



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2002
COM(2002) 715 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

«MIEUX LEGIFERER 2002»

**conformément à l'article 9 du Protocole
sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**

(10ème RAPPORT)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	L'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité	4
2.1.	Le cadre juridique et institutionnel.....	4
2.2.	L'application des principes par la Commission en 2002	6
2.3.	L'application des principes dans le processus communautaire en 2002.....	11
2.4.	Conclusions.....	15
3.	Une législation de meilleure qualité et plus simple	15
3.1.	Activité législative en 2002	16
3.2.	Meilleure préparation des propositions législatives.....	16
3.3.	Améliorer la qualité de la législation adoptée	19
3.4.	Accessibilité.....	21
3.5.	Qualité rédactionnelle.....	22
4.	Conclusions.....	22

1. INTRODUCTION

Pour la dixième année consécutive, la Commission présente au Conseil européen et au Parlement européen le rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels que définis à **l'article 5 du Traité CE**.

Ce rapport a pour origine la demande du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992¹. Cette requête a été inscrite par la suite dans l'accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité de 1993², puis finalement dans le **Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité d'Amsterdam en 1997**.

Depuis le premier rapport de 1993, la Commission a rendu compte chaque année au Conseil européen et au Parlement européen de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité³. Pendant cette période, le respect de ces principes a guidé la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative.

Une décennie au cours de laquelle les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont également été au centre du débat institutionnel, tant au niveau communautaire que dans les Etats membres. Ces principes font encore l'objet aujourd'hui de travaux importants au sein de la **Convention sur l'avenir de l'Union**.

Le rapport « Mieux légiférer » a lui-même connu une évolution durant cette période en intégrant, à partir de 1995, une présentation des travaux accomplis en matière de qualité législative, les Institutions se rendant compte que l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est en fait étroitement liée à la qualité de la législation elle-même. La Commission n'a cessé depuis lors de faire des propositions en ce domaine, comme en témoignent le Livre blanc sur la Gouvernance européenne et le Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », adoptés en juillet 2001 et juin 2002⁴.

Dans la continuité des rapports précédents, le **rapport « Mieux légiférer 2002 » rend compte d'abord de l'application par la Commission des principes de subsidiarité et de proportionnalité au cours de cette année, ainsi que des actions qu'elle a menées pour améliorer la qualité et l'accessibilité de la législation** (consultations, codifications, refontes, consolidations, simplification et qualité rédactionnelle).

Ce dixième rapport, qui esquisse un bilan pour cette période, met également l'accent sur deux éléments nouveaux, de nature plus politique.

¹ Conclusions du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, pages 3 et 4.

² Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 29 octobre 1993 ; Bull. CE 10-1993, p. 129

³ COM(1993) 545 final du 24 novembre 1993 ; COM(1994) 533 final du 25 novembre 1994 ; COM(1995) 580 final du 20 novembre 1995 ; CES(1996) 7 final du 27 novembre 1996 ; COM(1997) 626 final du 26 novembre 1997 ; COM(1998) 715 final du 1er décembre 1998 ; COM (1999) 562 final du 3 novembre 1999 ; COM(2000) 772 final du 30 novembre 2000 ; COM(2001) 728 final du 7 décembre 2001.

⁴ COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001 ; COM(2002) 278 final du 5 juin 2002.

- Tout d’abord, conformément à l’engagement pris dans le Livre blanc sur la Gouvernance européenne, la **Commission a axé le rapport sur « les principaux objectifs politiques de l’Union »⁵**, et non plus sur quelques domaines d’activité choisis de manière aléatoire.
- En outre, la **Commission souhaite replacer l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans sa perspective interinstitutionnelle originelle⁶**. Par cette présentation plus conforme à l’esprit du Traité et du Protocole, la Commission veut souligner que les principes de subsidiarité et de proportionnalité demeurent des concepts dynamiques dont **la bonne application relève à la fois de la responsabilité du Parlement, du Conseil et de la Commission**, ainsi que du bon fonctionnement et du dialogue au sein du triangle institutionnel.

2. L’APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE

2.1. Le cadre juridique et institutionnel

a) L’article 5 du Traité CE et le Protocole du Traité d’Amsterdam

L’article 5 du Traité CE, introduit par le Traité de Maastricht, définit **trois conditions** pour **l’application du principe de subsidiarité**. L’application de ce principe se fait

- dans le cadre des compétences et des objectifs conférés à la Communauté par le Traité, mais ne concerne pas les *compétences exclusives* de la Communauté ;
- dans la mesure où les objectifs de l’action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. Il s’agit donc de démontrer *l’insuffisance potentielle de l’action des Etats* ;
- et si l’action au niveau communautaire est préférable, en raison des dimensions ou des effets de l’action envisagée. L’action au niveau communautaire doit donc apporter *une valeur ajoutée* en terme d’efficacité.

Afin d’éclairer les Institutions dans l’examen des deux dernières conditions, le Protocole annexé au Traité d’Amsterdam définit les **lignes directrices⁷** suivantes :

⁵ « Le rapport annuel sur l’application du Protocole d’Amsterdam sur la subsidiarité et la proportionnalité sera axé sur les principaux objectifs des politiques de l’Union européenne. Il examinera si l’Union a appliqué les principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la poursuite de ses principaux objectifs », *in* Livre blanc sur la Gouvernance européenne, adopté le 25 juillet 2001.

⁶ Dans les rapports précédents, la Commission s’est essentiellement concentrée sur l’analyse de sa propre application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, à l’exception du rapport « mieux légiférer 1998 – une responsabilité partagée » qui avait souligné la responsabilité du Parlement, du Conseil et des Etats membres (COM(1998) 715).

⁷ Article 5 du Protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

une action de la Communauté se justifie lorsqu'il s'agit de questions transnationales, lorsqu'une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du Traité ; ou encore, lorsqu'une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes en raison de ses dimensions ou de ses effets.

Loin de définir des critères rigides, le Protocole souligne aussi que « *le principe de subsidiarité donne une orientation pour la manière dont les compétences doivent être exercées au niveau communautaire. Le concept de subsidiarité est un **principe dynamique** qui devrait être appliqué à la lumière des objectifs du Traité* »⁸.

S'agissant du **principe de proportionnalité**, le Traité et le Protocole donnent une définition commune : « *l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité* » et « *la Communauté ne légifère que dans la mesure nécessaire* »⁹. Le Protocole fournit également quelques lignes directrices qui guide le choix de l'instrument législatif ainsi que l'intensité de son contenu : la forme de l'action communautaire doit être aussi simple que le permet la réalisation efficace de l'action ; « *toutes choses égales par ailleurs, il convient de donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements, et à des directives-cadres plutôt qu'à des mesures détaillées* »¹⁰ ; il faut tenir compte de la nécessité que toute charge financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens « *soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre* »¹¹.

b) Les obligations des Institutions

Les principes de subsidiarité et proportionnalité étant définis pour l'action de la Communauté, leur respect s'impose comme une obligation juridique et politique au Parlement européen, au Conseil et à la Commission : « *Dans l'exercice de ses compétences, **chaque institution veille au respect du principe de subsidiarité. Elle veille également au respect du principe de proportionnalité*** (...) »¹².

