I

(Communications)

PARLEMENT EUROPÉEN

CONSEIL

COMMISSION

ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

«Mieux légiférer»

(2003/C 321/01)

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 5, et le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé audit traité,

vu le traité sur l'Union européenne,

rappelant les déclarations n° 18 relative aux coûts estimés résultant des propositions de la Commission et n° 19 relative à l'application du droit communautaire, annexées à l'acte final de Maastricht,

rappelant les accords interinstitutionnels du 25 octobre 1993 sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité [1], du 20 décembre 1994 sur la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs [2], du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire [3] et du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques [4],

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 suivant la Convention sur l'avenir de l'Europe,

ADOPTENT LE PRÉSENT ACCORD:

Engagements et objectifs communs

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

2. Dans l'exercice des pouvoirs et le respect des procédures prévus par les traités, et en rappelant l'importance qu'elles attachent à la méthode communautaire, les trois institutions conviennent de respecter des principes généraux, tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité et la proportionnalité ainsi que la sécurité juridique. Elles conviennent également de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction des textes législatifs, ainsi que la plus grande transparence du processus législatif.

Elles invitent les États 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 du Conseil européen lors de ses réunions de Stockholm, Barcelone et Séville.

Meilleure coordination du processus législatif

3. Les trois 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 d'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 leur calendrier législatif annuel respectif afin de convenir d'une programmation annuelle commune.

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.

---

[1] JO C 329 du 6.12.1993, p. 135.

[2] JO C 102 du 4.4.1996, p. 2.

[3] JO C 73 du 17.3.1999, p. 1.

[4] JO C 77 du 28.3.2002, p. 1.

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

Le programme législatif et de travail annuel de la Commission contient, dans la mesure du possible, des indications sur le choix des instruments législatifs et la base juridique envisagée 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 [1] de chaque branche de l'autorité législative [2].

6. Les trois institutions s'informent mutuellement de leurs travaux tout au long du processus législatif et de manière permanente. 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.

8. La Commission 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.

Le Conseil poursuivra 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.

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 ou de l'article 208 du traité CE. 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'accès 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 la procédure de codécision, dès qu'elles sont parvenues à un accord, que ce soit en première lecture, en deuxième lecture ou après la conciliation.

Choix de l'instrument législatif et base juridique

12. La Commission explique et motive devant le Parlement européen et le Conseil le choix d'un instrument législatif, si possible dans le cadre de son programme de travail annuel ou des procédures habituelles 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 permettent 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 (article 249 du traité CE), ainsi que les dispositions pertinentes du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. 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 cas de modification de la base juridique après la présentation de toute proposition de la Commission, le Parlement européen 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 de la portée 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. Elles reconnaissent l'utilité de recourir, dans les cas appropriés, lorsque le traité CE n'impose pas spécifiquement le recours à un instrument juridique, à des mécanismes de régulation alternatifs.

---

[1] Commission parlementaire au sein du Parlement européen, groupe de travail et Comité des représentants permanents au sein du Conseil.

[2] Aux fins du présent accord, l'expression «autorité législative» désigne les seuls Parlement européen et Conseil.

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 États 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 le mécanisme par lequel 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).

Un tel mécanisme peut être utilisé 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.

19. L'acte législatif doit respecter le principe de proportionnalité défini par le traité CE. Les accords entre partenaires sociaux respectent les dispositions prévues aux articles 138 et 139 du traité CE. 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.

20. 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 de base 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 d'un 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.

21. 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 dans ledit acte 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 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*

22. 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 (notamment codes de conduite ou 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 CE.

23. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des pratiques d'autorégulation qu'elle considère, d'une part, comme contribuant à la réalisation des objectifs du traité CE et compatibles avec ses dispositions et, d'autre part, comme 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 (procédure de comité)

24. Les trois institutions soulignent le rôle important joué par les mesures d'application dans la législation. Elles relèvent les résultats de la Convention sur l'avenir de l'Europe relatifs 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 a adoptée le 11 décembre 2002 visant à modifier la décision 1999/468/CE du Conseil [1].

