

Mercredi 9 mars 2016

II

(Communications)

COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES
ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

PARLEMENT EUROPÉEN

P8_TA(2016)0081

Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**Décision du Parlement européen du 9 mars 2016 sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne (2016/2005(ACI))**

(2018/C 050/13)

Le Parlement européen,

- vu la décision de la Conférence des présidents du 16 décembre 2015,
- vu le projet d'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne,
- vu l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne,
- vu l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation présentée par la Commission (COM(2015)0216 et annexes),
- vu l'accord-cadre du 20 octobre 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne ⁽¹⁾ (ci-après dénommé «accord-cadre de 2010»),
- vu l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 16 décembre 2003 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes ⁽²⁾ (ci-après dénommé «accord interinstitutionnel de 2003»),
- vu sa résolution du 4 février 2014 sur le caractère adéquat, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'UE — 19^e rapport «Mieux légiférer» couvrant l'année 2011 ⁽³⁾,
- vu sa résolution du 16 septembre 2015 sur le programme de travail de la Commission pour 2016 ⁽⁴⁾,
- vu les conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016,

⁽¹⁾ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

⁽²⁾ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

⁽³⁾ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0061.

⁽⁴⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0323.

Mercredi 9 mars 2016

- vu l'article 140, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A8-0039/2016),
- A. considérant que le Parlement a demandé à de nombreuses reprises que l'accord interinstitutionnel de 2003 soit renégocié de manière à tenir compte du nouvel environnement législatif créé par le traité de Lisbonne, à consolider les bonnes pratiques existantes et à actualiser cet accord conformément au programme «Mieux légiférer»;
- B. considérant que le Comité des régions, le Comité économique et social européen et différents parlements nationaux ont exprimé leur avis sur la communication de la Commission du 19 mai 2015 intitulée «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'UE» (COM(2015)0215), sur la proposition susmentionnée d'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» présentée par la Commission et sur le consensus atteint entre les institutions sur un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»;
- C. considérant que, dans sa résolution précitée du 16 septembre 2015, le Parlement s'est félicité de l'ouverture des négociations en vue d'un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» et a présenté un certain nombre de priorités, notamment en ce qui concerne la qualité de la rédaction des propositions législatives de la Commission, la programmation pluriannuelle et annuelle, le renforcement de l'évaluation de l'impact des projets d'actes législatifs, le traitement des deux branches de l'autorité législative sur un pied d'égalité en matière d'accès aux informations tout au long du processus législatif, une consultation interinstitutionnelle appropriée, le suivi des propositions et recommandations du Parlement par la Commission et la fourniture de justifications détaillées pour chaque retrait envisagé;
- D. considérant que les négociations interinstitutionnelles ont été officiellement ouvertes le 25 juin 2015;
- E. considérant que, le 16 décembre 2015, la Conférence des présidents a approuvé à la majorité l'accord provisoire obtenu par les négociateurs des trois institutions le 8 décembre 2015 sur le texte d'un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (ci-après dénommé «nouvel accord interinstitutionnel»);
- F. considérant que le nouvel accord interinstitutionnel vise à remplacer l'accord interinstitutionnel de 2003 et l'approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact de novembre 2005, et que l'annexe du nouvel accord interinstitutionnel vise à remplacer la convention d'entente sur les actes délégués de 2011;
- G. considérant que, conformément à la déclaration du Parlement européen et de la Commission figurant à l'annexe II de la présente décision, le nouvel accord interinstitutionnel ne porte nullement atteinte à l'accord-cadre de 2010;
- H. considérant, néanmoins, que certaines dispositions de l'accord-cadre de 2010 pourraient devenir caduques ou avoir besoin d'être mises à jour à la suite de la conclusion du nouvel accord interinstitutionnel;
- I. considérant que le nouvel accord interinstitutionnel prévoit d'autres négociations interinstitutionnelles, notamment au sujet des modalités pratiques de la coopération et des échanges d'informations dans le cadre de la conclusion d'accords internationaux et au sujet des critères d'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne portant respectivement sur les actes délégués et les actes d'exécution;
- J. considérant que certaines dispositions du règlement du Parlement devront être adaptées à la suite de la conclusion du nouvel accord interinstitutionnel, notamment celles relatives au programme de travail de la Commission et à la vérification de la base juridique des actes;
- K. considérant que le nouvel accord interinstitutionnel répond d'une manière ou d'une autre aux principales préoccupations exprimées par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement dans sa contribution à la position du Parlement européen pour les négociations sur la révision de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 22 avril 2015;
1. se félicite de l'accord obtenu entre les institutions et estime qu'il constitue une base solide pour l'établissement et le développement d'une nouvelle relation, plus ouverte et plus transparente, entre ces dernières en vue d'améliorer la réglementation dans l'intérêt des citoyens de l'Union;

