

**Avis du Comité économique et social sur le thème «La simplification»**

(2002/C 48/28)

Le 27 février 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un d'avis sur le thème «La simplification».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a rendu son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 386ème session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 62 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

**1. Résumé et recommandations**

1.1. L'excès de réglementation applicable aux entreprises est avant tout un problème d'ordre national, mais celui-ci a également une dimension européenne à laquelle il faut s'attaquer. L'UE doit non seulement prendre la tête du processus de simplification, mais aussi exhorter les États membres à suivre son exemple. Même lorsque la législation émane du niveau européen, la surveillance du marché relève de la responsabilité des États membres et l'administration des États membres interprète les instruments législatifs européens à la lumière de leur propre culture administrative; elle leur donne une «touche» nationale.

1.2. La refonte complète du cadre réglementaire de l'Union européenne, associée à une rationalisation et une simplification de la législation existante, est une nécessité manifeste. Il convient de fixer des objectifs clairs et simples pour cette tâche, qui doit être accomplie aux niveaux européen, national et local, et doit être axée sur l'obtention de résultats réels; les déclarations de principe et les manifestations de bonnes intentions ne suffiront pas. Le Comité attend avec intérêt la publication du rapport que la Commission présentera au Conseil de Laeken.

1.2.1. Cette révision de la réglementation doit se concentrer non seulement sur l'avenir, mais aussi sur le droit existant et elle doit être orientée non seulement vers des simplifications et une amélioration des méthodes, mais aussi vers des réductions quantitatives.

1.3. Il convient que le principe régissant la révision du droit existant et la création de droit nouveau soit le même, à savoir que l'on doit abolir ou ne pas mettre en vigueur les dispositions de droits dont on ne peut pas démontrer clairement que leur maintien ou leur mise en vigueur servent l'intérêt public. Il convient, dans les cas où cela est nécessaire, de réécrire les dispositions de droit qu'il a été décidé de maintenir, afin de les rendre plus simples, moins ambiguës et plus transparentes.

1.4. Afin d'éviter l'apparition, dans le cadre réglementaire, de divergences nationales qui seraient causes de distorsions de concurrence dans le marché unique, il doit exister un degré élevé d'harmonie entre les instruments normatifs en vigueur

dans les différents États membres. Le seul moyen d'y parvenir est de faire en sorte qu'une part plus importante du droit prenne sa source au niveau européen et de veiller à ce qu'existe une plus grande uniformité en matière de transposition de ces dispositions en droit national, ainsi qu'en matière d'application desdites dispositions, ce qui est tout aussi important. La standardisation est un élément essentiel de la simplification. Il convient que l'environnement réglementaire contribue à la mise en place de conditions égales de fonctionnement pour les entreprises européennes. Dans l'état actuel de la situation, la transposition et l'application des directives dans les États membres sont causes d'un surcroît de complexité, de divergences et de retards. Il est évident que le succès du processus de simplification au niveau européen nécessite une approche parallèle dans les États membres.

1.5. Dans les cas où cela est possible, il convient de chercher des solutions de substitution à la réglementation avant de recourir à la création de nouvelles dispositions de droit. Cela pourrait prendre la forme de l'autorégulation, de la corégulation, ou encore de l'absence de réglementation. Dans les cas où les circonstances le permettent, il conviendrait d'envisager la possibilité de faire évoluer le régime des marchés qui sont actuellement réglementés vers un régime d'autorégulation ou de corégulation.

1.6. Il faut que les réglementations soient, entre autres, accessibles, appropriées et proportionnées. L'accessibilité de l'acquis existant laisse encore beaucoup à désirer. S'il est vrai que ces réglementations doivent être conçues de façon suffisamment souple pour pouvoir répondre à des situations en évolution rapide, il n'en reste pas moins qu'elles doivent être stables dans le temps afin de créer un climat de sécurité juridique.

1.7. Les législations-cadres sont, par leur nature même, plus souples et donnent aux entreprises une liberté plus grande à l'intérieur de limites prédéterminées, mais le risque existe de voir ces dispositions déplacer simplement le processus réglementaire vers un niveau inférieur et créer des divergences plus importantes entre les «climats» réglementaires de différents États membres. L'application du principe de subsidiarité comporte les mêmes dangers.

1.8. L'adoption finale de propositions de législation simplifiée du Conseil, présentées par la Commission, fait souvent l'objet de retards importants. Le Comité invite instamment le Conseil à coopérer plus efficacement au processus de simplification en adoptant les propositions de la Commission dans un délai plus court.

1.9. Le Comité présente les recommandations particulières qui suivent, en vue de l'amélioration du cadre réglementaire au niveau européen:

- Il convient d'instituer un organe de révision de la réglementation, chargé de surveiller le réexamen des textes normatifs existants et de définir les lignes directrices applicables à la création de nouveaux textes normatifs. Cet organe devrait également procéder à des évaluations après coup («ex post») des effets des textes normatifs. Cet organe devrait comprendre des représentants de la Commission, des organismes nationaux et des entreprises.
- Il convient de fixer des objectifs précis en matière de réduction effective du volume des textes normatifs, c'est-à-dire par exemple une réduction de 20 % en cinq ans du volume total de règlements et de directives.
- Toutes les réglementations nouvelles et toutes les réglementations existantes faisant l'objet d'un renouvellement devraient être applicables pour une durée déterminée, à l'issue de laquelle elles expireraient automatiquement, sauf en cas de renouvellement.
- Les PME, et en particulier les microentreprises, devraient bénéficier d'exemptions totales ou partielles de l'application de certaines réglementations. Ces exemptions pourraient avoir un caractère proportionnel, les exemptions les plus larges étant accordées aux microentreprises qui emploient moins de dix salariés.
- Il conviendrait de «dégraisser» l'acquis communautaire en définissant un «acquis essentiel» et en créant un début d'ordre et de rationalisation externes par l'adoption d'un processus de codification inspiré de l'exemple suédois.
- Il convient d'améliorer l'accessibilité de l'acquis en révisant le *Journal officiel* et en offrant une possibilité de consultation en ligne de l'acquis.
- Il convient de rechercher, dans tous les cas où cela est possible, des solutions de substitution à la réglementation.
- Il convient de soumettre toutes les propositions législatives à «l'épreuve de l'intérêt public».
- Il convient de tirer pleinement parti de l'avance acquise en matière de technologie de l'information et de communications afin de réduire les coûts de mise en conformité des réglementations.
- À l'avenir, les analyses d'impact réalisées par la Commission pour des propositions législatives devraient inclure un rapport relatif à l'examen d'autres possibilités, non législatives.

## 2. Introduction

2.1. Le présent avis fait suite à l'avis du Comité sur la «La simplification de la réglementation au sein du Marché unique (OMU)», qui a été adopté le 19 octobre 2000 <sup>(1)</sup>. Dans cet avis, le Comité soulignait l'urgence d'engager un processus de simplification de la réglementation au sein du marché unique, tout en améliorant la qualité de ses prescriptions, l'efficacité de sa transposition, les libertés et les responsabilités des acteurs de la société civile.