En outre, le respect et le contrôle sont assurés par chacune des Institutions « ***dans le cadre du processus communautaire normal**, conformément aux règles prévues par le Traité* »¹³.

Au-delà des **obligations communes**, l'accord interinstitutionnel sur le principe de subsidiarité et le Protocole prévoient également des **obligations spécifiques** pour chacune des Institutions (cf. infra points 2.2 et 2.3).

Cet ensemble de conditions, lignes directrices et obligations créent un cadre juridique cohérent pour l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁸ Article 3 du Protocole.

⁹ Article 6 du Protocole.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Article 9 du Protocole.

¹² Article 1 du Protocole.

¹³ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 29 octobre 1993 ; Bull. CE 10-1993, p. 129.

Toutefois, comme le souligne le Protocole, l'application des principes par les Institutions doit demeurer une conception dynamique au sein de ce cadre juridique.

2.2. L'application des principes par la Commission en 2002

Outre l'obligation de diligence à l'égard des trois conditions fixées par l'article 5 TCE, la Commission se doit de respecter, lors de l'élaboration d'une proposition d'acte législatif, les obligations spécifiques prévues par le Protocole. Elle doit procéder à de larges **consultations** avant de faire des propositions législatives ; **motiver dans l'exposé des motifs** la pertinence de ses propositions au regard du principe de subsidiarité ; expliquer le financement communautaire d'une action ; et faire en sorte que la charge financière pour la Communauté, les Etats membres, les autorités locales, les opérateurs et les citoyens soit la moins élevée possible¹⁴. La Commission doit également veiller à ce que les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire s'appuient « *sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs* »¹⁵. Elle doit enfin présenter un rapport annuel au Conseil européen et au Parlement européen, transmis au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, sur l'application de l'article 5 TCE¹⁶.

L'examen de toutes les propositions de la Commission à la lumière de ces conditions et obligations n'étant pas possible dans le cadre de ce seul rapport, la Commission a décidé, conformément à l'engagement pris dans le Livre blanc sur la Gouvernance européenne, d'axer le présent rapport sur « **les principaux objectifs politiques de l'Union** ». Ceci afin de démontrer la pertinence de ses choix et la qualité des propositions faites dans ces domaines.

Le programme de travail de la Commission pour 2002¹⁷ met l'accent sur plusieurs priorités politiques, dont seules la **sécurité**, le **développement durable** et la **coopération au développement** sont pertinentes pour une analyse des initiatives législatives entreprises en 2002 au regard de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁸.

a) Immigration, criminalité et sécurité aux frontières extérieures

L'accroissement de l'immigration illégale, qui se manifeste notamment par des filières de passeurs pratiquant la traite d'êtres humains, préoccupe depuis plusieurs années les Etats membres et les citoyens. Face à cette situation, la réponse des Etats ne paraît pas adaptée ni suffisante, puisque quelques Etats membres seulement disposent de mesures, qui plus est différentes les unes des autres.

La Commission a donc examiné l'opportunité d'une **proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée**, en vertu de l'article 63 alinéa 1

¹⁴ Article 9 du Protocole.

¹⁵ Article 4 du Protocole.

¹⁶ Article 9 du Protocole.

¹⁷ COM(2001) 620 final adoptée le 5 décembre 2001.

¹⁸ Il n'en va pas de même pour les autres priorités relatives à la Méditerranée, la Gouvernance européenne, l'euro et l'élargissement.

du Traité CE, afin de renforcer la lutte contre les auteurs de ces infractions ainsi que la protection de leurs victimes¹⁹.

Un questionnaire soumis aux Etats membres en 2000 ainsi qu'une consultation réalisée lors du forum européen de la prévention du crime organisé, le 30 octobre 2001, ont nourri la conviction pour la Commission de proposer des mesures en la matière. En effet, comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition finale de la Commission²⁰, l'insuffisance de l'action des Etats face à ce problème largement transnational et la nécessité d'adopter des règles communes pour éviter une concurrence aux frontières, justifient la proposition de la Commission au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La proposition de directive prévoit ainsi l'adoption de normes harmonisées pour instaurer un titre de séjour délivré aux victimes de l'immigration illégale coopérant avec les autorités compétentes.

Cette proposition est également conforme au principe de la proportionnalité. En effet, elle établit des définitions communes et se limite à déterminer les critères de délivrance du titre de séjour de courte durée, à définir les conditions de séjour offertes au bénéficiaire et les hypothèses de non-renouvellement ou de retrait, tout en laissant aux Etats membres la possibilité de définir des conditions plus favorables. En conséquence, le choix de l'instrument adéquat pour encadrer ces mesures s'est révélé être celui de la directive.

Le contrôle des frontières extérieures est une action complémentaire et prioritaire dans une Union qui prépare son élargissement. Dans ce cadre, et puisque l'acquis communautaire en matière de franchissement des frontières extérieures est encore dépourvu d'une véritable coordination opérationnelle, la Commission juge nécessaire que la Communauté puisse proposer des mécanismes de travail et de coopération au niveau de l'Union européenne.

Avant de faire une proposition en la matière, s'agissant par ailleurs d'une compétence récente, la Commission a souhaité opérer de larges consultations. Telle est la raison d'être de la **communication "Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne"**²¹. Cette communication est un document de réflexion sur l'opportunité de légiférer au niveau communautaire. En effet, pour assurer une gestion homogène des frontières extérieures, qui protègent l'espace communautaire, une action de l'Union apparaît la plus adaptée, les Etats membres ayant supprimé entre eux les contrôles aux frontières internes. A la lumière des résultats de cette consultation, la Commission décidera de l'opportunité de faire une proposition législative et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

¹⁹ La Commission a fait plusieurs autres propositions dans ce domaine en 2002 : proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat (COM(2002) 548) adoptée le 7 octobre 2002; proposition de directive-cadre du Conseil relative aux attaques visant les systèmes d'information COM(2002) 173 final adoptée le 19 avril 2002.

²⁰ COM(2002) 71 final adoptée le 11 février 2002.

²¹ COM(2002) 233 final adoptée le 7 mai 2002.

b) Sécurité des transports

Après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, il est apparu nécessaire de renforcer encore davantage la sécurité des citoyens, principalement dans les transports aériens. Dans ce domaine, la Commission a identifié un risque important lié à une défaillance de l'action des Etats à l'égard des transporteurs des pays tiers. En effet, tous les Etats membres ne pratiquent pas les mêmes contrôles à leur égard, créant ainsi un risque pour la sécurité des passagers et une distorsion de concurrence, des transporteurs pouvant décider d'utiliser certains aéroports plutôt que d'autres en raison des normes moins strictes. Après avis du *groupe à haut niveau d'experts en sécurité aérienne*, la Commission a ainsi proposé une **directive** du Parlement européen et du Conseil **sur la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires**²² afin, notamment, que les inspections pratiquées au sol sur les aéronefs non communautaires par certains Etats membres soient étendues à l'ensemble du territoire communautaire.

