

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ DES RÉGIONS

82<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3 ET 4 DÉCEMBRE 2009

**Avis du Comité des régions: sur le «Paquet “Mieux légiférer” 2007-2008»**

(2010/C 141/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- insiste sur le fait que les collectivités locales et régionales détiennent des compétences exclusives et partagées lorsqu'il s'agit de fournir des services publics et de contribuer au développement économique et social de leurs communautés; au nom du bon fonctionnement de la vie démocratique de l'UE, il est donc indispensable qu'elles participent dès le début à l'élaboration de la législation européenne ainsi qu'à sa mise en œuvre;
- reconnaît que des avancées ont été réalisées dans ce domaine et se félicite de l'engagement dont la Commission européenne a fait preuve dans cette mission, engagement grâce auquel des résultats tangibles ont pu être obtenus; considère néanmoins que des améliorations supplémentaires sont possibles et nécessaires;
- estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que le recours aux analyses d'impact, sont des aspects clés dans la promotion de l'émergence d'un modèle de gouvernance à plusieurs niveaux dans l'UE et seront très profitables au développement économique des régions et de la cohésion territoriale de l'Union européenne dans son ensemble. Il est rappelé que le traité prévoit que les décisions soient prises au niveau le plus proche des citoyens, qui n'est pas toujours celui de l'administration centrale. Le principe de subsidiarité devrait donc être considéré comme le fondement d'une plus forte réactivité de tous les niveaux de gouvernance aux besoins des citoyens et d'une plus grande efficacité du processus de prise de décisions;
- estime que les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, dans le domaine des marchés publics, par exemple, peuvent avoir de lourdes conséquences sur les collectivités locales et régionales, d'une manière qui pourrait ne pas avoir été prévue dans la législation d'origine;
- enfin, se déclare préoccupé, de même, par la tendance persistante des États membres à complexifier les actes législatifs communautaires et à leur ajouter des dispositions superflues au moment de leur transposition dans la législation nationale (pratique du «goldplating»).

**Rapporteur:** Lord Graham TOPE (UK/ADLE), membre du conseil de l'arrondissement londonien de Sutton

#### Textes de référence

Document de travail de la Commission — Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire

COM(2008) 33 final

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Deuxième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne

COM(2008) 32 final

Rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité — (15<sup>e</sup> rapport «Mieux légiférer», 2007)

COM(2008) 586 final

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne

COM(2009) 15 final

Document de travail de la Commission — Troisième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire

COM(2009) 17 final

## I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

1. continue à coopérer avec la Commission européenne et les autres institutions de l'UE pour réussir à mettre en place une meilleure législation dans l'Union européenne, à tous les niveaux, véritablement dans l'esprit de la gouvernance à plusieurs niveaux;

2. reconnaît que des avancées ont été réalisées dans ce domaine et se félicite de l'engagement dont la Commission européenne a fait preuve dans cette mission, engagement grâce auquel des résultats tangibles ont pu être obtenus; considère néanmoins que des améliorations supplémentaires sont possibles et nécessaires;

3. souligne la précieuse contribution apportée, au nom du CdR, par M<sup>me</sup> Majj-Weggen en tant que membre observateur du «groupe de haut niveau sur la réduction des charges administratives»; dans ce contexte, le CdR a rappelé que les collectivités locales et régionales ainsi que lui-même sont les mieux placés pour contribuer à l'amélioration du processus législatif européen, notamment en raison du grand nombre de normes communautaires mises en œuvre aux échelons local et régional et de leur impact sur la vie quotidienne des citoyens;

4. salue la plus grande ouverture pratiquée par la Commission dans le cadre de l'élaboration de nouvelles propositions et les consultations qu'elle a menées au-delà des institutions européennes avec les parties intéressées, et notamment les associations représentatives des collectivités territoriales, ainsi que sa mise en œuvre enthousiaste du «dialogue structuré» par l'intermédiaire du Comité des régions. Il est important que divers mécanismes de consultation soient disponibles afin que l'élaboration des politiques communautaires s'appuie sur des informations provenant d'une part importante et représentative de

l'opinion européenne, car une telle approche débouchera sur une prise de décision plus équilibrée et une mise en œuvre plus efficace, en particulier dans les cas où les autorités locales et régionales sont chargées de faire respecter et d'appliquer la réglementation communautaire;