2.1.1. Le Comité demandait que le Conseil européen de Stockholm au printemps 2001 adopte à cette fin, sur proposition de la Commission, un plan pluriannuel 2001-2005 de simplification, avec des objectifs, des priorités, des méthodes, des budgets, des moyens de suivi et de contrôle. La mise en œuvre de ce plan devra être vérifiée chaque année, sur la base d'un rapport de la Commission, lors du Conseil européen de Printemps.

2.1.1.1. Le Comité proposait un certain nombre de mesures précises:

- l'adoption par les institutions de l'UE de codes de conduite destinés à contribuer à favoriser la simplification des règles, et non à les rendre plus compliquées;
- la Commission devra montrer l'exemple en diffusant dans ses propres services une culture de simplification;
- les États membres et leurs administrations devront adopter des codes de conduite et contribuer à la diffusion des meilleures pratiques;
- il conviendra de renforcer les analyses d'impact devant accompagner tout projet de texte normatif;
- la Commission devra réexaminer son choix concernant les outils de réglementation à employer;
- la Commission devra veiller à pouvoir être activement associée à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation annuelle du processus de simplification;
- la Commission devra consulter chaque année le Comité sur les questions essentielles méritant de faire l'objet de projets SLIM et de «test panels».

2.1.1.2. Afin d'apporter une contribution efficace au processus de simplification, le Comité a lui-même adopté un code de conduite. L'on trouvera un exemplaire de ce code à l'annexe 1.

<sup>(1)</sup> JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

2.2. Le mandat confié par le Conseil européen de Lisbonne soulignait également la nécessité d'agir au niveau national. L'immense majorité de ce qui constitue la charge législative pesant sur les entreprises prend sa source au niveau national et local; même dans les cas où le droit est créé au niveau européen, sa transposition en droit national, sa mise en œuvre et son application sont des fonctions qui appartiennent aux États membres. C'est pourquoi le succès de l'initiative de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire dépend de l'engagement actif de tous les intervenants, sur l'ensemble de la «chaîne» de création du droit; cela suppose une action coordonnée entre les institutions communautaires et les États membres.

2.2.1. Il faut prêter une attention rigoureuse à l'interaction entre les institutions de l'UE et les institutions nationales; il importe que l'UE soit en mesure de prévoir les effets que produiront de nouvelles réglementations dans divers systèmes nationaux. Il est possible que des réglementations nouvelles aient des répercussions massives au niveau national, si elles sont transposées en droit national avec un zèle excessif: c'est ce que l'on appelle en anglais l'effet «gold plating» (effet «dorage»). Cela est particulièrement vrai des réglementations qui fixent une «norme minimale», en laissant aux États membres la faculté d'imposer des obligations plus strictes, s'ils le souhaitent.

2.2.2. Il est naturel que l'on ait pour souci primordial d'éliminer les réglementations désuètes, mais pour que la simplification réglementaire puisse avoir des effets positifs sur les entreprises, il est essentiel d'intervenir sur les réglementations existantes et sur les procédures d'élaboration de textes nouveaux. La première de ces deux tâches est la plus considérable, mais en dernière analyse, c'est la seconde qui est la plus importante; il convient toutefois de prendre ces deux éléments en compte dès le départ, afin d'éviter que le processus ne s'enlise dans des discussions de principe d'ordre général.

2.2.3. Les procédures d'élaboration de réglementations nouvelles devraient porter aussi sur la mise en place de mécanismes d'évaluation après coup («ex post») des effets produits par un texte législatif dans la pratique.

2.3. Dans le cadre de l'effort de simplification, il faut utiliser pleinement les possibilités offertes par les progrès des technologies de l'information et par ceux des communications. Il convient en particulier que les textes des instruments législatifs de tous niveaux soient librement accessibles au public sur un site Internet ouvert à tous. Les ordinateurs peuvent, eux aussi, réduire la charge des tâches répétitives et faciliter ainsi le processus de conformité à la réglementation, mais il convient de ne pas utiliser l'existence des ordinateurs comme excuse pour imposer des tâches supplémentaires.

2.4. La question de la simplification de la législation concerne non seulement les entreprises, mais également l'ensemble de la société. Les partenaires sociaux, les consommateurs, les ONG ainsi que les autres éléments de la société civile

organisée subissent tous les conséquences négatives de la confusion et de l'incertitude causées par une législation manquant de clarté, de concision, de cohésion et de compatibilité. Lorsqu'une réglementation entraîne une augmentation des coûts pour les entreprises, cette dernière est invariablement répercutée sur le consommateur. En fin de compte, c'est l'individu qui souffre le plus de cet état des choses.

2.5. La simplification est également importante dans le contexte du Marché unique. Le manque d'harmonisation des instruments réglementaires est un obstacle majeur à l'achèvement du Marché unique et donne souvent lieu à des distorsions de concurrence. Même si le processus de reconnaissance mutuelle tend en quelque sorte à compenser cet inconvénient, il ne permet pas d'obtenir le degré de conformité requis par un véritable marché unique.

### 3. Progrès réalisés à ce jour

3.1. Le Comité a soutenu avec constance l'initiative SLIM (une législation plus simple pour le marché intérieur), qu'il a toujours considérée comme allant dans la bonne direction. Il estime toutefois que cela ne suffit pas à apporter de réelles améliorations.

3.2. L'initiative SLIM a été lancée par la Commission en mai 1996, mais il faut reconnaître qu'à ce jour, les progrès réalisés en la matière sont indiscutablement décevants. Dans son rapport intérimaire au Conseil européen de Stockholm intitulé «Améliorer et simplifier l'environnement réglementaire»<sup>(1)</sup>, la Commission adopte nombre des recommandations du Comité détaillées plus haut dans le cadre de ses propositions de mesures à prendre à l'avenir pour contribuer à atteindre l'objectif défini au Sommet de Lisbonne et consistant à faire de l'UE «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Depuis que cet objectif a été fixé, les résultats obtenus par rapport à la réalisation de cette ambition sont minces; d'autres priorités ont pris le dessus et l'élan acquis à la suite du Sommet de Lisbonne s'est largement épuisé.

3.2.1. En 1995, le rapport Molitor a présenté dix-huit recommandations générales, qui font l'objet de l'annexe 2. Voici un an, le Comité<sup>(2)</sup> a indiqué que «beaucoup de ces recommandations ont été largement «oubliées» depuis». La situation est pour l'essentiel restée inchangée.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 130 final, du 7.3.2001.

<sup>(2)</sup> JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

3.2.2. Comme le reconnaît la Commission, il est essentiel d'accomplir des progrès réels dans l'amélioration et la simplification de l'environnement réglementaire si l'on veut atteindre cet objectif. Dans son rapport au Conseil européen de Stockholm, la Commission fait observer que «les citoyens et les entreprises, en particulier les PME, ont besoin d'un environnement réglementaire clair, efficace et pratique sur un marché mondial en évolution rapide».