Pour réaliser au mieux l'objectif de la proposition, la Commission a dû définir l'instrument législatif adéquat à la lumière des recommandations prévues par le Protocole²³. La proposition de la Commission, tout en fixant les objectifs généraux et les procédures garantissant l'harmonisation, laisse aux Etats membres la responsabilité de transposer les principes et les structures de contrôle suivant des normes communes détaillées. En conséquence, le choix de la directive-cadre a été écarté pour celui de la directive²⁴ et la Commission a justifié, dans l'exposé des motifs, l'impossibilité de recourir à une directive-cadre.

c) Développement durable et coopération au développement

Le concept de développement durable s'intègre dans plusieurs domaines, notamment en matière environnementale. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la **responsabilité environnementale**²⁵ applique, conformément à l'article 174 paragraphe 2 du Traité CE, le principe du pollueur-payeur (selon lequel le pollueur doit payer). Cette proposition met en place un cadre pour la prévention et la réparation des dommages environnementaux. C'est en raison des problèmes se posant en matière de sites contaminés, de pollution des eaux, des atteintes à la biodiversité et du fait que tous les Etats membres n'ont pas instauré un régime de responsabilité pour les dommages environnementaux, qu'il est apparu nécessaire d'avoir une action au niveau de la Communauté. L'objectif est de garantir à l'avenir que ceux qui polluent assurent le nettoyage ou en supportent les frais. Ne pas mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur risquerait de perpétuer les comportements répréhensibles à l'origine des sites pollués. De plus, sans un cadre commun de législation, les acteurs économiques pourraient exploiter les différences entre Etats membres pour échapper à leur responsabilité. La proposition législative répond à cette nécessité tout en étant proportionnelle aux besoins car elle fixe un cadre de mesures visant la réparation des

²² COM(2002) 8 final, adoptée le 14 janvier 2002, page 4.

²³ Article 6 du Protocole.

²⁴ COM(2002) 8 final, page 5.

²⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux; COM(2002) 17 final adoptée le 23 janvier 2002.

dommages importants affectant la biodiversité comme base commune minimale sur laquelle les Etats membres peuvent s'appuyer pour mettre en œuvre le régime proposé de manière efficace.

Le concept de développement durable s'intègre également dans les initiatives législatives de la Commission, en matière de transports et d'énergie, notamment dans le **paquet « stocks pétroliers et gaziers »**²⁶ qui vise principalement à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique. La Commission a décidé de faire des propositions législatives en ce domaine pour plusieurs raisons : l'insuffisance d'harmonisation et de coordination des législations nationales au niveau communautaire peut conduire à des distorsions sur le marché intérieur des produits pétroliers ; en outre, il est nécessaire d'accompagner les avancées du marché intérieur de l'énergie par des mesures permettant d'en garantir la sécurité des approvisionnements, et enfin, pour définir un nouveau cadre pour les programmes énergétiques liés à une stratégie européenne de développement durable.

Les problèmes posés ayant clairement des aspects transnationaux et l'action des Etats membres paraissant défailante en la matière si l'on en juge par l'absence de coordination actuelle, l'action de la Communauté est apparue nécessaire. Dans ce paquet « stocks pétroliers et gaziers », les deux propositions de directive en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique répondent à cette nécessité et définissent un nouveau cadre communautaire. Il s'agit, notamment, de suivre l'évolution des marchés pétroliers et gaziers internationaux, d'évaluer leur impact sur la sécurité et la sûreté des approvisionnements et de surveiller le niveau des stocks de sécurité. Ce cadre de règles communautaires laisse cependant aux Etats membres la charge de fixer certaines modalités d'application. Ainsi, le choix de la directive comme instrument législatif est à la fois souple et efficace car il détermine un minimum de normes applicables pour les Etats membres.

La Commission s'est également appuyée sur la priorité politique en matière de développement durable pour étayer sa proposition de **révision à mi-parcours de la politique agricole commune**²⁷. Il est intéressant, dans le cadre de cette politique, de souligner que la Commission a pris en compte des aspects novateurs, relevant eux de compétences partagées (environnement, développement rural principalement). Pour

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Le marché intérieur de l'énergie: des mesures coordonnées en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des mesures en matière de sécurité des approvisionnements en produits pétroliers; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel; proposition de directive du Conseil abrogeant les directives 68/414/CEE et 98/93/CE du Conseil faisant obligation aux Etats membres de la CEE de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole et/ou de produits pétroliers, ainsi que la directive 73/238/CEE du Conseil concernant des mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et produits pétroliers; proposition de décision du Conseil abrogeant la décision 68/416/CEE du Conseil concernant la conclusion et l'exécution des accords intergouvernementaux particuliers relatifs à l'obligation pour les Etats membres de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, et la décision 77/706/CEE du Conseil fixant un objectif communautaire de réduction de la consommation d'énergie primaire en cas de difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et produits pétroliers. COM(2002) 488 final adoptées le 11 septembre 2002.

²⁷ COM(2002) 394 final adoptée le 10 juillet 2002.

certaines aspects du texte, la Commission s'est basée sur des éléments quantitatifs et des analyses de l'impact financier et budgétaire de ses propositions, comme requis par le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam, et les a joints à la proposition²⁸.

Dans un autre exemple, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur **les travailleurs intérimaires**²⁹ vise, notamment, à donner un cadre à cette forme d'emploi en forte progression dans l'Union et ayant des aspects transnationaux réels. Certaines entreprises d'intérim ou entreprises utilisatrices opérant sur plusieurs pays ont recours aux travailleurs intérimaires. Or, non seulement les législations nationales diffèrent d'un pays à l'autre, mais seuls neuf d'entre eux ont des dispositions sur ce point. Cela risque donc de pénaliser les travailleurs intérimaires et de freiner le développement de cette pratique, pourtant nécessaire pour le dynamisme de l'économie européenne.

La proposition de directive apporte donc un cadre commun en vue d'améliorer la qualité de travail des travailleurs intérimaires, notamment en matière de non-discrimination entre les travailleurs intérimaires et les travailleurs comparables des entreprises utilisatrices. Dans sa phase d'élaboration de la législation, la Commission a tout d'abord demandé aux partenaires sociaux de négocier cet accord (entre juin 2000 et mai 2001), conformément aux articles 138 et 139 du Traité CE. Cette négociation n'ayant pu aboutir, la Commission a fait une proposition de directive reprenant les éléments qui avaient fait l'objet d'un accord entre les partenaires. La Commission a également réalisé une analyse qualitative détaillée de l'impact³⁰ de cette proposition sur les entreprises, c'est-à-dire sur les implications de la directive sur l'emploi, l'investissement et la compétitivité des entreprises. Cette analyse est jointe à la proposition de directive.

La proposition est également respectueuse de la proportionnalité puisqu'elle définit un cadre flexible de législation donnant la possibilité aux Etats membres de déroger à cette règle de non-discrimination à chaque fois que les intérimaires sont sous contrat à durée déterminée.

Enfin, en matière de santé publique et de recherche au titre du développement durable et de la coopération au développement, la Commission a fait application pour la première fois de l'article 169 du Traité CE. La Commission a adopté une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil pour soutenir le **partenariat à long terme entre l'Europe et les pays en voie de développement pour lutter contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose**³¹. Cette initiative, originale du point de vue des principes de subsidiarité et de proportionnalité, vise à permettre à la Communauté d'agir aux côtés et en complément des Etats membres dans les programmes de recherche que certains d'entre eux conduisent. La Commission a ainsi estimé qu'il n'était pas nécessaire pour la Communauté de développer une action propre à la place des Etats, mais qu'il était plus efficace et plus conforme à l'article 5 du Traité CE d'intervenir en soutien à leurs actions.

