



SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE, principalement financée par l'UE

CAPACITÉS DE GESTION RÉGLEMENTAIRE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE QUI ONT ADHÉRÉ À L'UNION LE 1ER MAI 2004

**ASSURER L'AMÉLIORATION DE LA GESTION RÉGLEMENTAIRE PAR
LA POLITIQUE DU « MIEUX LÉGIFÉRER »**

DOCUMENT SIGMA N° 42, 2007

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme Sigma — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion — est une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, financée par l'UE.

Travaillant en partenariat avec les pays bénéficiaires, Sigma soutient le bon fonctionnement des institutions publiques en :

- Evaluant les progrès de la réforme et identifiant les priorités par rapport aux lignes de base qui reflètent les bonnes pratiques européennes et la législation existante de l'UE (l'acquis communautaire)
- Aidant les décideurs et les administrations à mettre en place des organismes et des procédures pour répondre aux normes européennes et aux bonnes pratiques
- Facilitant l'apport des bailleurs de fonds au sein et en dehors de l'Europe en aidant à concevoir des projets, en veillant au respect des conditions préalables et en soutenant la mise en œuvre.

En 2007, Sigma fonctionne avec les pays partenaires suivants :

- **Nouveaux États membres de l'UE** — Bulgarie et Roumanie
- **Pays candidats à l'UE** — Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Turquie
- **Pays des Balkans occidentaux** — Albanie, Bosnie-Herzégovine (fédération de Bosnie-Herzégovine et République serbe de Bosnie), Monténégro, Serbie et Kosovo (gouverné depuis juin 1999 par la mission intérimaire d'administration de l'ONU (UNMIK) au Kosovo)
- **L'Ukraine** (activités financées par la Suède et le Royaume-Uni).

Le Programme Sigma soutient les efforts de réforme de ses partenaires dans les domaines suivants :

- Structures juridiques et administratives, fonction publique et justice ; systèmes d'intégrité publique
- Contrôle financier interne de l'État, audit externe, système antifraude et gestion des fonds de l'UE
- Gestion de la dépense publique, du budget et du trésor public
- Marchés publics
- Elaboration de politiques et coordination
- Amélioration de la réglementation

Pour plus d'informations sur le programme Sigma, consultez notre site Internet :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2007

Ceci est une traduction à partir du titre original : *Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004* [GOV/SIGMA (2007)6].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à rights@oecd.org.

REMERCIEMENTS

L'étude des capacités de gestion réglementaire de Chypre, de la République Tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République slovaque et de la Slovénie, sur laquelle ce rapport de synthèse est fondé, a été menée dans le cadre du programme Sigma.

Sigma est une initiative conjointe de l'OCDE et de la Commission européenne, principalement financée par la Commission européenne.

Dans le cadre du programme Sigma, le projet a été géré par M. Edouard Donelan, Administrateur senior qui est également l'auteur principal du rapport. Il a été aidé par Mme Diane de Pompignan, Administrateur junior, avec l'assistance administrative de Mme Sandra Philippe.

Le projet a été géré à la Commission européenne par M. Manuel Maria Santiago dos Santos, Direction générale des Entreprises, aidé de Mme Debby De Roover, Conseiller réglementaire, et avec l'aide financière de la DG « Élargissement » géré par M. Alan van Hamme et Mme Ewa-Anna Stadnik.

Le processus a été entrepris avec l'assistance d'une équipe de pairs réunis par groupe de trois pour chaque pays examiné.

Les experts nationaux ont également fourni des informations de fond.

La synthèse a été distribuée et commentée par un noyau de pairs choisis en fonction de la représentation géographique, du nombre de pays étudiés par eux ou de leur expertise spécifique.