3.2.2.1. Le Comité est favorable à cette démarche. Il a attiré l'attention à de nombreuses reprises sur la nécessité, notamment, d'alléger la charge réglementaire pesant sur les petites et moyennes entreprises, et en particulier sur les microentreprises, qui constituent la principale source de croissance économique et de création d'emplois de toute société dynamique. Dans une enquête qui a été réalisée récemment au Royaume-Uni par «l'Institute of Directors» (institut des dirigeants d'entreprise), une majorité de microentreprises ont cité la charge réglementaire comme étant l'élément le plus dissuasif à la création d'une entreprise et le handicap le plus grave à son expansion.

3.2.2.2. Selon le Comité, pour que la mission de l'Union définie lors du sommet de Lisbonne puisse être accomplie, la réglementation doit respecter ses objectifs sociaux sans nuire aux échanges.

3.3. La Commission a défini comme suit les grands principes d'une stratégie réglementaire:

- ne légiférer que lorsque c'est indispensable;
- procéder à une large consultation et à une analyse d'impact avant une proposition;
- choisir l'instrument approprié;
- accélérer le processus législatif;
- veiller à une transposition rapide et exacte et à une application efficace;
- évaluer les effets des textes normatifs; et
- accélérer la simplification et la codification des textes existants.

3.3.1. Le Comité approuve vivement ces principes, mais il a le sentiment que les mécanismes qui existent pour les mettre en pratique sont défectueux. Comme l'indique la Commission, la stratégie envisagée devra être élaborée dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Les traités offrent des possibilités et, en même temps, imposent des contraintes. La Commission a l'intention de continuer à faire pleinement usage des instruments du traité et à jouer son rôle moteur, en ayant égard aux compétences dont elle dispose.

3.4. Pour la Commission, une action en vue d'améliorer et de simplifier l'environnement réglementaire n'est pas synonyme de «déréglementation»; son objectif est une meilleure réglementation, et non une déréglementation. Là encore, le Comité approuve ce principe, mais il voudrait faire observer qu'une amélioration de la réglementation supposera inévitablement la réduction du nombre de textes réglementaires existants sans toutefois compromettre aucun objectif nécessaire de cette réglementation, y compris ceux relatifs aux normes sociales et environnementales ou à la fourniture de services importants à tous les citoyens. Il n'est ni nécessaire, ni souhaitable que cela se réduise à une déréglementation; l'efficacité de la réglementation est fonction de sa qualité, et non de sa quantité; à de nombreux égards, la quantité est l'ennemie de la qualité. Il convient que les réglementations puissent se décrire par les qualificatifs suivants:

- accessibles;
- pertinentes;
- sans ambiguïté;
- impartiales;
- nécessaires;
- objectives;
- uniformes;
- simples;
- proportionnées;
- équitables;
- stables;
- transparentes.

Elles devraient également être compatibles entre elles, efficaces et rentables.

3.4.1. Trop souvent, les exigences d'une réglementation sont en conflit avec les dispositions d'une autre. C'est particulièrement vrai pour la législation subsidiaire introduite aux niveaux régional et local. Cela ne peut que réduire l'efficacité avec laquelle les objectifs de ces réglementations sont atteints. Les réglementations doivent avant tout être rentables; les bénéfices qui en découlent doivent être proportionnels aux coûts qu'elles entraînent, les coûts ne s'entendant pas uniquement en termes financiers.

3.5. Dans le contexte du marché unique, une réglementation efficace doit avoir pour objectifs la concurrence loyale et la non-discrimination. Il convient qu'elle protège les citoyens contre la fraude, les allégations mensongères et la mauvaise gestion; il convient qu'elle apporte aussi aux opérateurs du

marché des conditions égales de fonctionnement; par-delà ces critères, il faut qu'une réglementation soit souple et qu'elle évite tout interventionnisme inutile. Les cadres réglementaires doivent être suffisamment souples pour pouvoir s'adapter aux évolutions nouvelles et soutenir le rythme de technologies qui changent rapidement, mais en même temps, les cadres réglementaires doivent être stables et sans surprises.

3.5.1. En particulier, la réglementation ne doit pas entraver le développement du marché ni mettre les entreprises ou les citoyens européens dans une position défavorable les empêchant d'exploiter pleinement le potentiel du marché afin de créer des emplois et d'améliorer le niveau de vie.

3.5.2. Une réglementation efficace implique une part de déréglementation; la simplification ne consiste pas uniquement à remplacer les anciennes réglementations par des nouvelles. Il faut repenser entièrement le cadre réglementaire.

3.6. Il convient que les objectifs réglementaires soient clairement définis dans le droit communautaire ou dans le droit national. Ces objectifs doivent être conçus pour favoriser les intérêts des consommateurs au moyen d'une concurrence efficace et, dans les cas où cela se justifie, pour garantir un service universel.

3.7. Il est maintenant essentiel d'obtenir des résultats réels en matière de simplification réglementaire aux niveaux européen, national et local. L'activité déployée ne doit pas se limiter à des déclarations de principe. Un changement de culture et un nouvel environnement réglementaire sont nécessaires.

3.8. L'UE accordant actuellement la priorité à son élargissement, il est d'autant plus urgent de simplifier la structure réglementaire de l'Union.

#### 4. Solutions de substitution à la réglementation

4.1. La réglementation peut prendre l'une des trois formes suivantes:

- la réglementation par voie législative;
- la corégulation; et
- l'autorégulation.

4.2. Ces trois formes de réglementation peuvent coexister dans le même marché, et il y a probablement plus de sens à considérer la corégulation et l'autorégulation comme des démarches complémentaires de la réglementation par voie législative plutôt que comme des démarches concurrentes.

4.3. L'on en trouve un exemple évident dans la libéralisation des marchés qui étaient antérieurement dominés par un fournisseur en situation de monopole, lequel était ordinairement une entreprise publique. Dans les premiers stades de la

libéralisation, une importante réglementation et une importante surveillance de la part des pouvoirs publics sont souvent nécessaires. Dans une certaine mesure, cette réglementation est un substitut de la concurrence. L'un des principaux objectifs de cette réglementation devrait être de garantir une concurrence loyale et efficace sur le marché et, ce qui est plus important, de favoriser la concurrence, et également d'assurer à tous les citoyens la fourniture de services importants, par exemple ceux couverts par le concept de service universel dans le cadre des services d'intérêt général.

4.3.1. Lorsqu'une concurrence loyale et ouverte a été mise en place entre un certain nombre d'opérateurs commerciaux indépendants, le consommateur est protégé par la force des pressions concurrentielles contre des prix excessifs, contre la discrimination et contre les pratiques commerciales déloyales; les entreprises ne peuvent améliorer leur position sur le marché qu'en offrant de meilleurs services, une plus grande diversité de choix et des prix moins élevés. Dans ces conditions, il est possible de s'en remettre davantage aux règles générales de concurrence que contient le traité et le pouvoir réglementaire peut se retirer progressivement pour faire place aux forces du marché, la réglementation finissant par se limiter aux domaines où il n'est pas possible d'atteindre des objectifs politiques uniquement par le moyen de la concurrence. Cela peut déboucher sur l'usage de l'autorégulation ou de la corégulation.