²⁸ Les évaluations liées à cette proposition sont accessibles à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_fr.htm.

²⁹ COM(2002) 149 final adoptée le 20 mars 2002, page 26.

³⁰ Article 9 du Protocole.

³¹ COM(2002) 474 final, adoptée le 28 août 2002.

d) Domaines en dehors des priorités politiques

La Commission a adopté une proposition législative pour garantir les libertés fondamentales du marché intérieur. Ainsi, bien que les règles nationales qui déterminent les qualifications professionnelles relèvent de la compétence des Etats membres (en vertu de l'article 47 alinéa 2 du Traité CE, la Communauté n'ayant qu'un rôle de coordination), la Commission considère qu'elles doivent être harmonisées pour ne plus constituer des entraves à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services³². La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la **reconnaissance des qualifications professionnelles**³³ vise ainsi à compléter et simplifier la législation existante qui permet à un ressortissant communautaire de voir ses qualifications professionnelles reconnues dans les autres Etats membres en vue d'y exercer une profession réglementée. Il s'agit notamment de mieux gérer les règles et de permettre une plus grande information du citoyen, en regroupant les législations sectorielles déjà adoptées et de rendre l'application des principes de reconnaissance des qualifications professionnelles plus fiable et plus souple.

Dans un autre exemple, pour la proposition de recommandation du Conseil portant sur **la santé et sécurité au travail des travailleurs indépendants**³⁴, la Commission a dû recourir à l'article 308 du Traité CE, l'article 137 ne concernant que les salariés. Le choix de cette base juridique implique de justifier, encore davantage, la nécessité de l'action au niveau communautaire dans un domaine non spécifiquement couvert par le Traité. Cette disposition particulière a conduit les services de la Commission à consacrer une attention particulière à l'exposé des motifs tout au long de la préparation de cette initiative. (cf. également la discussion intervenue au Conseil – point 2.3).

2.3. L'application des principes dans le processus communautaire en 2002

L'obligation de respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité vise également, avec la même force, le Conseil et le Parlement européen dans leur rôle de co-législateurs. Compte tenu des délais inhérents à la procédure législative communautaire, les propositions législatives discutées en 2002 au Parlement européen et au Conseil datent le plus souvent des années précédentes, à l'exception de la proposition sur les travailleurs intérimaires.

Cet examen est d'autant plus important que, au-delà de l'obligation de diligence qu'ils ont à l'égard de l'article 5 du Traité CE, **le Conseil et le Parlement ont des obligations spécifiques** inscrites dans le Protocole et l'accord interinstitutionnel : « *le Parlement européen et le Conseil procèdent à un examen, qui fait partie intégrante de l'examen global des propositions de la Commission, de la conformité de ces propositions avec les dispositions de l'article 5 du Traité. Cette disposition concerne tant la proposition initiale de la Commission que les modifications que le Parlement européen et le Conseil envisagent d'y apporter* »³⁵ et « *tout éventuel amendement au texte de la Commission, qu'il émane du Parlement européen ou du Conseil, doit dès*

³² Articles 39, 43 et 49 du traité CE.

³³ COM(2002) 119 final, adoptée le 7 mars 2002.

³⁴ COM(2002) 166 final, adoptée le 3 avril 2002.

³⁵ Article 11 du Protocole.

lors qu'il entraîne une modification du champ d'intervention communautaire, être assorti d'une justification au regard du principe de subsidiarité et de l'article 5 »³⁶.

La Commission examine pour la première fois, dans le cadre de ce rapport, l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par le Parlement et le Conseil. Pour ce premier exercice, le rapport se concentrera sur les cas les plus exemplaires de l'année 2002, en ce sens qu'ils démontrent très clairement que **l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité relève d'une appréciation dynamique, tout au long du processus législatif**, dans le cadre du dialogue au sein et entre les trois Institutions. A cet égard, plusieurs moments privilégiés sont identifiés par le rapport : l'examen et la modification par le Conseil de la proposition législative, puis par le Parlement européen, l'examen des amendements du Parlement européen par la Commission, puis enfin, dans le cadre de la procédure de codécision, l'éventuelle phase de conciliation législative.

a) L'examen et l'application des principes par le Conseil

En tant que représentant des Etats membres et garant de leurs compétences, le Conseil se montre particulièrement attentif au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les propositions législatives de la Commission. Les débats au sein du Conseil en témoignent. Ils illustrent parfois la **diversité d'appréciation de ces principes entre les délégations nationales, ainsi qu'entre les délégations et la Commission**. Ces débats, loin de bloquer la prise de décision, contribuent au contraire, le plus souvent, à définir un équilibre satisfaisant au regard de ces principes, dans le respect des prérogatives de chacune des institutions.

Ainsi, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative **au port obligatoire de la ceinture de sécurité**³⁷ a fait l'objet de plusieurs discussions au Conseil au premier semestre 2002. Durant le débat, certains ont indiqué que la directive était trop prescriptive et ne respectait pas le principe de subsidiarité et que la législation en la matière devait rester de la compétence des Etats membres, la Communauté devant se limiter à adopter une législation-cadre fixant les principes généraux. Cette position sur la sécurité routière, plusieurs fois réaffirmée, a toujours été contestée par la Commission. Celle-ci a finalement été suivie au sein du Conseil, reconnaissant, comme le défendait la Commission, que la sécurité routière a des effets transnationaux indéniables du fait de la très forte mobilité dans ce secteur, et qu'en outre, afin de garantir un niveau de protection homogène, l'action de la Communauté se révélait plus pertinente que l'action des Etats membres. Ce débat important et légitime au sein du Conseil n'a pas empêché la conclusion d'un accord politique à l'unanimité sur ce dossier³⁸ en vue de l'adoption formelle de la directive.

Autre exemple, en cours de discussion : en avril dernier, la Commission a adopté une proposition de recommandation portant sur la **santé et la sécurité au travail des**

³⁶ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 29 octobre 1993 ; Bull. CE 10-1993, p. 129.

³⁷ COM(2000) 815 final – Proposition de directive modifiant la directive 91/671/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3.5 tonnes.

³⁸ Conclusions du Conseil Transports/Télécommunications du 17 juin 2002.

travailleurs indépendants³⁹ sur la base de l'article 308 du Traité, (cf. supra point 2.2). Le recours à l'article 308 a été contesté au sein du Conseil ouvrant un débat sur l'application du principe de subsidiarité. En effet, le choix de cet article implique deux conditions nécessaires. D'une part, s'agissant d'une compétence non explicitement inscrite dans le Traité, la décision ne peut intervenir que s'il y a **nécessité d'une action communautaire dans ce domaine** ; et d'autre part, **il appartient au Conseil de définir au final la nécessité d'une telle action**. Plusieurs délégations ayant soulevé un problème d'appréciation politique qui les amène à considérer que cette initiative communautaire n'est pas justifiée, ce dossier reste à ce jour en discussion au Conseil.