5. insiste sur le fait que les collectivités locales et régionales détiennent des compétences exclusives et partagées lorsqu'il s'agit de fournir des services publics et de contribuer au développement économique et social de leurs communautés; au nom du bon fonctionnement de la vie démocratique de l'UE, il est donc indispensable qu'elles participent dès le début à l'élaboration de la législation européenne ainsi qu'à sa mise en œuvre;

6. estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que le recours aux analyses d'impact, sont des aspects clés dans la promotion de l'émergence d'un modèle de gouvernance à plusieurs niveaux dans l'UE et seront très profitables au développement économique des régions et de la cohésion territoriale de l'Union européenne dans son ensemble. Il est rappelé que le traité prévoit que les décisions soient prises au niveau le plus proche des citoyens, qui n'est pas toujours celui de l'administration centrale. Le principe de subsidiarité devrait donc être considéré comme le fondement d'une plus forte réactivité de tous les niveaux de gouvernance aux besoins des citoyens et d'une plus grande efficacité du processus de prise de décisions;

7. réitère son engagement en matière de sensibilisation au principe de subsidiarité. À cet égard, le réseau de monitoring de la subsidiarité représente un instrument utile, non seulement en raison de l'engagement démontré par les partenaires à l'égard du monitoring de la subsidiarité, mais également compte tenu

de sa capacité potentielle à servir de laboratoire pour l'échange des meilleures pratiques dans l'application du principe de subsidiarité et de la gouvernance à plusieurs niveaux;

8. accueille favorablement les efforts consentis par la Commission européenne pour respecter le principe de proportionnalité dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs et réglementaires, en contribuant à abroger de nombreux actes législatifs par l'élaboration d'un grand nombre de propositions de consolidation formelle. Observe que 48 propositions de simplification ont été définitivement approuvées par les colégislateurs. Il importe à cet égard d'observer que la question n'est pas seulement le nombre de propositions de simplification, mais aussi la réduction effective des charges administratives dans la pratique;

9. estime qu'en testant la nécessité d'intervenir au niveau européen et en examinant les incidences éventuelles de toute une série d'options de politique, les analyses d'impact devraient contribuer à améliorer et à simplifier l'environnement réglementaire. Procéder à une évaluation ex ante efficace et durable de la nouvelle législation européenne est non seulement important pour parvenir à une réduction nette, mais aussi essentiel pour maintenir la charge administrative à un faible niveau. Le CdR est toutefois préoccupé par le fait que des modifications et des amendements apportés ultérieurement aux propositions législatives par le Parlement européen et le Conseil sont susceptibles d'avoir une profonde incidence sur les autorités locales et régionales, impact qui pourrait ne pas être escompté dans toute sa mesure par les décideurs;

10. estime que les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, dans le domaine des marchés publics, par exemple, peuvent avoir de lourdes conséquences sur les collectivités locales et régionales, d'une manière qui pourrait ne pas avoir été prévue dans la législation d'origine;

11. considère que si l'UE doit faire preuve de plus de transparence et se montrer plus réactive vis-à-vis des préoccupations des citoyens, il est essentiel d'élaborer la législation communautaire de manière à ce que qu'elle soit comprise par ceux à qui elle est destinée. Le Comité encourage dès lors la Commission européenne à produire des textes présentant plus de clarté et de cohérence et dépourvus d'ambiguïtés, afin de garantir leur application efficace et uniforme dans l'ensemble des États membres. Cette nécessité est d'autant plus pressante que, dans leur version définitive, les textes qui sont adoptés sont souvent le fruit de compromis qu'il n'est pas toujours simple de transposer dans les législations nationales;

