

E 2853

ASSEMBLEE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 avril 2005

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 avril 2005

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Communication de la Commission : Mise en œuvre de l'action-cadre « Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire ».



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 22 juin 2004

10742/04

COMPET 103

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Madame Patricia BUGNOT, Directeur

Date de réception: 18 juin 2004

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

Objet: Communication de la Commission, intitulée: Mise en oeuvre de l'action-cadre "Mettre à jour et simplifier l'Acquis Communautaire"

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2004) 432 final.

p.j. : COM(2004) 432final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.6.2004
COM(2004) 432 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION-CADRE "METTRE A JOUR ET SIMPLIFIER
L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE"**

{SEC(2004) 774}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION-CADRE "METTRE A JOUR ET SIMPLIFIER L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE"

La présente communication fait le bilan de la mise en oeuvre de l'action-cadre "Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire", lancé en février 2003 par la Commission¹.

Cette initiative fait partie de la série d'actions menées dans le cadre de l'initiative pour l'amélioration de la réglementation de juin 2002², qui vise à mettre en place un corpus de droit communautaire dérivé clair, efficace, actualisé et d'un emploi aisé. Elle contribue aussi à l'amélioration de l'environnement réglementaire des entreprises, dans le but d'accroître la compétitivité, ce qui est l'un des objectifs énoncés dans la stratégie de Lisbonne. Désormais, de plus en plus de propositions législatives sont préparées sur base d'une analyse d'impact intégrée. La présente initiative concernant l'action "Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire" complète cette évolution en s'orientant vers la simplification et l'actualisation de la législation existante.

Le deuxième rapport sur l'évolution de la situation, joint à la présente communication³, contient un compte rendu détaillé des progrès réalisés au cours de la phase II (d'octobre 2003 à mars 2004) et décrit les actions prévues pour la phase III (d'avril à décembre 2004), actualisant par la même occasion le programme glissant de la Commission de mise à jour et de simplification⁴.

L'élaboration de ce rapport intervient à un moment où l'Union européenne et les États membres accordent davantage d'attention à l'amélioration de la réglementation en général et à la simplification en particulier. Cette réalité transparaît dans l'initiative conjointe des quatre présidences du 26 janvier 2004, dans les conclusions du Conseil européen de printemps et dans les travaux actuellement en cours au Conseil.

S'inscrivant dans cette nouvelle dynamique politique, la Commission a l'intention d'intensifier son travail de mise à jour et de simplification de l'acquis communautaire, mais sans pour autant bouleverser les fondements du cadre d'action adopté en février 2003.

En février 2003, la Commission a procédé à une consultation des autres institutions et des États membres sur le cadre d'action proposé, mais elle a reçu très peu de réponses. Elle apprécie par conséquent que le Conseil européen de mars 2004 se soit prononcé en faveur de l'établissement par le Conseil, d'ici à la fin 2004, de priorités en matière de mise à jour et de simplification du droit communautaire, dont la Commission tiendra compte - au même titre que des contributions des autres institutions et parties intéressées - dans le cadre des futures mises à jour de son programme pluriannuel glissant. L'accord interinstitutionnel intitulé "Mieux légiférer", entré en vigueur en décembre 2003, devrait également faciliter la mise à jour et la simplification de l'acquis communautaire.

¹ COM(2003) 71.

² COM(2002) 278.

³ SEC(2004) 774.

⁴ La Commission a l'intention de présenter un rapport plus complet sur les progrès réalisés avant la fin de 2004.

Globalement, la mise en oeuvre du cadre d'action ambitieux de la Commission en matière de mise à jour et de simplification de la législation communautaire progresse de manière satisfaisante. Les résultats de la phase II confirment que l'exécution du cadre d'action se poursuit à un rythme régulier en dépit du retard pris dans la réalisation de certaines actions essentielles. Durant les phases I et II, la grande priorité de la Commission a consisté à assurer la réussite de l'élargissement. Cela a ralenti des actions menées dans d'autres domaines, y compris certaines actions de mise à jour et de simplification de l'acquis communautaire.

1. Simplification de la teneur du droit dérivé communautaire

Avec l'initiative de février 2003, la Commission a engagé un processus d'**examen de secteurs stratégiques** afin d'identifier les possibilités de simplification. Depuis février 2003, vingt et un secteurs stratégiques ont été examinés (treize secteurs l'ont été au cours de la phase II). Cet examen sera poursuivi dans les secteurs stratégiques afin d'assurer que toutes les possibilités de simplification soient exploitées.