Les pairs impliqués qui ont formulé des observations sur la synthèse étaient : Dr. Luigi Carbone, professeur Alan Mayhew, M. Dieudonné Mandelkern, M. Charles Henri-Montin et M. Henrik Wingfors.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
REMERCIEMENTS	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	6
1. INTRODUCTION.....	9
Contexte du rapport.....	9
Questions examinées.....	9
Questions non examinées.....	10
Méthodologie	10
Processus.....	10
NEM — Synthèse	11
Défis généraux	15
2. ORIGINES DE LA POLITIQUE DU MIEUX LÉGIFÉRER DE L'UNION EUROPÉENNE	17
Politique du Mieux légiférer (Union européenne)	18
3. GESTION RÉGLEMENTAIRE	23
Introduction.....	23
Politique destinée à Mieux légiférer	23
Stratégie d'action et processus de hiérarchisation	27
Un processus transparent et bien structuré.....	30
Assurance-qualité — Institutions.....	34
Assurance-qualité – outils.....	38
Effectif approprié de personnel qualifié.....	43
4. OUTILS POUR MIEUX LÉGIFÉRER DANS LES NEM.....	45
Évaluation de l'impact — généralités	45
Évaluation de l'impact dans les NEM	48
La consultation en général	53
Consultation dans les NEM	55
Solutions alternatives aux réglementations traditionnelles — généralités.....	58
Alternatives aux réglementations traditionnelles dans les NEM	59
Simplification - généralités	59
Mesure des coûts administratifs.....	62
Simplification dans les NEM	63
Accessibilité.....	69
5. PROMULGATION DES LOIS PAR LE PARLEMENT	72
Structures pour promulguer la législation primaire	72
Procédures de promulgation des lois	74
Propositions de loi et amendements par les députés	75
Ressources disponibles au Parlement	77
Travaux parlementaires.....	78
Rapports et enquêtes publiques.....	82
6. APPLICATION ET RESPECT DE LA LOI	84
L'approche générale ou la philosophie de l'application et du respect de la loi	84
Existe-t-il une tendance à une application et à un respect de ces lois plus rigoureux ?.....	86
Procédures d'appel	87
7. CONCLUSIONS.....	89

Recommandations communes à tous les NEM.....	91
ANNEXE 1 : GLOSSAIRE DES TERMES POUR LE PROJET À ÉVALUER CAPACITÉS DE RÉGLEMENTATION	93
ANNEXE 2 : LIGNE DE BASE	97
ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE GESTION RÉGLEMENTAIRE DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES (UE).....	101
ANNEXE 4 : PAIRS ET ÉQUIPE DE GESTION DE PROJET	106
ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE	108

NOTE DE SYNTHÈSE

Mieux légiférer pour accroître la compétitivité de l'Europe

L'amélioration de la compétitivité de l'économie par la hausse de la productivité est l'un des principaux enjeux identifiés par l'Union européenne dans la stratégie originelle de Lisbonne et la nouvelle stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (adoptée en 2000 et 2005 respectivement). L'amélioration de l'environnement et des processus réglementaires au niveau des institutions de l'UE et des États membres est un facteur-clé pour créer un environnement commercial favorable à une hausse de la productivité.

Cette politique est appelée « Mieux légiférer ». Cette politique ne signifie pas plus ou moins de réglementation mais implique la mise en place de processus qui veillent à ce que toutes les réglementations soient faciles à comprendre et à appliquer et de grande qualité.

La réglementation joue un rôle primordial dans le fonctionnement des économies et est essentielle pour pallier les défauts du marché, développer la concurrence, favoriser la sécurité, la santé et le bien-être, et faciliter la protection de l'environnement. La mise en place d'une réglementation de grande qualité réalise ces objectifs au moindre coût possible. Une réglementation de mauvaise qualité peut avoir l'effet opposé.

Revue des capacités de gestion réglementaire de chaque nouvel Etat membre

On en sait beaucoup sur l'application de la politique du Mieux légiférer dans les institutions de l'UE et dans certains États membres de l'UE. On en sait moins sur l'application de la politique du Mieux légiférer dans les dix pays qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004 (nouveaux États membres : NEM). Afin d'en apprendre plus sur les développements de la politique du Mieux légiférer dans les dix NEM, la Commission européenne a demandé à Sigma d'étudier cette question.

Les études ont été principalement conçues comme des exercices de recherche d'informations, ne jugent pas la qualité de leurs réglementations et sont utilisées pour encourager le développement d'une politique du Mieux légiférer. Ce rapport est une synthèse des études qui ont été entreprises entre mars 2005 et octobre 2006.

Les études ont examiné : les origines de la politique du Mieux légiférer de l'UE afin de fournir un cadre pour les études, les processus de gestion réglementaire, les outils utilisés dans ces processus (évaluation de l'impact, consultation, simplification, solutions de rechange et accessibilité), les processus d'adoption et l'application et le respect des lois dans les NEM en faisant référence au droit de la propriété intellectuelle et de l'environnement.

