

<p style="text-align: center;">PROJET D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR « MIEUX LEGIFERER »</p>

(suite à la réunion politique interinstitutionnelle du 3 juin 2003)

Vu les traités, et notamment l'Article 5 du TCE et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
Rappelant les Déclarations à l'Acte final de Maastricht, no. 18 sur les coûts estimés résultant des propositions de la Commission et no. 19 sur l'application du droit communautaire,

Rappelant les Accords interinstitutionnels du 25 octobre 1993 sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité, du 20 décembre 1994 sur la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs, du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire et du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques,

Ayant pris note des conclusions de la Présidence du Conseil européen réuni à Séville les 21 et 22 juin 2002 et à Bruxelles les 20 et 21 mars 2003 ;

Soulignant que le présent accord est conclu sans préjudice des résultats de la Conférence intergouvernementale qui se tiendra à la suite de la Convention sur l'avenir de l'Europe ;

Engagements et objectifs communs

1. Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne conviennent conjointement d'améliorer la qualité de la législation par une série d'initiatives et de procédures définies dans le présent accord interinstitutionnel.

2. Les institutions conviennent, dans l'exercice des pouvoirs et le respect des procédures prévus par le traité, en rappelant l'importance qu'elles attachent à la méthode communautaire, de respecter des principes généraux, tels que la légitimité démocratique, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, le principe de sécurité juridique, la promotion de la simplicité, de la clarté et de la cohérence dans la rédaction des textes législatifs, la plus grande transparence du processus législatif. Elles invitent les Etats membres à veiller à une transposition correcte et rapide et dans les délais prescrits du droit communautaire dans la législation nationale, conformément aux conclusions de la Présidence des Conseils européens de Stockholm, Barcelone et Séville.

Meilleure coordination du processus législatif

3. Les institutions conviennent de parvenir à une meilleure coordination générale de leur activité législative, fondement essentiel d'une meilleure législation pour l'Union européenne.

4. Les trois institutions conviennent de mieux coordonner leurs travaux préparatoires et législatifs dans le cadre de la procédure de codécision, et à en assurer une publicité appropriée.

Le Conseil informe en temps utile le Parlement européen du projet de programme stratégique pluriannuel qu'il recommande à l'adoption du Conseil européen. Les trois institutions se communiquent leurs calendriers législatifs annuels respectifs afin de convenir d'une programmation commune annuelle.

En particulier, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent d'établir, pour chaque proposition législative, un calendrier indicatif des différentes phases qui conduisent à l'adoption finale de cette proposition.

Dans la mesure où la programmation pluriannuelle comporte des incidences interinstitutionnelles, les trois institutions entament une coopération par les voies appropriées.

Le programme de travail annuel de la Commission contient, dans la mesure du possible, des indications sur le choix des instruments législatifs et la base juridique proposée pour chaque proposition.

5. Les trois institutions, dans un souci d'efficacité, assurent dans toute la mesure du possible une meilleure synchronisation du traitement des dossiers communs au niveau des organes préparatoires de chaque branche de l'autorité législative (commission parlementaire au sein du Parlement européen, groupe de travail et Comité des Représentants permanents au sein du Conseil).

6. Les trois Institutions s'informent mutuellement tout au long du processus législatif et de manière permanente sur leurs travaux. Cette information utilise des procédures appropriées, notamment au travers d'un dialogue des commissions et de la séance plénière du Parlement européen avec la Présidence du Conseil et la Commission.

7. La Commission rend compte chaque année de la situation de ses propositions législatives. [à intégrer ailleurs dans le texte]

8. La Commission européenne veille à ce que ses membres assistent, en règle générale, aux discussions des commissions parlementaires et aux débats en séance plénière concernant les projets de législation dont ils sont chargés.¹

Le Conseil convient de poursuivre la pratique consistant à entretenir des contacts intensifs avec le Parlement européen par le biais d'une participation régulière aux débats en séance plénière, dans la mesure du possible par les ministres concernés. Le Conseil s'efforce de participer également de manière régulière aux travaux des commissions parlementaires et aux autres réunions, de préférence au niveau ministériel ou à un niveau approprié.

¹ Le Parlement et la Commission indiquent que ce point est partiellement couvert par l'Accord cadre conclu en juillet 2000

9. La Commission tient compte des demandes de présentation de propositions législatives faites par le Parlement européen ou le Conseil, formulées respectivement sur la base de l'article 192 TCE ou de l'article 208 TCE. Elle fournit une réponse rapide et appropriée aux commissions parlementaires compétentes et aux organes préparatoires du Conseil.