12. reconnaît également à cet égard que la plupart des collectivités locales et régionales et leurs citoyens ne seront pas confrontés au droit communautaire mais à sa transposition en législation nationale. Il apparaît dès lors nécessaire, à tous les niveaux de gouvernance, de simplifier, de rendre cohérentes et d'expliquer la réglementation et les politiques nouvelles;

13. se déclare préoccupé, de même, par la tendance persistante des États membres à complexifier les actes législatifs communautaires et à leur ajouter des dispositions superflues au moment de leur transposition dans la législation nationale (pratique du «goldplating»);

14. enfin, s'il est compréhensible que l'accent soit tout particulièrement placé sur l'analyse d'impact ex ante, les évaluations ex post comparant le résultat escompté à la réalité ne doivent pas être négligées dans le cadre du vaste effort consenti pour

mieux légiférer; la majeure partie des nouvelles propositions vise à modifier ou à compléter l'acquis communautaire existant. Dans le cadre d'un processus permanent de nécessaire mise à jour de la réglementation, il est primordial de prendre en considération l'expérience précieuse acquise par les collectivités territoriales lors de l'application de la réglementation communautaire, dans le cadre de l'élaboration de nouvelles propositions.

## II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

#### **Élaboration de nouveaux actes législatifs: consultation**

15. appelle les institutions européennes et les États membres à associer davantage les collectivités locales et régionales, conformément aux pouvoirs dont elles sont investies, à s'associer davantage à l'élaboration et la formulation de la législation de l'UE, afin de renforcer la légitimité démocratique du processus décisionnel. Le Comité souligne que cette participation revêt pour les régions disposant de compétences législatives un intérêt particulier, eu égard à leur obligation de transposer la législation communautaire qui porte sur leurs domaines de compétence. À cet égard, les collectivités locales et régionales ne sauraient trouver meilleur porte-parole que le CdR pour les aider à prendre part au processus législatif. Les membres du Comité des régions possèdent une expérience pratique et une connaissance détaillée des contextes locaux et sont ainsi les mieux à même d'évaluer l'impact et l'efficacité de la législation;

16. la concertation est nécessaire à tous les niveaux de décision, tant à l'échelon de l'Union européenne qu'au sein des États membres. Ceux-ci doivent trouver de bonnes pratiques en matière de concertation avec les régions et les collectivités locales;

17. note l'importance croissante de la phase de préparation dans le processus législatif de l'UE. En améliorant l'évaluation et la concertation à ce stade précoce, l'UE renforce ses possibilités de créer une législation efficace, plus facile ensuite à mettre en œuvre dans les divers environnements existant dans les États membres;

#### **Élaboration de nouveaux actes législatifs: analyse d'impact**

18. réitère son engagement à contribuer à l'analyse d'impact des nouvelles propositions législatives ayant une forte incidence locale et régionale. Lorsque de nouvelles propositions portent modification de la législation existante, l'analyse d'impact doit intégrer les résultats de l'évaluation, ce qui permet d'établir un lien direct entre l'analyse d'impact préalable et l'évaluation a posteriori;

19. sachant que l'analyse d'impact est un exercice de longue haleine requérant d'importantes ressources, la planification doit s'effectuer compte tenu d'un niveau maximum d'anticipation, permettant la détermination bilatérale de dossiers prioritaires sur la base de la stratégie politique annuelle et du programme législatif et de travail de la Commission, éventuellement dans le cadre d'une réunion technique annuelle. Par ailleurs, les directions générales de la Commission européenne devraient être incitées à contacter directement le CdR lorsqu'elles estiment nécessaire de compléter leurs travaux d'analyse d'impact par des données relatives aux répercussions territoriales des initiatives prévues;

20. demande que les analyses d'impact prennent en considération les régions dotées de compétences législatives, et que soient évités les dispositifs communautaires impliquant le déplacement des compétences de ces régions vers le gouvernement national;

21. appelle le Parlement européen et le Conseil à mieux respecter l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003 lorsque ces institutions apportent des modifications aux propositions législatives de la Commission ayant pour conséquence de créer de nouvelles charges administratives et financières pour les collectivités locales et régionales. Le CdR et le CESE devraient être associés à toute révision de l'accord interinstitutionnel en question;