La mise en oeuvre du **programme glissant d'initiatives de simplification spécifiques** se déroule dans l'ensemble comme prévu. Dans le cadre de ce programme, la Commission prépare la simplification d'un grand nombre d'actes législatifs communautaires (plus de 60 actes). Fin mars 2004, la Commission avait adopté trente initiatives de simplification (dix-huit initiatives ont été adoptées durant la phase I et douze durant la phase II) en respectant généralement le calendrier établi. En outre, de nouvelles propositions de simplification continuent d'être formulées. En conséquence, huit nouvelles initiatives ont été ajoutées au programme glissant afférent à la phase II (initiatives annoncées dans le premier rapport sur la mise en oeuvre⁵) et douze autres textes législatifs sont présentés dans le deuxième rapport de mise en oeuvre comme pouvant faire l'objet d'une simplification au cours de la phase III. De plus, la Commission a, au cours des phases I et II, adopté cinq initiatives de simplification qui n'avaient pas été initialement programmées.

Les avantages réels de la simplification n'apparaissent qu'après l'adoption de la législation simplifiée par le législateur et son entrée en vigueur. Au terme de la phase II, vingt propositions de simplification législative devaient encore être examinées par le législateur (huit d'entre elles avaient été proposées avant février 2003). La Commission invite par conséquent le Parlement et le Conseil à procéder sans tarder à l'adoption des propositions de simplification, en accordant la priorité qui convient à l'objectif de simplification par rapport aux autres objectifs, conformément à l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer".

Le deuxième rapport sur la mise en oeuvre contient des renseignements détaillés sur le **type de simplification** réalisée: (1) simplification de la législation, (2) simplification des procédures administratives pour les autorités publiques (de l'UE ou nationales) et (3) simplification de la charge administrative des particuliers (principalement des entreprises). À la lumière des priorités arrêtées en mars 2004 par le Conseil européen, il convient de noter que, fin mars 2004, la Commission avait adopté vingt-cinq initiatives visant à réduire la charge administrative des particuliers (ce chiffre comprenant huit propositions législatives présentées avant février 2003).

⁵ COM(2003) 623.

Il convient également de rappeler que des efforts sont accomplis en permanence pour améliorer la qualité et la clarté rédactionnelles de la législation européennes et que des lignes directrices détaillées ont été formulées en application de l'accord interinstitutionnel de 1998 sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.

2. Réduction du volume de l'acquis communautaire

En 2001, la Commission s'était fixé pour objectif de réduire le volume de l'acquis communautaire de 25% (ce qui équivaut à quelque 22 500 pages du *Journal officiel de l'Union européenne*) avant l'expiration de son mandat⁶. À la même époque, elle a lancé un vaste programme de codification législative, qui, une fois achevé (fin 2005), devrait réduire, selon les estimations, l'acquis communautaire de 30 à 35 000 pages⁷. La Commission estimait que la mise en œuvre de ce programme devait permettre de réaliser l'essentiel des réductions prévues, même si ce programme avait été conçu pour s'achever une année après le terme de son mandat. D'autres actions telles que l'abrogation de la législation caduque (pour laquelle on ne dispose pas d'estimations quantitatives) et, dans une certaine mesure, la simplification législative devaient également contribuer à cet objectif.

Lors de l'exécution du programme de codification, la Commission a toutefois rencontré des problèmes imprévus qui échappaient dans une large mesure à son contrôle. En particulier, la traduction de l'acquis communautaire dans les nouvelles langues (qui est effectuée dans les nouveaux États membres) n'a pas été achevée pour la date d'adhésion et les textes nécessaires à la codification dans les nouvelles langues ont seulement commencé à être disponibles dans le courant de 2004.

À ce stade, la Commission juge dès lors improbable que l'objectif de 25% de réduction soit atteint pour la fin de 2004. L'objectif est toutefois susceptible d'être réalisé dans un délai raisonnable, compte tenu des progrès réalisés au niveau technique pour chacune des opérations concernées.

• Codification

Abstraction faite des problèmes de traduction susmentionnés, le programme de codification évolue de manière satisfaisante sur un plan technique et la préparation de la codification s'est formidablement accélérée durant la phase II - en ce qui concerne les actes de la Commission, cette activité a doublé par rapport à la phase I, tant du point de vue du nombre d'actes traités que de celui du nombre de pages du JO que représentent ces actes. En ce qui concerne les actes du Parlement européen et du Conseil, cette activité a triplé, que l'on considère, ici aussi, le nombre d'actes ou le nombre de pages du JO. Au total, le volume de texte actuellement traité représente plus de 10 000 pages. Outre le programme de la Commission en matière de codification de l'acquis, la codification journalière est un autre instrument de simplification utilisé qui fait appel à la technique législative connue sous le nom de refonte.