Mercredi 9 mars 2016

2. regrette vivement, dans le contexte de l'amélioration de la réglementation, que les négociations sur l'accord interinstitutionnel n'aient pas été conduites suivant la pratique établie prévoyant une procédure en commission au Parlement européen;

3. se réjouit, en particulier, du résultat des négociations en ce qui concerne la programmation interinstitutionnelle annuelle et pluriannuelle, le suivi par la Commission des initiatives législatives présentées par le Parlement ainsi que la fourniture de justifications pour les retraits envisagés de propositions législatives et les consultations à ce sujet; souligne que l'importance qu'il est convenu de donner au programme de travail de la Commission ne peut être interprétée comme justifiant une quelconque restriction des pouvoirs propres ou du droit d'initiative législative du Parlement; se félicite qu'un échange de vues interinstitutionnel ait été convenu si une modification de la base juridique d'un acte est envisagée, et réitère sa ferme volonté de s'opposer à toute tentative de saper les pouvoirs législatifs du Parlement européen par une modification de la base juridique;

4. souligne l'importance des dispositions du nouvel accord interinstitutionnel relatives aux outils destinés à mieux légiférer (analyses d'impact, consultations du public et des parties prenantes et évaluations, notamment) pour garantir un processus décisionnel ouvert et transparent fondé sur des informations complètes ainsi que l'application correcte de la législation, tout en notant qu'elles préservent les prérogatives des législateurs; est d'avis que les analyses d'impact doivent être complètes et équilibrées et évaluer, entre autres, le coût supporté par les producteurs, les consommateurs, les travailleurs, les administrateurs et l'environnement lorsque les législations nécessaires ne sont pas adoptées; est préoccupé par le fait que la formulation relative aux analyses d'impact n'engage pas suffisamment les trois institutions à inclure les petites et moyennes entreprises (PME) et à évaluer les incidences sur la compétitivité dans leurs analyses d'impact; souligne qu'il importe d'être attentif aux besoins des PME à toutes les étapes du cycle législatif et d'en tenir compte; insiste sur le fait que, conformément au document de travail des services de la Commission du 19 mai 2015 relatif à des lignes directrices pour une meilleure réglementation (SWD(2015)0111), l'évaluation des incidences sur les PME doit être incluse dans les rapports d'analyse d'impact, et invite la Commission à fournir des informations supplémentaires sur cette pratique; salue l'objectif de renforcer la mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union, notamment grâce à un meilleur signalement des mesures nationales qui ne sont pas requises par la législation de l'Union à transposer («gold-plating») et, étant entendu que les États membres sont libres d'appliquer des normes plus élevées si la législation de l'Union ne définit que des normes minimales, attend des États membres qu'ils indiquent clairement quelles sont ces mesures et qu'ils les documentent;

5. relève que le coût cumulé de la législation peut engendrer des difficultés importantes pour les entreprises et les particuliers concernés par les règles de l'Union;

6. prend acte de la lettre du premier vice-président de la Commission du 15 décembre 2015 sur le fonctionnement du nouveau comité d'examen de la réglementation, qui aura pour mission de contrôler la qualité des analyses d'impact de la Commission (sans toutefois disposer de droit de veto sur les propositions législatives, cette question relevant de la compétence des autorités élues); rappelle que, dans sa résolution du 27 novembre 2014 sur la révision des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et le rôle du test PME ⁽¹⁾, il a demandé que l'indépendance du comité d'examen de la réglementation (anciennement «comité d'analyse d'impact») soit renforcée et, en particulier, que les membres de ce comité ne soient pas soumis à un contrôle politique; se félicite, à cet égard, que la création du comité d'examen de la réglementation constitue un premier pas vers cette indépendance; signale que les législateurs peuvent également mener leurs propres analyses d'impact lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire; relève que les analyses d'impact ne remplacent pas le processus de prise de décision politique; souligne en outre que le nouvel accord interinstitutionnel prévoit des échanges d'informations entre les institutions sur les bonnes pratiques et les méthodes relatives aux analyses d'impact et offre ainsi l'occasion de revoir en temps utile le fonctionnement du comité d'examen de la réglementation en vue de parvenir à une méthodologie commune;

