Informations de base

2009/2142(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Mieux légiférer - 15ème rapport annuel de la Commission européenne, conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité **Subject** 8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie 8.50.02 Simplification, consolidation, codification de la législation	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
JURI Affaires juridiques	GERINGER DE OEDENBERG Lidia Joanna (S&D)	02/09/2009
	Rapporteur(e) fictif/fictive ZWIEFKA Tadeusz (PPE)	

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFCO Affaires constitutionnelles	ZWIEFKA Tadeusz (PPE)	25/01/2010

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	BARROSO José Manuel

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
26/09/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0586	Résumé
19/10/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
23/06/2010	Vote en commission		Résumé
29/06/2010	Dépôt du rapport de la commission	A7-0215/2010	
09/09/2010	Décision du Parlement	T7-0311/2010	Résumé

09/09/2010	Résultat du vote au parlement		
09/09/2010	Débat en plénière		
09/09/2010	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2009/2142(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport annuel
Base juridique	Règlement du Parlement EP 148-p2
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	JURI/7/00887

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE438.154	03/03/2010	
Avis de la commission	AFCO	PE439.241	04/05/2010	
Amendements déposés en commission		PE441.225	11/05/2010	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0215/2010	29/06/2010	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0311/2010	09/09/2010	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2008)0586	26/09/2008	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2010)7906	08/02/2011	

Mieux légiférer - 15ème rapport annuel de la Commission européenne, conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

2009/2142(INI) - 26/09/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du 15ème rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2007).

CONTENU: le présent document constitue le 15ème rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité que la Commission présente au Conseil européen et au Parlement européen conformément au protocole annexé au traité établissant la Communauté européenne. Contrairement aux rapports des trois années précédentes, le rapport ne couvre pas les questions plus vastes du programme «Mieux légiférer» étant donné que celles ci ont été abordées dans le cadre du deuxième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne.

Le rapport s'attarde également sur deux événements survenus en 2007 qui ont une incidence sur l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité. Il s'agit : i) de la mise en place du comité d'analyses d'impact, qui a permis de renforcer l'examen de la subsidiarité et de la proportionnalité dans les analyses d'impact de la Commission; et ii) de l'accord sur un nouveau traité qui, s'il est ratifié, conférera un nouveau rôle majeur aux parlements nationaux en matière d'analyse de l'application de ces deux principes

1) Application des principes par la Commission.

Analyses d'impact et comité d'analyses d'impact : bien que l'analyse d'impact fasse partie intégrante des méthodes de travail et du processus décisionnel de la Commission, l'institution entend encore améliorer le système. Un des faits marquants a été la création du comité d'analyses d'impact en novembre 2006 afin d'assurer, en toute indépendance, un appui à la qualité et un contrôle de la qualité des analyses d'impact élaborées par les services de la Commission. Les avis du comité d'analyses d'impact sont officiellement intégrés dans le processus de décision interne de la Commission, depuis la consultation interservices jusqu'à l'adoption finale par le Collège. Ils sont également mis à la disposition des autres institutions et du public après l'adoption de l'initiative correspondante par la Commission. Dans ses avis, le comité recommande fréquemment que des améliorations importantes soient apportées aux éléments clés des analyses d'impact, notamment en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la base des travaux du comité et d'une évaluation externe du système d'analyse d'impact, la Commission a décidé de prodiguer des conseils plus pratiques sur l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité dans les lignes directrices révisées concernant l'analyse d'impact, qui seront adoptées durant le second semestre 2008.

Le document illustre la manière dont la Commission a examiné le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses analyses d' impact, pour ensuite décider de réorienter ou d'abandonner ses propositions. Deux propositions portant sur le droit des sociétés ont été ainsi abandonnées en 2007 sur la base des résultats des analyses d'impact.