Les NEM sont géographiquement et culturellement divers mais partagent l'expérience de l'adoption de l'acquis communautaire dans un délai extrêmement court et font face maintenant à la pression de son interprétation et de son application dans leur propre contexte. Huit de ces pays ont connu une accélération de l'histoire en passant d'une économie dirigiste et contrôlée à une économie de marché. Cette transition a non seulement donné lieu à l'adaptation de leur économie mais également à des changements cruciaux de leur culture administrative et de leur environnement institutionnel et politique.

Conclusions

1. Un leadership politique sera nécessaire pour encourager ces pays à maintenir une attention soutenue à la politique du Mieux légiférer. Les unités Mieux légiférer doivent mobiliser l'attention politique par des séminaires et des débats qui favorisent la compréhension des questions relatives à l'amélioration de la réglementation.
2. L'élaboration d'une politique du Mieux légiférer et le renforcement des capacités de gestion réglementaire constituent un problème qui concurrence de nombreuses autres questions, toutes d'importance cruciale. Les NEM ont besoin de temps pour intégrer les changements qu'ils ont subis en raison de leur demande d'adhésion à l'UE, en particulier l'intégration de l'acquis communautaire et, pour bon nombre d'entre eux, le contact avec une économie de marché ouverte. La responsabilité du développement du Mieux légiférer dans les NEM repose sur les épaules d'un petit nombre de fonctionnaires qui s'y consacrent. Le défi pour les NEM, c'est de comprendre que cette politique ne se fait pas d'un seul coup mais exige un engagement soutenu envers l'amélioration.
3. Tous les NEM comprennent généralement qu'il est nécessaire d'utiliser des outils pour mieux légiférer. Cependant, de nombreux NEM ont voté des lois pour obliger les fonctionnaires à préparer des évaluations d'impact pour toutes les nouvelles lois. Ces lois ont été rarement soutenues par des méthodologies adéquates ou des dispositifs institutionnels pour surveiller la qualité des évaluations. En conséquence, les avantages potentiels de l'utilisation de cet outil ont été perdus.
4. La plupart des NEM traitent ce problème mais l'approche de l'évaluation de l'impact illustre un problème plus large, à savoir la conviction que la promulgation d'une loi est une activité suffisante pour résoudre un problème politique. Outre promulguer des lois, les NEM doivent comprendre la nécessité de soutenir les nouvelles lois par une organisation institutionnelle adéquate qui veille à ce qu'elles soient appliquées et respectées.
5. Tous les NEM comprennent aussi la nécessité de mesurer l'ampleur des coûts administratifs et, si possible, de prendre des mesures pour les réduire. On constate des progrès dans les NEM à travers la mesure des coûts et la refonte des procédures administratives, la fréquence des inspections et les activités officielles correspondantes pour en alléger le plus possible la charge pesant sur la population et les petites entreprises. C'est un développement très positif qui devrait être encouragé et appuyé, dans la mesure du possible, par les institutions de l'UE.
6. En outre, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent collaborer et suivre des politiques communes pour réaliser le programme Mieux légiférer. Plusieurs NEM ont récemment connu des troubles politiques. Les participants à toutes les parties du processus politique doivent mieux comprendre qu'il faut donner la priorité à un bon environnement réglementaire pour sauvegarder et encourager la compétitivité de l'économie. Dans l'examen de la qualité des réglementations, les deux pouvoirs doivent adopter une approche davantage pluridisciplinaire où les réglementations sont révisées en fonction de l'application des principes du Mieux légiférer ainsi que de leur efficacité juridique.
7. Dans tous les NEM, il est nécessaire de revoir les politiques d'application et de respect des lois pour découvrir s'il existe de meilleures façons de veiller à ce que les lois, une fois promulguées, soient appliquées ou respectées de manière à obtenir le résultat escompté. C'est également une question qui peut être utilement abordée au niveau des institutions de l'UE et offre un terrain riche pour la future coopération.