7. se félicite que les institutions soient convenues de coopérer en vue de mettre à jour et de simplifier la législation ainsi que de débattre de ces questions avant l'achèvement du programme de travail de la Commission; souligne l'importance de l'«examen annuel de la charge» prévu dans l'accord, car cet outil devrait permettre de constater et de contrôler, de manière claire et transparente, les résultats obtenus par l'Union, de sorte à éviter et à limiter la surréglementation et les charges administratives, et il devrait comporter une liste consacrée spécifiquement aux PME et opérer une distinction entre les charges que les propositions de la Commission visent à imposer et celles liées aux textes des États membres; indique que la faisabilité et le bien-fondé des objectifs établis pour réduire les charges dans certains secteurs spécifiques doivent être évalués soigneusement et au cas par cas par les institutions dans le cadre d'une coopération étroite, et qu'il convient de se concentrer

⁽¹⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2014)0069.

Mercredi 9 mars 2016

sur la qualité de la législation, sans remettre en question les normes de l'Union concernées; encourage la Commission à proposer l'abrogation régulière des actes juridiques lorsque cela est jugé nécessaire; se félicite, à cet égard, que les trois institutions soient convenues que les analyses d'impact devraient également évaluer les incidences des propositions sur les charges administratives, en particulier en ce qui concerne les PME; reconnaît qu'une législation appropriée à l'échelle de l'Union peut permettre de réduire les charges administratives qui pèsent sur les PME en remplaçant vingt-huit ensembles de règles différents par un ensemble de règles unique applicable au marché intérieur;

8. estime qu'en principe, une solution équilibrée garantissant la transparence et la parité entre les législateurs a été trouvée en ce qui concerne les actes délégués et d'exécution, mais met en avant la nécessité de conclure rapidement un accord définissant des critères appropriés de délimitation entre actes délégués et actes d'exécution et d'aligner dès que possible tous les actes de base sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne;

9. reconnaît que les mesures convenues en vue d'améliorer l'échange de vues et d'informations mutuel entre le Parlement et le Conseil en leur qualité de législateurs constitue un pas en avant; estime toutefois que ces mesures devraient être développées, notamment en ce qui concerne l'accès mutuel aux informations et aux réunions, en vue d'assurer un véritable équilibre et l'égalité de traitement entre les législateurs tout au long de la procédure législative et de garantir le respect du principe de la coopération mutuelle et sincère entre les institutions; met en garde contre le risque que les échanges de vues informels prévus dans l'accord ne se transforment en une nouvelle enceinte de négociations interinstitutionnelles non transparentes;

10. rappelle que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit une procédure législative ordinaire prévoyant trois lectures; signale que, lorsque le Parlement et le Conseil exercent pleinement leurs prérogatives dans le cadre de la procédure législative, les accords en deuxième lecture devraient être la norme, tandis que les accords en première lecture devraient être conclus uniquement lorsqu'une décision réfléchie et explicite a été prise à cet égard;

11. salue l'engagement à garantir la transparence des procédures législatives, mais souligne la nécessité de s'appuyer pour ce faire sur des dispositions et des outils plus concrets, notamment en ce qui concerne le recours aux accords en première lecture;

12. est également convaincu qu'il convient de mieux utiliser les arrangements relatifs au dialogue politique avec les parlements nationaux; insiste, à cet égard, sur le rôle important donné aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne et souligne qu'en sus du rôle de contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui est le leur, ils peuvent apporter leur contribution de façon positive dans le cadre du dialogue politique; préconise une meilleure utilisation des mécanismes de subsidiarité et de proportionnalité existants établis dans les traités; souligne le besoin de traiter avec souplesse le délai de huit semaines dans les limites duquel les parlements nationaux transmettent des avis motivés exposant les motifs de non-conformité avec le principe de subsidiarité;

13. demande que soit réalisée une évaluation complète des incidences qu'aura le nouvel accord interinstitutionnel sur l'accord-cadre de 2010 et sur d'autres accords interinstitutionnels existants qui y sont liés, en tenant compte de la nécessité de sauvegarder la position et les prérogatives du Parlement européen et de simplifier l'architecture des nombreux arrangements régissant les relations interinstitutionnelles;

