision ou une réglementation.
<i>Consolidation à effet juridique</i>	Dans le présent rapport, le terme "consolidation à effet juridique" renvoie à la production d'un texte consolidé ayant un effet juridique, par biais de codification ou de refonte.
<i>Législation</i>	Loi primaire ou secondaire adoptée par des organes législatifs ou exécutifs.
<i>Refonte</i>	Terme utilisé au niveau européen pour désigner une mesure alliant codification (européenne) et modifications de fond. Toutefois, il ne s'agit pas d'une abrogation en bloc ou, généralement, d'une révision importante de la réglementation. Le terme est utilisé dans ce sens dans le

Terme	Sens dans le cadre du présent rapport
	présent rapport.
<i>Réglementation</i>	Législation et autres formes d'action liante engagée par les pouvoirs publics en vue de mettre en œuvre la politique publique.
<i>Autorités réglementaires</i>	Organisme(s) participant à la production et à l'approbation de la réglementation, à savoir les parlements et, à l'échelle européenne, le Conseil.
<i>Étude d'impact réglementaire</i>	Cadre structuré étayant l'étude des différentes options disponibles pour traiter les problèmes de politiques et les avantages et les inconvénients inhérents à chacune. Une bonne étude d'impact réglementaire doit examiner tous les types d'impacts.
<i>Réexamen</i>	Processus consistant à examiner la réglementation existante aux fins de déterminer les changements qui doivent y être apportés, le cas échéant.
<i>Clause de réexamen</i>	Disposition réglementaire exigeant que soit mené un réexamen dans un délai prescrit, mais dans le cadre duquel le résultat (status quo, révision ou abrogation) n'est pas déterminé à l'avance.
<i>Auto-réglementation</i>	Contrôle d'activités par les parties du secteur privé concernées, sans intervention directe des pouvoirs publics.
<i>Simplification</i>	Clarification de la réglementation existante en vue de faciliter sa compréhension, son application et son respect en supprimant les dispositions inutiles, obsolètes ou excessivement lourdes tout en préservant la finalité originale et la protection de la réglementation.
<i>Clause de révision</i>	Disposition réglementaire fixant un délai de validité à une nouvelle réglementation de sorte que celle-ci expire en tout ou partie au-delà d'une certaine période.
<i>Transposition</i>	Processus consistant à incorporer une directive européenne dans le droit national.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

Annex E
Membres et collaborateurs

PRÉSIDENT

Dieudonné MANDELKERN (F)

MEMBRES

Ernesto ABATI GARCIA-MANSO (E)	Pekka NURMI (FIN)
Kees BURGER (NL) *	Paolo PONZANO (CE) ¹
Marc CABANE (F)	Giulia TIBERI (I) *
Luigi CARBONE (I)	Peder TÖRNVALL (S)
Bruno CHAVANAT (F) *	Ana SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (E) ²
Colin CHURCH (UK) *	José Antonio SÁNCHEZ QUINTANILLA (E) ³
Dermot CURRAN (IRL)	Michel SOUBIES (CE)
Erwin DE PUE (B)	Patrick STAES (B)
Michael FRUHMANN (A) *	Jérôme VIGNON (CE) ⁴
Pierre GEHLEN (L)	Kathy VANHOORNE (B) *
Roberto HAYDER (CE)	Ana VARGAS (P)
Lars HJORTNÆS (DK)	Henrik WINGFORS (S)
Panagiotis KARKATSOULIS (GR)	Adam WOLF (DK)
Erich MILLEKER (D)	Phil WYNN OWEN (UK)

* Membres du groupe éditorial ; ¹ Membre à compter de septembre 2001; ² Membre à compter de mars 2001; ³ Membre jusqu'en mars 2001; ⁴ Membre jusqu'en septembre 2001.

AUTRES COLLABORATEURS

Sue BINNS (CE)	Manuel Maria SANTIAGO DOS SANTOS (CE)
Eva LOEVE-BERKHUIJSEN (NL)	Barbera VELTKAMP (NL)
Per SAMUELSON (S)	