En ce qui concerne le produit fini, c'est-à-dire les actes et propositions d'actes adoptés par la Commission, les progrès ont été limités durant la phase II en raison du moratoire de neuf mois (d'août 2003 à avril 2004) observé en matière d'adoption et de publication d'actes codifiés

⁶ COM(2001) 726.

⁷ COM(2001) 645.

durant la période qui a précédé l'adhésion des nouveaux États membres. Ce moratoire visait à éviter que le projet de codification ne surcharge l'Office des publications officielles et les États adhérents durant la dernière phase, essentielle, de préparation de l'adhésion.

Par ailleurs, comme cela a été précisé ci-dessus, la fin du moratoire ne signifie pas que des progrès seront immédiatement réalisés en matière d'adoption des actes codifiés au cours de la phase III. En effet, à la suite de l'adhésion, tous ces actes doivent en principe être adoptés dans vingt langues. Cela signifie que l'adoption des textes codifiés prêts à être adoptés dans onze langues à la fin du moratoire sera reportée jusqu'à ce que ces textes soient disponibles dans les nouvelles langues officielles et que les travaux de codification d'autres textes devront être étendus aux neuf nouvelles langues. En conséquence, peu d'actes codifiés seront officiellement adoptés et publiés au JO avant la fin de 2004. Il faudra attendre 2005 et la normalisation progressive de la situation dans le domaine de la traduction pour voir les principaux résultats de l'exercice de codification.

Pour éviter que le programme de codification ne subisse de nouveaux retards, il est essentiel que les efforts de traduction de l'acquis dans les nouvelles langues se poursuivent, voire qu'ils redoublent. Selon les prévisions actuelles, les textes définitifs ne seront prêts pour publication qu'à la fin de 2004.

Entre-temps, la Commission publiera, sur un site *Web* spécial, les copies originales des projets de textes codifiés dans la langue de travail appropriée afin de donner un aperçu de l'évolution des travaux et de mettre leurs résultats provisoires à la disposition du public.

- ***Abrogation de la législation caduque***

Le premier rapport sur la mise en œuvre de l'action-cadre a déjà mis en évidence les principales difficultés qui ralentissent le processus de suppression de la législation caduque de l'acquis communautaire, en particulier la nécessité de procéder à une analyse complexe, au cas par cas, des bases juridiques pour déterminer la procédure appropriée. Durant la phase II, très peu d'actes ont par conséquent été officiellement abrogés ou déclarés caducs. De plus, peu de services de la Commission ont participé activement à cette action.

Toutefois, au début de 2004, des lignes directrices détaillées ont été établies pour faciliter le travail des services de la Commission et le nombre total d'actes examinés en vue de faire l'objet d'une abrogation, d'une déclaration de caducité ou d'une correction administrative dans la base de données de référence interinstitutionnelle (CELEX) a augmenté considérablement, passant de 582 actes en février 2003 à environ 880. L'examen de 361 de ces actes est aujourd'hui sur le point d'être clôturé.

Des efforts importants ont été accomplis au cours de l'année écoulée pour examiner l'acquis communautaire dans la perspective de l'élargissement. Il est ressorti de cet exercice que quelques 40% du volume actuel de l'acquis n'entraient pas directement en ligne de compte pour une publication dans les nouvelles langues, car il s'agissait, par exemple, de décisions adressées uniquement à certains États membres ou d'actes caducs. Bien que ce pourcentage ne doive pas être considéré comme indicatif du volume de l'acquis caduc à abroger, cet examen motivé par l'élargissement a nettement amélioré la description de l'acquis et devrait maintenant faciliter la mise en œuvre de l'action visant à supprimer la législation caduque de manière plus officielle.

- *Codification*

En juin 2003, l'Office des publications officielles a achevé le vaste programme de consolidation de la totalité de l'acquis communautaire (dans onze langues) et le public peut accéder librement au résultat de ce programme par le biais d'EUR-Lex. La consolidation du droit dérivé, comme la codification, vise à réunir en un seul texte un acte juridique de base et tous les actes qui le modifient. Bien que les textes consolidés résultant de cet exercice ne fassent pas l'objet de procédures décisionnelles officielles et qu'ils n'aient dès lors aucun statut juridique, ils facilitent énormément l'accès à la législation et réduisent la quantité de textes.

L'Office continue de consolider en permanence le droit communautaire et, en particulier, de préparer les textes consolidés dans le format requis en vue de leur codification officielle ultérieure. La consolidation du droit dérivé dans les nouvelles langues débutera en septembre 2004, lorsque les traductions nécessaires seront disponibles, et se déroulera conformément aux priorités visant à assurer la réalisation du programme de codification dans les plus brefs délais.