14. estime que cette simplification devrait avoir lieu après la mise en place de toutes les modalités pratiques relatives à la mise en œuvre complète du nouvel accord interinstitutionnel, et les institutions pourraient alors déterminer si des ajustements du nouvel accord interinstitutionnel sont nécessaires à la lumière de l'expérience acquise jusqu'à ce moment dans la mise en œuvre du nouvel accord interinstitutionnel;

15. souligne qu'il importe de veiller à une mise en œuvre correcte et à ce que les engagements pris et les délais fixés dans le nouvel accord interinstitutionnel soient respectés;

16. signale que les points suivants, en particulier, requièrent un suivi au niveau technique et/ou politique, fondé sur la participation active et les connaissances de toutes les commissions parlementaires disposant de l'expérience nécessaire:

— programmation (révision technique de l'accord-cadre de 2010 et du règlement du Parlement);

Mercredi 9 mars 2016

- vérification de la base juridique des actes (révision du règlement afin d'y incorporer les modalités relatives à un échange de vues trilatéral);
 - évaluation de l'application par la Commission de ses lignes directrices pour une meilleure réglementation et du bon fonctionnement du comité d'examen de la réglementation nouvellement créé, notamment afin de s'assurer, conformément au paragraphe 6, qu'il agit de manière indépendante et que ses membres ne sont soumis à aucun contrôle politique;
 - transparence et coordination du processus législatif (recours approprié aux procédures de première et de deuxième lecture, modalités pratiques régissant les échanges de vues, le partage d'informations et la comparaison des calendriers, transparence dans le contexte des négociations trilatérales, mise en place de plateformes et d'outils pour la création d'une base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs, transmission d'informations aux parlements nationaux et modalités pratiques régissant la coopération et le partage d'informations en ce qui concerne les négociations sur les accords internationaux et la conclusion de ces accords);
 - évaluation et suivi éventuel de l'indépendance du comité d'examen de la réglementation dans sa mission de supervision et de fourniture de conseils objectifs sur les différentes analyses d'impact;
 - attente du Parlement, conformément aux dispositions pertinentes du nouvel accord interinstitutionnel, que la Commission présente des propositions fixant des objectifs, lorsque cela est possible, de réduction des charges dans des secteurs clés dans les plus brefs délais, tout en s'assurant que les objectifs de la législation sont atteints;
 - garantie d'une cohérence opérationnelle et juridique entre le nouvel accord interinstitutionnel et les accords de coopération concernant les organes consultatifs de l'Union;
 - actes délégués et d'exécution, sur la base de sa résolution du 25 février 2014 sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission ⁽¹⁾ (négociations relatives aux critères de délimitation pour les actes délégués et d'exécution, création d'un registre des actes délégués et alignement complet des actes antérieurs au traité de Lisbonne);
 - mise en œuvre et application de la législation de l'Union (contrôle de la communication, par les États membres, sur la transposition de directives et sur chacune des mesures nationales qui vont au-delà des dispositions de la législation de l'Union («gold-plating»);
17. approuve le projet d'accord figurant à l'annexe I de la présente décision;
 18. approuve la déclaration du Parlement et de la Commission figurant à l'annexe II de la présente décision;
 19. demande à sa commission compétente de déterminer dans quelle mesure la mise en œuvre du nouvel accord interinstitutionnel requiert des modifications ou une interprétation du règlement, ou une modification des pratiques, de l'administration ou des moyens de contact du Parlement avec les autres institutions;
 20. charge son Président de signer le nouvel accord interinstitutionnel avec le Président du Conseil et le Président de la Commission et d'en assurer la publication au *Journal officiel de l'Union européenne*;
 21. charge son Président de transmettre pour information la présente décision, y compris ses annexes, au Conseil et à la Commission.

⁽¹⁾ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0127.

Mercredi 9 mars 2016

ANNEXE I

Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer»

(Le texte de la présente annexe n'est pas reproduit ici étant donné qu'il correspond à l'accord interinstitutionnel publié au JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.)

Mercredi 9 mars 2016

ANNEXE II

DÉCLARATION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DE LA COMMISSION À L'OCCASION DE L'ADOPTION DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL «MIEUX LÉGIFÉRER»

Le Parlement européen et la Commission estiment que le présent accord tient compte de l'équilibre entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission et entre leurs compétences respectives, tel qu'exposé dans les traités.

Il est sans préjudice de l'accord-cadre du 20 octobre 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.