4.3.2. L'autorégulation est une pratique volontaire, elle se fonde sur une coopération des parties intéressées, éventuellement assortie de règles communautaires qui peuvent encadrer les accords entre ces parties. La nouvelle économie se caractérise par des changements technologiques rapides, par la promptitude de l'évolution des marchés et par une mondialisation croissante. Dans cet environnement en mutation rapide, l'autorégulation peut-être un instrument puissant. La Commission préconise de façon constante l'autorégulation en tant que solution souple, efficace et économique susceptible de se substituer à la réglementation dans de nombreux domaines. Le Comité est en accord avec cette démarche, moyennant le respect de certaines conditions. L'autorégulation ne signifie pas l'auto-application du droit; elle doit être conforme au droit et s'appuyer sur lui; elle doit trouver son fondement dans une communauté d'intérêt entre les entreprises et le public; il doit être possible de la faire respecter, de la vérifier et de l'auditer; il faut aussi qu'elle soit efficace, et qu'elle s'accompagne de voies de recours clairement définies, en particulier au plan transfrontalier. L'autorégulation n'est pas une panacée (dans certains cas, une autorégulation à base nationale peut ajouter des entraves à la liberté de circulation des services et les règles imposées par des associations d'entreprises peuvent avoir une incidence négative sur les entreprises qui ne sont pas membres de l'association, en particulier les PME), mais dans des conditions correctes, elle peut être un instrument utile pour permettre d'éviter les lourdeurs de la législation.

4.3.3. La corégulation associe les caractéristiques des textes normatifs, et ce plus particulièrement du point de vue de la nature prévisible et contraignante de ces derniers, au régime plus souple de l'autorégulation. La corégulation suppose que l'on aille plus loin dans le sens d'une démarche coopérative par rapport à la gouvernance. Elle limite l'intervention des pouvoirs

publics à l'essentiel et laisse à l'entreprise le soin de décider, dans la mesure du possible, comment elle souhaite remplir ses obligations. Plus qu'une simple coexistence entre l'autorégulation et la réglementation, elle implique le partage des responsabilités entre partenaires publics et privés. L'on y a déjà eu recours dans divers domaines. À cet égard, il faut citer notamment:

- la «nouvelle approche», qui consiste à définir les exigences essentielles dans une directive-cadre, en laissant aux opérateurs du marché le soin de décider par eux-mêmes de la meilleure façon de remplir leurs obligations; la principale caractéristique de ces exigences essentielles est leur neutralité d'un point de vue technologique;
- la possibilité créée par le traité de Maastricht de recourir à des accords entre les partenaires sociaux (de leur propre initiative ou après consultation par la Commission) en tant que méthode susceptible de se substituer à la production normative dans les domaines qui concernent les conditions de travail et d'accès au travail.

4.3.3.1. Le défi que doit affronter la corégulation est celui qui consiste à définir, à maintenir et à préserver des objectifs politiques, tout en prévoyant une plus grande souplesse dans le cadre réglementaire. Pour ce faire, il faut en premier lieu mettre en évidence des domaines où la corégulation est susceptible d'être la plus efficace. En deuxième lieu, il faut des réponses globales; les solutions partielles ne fonctionnent pas. Enfin, il faut agir rapidement; les pressions de la mondialisation ne permettent pas d'adopter un calendrier «détendu».

4.3.3.2. Un colloque sur la corégulation dans le Marché unique tenu à Bruxelles le 3 mai 2001 sous les auspices de l'Observatoire du Marché unique du Comité, a conclu que des pratiques de corégulation se développent dans le marché unique selon des modalités qui demeurent très diversifiées. Dans certains domaines (normes, social), elles sont déjà bien conceptualisées, organisées et éprouvées au niveau européen. Dans d'autres (consommateurs, environnement, espace financier), elles sont davantage embryonnaires, ponctuelles et décentralisées, tout en ayant un fort potentiel de développement.

4.3.3.3. Elles présentent généralement l'avantage de simplifier les règles, désencombrer les circuits législatifs, accélérer l'adaptation au changement, tout en développant une coresponsabilité des acteurs économiques et de la société civile qui renforce les assises de la construction européenne. Pour réussir, elles nécessitent des espaces de liberté pour les milieux économiques et la société civile organisée, un partenariat avec les pouvoirs publics, des acteurs représentatifs, des procédures transparentes, une mise en œuvre efficace, un contrôle rigoureux de leurs effets et de leur suivi, y compris par les pouvoirs publics.

4.3.3.4. Des approches diversifiées de corégulation des milieux socio-économiques peuvent contribuer utilement à

mieux faire fonctionner le Marché unique, face au triple défi de son adaptation à l'approfondissement, à l'élargissement et à la globalisation.

4.4. Une autre solution susceptible de se substituer à la réglementation est l'absence de réglementation, et dans ce cas, c'est le marché qui assume la responsabilité. S'il est vrai que cette solution ne saurait convenir dans tous les cas, il convient toutefois de ne pas l'écartier entièrement. La première question qu'il faut se poser par rapport à toute proposition législative est la suivante: «pourquoi a-t-on besoin de législation?» Il s'agit là d'un problème que le Comité pourrait aborder dans ses avis concernant des propositions législatives. Cela devrait également s'appliquer à l'introduction de systèmes de corégulation et d'auto-régulation.

4.5. Tout cadre réglementaire, qu'il repose sur la loi, la corégulation ou l'autorégulation, ou sur une combinaison de ces trois éléments, aura toujours une incidence négative sur le commerce s'il n'est pas uniforme et uniformément appliqué. Rien n'est plus nuisible à l'activité économique qu'un climat d'incertitude législative.

## 5. Simplifier le droit existant

5.1. La simplification et l'actualisation systématique du droit existant devraient garantir que le droit en vigueur soit toujours adapté à ses objectifs. Pour ce faire, la Commission entend:

- évaluer rapidement le «feed-back» (retour d'information) qui indiquerait des situations de complexité excessive et non justifiée;
- fixer une programmation pluriannuelle, régulièrement mise à jour, des actions de simplification à effectuer, avec des échéances politiquement contraignantes à convenir entre les institutions;
- proposer un accord entre les institutions, en vue de fixer les principes de la simplification et de prendre un engagement politique pour l'accélération des travaux législatifs à cet effet;
- introduire systématiquement un «volet simplification» dans toute révision périodique des directives ou règlements en vigueur;
- renforcer et développer l'action déjà entreprise en matière de codification, de refonte et de consolidation, et décider la publication systématique et rapide des textes consolidés, à titre d'information, à chaque modification.