Enfin, la Commission et le Conseil ont été confrontés à un débat politique important sur l'éthique, au cœur même des questions de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, le Conseil Compétitivité du 30 septembre a adopté les programmes spécifiques du 6ème Programme-cadre en matière de recherche et développement. En vue de faciliter ladite adoption, la Commission a présenté des éléments de compromis avec la Présidence du Conseil concernant **les questions sensibles de l'utilisation d'embryons humains et de cellules souches**. Ces éléments indiquent, notamment, que l'acceptabilité éthique de certains domaines de recherche relève de la diversité entre les Etats membres et reste gouvernée par les lois nationales en vertu du principe de subsidiarité⁴⁰.

b) L'examen et l'application des principes par le Parlement européen

Le Parlement européen examine lui aussi de près le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les propositions de la Commission; son approche est différente de celle du Conseil et s'oriente plus sur la préservation des compétences de la Communauté. En outre, une fois ses amendements adoptés, il appartient à la Commission de rendre un avis sur ceux-ci. Là aussi, le dialogue interinstitutionnel permet le plus souvent de trouver une position équilibrée, dans le respect des prérogatives de chacune des institutions.

Dans le cadre de ces débats, la Commission se montre particulièrement attentive aux amendements venant modifier le champ d'application ou le choix de l'instrument, et qui pourraient donc avoir des conséquences sur la bonne application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, le 5 février 2002, lors de l'examen en procédure de consultation de la **proposition de directive du Conseil** relative aux conditions dans lesquelles les **ressortissants de pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres** pendant une durée maximale de trois mois⁴¹, le Parlement européen a adopté une disposition visant à **transformer la proposition de directive en proposition de règlement**⁴². Le Parlement a considéré, pour des motifs liés au principe de subsidiarité, que la bonne application de cette législation devait se faire de manière uniforme dans la Communauté, toute disposition spécifique laissée aux Etats risquant d'introduire une distorsion dans la bonne application. En séance plénière, la Commission a accepté la pertinence de cet

³⁹ COM(2002) 166 final, adoptée le 3 avril 2002.

⁴⁰ Conclusions du Conseil Compétitivité du 30 septembre 2002.

⁴¹ COM(2001) 388 final, adopté le 10 juillet 2001.

⁴² Amendement n°1.

argument et s'est engagée à le défendre devant le Conseil, sans toutefois faire de proposition modifiée à ce stade. La discussion reprendra prochainement au Conseil sur ce dossier.

Un autre exemple significatif est celui de la **protection des piétons**. La Commission avait obtenu des engagements clairs de la part des constructeurs automobiles européens visant à modifier leur carrosserie et adapter leur système de freinage pour rendre moins dangereux les chocs avec les piétons. Jugeant ces engagements suffisants pour garantir une meilleure protection des piétons, elle a ainsi estimé qu'une proposition législative n'était pas nécessaire et a adopté, en juillet 2001, une communication au Conseil et au Parlement reprenant cette approche⁴³. Le 13 juin 2002, le **Parlement européen a estimé, d'une part, qu'une action au niveau communautaire était effectivement nécessaire sur ce sujet, mais, d'autre part, qu'en matière de protection des citoyens, la Communauté ne pouvait pas renoncer à ses compétences** législatives au profit de tiers. Le Parlement concluait en estimant qu'un cadre législatif était nécessaire⁴⁴. Reconnaisant le bien-fondé de cet argument, la Commission devrait adopter prochainement une proposition législative.

Dans le cadre du processus législatif communautaire, la Commission doit se prononcer sur les amendements adoptés par le Parlement européen. Ceux ayant ouvert un débat eu égard aux principes de subsidiarité et de proportionnalité sont globalement peu nombreux par rapport au grand nombre d'amendements adoptés par le Parlement. La Commission examine avec beaucoup d'attention ceux qui pourraient entraîner des compétences nouvelles pour la Communauté ou viser à limiter les compétences des Etats membres dans l'application des actes ; mais aussi ceux qui visent à rendre la proposition très détaillée, de manière parfois excessive et contraire au principe de proportionnalité.

On peut ainsi citer comme exemple, pour l'année 2002, certains amendements⁴⁵, adoptés durant la session plénière d'avril sur la proposition de directive concernant la **protection des travailleurs exposés à l'amiante** ont été rejetés par la Commission mais également à la fois par la Commission de l'Emploi et des Affaires sociales et en plénière par le Parlement européen lui-même. En effet, ces amendements visaient à limiter le choix des Etats membres dans les modalités de mise en œuvre des objectifs de la directive.

c) Le dialogue entre les trois Institutions

Cette année a vu des difficultés apparaître sur l'application de la proposition de **règlement relatif à l'hygiène des denrées alimentaires**⁴⁶ aux ventes locales, et plus particulièrement sur les marchés. Le Parlement européen souhaite exclure totalement du champ du règlement les ventes locales directes de petites quantités, tandis que le Conseil entend inscrire dans le règlement que les Etats membres auraient la possibilité d'adopter des règles alternatives pour ce secteur. La Commission, de son côté, estime qu'il appartient spécifiquement aux Etats membres de légiférer en la matière, ces

⁴³ COM(2001) 389 final, adopté le 11 juillet 2001.

⁴⁴ Résolution du Parlement européen, adoptée le 13 juin 2002.

⁴⁵ Amendements n°30, 33, 35, 36 et 37.

⁴⁶ COM(2000) 438 final adoptée le 14 juillet 2000.

ventes n'ayant pas de caractère ou d'effet transnational. Cette discussion doit encore se poursuivre.

Un autre exemple marquant en 2002 est la proposition de **directive sur l'accès au public à l'information environnementale**, débattue depuis deux ans⁴⁷. Après la seconde lecture, le Parlement et le Conseil ont ouvert une procédure de conciliation en septembre afin de trouver un accord, notamment sur le champ d'application de la directive et son caractère détaillé, mettant ainsi en jeu des appréciations divergentes des principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'objectif de la Commission et du Conseil était de viser uniquement la mise en œuvre la **Convention d'Aarhus**⁴⁸, tandis que le Parlement, estimant que l'action de la Communauté devrait aller au-delà de la Convention, souhaitait élargir les domaines couverts par la directive. La Commission et le Conseil s'étaient opposés à certains amendements du Parlement européen, jugeant qu'ils alourdisaient de manière excessive la charge des administrations nationales. Les discussions au sein du comité de conciliation ont abouti à un accord sur ces différents points, tout en respectant le principe de subsidiarité et de proportionnalité.

2.4. Conclusions

Les exemples cités par le rapport pour l'année 2002 illustrent que l'appréciation et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité demeurent des concepts dynamiques dans un cadre juridique clair. Le dialogue entre les Institutions au sein du processus législatif est à cet égard, on le voit bien, indispensable pour trouver un équilibre satisfaisant, tant du point de vue juridique et politique, que du point de vue des Etats membres et de la Communauté. La Commission souhaite que cette vigilance à l'égard de ces principes demeure constante durant toute la procédure législative, y compris lorsque le Parlement européen et le Conseil concluent un accord durant la phase de conciliation.

3. UNE LÉGISLATION DE MEILLEURE QUALITÉ ET PLUS SIMPLE

Depuis 1995, la Commission a inséré dans le rapport annuel une partie sur la législation elle-même, essentiellement en terme de qualité et de statistiques. Cette approche a permis d'accumuler des données sur plusieurs années et ainsi de faire cette année un premier bilan sur la période.

