

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
(2. samling)

Alm. del - bilag 74 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

4. december 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Mandelkern-
gruppens endelige rapport af 13. november 2001 vedr. bedre lovgivning.

Ca 100 sider

Da bilaget er på fransk, omdeles kun resumeet og
indholdsfortegnelsen. De øvrige 90 sider kan rekvireres
i Europaudvalgets sekretariat.

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

Rapport final

13 novembre 2001

TIL S+N.1 Søren Juul Jørgensen
FRA: EU-REPR. Kirsten Aleksis
UDEN SKRIVELSE, J.NR. _____
DEN 27.11.01

RESUME EXECUTIF

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 irréflective. 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 générera 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'eupéen, 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

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

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

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

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 consideration 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