Mieux légiférer 2006, conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

2008/2045(INI) - 06/06/2007 - Document de base non législatif

OBJECTIF : Présenter le rapport sur “Mieux légiférer - 2006”.

CONTENU : Le présent rapport constitue le 14ième rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il couvre également les progrès réalisés dans l'amélioration de l'environnement réglementaire de l'Union européenne.

Actions entreprises par la Commission : la Commission a montré la voie pour «mieux légiférer», puisqu'elle a, en 2006 :

- procédé à 67 analyses d'impact, lancé une évaluation externe de son système d'analyse d'impact et créé un comité d'analyse d'impact chargé d'apporter un appui à la qualité et de contrôler les analyses d'impact effectuées par les services de la Commission;
- poursuivi la mise en œuvre de son programme de simplification, rendu compte des progrès effectués, ajouté plus de 40 nouveaux points au programme et intégré des éléments de simplification à son programme législatif et de travail pour 2007;
- intégré dans ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact le modèle des coûts standards de l'UE servant à mesurer les coûts administratifs et proposé le lancement d'un programme d'action ambitieux afin de réduire la charge administrative dans l'UE;
- mené à bien son examen des propositions présentées par les Commissions précédentes et relancé son programme de codification et d'abrogation de la législation obsolète.

Nombre de ces activités se renforcent mutuellement, ce qui concoure à la cohérence du programme «Mieux légiférer». Á titre d'exemple, l'évaluation des coûts administratifs est incluse dans la méthode d'analyse d'impact et les propositions de simplification figurant dans le programme législatif et de travail de la Commission sont soumises à une analyse d'impact, pour laquelle les parties concernées sont consultées.

Analyses d’impact : L'expérience montre que dans un nombre croissant de cas, l'analyse d'impact a considérablement modifié l'approche et la nature de l'instrument juridique, voire conduit à l'abandon de la proposition. La Commission a également affiné son approche de l'analyse intégrée des incidences économiques, sociales et environnementales de ses propositions en intégrant dans ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact, une méthode d'évaluation des coûts administratifs. Le président de la Commission a mis sur pied un comité d'analyse d'impact, qui est placé sous son autorité directe et qui travaille indépendamment des services de la Commission. Il passe en revue les projets d'analyse d'impact et donne son avis sur la qualité de celles-ci, fournissant des conseils et un appui à la qualité en cas de besoin. Des mesures supplémentaires destinées à affiner l'approche globale et à améliorer la qualité des analyses d'impact de la Commission seront prises dans le prolongement de l'évaluation externe du système d'analyse d'impact, achevée au printemps 2007.

Actions entreprises par le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions : le Parlement européen a adopté 5 résolutions sur le programme «Mieux légiférer», qui contenaient un large éventail de propositions d'action et d'améliorations des procédures et des outils existants. En réponse à la demande du Parlement européen de renforcer le contrôle de qualité des analyses

d'impact de la Commission, le président de la Commission a annoncé la réalisation d'un contrôle de qualité indépendant, ce qui a conduit la Commission à créé un comité d'analyse d'impact en novembre 2006. En 2006, «l'approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact», négociée en novembre 2005, a reçu l'aval politique du Parlement européen. Elle définit les «règles de conduite» relatives à l'utilisation des analyses d'impact de la Commission au cours du processus législatif et aux analyses d'impact du Parlement européen et du Conseil concernant les modifications substantielles qu'ils apportent aux propositions législatives.

Tant le Parlement que le Conseil font désormais une utilisation accrue des analyses d'impact de la Commission lors de l'examen des propositions, ce qui conforte l'analyse d'impact dans son rôle d'outil permettant de prendre des décisions politiques à la lumière des informations les plus fiables sur leur impact potentiel. Au cours de la présidence autrichienne, le Conseil a rédigé, à l'attention des groupes de travail, un vade-mecum relatif au traitement des analyses d'impact au sein du Conseil. Le Parlement et ses commissions demandent de plus en plus souvent que certains sujets ou les modifications substantielles aux propositions de la Commission fassent l'objet d'études ou d'analyses d'impact. Le Comité des régions (CdR) et le Comité économique et social européen (CESE) ont aussi pris part activement au débat sur le programme «Mieux légiférer» en 2006, notamment sur les questions de subsidiarité.

Application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : la Commission a poursuivi ses efforts, par le biais d'analyses d'impact ou d'exposés des motifs, afin de mieux expliquer en quoi les mesures qu'elle propose correspondent aux deux principes susmentionnés. En mai 2006, elle a décidé de transmettre ses nouvelles propositions et ses documents consultatifs directement aux parlements nationaux, les invitant à y réagir afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques. Comme lors des années précédentes, le Parlement européen et le Conseil ont apporté relativement peu de modifications aux propositions de la Commission portant explicitement sur la subsidiarité et la proportionnalité. Dans leur grande majorité, les avis du CdR et du CESE ne contenaient pas de critiques concernant l'application du principe de subsidiarité. En revanche, quelques problèmes de proportionnalité ont été soulevés. C'est également la conclusion du CdR au sujet des deux cas soumis, à titre expérimental, à son réseau de contrôle de la subsidiarité. Plusieurs avis rendus par des parlements nationaux ont demandé à la Commission de clarifier ses arguments. Une minorité d'entre eux concluait que les propositions de la Commission étaient, à certains égards, contraires à ces principes. La Commission est en train de répondre à chacune de ces communications.

Ces divergences de vues mettent en exergue la nécessité de parvenir à une **conception commune** des conditions fixées par les deux principes tels qu'ils sont définis par les traités. La Commission espère que la configuration des questions standards utilisées pour rédiger l'exposé des motifs accompagnant les propositions de la Commission contribuera à cette conception commune. Une interprétation convergente éviterait toute confusion avec le principe d'«attribution des compétences» par exemple et les malentendus qui peuvent, parfois, alimenter le sentiment que des infractions sont commises au principe de subsidiarité.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel *a posteriori* en 2006, le principe de subsidiarité a été mentionné dans deux arrêts rendus par Tribunal de première instance des Communautés européennes, qui a confirmé la jurisprudence existante. Dans aucun de ces cas, le Tribunal n'a conclu à l'existence d'une infraction au principe de subsidiarité. Les violations éventuelles au principe de proportionnalité ont été analysées dans plusieurs arrêts et, dans certains cas, les mesures communautaires ont été révoquées en tout ou en partie pour cette raison (la Commission donne l'exemple de l'affaire C-310/04 « Espagne contre Conseil » concernant un règlement du Conseil modifiant le régime d'aide au coton).