2) Application des principes par d'autres acteurs :

Parlements nationaux : la ratification du traité de Lisbonne modifierait à plus d'un titre le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l' UE. Une des innovations les plus importantes concerne l'introduction du contrôle politique ex ante et du contrôle juridictionnel ex post sur le principe de subsidiarité. Le contrôle politique ex ante serait effectué au moyen d'un mécanisme d'alerte précoce. Les parlements nationaux pourraient ainsi envoyer un avis motivé lorsqu'ils estiment qu'une proposition législative européenne ne respecte pas le principe de subsidiarité. Ils seraient systématiquement informés de l'ensemble des propositions législatives et, sauf dans des cas urgents dûment motivés, ils disposeraient d'un délai de huit semaines pour faire connaître leur avis. Selon le nombre de réponses transmises par les parlements nationaux, le traité prévoirait deux mécanismes – le «carton jaune» et le «carton orange» – permettant un examen et le retrait éventuel de la proposition.

Dans le cadre d'une procédure distincte – mais se rapprochant par certains aspects – de ce mécanisme d'alerte précoce, depuis 2006, la Commission transmet l'ensemble des nouvelles initiatives aux parlements européens et a mis sur pied une procédure visant à répondre aux avis exprimés. En décembre 2007, la Commission avait reçu 166 avis provenant de 25 parlements nationaux dans 19 États membres. Ils concernaient 86 textes de la Commission. La subsidiarité et la proportionnalité figuraient ainsi en bonne place parmi les questions soulevées par les parlements nationaux.

Parlement européen et Conseil : les deux institutions ont soulevé la question de la subsidiarité et de la proportionnalité à un certain nombre d'occasions, en particulier cours de l'examen de la directive-cadre relative à la stratégie pour la protection du milieu marin et de l'examen de la directive sur la protection des sols en décembre 2007. Le Conseil et le Parlement européen doivent se référer aux principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu'ils proposent des modifications ayant une incidence sur le champ d'intervention communautaire. Le faible nombre de modifications répondant véritablement à cette exigence reflète l'existence de difficultés plus larges pour le Parlement européen et le Conseil lorsqu'il s'agit de fournir des analyses de l'impact des modifications significatives qu'ils proposent, surtout quand ces dernières sont remaniées, scindées ou combinées au cours des débats politiques qui précèdent leur vote.

L'examen de « l'approche commune de l'analyse d'impact », qui sera effectué en 2008, fournit au Conseil, au Parlement européen et à la Commission une occasion de s'intéresser aux moyens de faciliter l'évaluation des modifications.

En conclusion, l'analyse contenue dans me rapport permet de tirer trois grandes conclusions. :

a) en 2007, chacun des acteurs du système, aux niveaux national et européen, s'est efforcé de contribuer à l'examen des propositions communautaires afin de garantir leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il s'avère que ce système fonctionne bien ;

b) le processus d'examen est renforcé de diverses manières: au sein de la Commission grâce au renforcement du système d'analyse d'impact; dans les parlements nationaux; et au Comité des régions ;

c) le fait que les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne aient soulevé des problèmes similaires traduit un degré croissant de consensus sur le sens donné à la subsidiarité et à la proportionnalité dans les faits. La Commission continuera à suivre ces évolutions de près.

Mieux légiférer - 15ème rapport annuel de la Commission européenne, conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

2009/2142(INI) - 09/09/2010 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une résolution sur «Mieux légiférer », en réponse au 15e rapport annuel de la Commission conformément à l'article 9 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La résolution insiste sur la nécessité d'élaborer **une législation simple, transparente et compréhensible** pour les citoyens européens, tout en soulignant que les institutions européennes doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu'elles formulent des propositions. Les députés estiment en effet que **tous les projets d'actes législatifs** doivent indiquer les raisons qui permettent de conclure que l'objectif peut être mieux atteint par une action au niveau de l'Union européenne, sur la base d'indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs.

Le Parlement soutient le processus d'amélioration de l'environnement réglementaire ayant pour but d'augmenter la transparence, l'efficacité et la cohésion du droit de l'Union européenne. Il souligne que **la Commission, en tant qu'institution ayant l'initiative législative, a un rôle clé à jouer dans la préparation de propositions législatives de qualité**. Il souligne également l'importance de la coopération avec les États membres afin d'assurer une mise en œuvre correcte du droit de l'Union.