Une plus grande transparence et accessibilité

10. Les trois Institutions confirment l'importance qu'elles attachent au renforcement de la transparence et de l'information des citoyens tout au long du déroulement de leurs travaux législatifs en tenant compte de leur règlement intérieur respectif. Elles assurent notamment la plus grande diffusion des débats publics au niveau politique par l'utilisation systématique des technologies nouvelles de communication, telles que, entre autres, la retransmission par satellite, et le vidéo streaming sur l'Internet. Les trois Institutions veillent également à élargir l'accessibilité du public à EUR-Lex.

11. Les trois institutions tiennent une conférence de presse commune afin d'annoncer l'issue positive du processus législatif pour les procédures de codécision, une fois que la proposition a été définitivement adoptée, que ce soit en première lecture, en seconde lecture ou après la conciliation.

Choix de l'instrument législatif et base juridique

12. La Commission explique et motive devant le PE et le Conseil les raisons du choix d'un instrument législatif, si possible dans le cadre de son programme de travail annuel ou des procédures régulières de dialogue et, en tout état de cause, dans les exposés des motifs de ses initiatives. Elle examine également toute demande de l'autorité législative à cet égard, et tient compte du résultat des consultations éventuelles auxquelles elle procède préalablement à la présentation de ses propositions.

Elle veille à ce que l'action à laquelle elle propose de recourir soit aussi simple que le permette la réalisation adéquate de l'objectif de la mesure et la nécessité d'une exécution efficace.

13. Les trois institutions rappellent la définition de la directive (art. 249 du TCE), ainsi que les dispositions pertinentes du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé par le traité d'Amsterdam aux TUE et TCE. Dans ses propositions de directives la Commission veille à respecter un équilibre adéquat entre les principes généraux et les dispositions détaillées, afin d'éviter un recours excessif aux mesures d'exécution communautaires.

14. La Commission justifie de façon claire et complète la base juridique prévue pour chaque proposition, en l'indiquant, si possible, déjà lors de l'examen de son programme législatif et de travail annuel. En cas de modification de la base juridique après la présentation de toute proposition de la Commission, le Parlement est dûment reconsulté par l'institution concernée dans le plein respect

de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

15. Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission indique dans tous les cas les dispositions juridiques existantes au niveau communautaire dans le domaine concerné. La Commission justifie aussi dans les exposés des motifs les mesures proposées au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission rend compte également du champ d'application et des résultats des consultations préalables et des analyses d'impact auxquelles elle a procédé.

Utilisation de modes de régulation alternatifs

16. Les trois Institutions rappellent que la Communauté ne légifère que dans la mesure nécessaire, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé par le traité d'Amsterdam aux TUE et TCE. Elles reconnaissent l'utilité de recourir, dans les cas appropriés, lorsque le traité n'impose pas spécifiquement le recours à un instrument juridique, à des mécanismes de régulation alternatifs.

17. La Commission veille à ce que le recours aux mécanismes de corégulation et d'autorégulation soit toujours conforme au droit communautaire et qu'il respecte des critères de transparence (publicité des accords notamment) et de représentativité des parties impliquées. Il doit en outre représenter une valeur ajoutée pour l'intérêt général. Ces mécanismes ne sont pas applicables si les droits fondamentaux ou des choix politiques importants sont en jeu ou dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres. Ils doivent assurer une régulation rapide et flexible qui n'affecte pas les principes de concurrence ni l'unicité du marché intérieur.

- **La corégulation**

18. On entend par corégulation un mécanisme qui consiste à ce qu'un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations européennes).

Il peut être fait recours à un tel mécanisme sur la base de critères définis dans l'acte législatif pour assurer l'adaptation de la législation aux problèmes et aux secteurs concernés, alléger le travail législatif en se concentrant sur les aspects essentiels, et profiter de l'expérience des parties concernées.

L'acte législatif doit respecter le principe de proportionnalité défini par le Traité. Les accords entre partenaires sociaux respectent les dispositions prévues aux articles 138 et 139 TCE. Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission explique à l'autorité législative compétente les raisons pour lesquelles elle propose de recourir à un tel mécanisme.

Dans le cadre défini par l'acte législatif de base les parties concernées par l'acte législatif peuvent conclure des accords volontaires pour en arrêter les modalités.