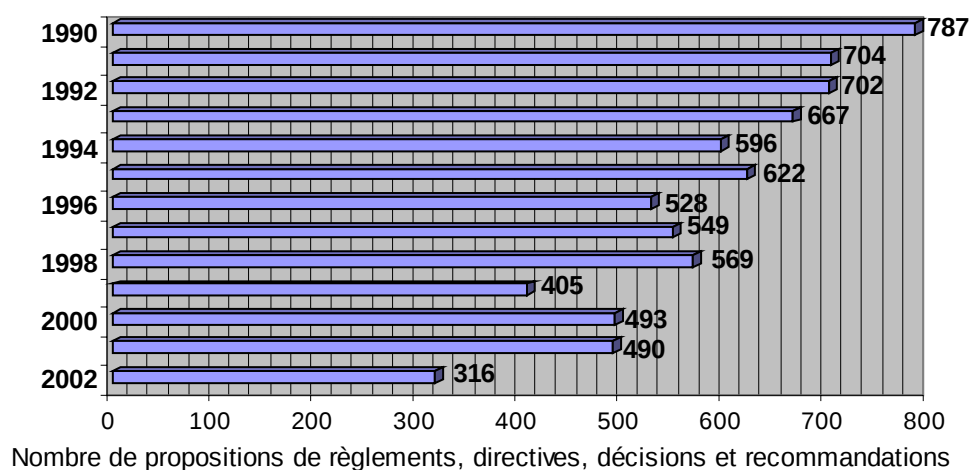
⁴⁷ COM(2000) 402 final adoptée le 29 juin 2000.

⁴⁸ COM(1998) 344 final : proposition de décision du Conseil relative à la signature par la Communauté européenne de la Convention CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (signée le 17 juin 1998).

3.1. Activité législative en 2002

Evolution du nombre de propositions de la Commission 1990-2002

**situation au 27/11/2002: base de données PreLex
(1990/2001 chiffres extraits d'Eur-Lex)*



La mesure du nombre des propositions législatives annuelles remonte à 1990. Pour 2002⁴⁹, l'analyse de l'activité législative de la Commission montre que la diminution du nombre annuel de propositions s'est poursuivie, marquant un nouveau palier. Ainsi, **316** propositions législatives ont été élaborées pour cette année, à la date du rapport, contre **787** en 1990. Cette tendance, qui s'observe depuis l'achèvement du marché intérieur, ne doit toutefois pas prêter à confusion sur l'action de la Communauté ni sur le rôle moteur de la Commission dans le processus communautaire. Cette évolution démontre que la Communauté est parvenue à un stade de maturité du point de vue des objectifs du Traité et de l'acquis existant.

3.2. Meilleure préparation des propositions législatives

L'exercice quasi exclusif du droit d'initiative donne à la Commission la responsabilité particulière de veiller à la qualité de ses propositions législatives. Pour ce faire, elle dispose de plusieurs instruments (consultations, forums, analyses d'impact, exposés des motifs...), dont certains sont repris dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Depuis plusieurs années, la Commission a mis en œuvre ces pratiques de qualité et vient d'engager une action d'amélioration de celles-ci, à travers le Livre blanc sur la Gouvernance européenne et le Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire ».

a) Les consultations

Cette année encore la Commission a largement consulté, écouté, et examiné les opinions et expertises venues de la société civile (notamment, des opérateurs, des associations et des ONG). Il s'agit là d'un instrument indispensable pour définir la nécessité d'une action, les attentes générales et spécifiques et les modalités de l'action à entreprendre.

⁴⁹

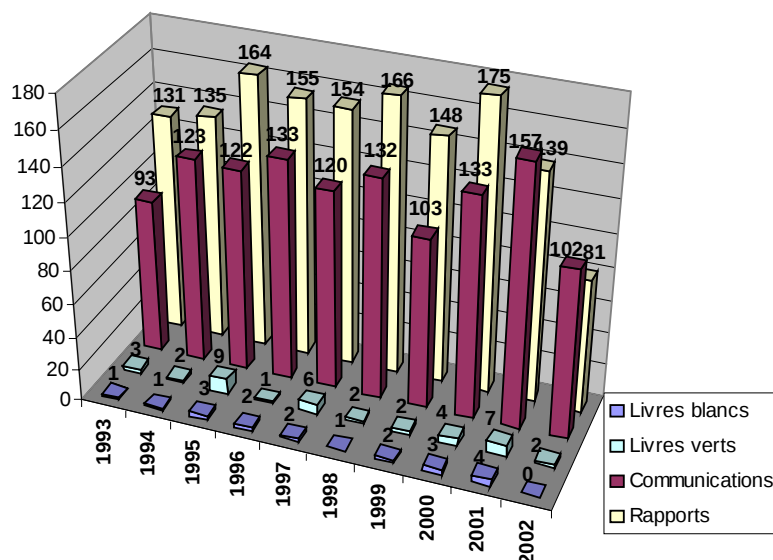
Les chiffres indiqués pour l'année 2002 s'arrêtent au 27 novembre.

Pour l'année 2002⁵⁰, la Commission a lancé **2 livres verts**⁵¹, et **95 communications à caractère consultatif**. Elle a également publié **76 rapports**. On peut constater que le besoin de consultation est particulièrement fort dans les domaines où la Communauté a des compétences nouvelles ou partagées (notamment justice et affaires intérieures, énergie ou protection des consommateurs) ; mais aussi dans des politiques sectorielles où la compétence communautaire est forte comme les transports et le marché intérieur.

Le dialogue social joue également un rôle important dans le contexte du contrôle en amont des principes de subsidiarité et de proportionnalité en tant que source de droit (article 138 et, en particulier, article 139 du traité CE). Dans ce contexte, l'obligation, découlant du Traité CE (art. 138), pour la Commission de consulter les partenaires sociaux avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, permet d'un côté de ne légiférer que là où d'autres moyens se sont montrés inefficaces, et de l'autre de bien moduler les propositions présentées pour tenir compte des avis exprimés par les parties les plus concernées. De plus, l'article 139 permet également, par un acte du Conseil, de mettre en œuvre des accords collectifs à niveau européen.

Si l'on dresse un bilan **pour les dix années écoulées**, on peut prendre la mesure de la masse considérable de consultations que la Commission a entreprises : **38 livres verts, 19 livres blancs et plus de 1200 communications tous secteurs confondus**. Elle a également publié près de **1500 rapports** sur l'action communautaire. Ce sont d'ailleurs encore les transports, l'énergie et le marché intérieur, domaines dans lesquels l'activité législative a été soutenue, qui ont nécessité le plus grand nombre de consultations sur cette période.

Documents de consultation et rapports 1993-2002
situation au 27/11/2002 - source: base des données PreLex
(1990/2001 chiffres extraits d'Eur-Lex)



⁵⁰

Idem

⁵¹

COM(2002) 196 final - Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial et COM(2002) 175 final - Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier. Deux autres Livres verts devraient être adoptés avant la fin de l'année.

On peut enfin noter que la prise de fonction d'un nouveau Collège, porteur d'initiatives nouvelles, est marquée par un accroissement du nombre de consultations et particulièrement de livres verts (9 en 1995 et 11 pour 2000-2001).