Les députés estiment que l'amélioration de la coopération interinstitutionnelle demande une révision de l'accord « Mieux légiférer » de 2003. Ils prient la Commission, sur la base de l'accord politique reflété dans la résolution du 9 février 2010 sur un accord-cadre révisé entre le Parlement européen et la Commission, de mettre tout en œuvre pour **s'assurer que le Parlement et le Conseil soient traités d'égal à égal dans le cadre du processus législatif**.

La résolution souligne que le processus de **simplification** ne doit pas conduire à un abaissement des normes du droit en vigueur et que, dès lors, la consultation de toutes les parties intéressées, y compris des partenaires sociaux, doit en être un élément indispensable.

Les députés se félicitent de la participation croissante des **parlements nationaux** au processus de création du droit européen. Ils saluent les actions de la Commission visant à garantir des échanges d'informations efficaces avec les parlements nationaux ainsi qu'à informer le Parlement et le Conseil de ces échanges. Ils encouragent par ailleurs les parlements nationaux à faire clairement la différence entre les avis concernant le principe de subsidiarité et les avis concernant le contenu des propositions de la Commission.

Analyses d'impact : soulignant la responsabilité essentielle de la Commission en ce qui concerne la réalisation des analyses d'impact, le Parlement rappelle que toutes les propositions nouvelles doivent être évaluées en tenant compte de leurs divers types d'impact, conformément au principe de l' approche intégrée, qui impose **une analyse simultanée des impacts économiques, sociaux et environnementaux**.

La résolution souligne la nécessité d'examiner **l'impact social** des propositions législatives, notamment leurs conséquences sur le marché du travail européen et sur le niveau de vie. Elle insiste sur la nécessité d'examiner l'incidence de la législation **sur les entreprises** et suggère que la Commission réalise une analyse d'impact de toutes les propositions d'allègement des charges administratives.

Les députés se félicitent en particulier que les nouvelles lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact exigent que l'incidence de la législation en cours d'adoption et des initiatives administratives sur les PME soit évaluée (le «**test PME**») et que les résultats de cette analyse soient pris en considération dans l'élaboration des propositions.

Les députés plaident pour que la réalisation des analyses d'impact soit **contrôlée par un organisme indépendant**, lequel devrait néanmoins être responsable devant le Parlement. Ils constatent également la nécessité de mieux informer les parties intéressées de la possibilité de prendre part aux consultations et demandent l'allongement du délai de consultation, qui est actuellement de huit semaines.

La résolution encourage toutes les commissions parlementaires à procéder, avant tout débat sur une proposition législative de la Commission, à un échange de vues avec la Commission sur l'analyse d'impact.

La Commission est en outre invitée à réaliser une **analyse *ex post* systématique** des actes législatifs adoptés, notamment pour vérifier l'exactitude des analyses d'impact de ses propositions.

Réduction des charges administratives : le Parlement se félicite des résultats des travaux effectués jusqu'à présent par la Commission en vue de la préparation de propositions législatives qui, après adoption, permettront une réduction des charges administratives pouvant aller jusqu'à 33% d'ici 2012, ce qui va au-delà de l'obligation de réduction de 25% retenue naguère; il estime que les économies ainsi générées peuvent s'élever à plus de 40 milliards EUR.

Les députés soulignent l'importance de la **baisse des coûts de fonctionnement pour les entreprises** présentes dans l'Union européenne. Ils insistent sur la nécessité de rationaliser les procédures administratives publiques. Ils soulignent que la réduction de la charge administrative doit se concentrer sur les demandes d'information inutiles et soutiennent entièrement le principe « une fois seulement » énoncé par le « Small Business Act ». De plus, la réduction des charges administratives des entreprises ne doit pas avoir de conséquences sociales ou environnementales négatives.

La résolution attire tout particulièrement l'attention sur l'avancement des travaux relatifs aux propositions de la Commission présentant le plus grand potentiel d'économie (à savoir l'exemption des normes comptables européennes pour les micro-entreprises et la modification des directives sur la TVA afin de faciliter la facturation électronique).