5.2. Le Comité approuve ces mesures dans leur principe, mais il craint qu'en elles-mêmes, elles ne soient pas suffisantes pour provoquer l'amélioration radicale de la situation existante, dont la nécessité est tellement évidente. L'acquis communautaire actuel représente plus de 80 000 pages comprenant près de 10 000 instruments juridiques de neuf types différents, et sa complexité est telle que seuls des juristes spécialement formés et possédant une expérience en la matière parviennent à trouver leur chemin dans ce labyrinthe. Non seulement cela impose une lourde charge aux entreprises des actuels États membres, mais cela crée aussi une situation presque insupportable pour les pays candidats, étant donné que dans de nombreux cas, le taux d'augmentation du volume de textes normatifs est plus important que le rythme auquel ils sont en mesure de transposer l'acquis existant.

5.3. Le Comité trouve matière à préoccupation dans le fait que si la révision du droit existant n'est déclenchée que par un «feed-back» (retour d'information) en provenance du marché, l'on puisse craindre que le processus ne soit aléatoire et inefficace. Ce qui est nécessaire, c'est une refonte en profondeur, et dans tous ses aspects, de l'ensemble du droit existant. Le principe directeur de cette révision devrait être que s'il n'est pas possible de justifier clairement et de façon probante le maintien en vigueur de chaque instrument législatif dans l'intérêt public, cet instrument devrait être aboli sans délai.

5.4. Toutefois, il ne suffit pas d'éliminer la réglementation devenue désuète. Même dans les cas où il est clair qu'un texte de droit demeure nécessaire, l'on ne saurait en conclure que ce texte doit prendre la forme du texte législatif actuel. Le droit communautaire évolue de façon disparate, le droit existant étant modifié dans un but d'adaptation à l'évolution des circonstances. Cela a abouti à une multitude de modifications apportées à certaines directives, et chaque fois que la situation connaît un changement, de nouvelles dispositions se trouvent plaquées sur une structure qui est déjà complexe. Il en résulte des instruments législatifs qui sont compliqués, déconcertants et parfois contradictoires. Dans de nombreux cas où les directives ne seront pas abolies, il faudra procéder à un remaniement fondamental du texte afin de ramener de la clarté, la cohérence et la concision dans la structure législative, tout en examinant avec soin les effets de ce remaniement sur les normes sociales et environnementales.

## 6. L'expérience suédoise

6.1. Dans toute entreprise de cette nature, il est instructif d'examiner les meilleures pratiques, et la Suède est l'un des États membres qui ont adopté une démarche systématique vis-à-vis du problème de la simplification législative.

6.2. L'examen du cadre réglementaire que possède la Suède est riche d'enseignements. Au sommet, se trouvent les lois, qui sont adoptées par le Parlement; leur nombre est actuellement légèrement supérieur à 1 000. Au niveau immédiatement inférieur, se trouvent les décrets, qui sont adoptés par le gouvernement: le nombre de décrets en vigueur est estimé à plus de 2 000. Au niveau inférieur aux décrets, se trouvent les

instruments réglementaires des administrations centrales, qui se répartissent en réglementations officielles et recommandations générales; les premières sont juridiquement contraignantes; les secondes ne le sont pas, mais l'importance qui leur est accordée dans la pratique, y compris par les tribunaux, est considérable. Globalement, les catégories qui viennent d'être évoquées regroupent 7 000 instruments réglementaires de première importance, lesquels représentent environ 40 000 pages de texte; 8 % de ce total sont liés à l'appartenance à l'UE. Le taux d'augmentation du volume des textes législatifs (nouveaux textes et textes modifiés) se situe de façon constante à environ 5 000 pages par an; cette augmentation est constituée à 80 % de modifications de la législation existante plutôt que de «nouvelles» réglementations. En d'autres termes, les hommes d'affaires et leurs conseillers doivent chaque année absorber 5 000 pages de nouvelles exigences législatives et «désapprendre» 4 000 pages de législation. Ces chiffres sont beaucoup plus élevés dans certains autres États membres.

6.2.1. Au niveau inférieur à ces instruments réglementaires de première importance, se trouvent encore trois catégories de textes réglementaires: les réglementations des collectivités régionales, les réglementations locales et les conventions collectives. Ces dernières sont négociées par les partenaires sociaux. Il convient de ne perdre de vue ni l'existence, ni l'importance de ces réglementations subsidiaires.

6.2.2. Il y a trois conclusions importantes à tirer des chiffres suédois:

- le taux d'augmentation du volume des textes législatifs (textes nouveaux et modifiés) au niveau gouvernemental se situe à environ 12,5 % par an;
- la part des textes législatifs que l'on peut attribuer à l'intervention de l'UE est relativement faible;
- plus l'on descend dans la hiérarchie normative, plus le volume de textes augmente.

6.2.2.1. Bien que ces chiffres concernent expressément la Suède, il est extrêmement probable que l'on puisse effectuer le même constat, moyennant des différences locales relativement mineures, dans les autres États membres. En particulier, il faut s'attendre à ce que le rapport entre les textes législatifs ayant leur origine au niveau de l'UE et le droit national soit globalement le même.

6.3. Vers la fin des années 80, la Suède a entrepris une rationalisation des ensembles de réglementations émanant des administrations. Des codes législatifs spéciaux, qui sont maintenant au nombre de 55, ont été élaborés au sein des administrations centrales pour permettre d'aboutir à un système bien ordonné et de rendre les textes réglementaires plus facilement accessibles au public et aux entreprises.

6.3.1. L'expérience suédoise a montré que les ambitions de simplification existant au niveau central, c'est-à-dire au niveau du gouvernement et du Parlement, restent largement stériles si les administrations elles-mêmes ne s'intéressent pas à la question. Un autre enseignement que l'on doit à ce processus a été qu'une initiative ayant un caractère centralisé dans son origine n'a que de maigres chances de succès si le pilotage de cette initiative ne se situe pas tout au sommet de la hiérarchie. Ce processus a démontré aussi qu'il est essentiel de fixer des objectifs précis.

6.4. L'adoption de législations-cadres est un phénomène qui a pris une importance croissante au cours des dernières années. S'il est vrai que cette méthode a fait la preuve d'avantages évidents par rapport à la législation excessivement détaillée des années antérieures, en particulier dans le contexte de la rapidité des progrès techniques, elle s'est aussi révélée avoir un inconvénient, qui est qu'elle a entraîné une prolifération d'instruments législatifs au niveau inférieur. Par exemple, la loi suédoise sur les produits alimentaires, qui est un texte aux dimensions modestes de 35 articles occupant exactement six pages, a donné lieu à plus de 100 textes administratifs d'application, qui représentent un total de plus de 1 800 pages.

6.5. La Suède a pris des mesures pour alléger la charge réglementaire pesant sur les PME en les exemptant, ou en les exemptant partiellement, de l'obligation de se conformer à certaines réglementations ou en atténuant le degré de conformité exigé. Des mesures du même ordre ont été adoptées aux États-Unis, où elles se sont révélées très efficaces en termes d'encouragement aux activités d'entreprise. Contrairement à ce que l'on croit communément, les États-Unis sont une société fortement réglementée, mais l'administration chargée des petites entreprises (SBA: «Small Business Administration») a pris des mesures visant à réduire la charge réglementaire, en particulier pour les microentreprises.