[1] JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

Amélioration de la qualité de la législation

25. Les trois institutions, chacune dans l'exercice de ses attributions respectives, veilleront à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité. Elles estiment qu'une amélioration du processus de consultation prélégislative et un recours plus fréquent aux analyses d'impact, tant exante qu'expost, contribueront à cet objectif. Elles sont résolues à appliquer pleinement l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.

a) *Consultation prélégislative*

26. Durant la période précédant la présentation de propositions législatives, la Commission procède, en en informant le Parlement européen 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 prélégislative, à propos duquel le Parlement européen et le Conseil peuvent choisir de rendre un avis.

b) *Analyses d'impact*

27. Conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission tient dûment compte dans ses propositions législatives de leurs conséquences financières ou administratives, notamment pour l'Union et les États membres. En outre, les trois institutions, chacune pour ce qui la concerne, tiennent compte de l'objectif d'assurer une application adéquate et efficace dans les États membres.

28. 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.

29. La Commission poursuivra la mise en œuvre du processus intégré d'analyse d'impact préalable pour les projets législatifs majeurs, en associant en une seule évaluation les analyses d'impact portant, notamment, sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Les résultats de ces 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 celles-ci.

30. 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*

31. 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 et de l'application

32. Les trois institutions soulignent l'importance du respect par les États membres de l'article 10 du traité CE, invitent les États 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.

33. Les trois 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 les directives 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 États membres redoublent d'efforts s'agissant de la transposition des directives, dans les délais qu'elles indiquent. À cet égard, le Parlement européen et le Conseil prennent note du fait que la Commission se propose de renforcer la coopération avec les États membres.

Les trois institutions rappellent que le traité CE confère à la Commission la possibilité d'engager une procédure d'infraction dans le cas où un État membre ne respecte pas le délai de transposition; le Parlement européen et le Conseil prennent note des engagements pris par la Commission en la matière ([1]).

34. La Commission établit des rapports annuels sur la transposition des directives dans les différents États membres, accompagnés de tableaux indiquant les taux de transposition. Ces rapports sont transmis au Parlement européen et au Conseil et rendus publics.

Le Conseil encourage les États 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 directives et les mesures de transposition et à les rendre publics. Il invite ceux des États 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

35. Afin de faciliter l'application et d'améliorer la lisibilité de la législation communautaire, les trois 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.

([1]) Communication de la Commission du 12 décembre 2002 sur l'amélioration du contrôle du droit communautaire, COM(2002) 725 final, p. 20-21.

La mise à jour et la réduction du volume de la législation s'effectuent notamment à travers l'abrogation des actes qui ne sont plus appliqués 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 lourds 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.

36. Dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent accord, le Parlement européen et le Conseil, auxquels il reviendrait en tant qu'autorité législative 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*, chargées spécifiquement de la simplification législative.

Mise en œuvre et suivi de l'accord

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

38. Les trois 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.

Hecho en Estrasburgo, el dieciseis de diciembre de dos mil tres.

Udfærdiget i Strasbourg den sekstende december to tusind og tre.

Geschehen zu Straßburg am sechzehnten Dezember zweitausendunddrei.

Έγινε στις Στρασβούργο, στις δέκα έξι Δεκεμβρίου δύο χιλιάδες τρία.

Done at Strasbourg on the sixteenth day of December in the year two thousand and three.

Fait à Strasbourg, le seize décembre deux mille trois.

Fatto a Strasburgo, addi' sedici dicembre duemilatre.

Gedaan te Straatsburg, de zestiende december tweeduizenddrie.

Feito em Estrasburgo, em dezasseis de Dezembro de dois mil e três.

Tehty Strasbourgissa kuudentenatoista päivänä joulukuuta vuonna kaksituhattakolme.

Som skedde i Strasbourg den sextonde december tjugohundratre.

Pour le Parlement européen	*Pour le Conseil*	*Pour la Commission*
Le président	*Le président*	*Le président*
	p.o.	