Faisant observer que le programme de mesure de référence des charges administratives s'est avéré être une méthode utile mais coûteuse, le Parlement encourage la Commission à envisager d'autres méthodes de mesure des charges administratives, comme la **consultation des parties intéressées**. Les députés partagent l'opinion de la Commission selon laquelle les **moyens de communication électroniques** constituent un excellent outil de réduction des charges administratives et l'encouragent à mettre en œuvre les idées exposées dans le cadre de la stratégie « e-Commission 2006-2010 », et de la stratégie « i2010 ». La Commission est invitée à continuer de mettre en place les **plans sectoriels** d'allègement des charges administratives.

Les députés soulignent que pour que le programme de réduction des charges soit une réussite, la coopération active de la Commission avec les États membres est indispensable de manière à éviter des divergences d'interprétation et la « **surréglementation** » au niveau national.

La Commission est invitée à **étendre le programme d'action** pour la réduction des charges administratives à de nouveaux domaines prioritaires et à d'autres actes législatifs, et à poursuivre ce programme d'action au delà de 2012.

Institutions et procédures : les députés apprécient l'effort de la Commission pour identifier les besoins et préparer les propositions de simplification et de codification du droit européen; ils rappellent néanmoins la nécessité de maintenir une bonne **coopération interinstitutionnelle** dans ce domaine, surtout en cas de retrait par la Commission des propositions législatives considérées comme superflues.

La Commission est invitée à continuer d'utiliser la méthode de **codification** des actes législatifs et à présenter le rapport annoncé pour l'année 2009, qui décrira les résultats de l'ensemble du programme de codification du droit. Tout en reconnaissant les compétences dont dispose la Commission en matière législative, les députés soulignent que la modification du droit en vigueur doit toujours se faire par **refonte**. Ils rappellent en outre que les autres initiatives en faveur d'une simplification du droit doivent suivre la procédure législative ordinaire et respecter les délais impartis dans ce cadre.

Le rapport met en garde contre **l'abandon de la procédure législative**, dans les cas où elle est nécessaire, au profit de l'autorégulation, de la corégulation ou d'autres méthodes à caractère non législatif. Les députés estiment que, dans chaque cas, il faut analyser attentivement les conséquences de tels choix, dans le respect du droit des traités et du rôle des différentes institutions. Ils rappellent également que les instruments juridiques non contraignants doivent être utilisés avec la plus grande prudence et de façon dûment justifiée et après consultation du Parlement.

Parmi les modifications institutionnelles introduites par le traité de Lisbonne, le rapport attire l'attention sur **l'importance de l'initiative citoyenne européenne**, qui peut devenir un élément essentiel du débat public européen, et se félicite que la Commission ait présenté une proposition de règlement sur cette question. Les députés soulignent la nécessité d'une étroite coopération entre le Parlement et la Commission pour créer un instrument efficace et compréhensible, doté de critères d'admissibilité clairs, qui sera conforme aux bonnes pratiques du processus législatif de l'Union.

La Commission est en outre invitée à s'engager à respecter les délais dans lesquels elle doit **satisfaire aux demandes formulées par le Parlement** conformément à l'article 225 du traité FUE et en particulier, d'honorer l'engagement qu'elle a pris dans l'accord-cadre de rendre compte des suites concrètes données à toutes les demandes d'initiative législative dans les trois mois suivant l'adoption d'un rapport d'initiative législative et de présenter une proposition législative dans un délai d'un an.

La résolution souligne enfin que la problématique posée par l'amélioration de la réglementation est directement liée à la question du **contrôle de la mise en œuvre de la législation de l'Union**. Les députés suivent avec attention la mise en œuvre du projet pilote relatif à ce contrôle, mais se déclarent préoccupés par le fait que la méthode prévue par ce projet pour l'examen des plaintes risque d'entraîner une trop grande dépendance de la Commission vis-à-vis des États membres.