Les projets d'accords sont transmis par la Commission à l'autorité législative.

Conformément à ses responsabilités, la Commission examine la conformité de ces projets d'accords avec le droit communautaire (et notamment l'acte législatif de base).

L'acte législatif peut, notamment à la demande du Parlement européen ou du Conseil, au cas par cas et en fonction du sujet, prévoir un délai de deux mois après la notification qui leur sera faite du projet d'accord. Au cours de ce délai, chacune des institutions pourra, soit suggérer des modifications s'il est estimé que le projet d'accord ne répond pas aux objectifs définis par l'autorité législative, soit s'opposer à l'entrée en vigueur de celui-ci et, éventuellement, demander à la Commission de présenter une proposition d'acte législatif.

L'acte législatif qui sert de base à un mécanisme de corégulation indique l'étendue possible de la corégulation dans le domaine concerné. L'autorité législative compétente définit également dans l'acte juridique les mesures pertinentes pour le suivi de l'application, en cas de non-respect par une ou plusieurs parties impliquées, ou en cas d'échec de l'accord. Ces mesures peuvent entre autres consister, par exemple, à prévoir une information régulière de l'autorité législative par la Commission sur le suivi de l'application, ou une clause de révision selon laquelle la Commission fait rapport au terme d'un certain délai et propose, le cas échéant, une modification de l'acte législatif ou toute autre mesure législative appropriée.

- **L'autorégulation**

19. On entend par autorégulation la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen (codes de conduite, accords sectoriels...).

En règle générale, ces initiatives volontaires n'impliquent pas de prise de position de la part des Institutions, notamment lorsqu'elles interviennent dans des domaines non couverts par les Traités ou dans lesquels l'Union n'a pas encore légiféré. Dans le cadre de ses responsabilités, la Commission examine les pratiques d'autorégulation, afin de vérifier leur conformité avec les dispositions du Traité.

La Commission informe le Parlement et le Conseil des pratiques d'autorégulation qu'elle considère, d'une part, comme contribuant à la réalisation des objectifs du traité et compatibles avec ses dispositions et, d'autre part, satisfaisantes en matière de représentativité des parties concernées, de couverture sectorielle et géographique et de valeur ajoutée des engagements pris ; elle examine néanmoins la possibilité de faire une proposition d'acte législatif, notamment à la demande de l'autorité législative compétente ou en cas de non-respect de ces pratiques.

- **Mesures d'application (comitologie)**

20. Les trois institutions soulignent le rôle important joué par les mesures d'application dans la législation. Elles relèvent les discussions en cours au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe relatives à la fixation des modalités de l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées.

Le Parlement européen et le Conseil soulignent qu'ils ont entamé l'examen, dans le respect de leurs attributions respectives, de la proposition que la Commission leur

a soumise le 11 décembre 2002 visant à modifier la décision du Conseil 1999/469/CE du 28 juin 1999.

Amélioration de la qualité de la législation

21. Les trois institutions, chacune dans l'exercice de ses attributions respectives, veilleront à la qualité de la législation, c'est-à-dire à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité. Elles estiment qu'une amélioration du processus de consultation pré-législative et un recours plus fréquent aux analyses d'impact, tant ex-ante qu'ex-post, contribueront à cet objectif. Elles sont résolues à appliquer pleinement l'Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.

(a) Consultation pré-législative

22. Durant la période précédant la présentation de propositions législatives, la Commission procède en informant le Parlement et le Conseil à des consultations aussi complètes que possibles, dont les résultats sont rendus publics. Dans certains cas, si la Commission le juge opportun, elle peut soumettre un document de consultation pré-législative, à propos duquel le Parlement et le Conseil peuvent choisir de rendre un avis.

(b) Analyses d'impact

22bis. Conformément au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission tient dûment compte dans ses propositions législatives des conséquences financières ou administratives, notamment pour la Communauté et les Etats membres. En outre, les Institutions, chacune pour ce qui la concerne, tiennent compte de l'objectif d'assurer une application adéquate et efficace dans les Etats membres.

23. Les trois institutions conviennent de l'apport positif des analyses d'impact pour améliorer la qualité de la législation communautaire, en ce qui concerne tant son champ d'application que son contenu.

24. La Commission instituera un processus intégré d'analyse d'impact préalable pour les projets majeurs de législation, en associant en une seule évaluation les analyses d'impact portant, inter alia, sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Les résultats de ses analyses seront mis entièrement et librement à la disposition du Parlement européen, du Conseil et du public. Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission indiquera en quoi les analyses d'impact ont influencé sa proposition.