22. se félicite d'avoir été représenté à travers la personne de M<sup>me</sup> Maij-Weggen (PPE/NL) dans le groupe de haut niveau sur la réduction des charges administratives. Suggère que le CdR soit officiellement consulté par la Commission européenne sur le bilan de ce groupe avant la fin de son mandat (août 2010), afin que le CdR puisse informer l'ensemble des collectivités territoriales européennes sur les résultats des travaux du groupe de haut niveau qui revêtent un intérêt pour elles; Ce corrigendum ne concerne pas la version française qui reste inchangée.

#### **Mise en œuvre et transposition**

23. se félicite de l'intention de réduire la charge inutile qui pèse sur les PME et de renforcer le recours aux technologies de l'information; L'un des objectifs de simplification de l'environnement réglementaire de l'Union devrait consister à rendre la législation plus simple et plus efficace, et donc plus «orientée vers l'utilisateur»;

24. reconnaît que mieux légiférer va de pair avec une évaluation périodique de la législation. Il convient dès lors que toutes les réglementations de l'Union européenne contiennent systématiquement des dispositions relatives à leur évaluation, afin que toutes les parties intéressées puissent faire part de leurs expériences concernant les conséquences pratiques, l'exécution et le respect des législations en cause;

25. appelle les régions disposant de compétences législatives à reconnaître qu'il leur serait tout à fait profitable de jouer un rôle plus proactif dans la négociation et la transposition de la législation communautaire. D'autres types de collectivités régionales ou locales pourraient aussi avoir un rôle important à tenir. Le CdR appelle également les États membres à faciliter, dans la plus grande mesure possible, une participation active de ce type;

26. souligne que les pactes territoriaux européens, à l'instar des groupements européens de coopération territoriale (GECT), permettraient d'accroître la cohérence territoriale et la flexibilité des politiques à fort impact local. Dotés d'une personnalité juridique propre et permettant aux partenaires d'établir une structure juridique stable pour la coopération territoriale, les GECT garantiront un degré plus élevé de gouvernance à plusieurs niveaux et permettront de mieux légiférer, à l'échelon régional et local, dans toute l'Europe;

27. invite les États membres à redoubler d'efforts pour simplifier la législation nationale et adopter les directives communautaires de manière appropriée et rapide. Dans le cadre de ce processus, ils devraient consulter les collectivités locales et régionales et prendre en compte leurs suggestions et propositions;

28. appelle à nouveau les législateurs nationaux à s'abstenir d'ajouter des dispositions inutiles («goldplating») lors de la transposition du droit communautaire. Dans ses rapports sur la mise en œuvre correcte des directives de l'UE dans les délais requis, la Commission pourrait indiquer quels États membres ont choisi de définir des obligations nationales plus étendues;

29. souligne que la Commission et la Cour de justice des communautés européennes devraient tenir compte de l'impact des arrêts de la Cour pour les régions et les pouvoirs locaux;

30. invite la Commission européenne à définir précisément les cas concrets qui correspondent ou non à des aides publiques, en mettant l'accent sur les problèmes et les situations dont la gestion incombe aux collectivités locales et régionales;

#### **Communication**

31. invite la Commission européenne à utiliser une approche davantage orientée vers les citoyens lors de la présentation de son programme «Mieux légiférer». Les efforts et la communication doivent être axés en priorité sur les domaines où les citoyens voient la plus grande valeur ajoutée;

32. recommande d'utiliser un langage plus clair en élaborant les directives. Cela permettrait de réduire les risques de mauvaise interprétation susceptibles d'entraîner une transposition incorrecte ou retardée;

33. reconnaît que les législateurs nationaux et les collectivités locales et régionales, ainsi que les associations qui les représentent, ont un rôle à jouer pour rendre la législation européenne ainsi que sa transposition en droit national plus accessible à ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre et aux citoyens ordinaires.

Bruxelles, le 3 décembre 2009.

*Le Président  
du Comité des régions*  
Luc VAN DEN BRANDE