Conformément aux engagements pris dans le Livre blanc sur la Gouvernance européenne, la Commission a décidé d'améliorer le recours aux consultations en définissant, **en liaison avec la société civile, des normes minimales**. Elle a ainsi adopté, en juin 2002, un document consultatif proposant des normes et devrait rendre publiques les normes définitives avant la fin de l'année par le biais d'une nouvelle communication.⁵² Les éléments principaux consisteront dans la définition d'un délai minimal de consultation et la mise en place d'un point d'accès unique.

Il faut aussi noter, au fil des années, la multiplication des moyens de consultations, souvent moins formels que les livres verts ou les communications, plus souples et plus conviviaux. Il est ainsi intéressant de remarquer **l'organisation plus fréquente de forums ou de conférences spécifiques ou de consultations sur Internet**. On peut citer, pour 2002, les exemples du Forum européen de l'énergie et des transports, créé cette année, et la mise en place de l'Interactive Policy making (IPM)⁵³, qui a déjà permis 12 consultations en ligne, dont celle sur la protection des données a permis la collecte de quelque 10.000 réponses en onze semaines.

b) Analyses d'impact

Conformément au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission réalise des analyses de l'impact de ces mesures pour justifier ses propositions avec des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, et elle identifie également le coût budgétaire pour la Communauté des mêmes propositions.

Comme cité plus haut (cf. partie 2.2.), la Commission a réalisé cette année plusieurs analyses importantes, notamment pour la proposition de révision à mi-parcours de la politique agricole commune. Elle recourt également à cet outil, parallèlement aux consultations formelles, afin de mieux juger de la nécessité et de la pertinence d'une action au niveau communautaire, conformément aux principes de subsidiarité. Elle a ainsi lancé des analyses sur **le crédit à la consommation et la lutte contre le piratage et la contrefaçon**, en vue de propositions législatives éventuelles.

Convaincue que l'amélioration de la qualité législative nécessite un approfondissement de cet instrument, la **Commission a défini une méthode unique d'analyse d'impact** non seulement économique, mais aussi social et environnemental de ses propositions politiques et législatives majeures⁵⁴. Grâce à cet instrument, que les services de la Commission mettront progressivement en place à partir de 2003, la Commission estime qu'elle disposera, avec le Parlement européen et le Conseil, d'une base solide et objective pour les discussions législatives.

⁵² COM(2002) 276 final adopté le 5 juin 2002.

⁵³ Situé à l'adresse suivante : <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

⁵⁴ COM(2002) 277 final adoptée le 5 juin 2002.

c) **Autres initiatives prises en 2002**

Dans le cadre des propositions faites cette année, la Commission renforce également **l'exposé des motifs** de ces propositions, afin de mieux rendre compte de leur préparation (consultations et des analyses effectuées) et de mieux justifier la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Comme défini dans le Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », la Commission établira en interne un exposé des motifs type, afin de guider le travail de ses services.

Dans le même esprit, la Commission met en place **un réseau interne « mieux légiférer »** chargé de veiller à la qualité des propositions législatives et à la mise en œuvre des initiatives nouvelles en ce domaine, en articulation avec le réseau existant qui s'occupe de la planification stratégique et la gestion par activités. Le réseau « mieux légiférer » doit également identifier, le plus en amont possible, les questions qui pourraient se poser au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité durant la préparation des propositions.

La Commission a fait plusieurs autres propositions en direction du Parlement européen et du Conseil, afin d'améliorer la qualité de la législation. Il s'agirait, notamment, de mettre en place un réseau interinstitutionnel chargé spécifiquement de ces questions, mais aussi de recourir plus fréquemment à des instruments législatifs ou non législatifs plus souples, tels que la directive-cadre (conformément au Protocole), la corégulation et l'autorégulation. Le Conseil européen de Séville, réuni en juin dernier, a validé l'approche proposée par la Commission et a invité les trois Institutions à conclure un **accord interinstitutionnel** sur ce sujet avant la fin de l'année 2002. Les discussions sont actuellement en cours.

On peut citer également la mise en place, en 2002, de pratiques décidées dans le cadre du Livre blanc sur la réforme administrative interne, notamment son action 94 sur l'amélioration de **l'étanchéité à la fraude de la législation et de la gestion des contrats**. Cette action a donné lieu à l'adoption d'une communication de la Commission⁵⁵ qui prévoit notamment une consultation spécifique de l'Office européen de lutte antifraude, en amont des consultations interservices, concernant des projets législatifs relatifs à des secteurs sensibles. Cette procédure sera rendue effective à partir du cycle de préparation du programme de travail législatif de la Commission pour 2003 adopté le 30 octobre 2002⁵⁶.

3.3. Améliorer la qualité de la législation adoptée

De ce point de vue, l'année 2002 est particulièrement importante puisqu'elle marque à la fois l'aboutissement prochain de l'exercice de consolidation de l'acquis, mais aussi le début de la mise en œuvre du programme de codification et de l'accord interinstitutionnel sur la refonte, et enfin la préparation du futur programme de simplification de l'acquis.

⁵⁵ SEC(2001) 2029 final.

⁵⁶ COM(2002) 590 final.

a) La consolidation

L'Office des Publications officielles de la Communauté, en relation avec le Service juridique de la Commission, réalise ce travail de consolidation⁵⁷ qui sert de matériau à la codification et à la refonte. La consolidation de toute la législation existante doit être achevée en juillet 2003. L'année 2002 a donc logiquement été marquée par une accélération des travaux qui permet un bilan, depuis 1999, de quelque **1600 familles d'actes consolidées** (315 fin 1999, 831 fin 2000 et 1097 fin 2001).

b) La codification

La codification⁵⁸ a déjà fait la preuve de son utilité puisque **depuis 1994**, et l'adoption d'un accord interinstitutionnel sur la codification officielle⁵⁹, 33 actes juridiques nouveaux ont été adoptés permettant ainsi **d'abroger 347 actes préexistants**.

Afin d'amplifier cette pratique, la Commission a adopté en novembre 2001 un programme spécifique de codification⁶⁰. Les services de la Commission ont d'ores et déjà identifié les actes qui devraient y être soumis. On peut citer à titre d'exemple les directives relatives à certains aspects de l'aménagement du temps de travail (qui seront remplacées par deux actes).

Le Conseil et le Parlement européen ont également accéléré leurs travaux permettant cette année **l'adoption de 5 propositions de codifications**⁶¹, qui viendront remplacer **59 actes** préexistants.

c) La refonte

Conscients de l'intérêt de la refonte⁶², le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu un **accord interinstitutionnel** en novembre 2001⁶³, **entré en vigueur en mars 2002**. Sur la base de cet accord, les services de la Commission préparent actuellement plusieurs propositions de refonte. A ce stade, seule une proposition a pu être adoptée par la Commission sur la coordination des dispositions concernant l'accès à l'activité d'assurance autre que l'assurance-vie (qui remplacera 7 actes préexistants)⁶⁴.

⁵⁷ La consolidation consiste à regrouper dans un texte unique informel les dispositions en vigueur d'une réglementation donnée, qui sont éparées dans le premier acte juridique et dans les actes modificateurs qui lui ont succédé.