25. Lorsque la procédure de codécision s'applique, le Parlement européen et le Conseil pourront également, sur la base de critères et de procédures définis en commun, faire procéder à des analyses d'impact préalables à l'adoption d'un amendement substantiel, soit en première lecture, soit au stade de la conciliation. Dans les meilleurs délais après l'adoption du présent accord, les trois institutions procéderont à un bilan de leurs expériences respectives et examineront la

possibilité de définir une méthodologie commune.

(c) Cohérence des textes

26. Le Parlement européen et le Conseil prendront toutes dispositions propres à renforcer l'examen approfondi par leurs services respectifs de la formulation des textes adoptés en codécision, afin d'éviter toute inexactitude ou incohérence. Les institutions pourront, dans ce but, convenir d'un bref délai pour permettre cette vérification juridique avant l'adoption finale d'un acte.

Amélioration de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application

27. Les trois Institutions soulignent l'importance du respect par les Etats membres de l'art. 10 TCE, invitent les Etats membres à veiller à une transposition correcte et rapide dans les délais prescrits du droit communautaire dans la législation nationale et estiment qu'une telle transposition est indispensable à l'application cohérente et efficace de cette législation par les tribunaux, les administrations, les citoyens et les opérateurs économiques et sociaux.

28. Les institutions font en sorte que toutes les directives comportent un délai contraignant pour la transposition de leurs dispositions dans le droit national. Elles prévoient dans l'acte juridique un délai de transposition aussi court que possible ne dépassant pas, en règle générale, une période de deux ans. Les trois institutions souhaitent que les Etats membres redoublent d'efforts s'agissant de la transposition des directives, dans les délais qu'elles indiquent. A cet égard, le Parlement et le Conseil prennent note du fait que la Commission se propose de renforcer la coopération avec les Etats membres.

Elles rappellent que le traité confère à la Commission la possibilité d'initier une procédure d'infraction dans le cas où un Etat membre ne respecte pas le délai de transposition, et prennent note des engagements pris par la Commission en la matière.¹

29. La Commission publie des rapports annuels sur la mise en œuvre dans les différents États membres et groupes d'États membres, accompagnés de tableaux indiquant les taux de transposition. Ces rapports, qui porteront sur tous les actes législatifs nécessitant une transposition par les États membres, sont transmis au Parlement européen et au Conseil et rendus publics.

Le Conseil encourage les Etats membres à établir pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre les actes communautaires et les mesures de transposition, à les rendre public et invite ceux des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à désigner dans les meilleurs délais un coordinateur pour la transposition.

Simplification et réduction du volume de la législation

¹ Communication de la Commission sur l'amélioration du contrôle du droit communautaire, du 12 décembre 2002, pages 20 et 21.

30. Afin de faciliter l'application et la lisibilité de la législation communautaire, les institutions conviennent d'engager, d'une part, une mise à jour et une réduction de son volume et, d'autre part, une importante simplification de la législation existante. Elles se fondent à cette fin sur le programme pluriannuel de la Commission.

La mise à jour et la réduction du volume de la législation s'effectuent à travers l'abrogation des actes devenus obsolètes et la codification ou la refonte des autres actes.

La simplification législative vise à améliorer et adapter la législation en modifiant ou en remplaçant les actes et les dispositions trop lourdes et trop complexes aux fins de leur application. Cette action s'effectue via la refonte des actes existants ou via des propositions législatives nouvelles, tout en préservant le contenu des politiques communautaires. Dans ce cadre, la Commission sélectionne les domaines du droit actuel susceptibles d'être simplifiés, sur la base de critères définis après consultation de l'autorité législative.

31. Dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent accord, le Parlement européen et le Conseil, auxquels il reviendrait en tant que Législateur d'adopter au final les propositions d'actes simplifiés, devraient, quant à eux, modifier leurs méthodes de travail, en mettant en place, par exemple, des structures *ad hoc*, chargés spécifiquement de la simplification législative.

Mise en œuvre et révision de l'accord interinstitutionnel

32. La mise en œuvre du présent accord est suivie par le Groupe technique à haut niveau pour la coopération interinstitutionnelle.

33. Les Institutions prennent les mesures nécessaires pour mettre à disposition de leurs services compétents des moyens et ressources appropriés aux fins de la mise en œuvre adéquate du présent accord.