6.5.1. Il serait peut-être souhaitable de suivre plus largement cet exemple en Europe. De toute évidence, certaines réglementations ne sauraient souffrir d'exemptions, mais un grand nombre de dispositions réglementaires s'appliquent avec une sévérité disproportionnée aux microentreprises et exercent un effet dissuasif sur leur création; dans de tels cas, certains assouplissements pourraient se justifier, sans que cela doive porter atteinte aux principes sur lesquels reposent les textes considérés.

## 7. Le code de conduite du Comité économique et social

7.1. L'initiative du Comité relative au développement et à l'adoption d'un code de conduite a donné un nouvel élan à la promotion de la simplification. Afin de ne pas gâcher ce dynamisme, il est essentiel que le Comité attache davantage d'importance à la mise en œuvre de ce code.

7.2. L'un des éléments essentiels de son code de conduite était celui qui consistait à instituer une surveillance systématique de l'évaluation des incidences de chaque proposition législative, mais les avis rendus dans l'intervalle qui ont privilégié cette question sont peu nombreux.

7.3. Le Comité est convenu d'attirer l'attention des institutions de l'UE sur l'éventuelle nécessité de faire évoluer les réglementations de l'UE vers une démarche qui se fonderait sur des accords contractuels, sur l'autorégulation et la corégulation. À cette fin, l'Observatoire du Marché unique du Comité a organisé en mai 2001 un colloque auquel ont assisté des représentants de cinq directions générales de la Commission européenne et d'autres institutions européennes.

7.4. Le Comité s'est engagé à instaurer des dialogues avec les acteurs socioéconomiques européens, avec le Comité des régions et avec les Conseils économiques et sociaux des États membres afin de contribuer au succès du processus de simplification. Ces dialogues n'existent toujours pas sous une forme un tant soit peu structurée, mais l'Observatoire du Marché unique a l'intention d'entamer l'année prochaine une série de visites aux Conseils économiques et sociaux nationaux, aux cours desquelles la discussion portera sur la simplification. Des contacts préliminaires ont également été pris avec le Comité des régions.

7.5. Il était indiqué dans le code de conduite que tout en étant largement favorable aux initiatives de simplification de la Commission, le Comité présentait rarement de son propre chef des propositions de simplification et qu'il ne proposait pas non plus de solutions de substitution plus simples que la démarche proposée par la Commission. Il est regrettable de constater que cela est toujours le cas.

7.6. Il est clair que le Comité, aussi bien que la Commission, les autres institutions et les gouvernements des États membres doivent agir de façon plus positive en ce domaine.

## 8. Quelques problèmes relatifs à la réglementation

8.1. L'entreprise de simplification de la réglementation est un sujet aussi complexe que la nature du problème qu'elle veut traiter, et cela soulève un certain nombre de problèmes contradictoires.

8.2. La question des législations-cadres est caractéristique à cet égard. Il ne fait aucun doute qu'une législation détaillée et excessivement précise dans ses dispositions n'a pas sa place dans un marché en évolution rapide, où le rythme des changements technologiques menace de rendre les textes désuets presque avant même qu'ils n'entrent en vigueur. Cela entraîne la nécessité d'actualisations et de modifications constantes des instruments normatifs, ce qui crée un climat d'incertitude juridique et a fréquemment pour conséquence l'adoption de textes législatifs qui sont compliqués au point d'en être pratiquement incompréhensibles. Dans ce contexte, il convient, autant que possible, de rédiger les textes législatifs en termes généraux, ceux-ci se prêtant mieux à une adaptation aux évolutions nouvelles.

8.2.1. Toutefois, le principe sur lequel repose la notion de législation-cadre est que les entreprises devraient bénéficier d'un espace de liberté à l'intérieur des limites prescrites; il y a violation de ce principe si la législation-cadre adoptée au niveau européen fait l'objet d'interprétations divergentes dans les législations nationales ou si la législation-cadre de niveau national est complétée par des réglementations administratives ou locales. Les réglementations-cadres sont préférables si elles apportent la souplesse permettant de faire face à des changements rapides et si elles donnent aux entreprises une liberté d'action à l'intérieur de limites prédéterminées, mais elles peuvent être dommageables si elles ne font que déplacer la compétence réglementaire du niveau politique à un niveau inférieur.

8.3. Un autre aspect caractéristique est celui de la question de la subsidiarité. Il est largement admis que le principe de subsidiarité devrait constituer la base de tous les efforts de réglementation. En conséquence, l'UE ne doit adopter aucune réglementation concernant un domaine pouvant faire l'objet d'une réglementation nationale ou concernant un problème susceptible d'une autre solution que la solution réglementaire; de même, il convient qu'un État membre n'adopte pas de réglementation de portée nationale dans les domaines qui sont susceptibles d'être mieux gérés au niveau régional ou local.

8.3.1. Dans la pratique, l'application de ce principe soulève des difficultés considérables aussi bien pour les entreprises que pour les administrations des États membres. Dans les cas où le principe de subsidiarité oblige à adopter un texte législatif au niveau national, il en résulte fréquemment des différences non négligeables dans la façon dont se matérialise cette législation dans chaque État membre. Il en va de même, dans une mesure encore plus importante, des compétences réglementaires exercées au niveau local. Ainsi, le principe de subsidiarité peut avoir pour résultat que des entreprises se trouvent confrontées à des textes législatifs contradictoires applicables à la même matière dans différents États membres, voire à l'intérieur du même État membre. La subsidiarité va de pair avec la diversité.

8.3.2. Il est discutable que la nécessité d'uniformité à l'intérieur du marché unique doive aboutir au résultat suivant: l'application du principe de subsidiarité aurait pour conséquence l'adoption au niveau européen d'une proportion plus importante de textes législatifs que ce n'est le cas à l'heure actuelle. En outre, il conviendrait que ces textes législatifs soient rédigés dans des termes ne permettant pas de les modifier de façon substantielle lors du processus de transposition dans le droit national ou local. Après tout, il ne faut pas oublier que l'un des objectifs intrinsèques de la législation de l'UE est la simplification par l'harmonisation et l'unification de quinze ensembles de règles dans les États membres afin de permettre au Marché unique de fonctionner efficacement.

8.4. Un autre problème pertinent à cet égard est celui de l'application du droit. Même dans les domaines relativement peu nombreux où il existe une concordance des textes de droit entre différents États membres, l'on constate fréquemment de larges divergences en ce qui concerne le niveau d'application du droit. Une fois encore, cela crée des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché unique.