⁵⁸ La codification consiste en l'adoption d'un acte juridique nouveau qui intègre, dans un texte unique, sans en changer la substance, un acte de base et ses modifications successives, le nouvel acte juridique remplaçant et abrogeant l'acte précédent.

⁵⁹ Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 sur la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs ; JOCE C 102 du 4.4.1996, pp. 2-3.

⁶⁰ COM(2001) 645 final adoptée le 21 novembre 2001.

⁶¹ Directives 2002/53/CE ; 2002/54/CE ; 2002/55/CE ; 2002/56/CE et 2002/57/CE adoptées le 13 juin ; JOCE L 193 du 20.07.02.

⁶² La refonte permet d'adopter un acte juridique unique qui, à la fois, apporte les modifications substantielles souhaitées, procède à la codification de celles-ci avec les dispositions de l'acte précédent qui restent inchangées et abroge ce dernier.

⁶³ Accord interinstitutionnel pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques ; JOCE C 077 du 28.03.02, pp. 1-3.

⁶⁴ Directive 73/239/CE.

Parallèlement, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une proposition de refonte pendante, sur les substances indésirables dans les aliments pour les animaux⁶⁵.

d) La simplification

Dans ce domaine, la Commission a poursuivi ses efforts sectoriels, notamment par la mise en œuvre de l'initiative SLIM⁶⁶, qui vient de conclure sa cinquième phase. Depuis le lancement de l'initiative en 1996, 17 secteurs législatifs sont concernés par la simplification qui vise en particulier les assurances-vie, les qualifications professionnelles et le droit des sociétés.

Parallèlement, la Commission s'attache à définir le programme de simplification de l'acquis communautaire, prévu par le Plan d'action « simplifier et améliorer l'acquis communautaire ». Ce programme doit faire l'objet d'un accord entre les trois Institutions sur les procédures de travail. A ce stade, la Commission identifie les domaines de l'acquis pour lesquels une simplification serait souhaitable. Elle publiera une communication en ce sens au début de l'année prochaine.

3.4. Accessibilité

Mieux légiférer c'est aussi permettre un meilleur accès à la législation communautaire. Cette année, outre l'amélioration des outils existants comme, par exemple, la base PreLex⁶⁷ sur les procédures interinstitutionnelles ou encore les sondages et enquêtes régulières effectués par la Commission auprès des citoyens de l'Union européenne, la Commission a développé des initiatives nouvelles autour de plusieurs supports et dans divers domaines. On peut citer comme exemples sectoriels la production de brochures sur la politique de concurrence⁶⁸, la publication de la **stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006**⁶⁹ ainsi que l'ouverture du **portail européen de la culture**⁷⁰, premier portail thématique de cette nature, donnant un accès direct à la législation communautaire, mais aussi aux actions et aux financements dans ce domaine, et qui s'inscrit dans une stratégie de la Commission pour développer plusieurs portails thématiques.

Pour ce qui concerne la mise en ligne, sans être exhaustif, on peut souligner que la Commission a décidé de mettre sur Internet le compte-rendu des réunions du Collège depuis le 1er janvier. A la même date est également entrée en vigueur l'accessibilité gratuite des documents disponibles sur Eur-Lex. Enfin, comme elle l'avait déjà fait pour d'autres domaines, la Commission a mis en ligne, en septembre dernier, tout l'acquis communautaire dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, compétence communautaire nouvelle, concernant directement les citoyens⁷¹.

⁶⁵ Directive 2002/32/CE ; JOCE L du 30.05.02. p. 10.

⁶⁶ "Simpler Legislation for the Internal Market".

⁶⁷ Situé à l'adresse suivante: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

⁶⁸ "The competition rules for supply and distribution agreements" et "Glossary of terms used in EU competition policy" sont disponibles à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_fr.pdf

⁶⁹ Disponible à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_fr.pdf

⁷⁰ Situé à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/culture/index_fr.htm

⁷¹ Disponible à l'adresse suivante http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_fr.htm

De même en ce qui concerne les publications au Journal Officiel, la Commission a décidé de publier les décisions sur les Documents Uniques de Programmation et les Cadres Communautaires d'Appui prises par la Commission, puisqu'elles concernent la vie des citoyens au niveau local.

La Commission a mis en place un nouveau système de planification de son agenda afin de programmer de manière fiable les initiatives qu'elle a l'intention d'adopter au cours des trois prochains mois. Le programme trimestriel est actualisé chaque mois et envoyé à chaque Institution de l'Union afin de leur permettre d'organiser leurs propres activités. Dans un souci de transparence, il est désormais accessible au public via le serveur Europa.

Enfin, afin d'apporter des réponses aux citoyens et aux entreprises confrontés à une mauvaise application du droit communautaire, la Commission a mis en place, en juillet dernier, le **réseau SOLVIT** (the problem solving network). Celui-ci rassemble des centres spécifiques dans chaque Etat membre.

3.5 Qualité rédactionnelle

La Commission a poursuivi cette année la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel de 1998 sur la qualité rédactionnelle, conformément à la déclaration 39 sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, annexée au Traité d'Amsterdam.

Dans ce cadre, le guide pratique interinstitutionnel destiné aux services a été révisé en vue d'une prochaine publication à grande échelle et d'une mise en ligne. Les formations des juristes-réviseurs, qui jouent un rôle essentiel pour la qualité de la législation, ont été intensifiées cette année, avec un accent plus particulier sur le guide pratique et les spécificités de ce travail (multi-linguisme, règles de travail...). En outre, l'outil informatique LegisWrite, qui permet une présentation commune au sein des Institutions, a été encore renforcé, notamment dans la perspective de la codification et de la refonte.

Enfin, un premier séminaire a été organisé sur la problématique de la qualité rédactionnelle entre la Commission et les Etats membres.

4. CONCLUSIONS

L'année 2002 marque la dixième année de l'application par le Parlement européen, le Conseil et la Commission des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels que définis par le Traité de Maastricht. Le premier bilan qui peut être fait sur cette période, confirmé encore par l'année 2002, est positif. En effet, les Institutions ont respecté de manière globalement satisfaisante l'article 5 du Traité CE et le Protocole annexé. Cette appréciation positive de la Commission est d'ailleurs partagée par le Conseil européen, dans ses conclusions, par le Parlement européen dans son rapport bi-annuel, ainsi que par le faible nombre de recours devant la Cour de Justice au titre de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

La Convention sur l'avenir de l'Union a d'ailleurs reconnu que les cas de non-respect par les Institutions du principe de subsidiarité sont très peu nombreux. Néanmoins, en

vue d'associer les Parlements nationaux au contrôle de la législation communautaire, un des groupes de travail de la Convention a proposé de mettre en place un mécanisme d'alerte précoce sur les propositions de la Commission et de saisine éventuelle de la Cour de Justice par les Parlements nationaux et le Comité des régions.

S'agissant de la qualité de la législation, en cours d'adoption ou déjà adoptée, la Commission a pris cette année de nombreuses initiatives qu'elle entend mener à bien pour intensifier les travaux accomplis depuis plusieurs années. Elle souhaite dans ce domaine bénéficier d'un soutien politique et d'une implication forte du Parlement européen et du Conseil.