8.5. L'un des éléments essentiels qui caractérisent une législation efficace est l'accessibilité. Il faut que les entreprises et les autres justiciables sachent quelle est leur situation par rapport au droit et ils doivent pouvoir avoir accès au droit applicable sans difficultés ni frais excessifs. Il est fâcheux que «l'acquis» soit non seulement d'une compréhension difficile, mais aussi relativement inaccessible. L'on pourrait s'attaquer au premier problème en mettant en évidence un «acquis essentiel» qui serait constitué des éléments fondamentaux des 1 200 directives et règlements adoptés par le Conseil et des 2 500 directives et règlements dérivés adoptés par la Commission (ces chiffres sont approximatifs). Il serait également bénéfique de mettre en train un processus de codification

de même nature que celui qui a été réalisé en Suède. Le deuxième problème nécessiterait une révision du *Journal officiel des Communautés européennes*, étant donné que l'actuel système de publication paraît inutilement compliqué et difficile à dominer. Ce travail devrait être complété par une mise à disposition de l'ensemble de «l'acquis» sur un site Internet dédié, où seraient mises en évidence les modifications du droit à mesure qu'elles interviennent.

8.6. Le principe de proportionnalité est, lui aussi, d'une importance fondamentale. En matière réglementaire, ce principe exige que l'on n'impose pas aux entreprises de charges plus importantes que ce qui se justifie authentiquement en fonction de l'intérêt public. C'est pourquoi il conviendrait de tout poser en condition préalable essentielle à l'adoption de tout texte législatif de niveau européen, national ou local, l'obligation pour les auteurs des propositions législatives de démontrer clairement que les textes concernés sont nécessaires du point de vue de l'intérêt public. Il conviendrait d'appliquer le même critère à la révision des textes de droit existants.

8.6.1. Il importe que les réglementations soient pertinentes et sans ambiguïté. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas au niveau européen, et cela tend à l'être encore moins aux niveaux inférieurs de la hiérarchie législative. Les réglementations jugées nécessaires dans des cas spécifiques sont souvent ajoutées après coup à des réglementations existantes qui n'étaient initialement pas conçues à cette fin. Cela donne lieu à des situations dans lesquelles personne ne sait, pas même les experts, si un cas donné est régi par une partie d'une réglementation, une autre partie de cette même réglementation, par une autre réglementation ou n'est tout simplement pas prévu dans la législation. Un tel manque de clarté n'est dans l'intérêt d'aucune des parties concernées, qu'il s'agisse des entreprises, du public, des administrations nationales ou des institutions européennes.

8.7. Le Comité est d'avis qu'il existe une urgente nécessité de révision du droit existant et de fixation de lignes directrices applicables à la création de droit nouveau. La question se pose de savoir comment et par qui devrait être effectuée cette révision. En Suède, l'expérience a montré que l'on obtient les meilleurs résultats lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- les administrations concernées sont associées au processus;
- la responsabilité de la réalisation du processus se trouve au sommet même de la hiérarchie politique;
- il existe un dialogue actif entre les administrations et les marchés; et
- l'on a fixé des objectifs précis.

Toutefois, il n'est peut-être pas réaliste d'attendre de fonctionnaires qu'ils soient au premier chef les chevilles ouvrières de la réduction et de la rationalisation des dispositions normatives; il est essentiel de les associer à ce processus, mais l'impulsion doit venir d'une autre source, et celle-ci ne peut être que politique, mais le temps dont disposent les responsables politiques fait l'objet de nombreuses autres sollicitations et les autres tâches auxquelles ils doivent se consacrer sont nombreuses.

8.7.1. Dans son avis précédent sur le sujet <sup>(1)</sup>, le Comité a souligné la nécessité de renforcer l'indépendance et la qualité des analyses d'impact, en s'assurant que des moyens adéquats y ont été consacrés, que le droit d'initiative a pu être utilisé, avec de bonnes méthodologies et une consultation effective des milieux socioprofessionnels directement concernés. Une bonne pratique serait selon lui de confier ces analyses à un organisme externe à la Commission, présentant les qualifications et les critères d'indépendance requis.

8.7.2. De l'avis du Comité, cet organisme devrait se présenter sous la forme d'un organe permanent au niveau européen, qui pourrait aussi être chargé de surveiller la simplification du processus de révision. Afin d'assurer l'existence d'un dialogue actif entre les administrations et les marchés, il conviendra que l'organe de révision comprenne des représentants des entreprises, en plus des représentants de la Commission, des agences et des autres acteurs socio-économiques. Il y a là une faiblesse du processus actuel. L'UE a veillé méticuleusement à prévoir la représentation de toutes les administrations nationales au sein des organes de rédaction, mais ceux qui font entendre la voix des marchés sont très loin d'être aussi bien représentés. Les entreprises sont les «consommateurs» du droit, et il est aussi essentiel pour elles que pour les administrations nationales de bénéficier d'une représentation directe au sein de l'organe de révision. Ce sont elles qui, après tout, sont les mieux placées pour évaluer les conséquences de dispositions législatives par rapport à leurs activités. Dans l'idéal, il conviendrait d'instituer un homologue de cet organe au niveau national et de le charger de remplir la même fonction pour ce qui concerne la masse beaucoup plus importante de droit national. De toute évidence, il serait souhaitable qu'existe un contact étroit entre l'organe européen et ses homologues nationaux. Les organes nationaux pourraient en outre vérifier la compatibilité des lois nationales avec la législation de l'UE.

8.7.3. En outre, cet organe pourrait assumer les fonctions suivantes, ou certaines d'entre elles:

- identifier la législation existante à inclure dans l'initiative SLIM;
- définir des lignes directrices relatives à l'introduction d'une nouvelle législation;

- fixer des objectifs de réduction de la législation;
- codifier l'acquis communautaire;
- procéder à des analyses d'impact;
- surveiller le marché;
- procéder à des évaluations ex-post des effets des instruments législatifs en vigueur;
- assumer les tâches du panel européen des entreprises;
- suivre les progrès de la task-force «Simplification de l'environnement des entreprises»; et
- coordonner les diverses initiatives existantes en matière de simplification (SLIM, BEST, panel d'entreprises, analyse d'impact).

8.8. Une mesure qui faciliterait considérablement le travail de cet organe et contribuerait de façon primordiale à la simplification de la structure réglementaire pour le long terme consisterait à prévoir que toutes les nouvelles réglementations (ainsi que les réglementations existantes que l'on déciderait de maintenir suite au processus de révision) ont une durée d'application déterminée, au terme de laquelle elles expirent automatiquement, sauf en cas de renouvellement (c'est ce que l'on appelle en anglais la législation «coucher de soleil», c'est-à-dire: à durée de vie limitée). Cela permettrait de faire en sorte que ces réglementations soient soumises à révision de façon systématique et que les motifs justifiant leur maintien fassent l'objet d'un examen visant à déterminer si les motivations de leur existence restent valables. Il n'est pas nécessaire que la durée de validité de tous les instruments normatifs soit la même; certains pourraient, par exemple, être créés pour une durée de sept ans, tandis que d'autres pourraient, de par leur nature même, être prévus pour une plus courte durée. Un processus similaire devrait être lancé au niveau national.

8.9. Le processus de simplification doit être fortement accéléré afin de faciliter l'élargissement de l'Union. La complexité excessive d'une grande partie de la législation européenne fait peser une charge inutile sur les pays candidats qui essaient de transposer l'acquis. En outre, s'il n'est pas remédié à cette situation avant leur adhésion, leurs entreprises, et en particulier leurs PME, devront supporter les mêmes frais supplémentaires et inutiles que leurs homologues des États membres. Ces coûts seront plus difficiles à assumer par les entreprises des pays candidats que par celles des États membres, étant donné que les premières exercent leur activité dans des économies moins développées.

8.10. La complexité de la législation existante pose également des problèmes en ce qui concerne l'État de droit. L'ignorance de la loi n'est pas une excuse et de nombreuses petites entreprises risquent d'être obligées d'enfreindre la loi car il leur est impossible de déterminer la nature et la portée

(1) JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

de leurs obligations légales. En raison de la complexité de la législation, l'interprétation des questions les plus obscures est réservée à quelques juristes hautement spécialisés qui, en raison de leur rareté et de leur expertise, demandent des honoraires exorbitants; leurs services ne sont par conséquent accessibles qu'aux plus grandes organisations.

8.11. La législation fait l'objet d'une vase hiérarchie se présentant comme suit:

Niveau européen	Règlements du Conseil Directives du Conseil Règlements de la Commission Directives de la Commission
Niveau national	Transposition de la législation de l'UE Lois nationales Décrets gouvernementaux
Agences du pouvoir central	Règlements officiels Recommandations générales
Législation subsidiaire	Règlements du gouvernement régional Règlements du gouvernement municipal Règlements adoptés par la communauté Lois et arrêtés municipaux Règlements des agences du pouvoir local

Il existe en outre des réglementations émanant d'organes internationaux tels que l'OMC et l'OIT ainsi que d'accords internationaux, bilatéraux et multilatéraux.

8.11.1. Dans de nombreux États membres, si pas tous, plus on descend dans la hiérarchie réglementaire, plus le volume de la réglementation augmente. En outre, l'application des pouvoirs réglementaires est souvent plus stricte et moins cohérente à ces niveaux inférieurs. Par conséquent, le poids de la législation pèse plus lourd sur les entreprises, en particulier les PME, aux niveaux municipal, local et régional. Cette situation est exacerbée par les différences de coutumes et de pratiques commerciales entre les États membres, qui, bien que n'ayant pas force de loi, sont souvent appliquées arbitrairement en de nombreux endroits.

8.11.2. Il convient d'envisager les incidences des réglementations subsidiaires non seulement en termes de charge financière et administrative pour les entreprises, mais aussi du point de vue de la légitimité démocratique. Les réglementations subsidiaires ne reposent souvent sur aucune base juridique

réelle. Le fait que les parlements et les gouvernements permettent à des administrations anonymes d'exercer des compétences réglementaires porte atteinte au caractère légitime et acceptable du processus réglementaire. Le processus de production de la réglementation subsidiaire manque également souvent de transparence.

8.12. L'une des raisons de la complexité de la législation européenne sont les amendements substantiels et parfois contradictoires apportés aux propositions législatives au sein du Conseil et du Parlement européen, dans le but d'obtenir un consensus. Bien que n'ayant aucune solution à proposer, le Comité attire l'attention sur le lien entre consensus et complexité. En outre, les évaluations d'impact effectuées sur la base des propositions de la Commission ne correspondent pas nécessairement à la législation qui en résulte, car celle-ci peut différer fortement de la proposition initiale.

## 9. Le rôle du Comité économique et social

9.1. Dans son précédent avis <sup>(1)</sup>, le Comité reconnaissait le rôle important qu'il est appelé à jouer dans le cadre d'une nouvelle politique européenne de simplification en sa qualité de seule assemblée représentant l'ensemble des «utilisateurs» de la réglementation; il demandait à la Commission de lui permettre d'exercer ce rôle de façon plus efficace:

- en le consultant en amont chaque fois que ceci apparaîtra possible, pour éviter que sa valeur ajoutée consultative dans le domaine de la simplification ne soit lourdement pénalisée;
- en particulier, en le consultant chaque année, à l'occasion de la présentation par la Commission au Comité du programme annuel indicatif des saisines qui lui seront adressées, sur la préparation du rapport au Conseil européen de Printemps sur l'évolution du processus de simplification;
- en l'associant directement aux réflexions pour améliorer et renforcer l'analyse d'impact.

9.1.1. Le Comité réitère ces demandes.

9.1.1.1. Pour sa part, le Comité s'engage à mettre en œuvre plus activement les dispositions de son code de conduite.

<sup>(1)</sup> JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

## 10. Conclusion

10.1. Cet avis présente peu d'idées nouvelles. Le processus de simplification ne requiert pas d'idées nouvelles, mais une mise en œuvre effective des idées déjà exposées par le Comité lui-même, la Commission, le Conseil européen de Lisbonne, le

rapport Molitor et de nombreux autres organes concernés. Bien que la Commission reconnaisse qu'il est souvent simple de compliquer les choses et compliqué de les simplifier, le Comité fait remarquer qu'il ne sert à rien de parler d'engagements si nous ne sommes pas prêts à les appliquer et qu'il est vain de définir de nouveaux engagements alors que nous n'avons pas tenu les précédents.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

Göke FRERICHS

---

### **Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers en euro»**

(2002/C 48/29)

Le 25 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 novembre 2001 (rapporteur: M. Burani).

Lors de sa 386<sup>e</sup> session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté par 38 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions, l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. La proposition de règlement vise à «faire baisser les frais bancaires facturés pour les paiements transfrontaliers en euro afin de les ramener au niveau des tarifs pratiqués au plan national ... et permettra enfin aux consommateurs européens de participer activement au marché intérieur en les mettant en mesure de profiter d'un plus grand choix et d'une plus grande transparence des prix».

1.2. Cette initiative de la Commission représente l'aboutissement d'un dialogue instauré voilà plus de dix ans de cela entre la Commission, les banques et les consommateurs: tandis que pour leur part, la Commission et les consommateurs jugeaient — et jugent — inacceptable le niveau des coûts des

paiements transfrontaliers, les banques avançaient quant à elles des arguments économiques, techniques et organisationnels pour justifier les différences de prix entre opérations domestiques et internationales. Bien qu'il ait adopté différentes sortes de mesures (voir ci-après, paragraphes 2.9 à 2.14), le secteur bancaire n'a pas su — ou pas pu — répondre pleinement aux attentes. La proposition de règlement adoptée par la Commission vise à apporter une réponse définitive à ce problème.

1.3. Le Comité souscrit à l'objectif du document à l'examen: les frais du transfert de montants exprimés dans la monnaie unique des pays de l'Union européenne devraient en effet être ramenés à des niveaux compatibles avec le concept d'un marché intérieur sans frontières.