Recommandations communes à tous les NEM

Le rapport formule des recommandations communes à tous les NEM :

1. Le soutien politique est essentiel pour développer et maintenir une politique du Mieux légiférer.
2. Une politique pour parvenir à Mieux légiférer fonctionne lorsque des dispositifs adéquatement financés sont mis en place pour l'appuyer et la maintenir.
3. Les capacités de gestion réglementaire peuvent être développées par l'utilisation efficace des outils pour Mieux légiférer.
4. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent coopérer d'une manière constructive pour assurer une sage gouvernance.
5. Une plus grande attention doit être accordée à l'application et au respect des lois.

1. INTRODUCTION

Ce rapport est une synthèse de l'évaluation des capacités de gestion réglementaire des dix nouveaux États membres qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004 (les NEM).

Cette section expose le contexte du rapport, décrit la méthodologie utilisée et explique ce que le rapport couvre et ce qu'il exclut.

Il donne un bref aperçu des NEM et explique la thématique du rapport.

Contexte du rapport

L'amélioration de la compétitivité de l'économie par la hausse de la productivité est l'un des principaux enjeux identifiés par l'Union européenne dans la stratégie originelle de Lisbonne et la nouvelle stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (adoptée en 2000 et 2005 respectivement). L'amélioration de l'environnement et des processus réglementaires au niveau des institutions de l'UE et des États membres est un facteur-clé pour créer un environnement économique favorisant la hausse de la productivité.

La réglementation joue un rôle primordial dans le fonctionnement des économies et est essentielle pour pallier les défauts du marché, développer la concurrence, favoriser la sécurité, la santé et le bien-être, et faciliter la protection de l'environnement. La mise en place d'une réglementation de grande qualité réalise ces objectifs. Une réglementation de mauvaise qualité peut avoir l'effet opposé. La Commission européenne a développé la politique du Mieux légiférer pour améliorer ses capacités de gestion réglementaire. La politique fonctionne au niveau de toutes les institutions pour améliorer le flux de nouvelles réglementations et les réglementations existantes.

Rapports de l'OCDE sur la réforme réglementaire

L'OCDE a édité une série de rapports sur la réforme réglementaire pour la plupart des pays membres de l'OCDE. Ces rapports comprennent un chapitre sur la capacité de ces pays à élaborer des réglementations de grande qualité. Ces études permettent de glaner une certaine compréhension des capacités de gestion réglementaire de certains États membres de l'UE. Cependant, une telle étude n'existe pas pour les NEM à l'exception du rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire en **République Tchèque**, en **Hongrie** et en **Pologne**.

La Commission européenne voulait avoir une meilleure compréhension des capacités de gestion réglementaire des NEM et favoriser l'adoption d'une politique du Mieux légiférer dans tous les États membres, semblable à celle adoptée par les institutions de l'UE. Dans cet objectif, la Commission européenne a demandé à Sigma d'évaluer les capacités de gestion réglementaire des NEM. Un rapport d'évaluation pour chaque NEM a été établi et transmis à chaque NEM et à la Commission européenne.

Les rapports des NEM n'ont pas été publiés par la Commission européenne, car ce sont des documents internes aux pays et gouvernements concernés. Cependant, les NEM étaient libres de traduire et de publier les rapports ou d'adapter le produit pour leurs propres besoins politiques. Les rapports pour la **République Tchèque**, la **Lituanie**, la **Pologne**, la **République slovaque** et la **Slovénie** ont été traduits et rendus disponibles dans ces NEM.

Questions examinées

Les évaluations ont été effectuées par rapport à une ligne de base présentée à l'**annexe 2** créée pour ces dix évaluations. Les évaluations ont porté sur cinq domaines :

1. L'existence d'une politique en termes de gestion réglementaire et son état d'avancement en politique destinée à améliorer la réglementation (Mieux légiférer).
2. La formulation de la politique, les projets de réglementation¹, le processus choisi pour assurer la qualité de réglementation tant pour le flux entrant que pour l'arsenal existant de réglementations.
3. Le processus de promulgation
4. Mécanismes d'application et de conformité.

La ligne de base a été élaborée spécifiquement pour ce projet et n'apparaît dans aucune documentation sur le sujet.

Questions non examinées

L'évaluation des capacités de gestion réglementaire des NEM sur laquelle se fonde cette synthèse ne visait pas à juger si les réglementations instaurées dans les États membres concernés étaient bien ou mal faites ou si la législation dans les NEM était de grande qualité. L'étude n'a pas non plus cherché à juger si les États membres étaient trop réglementés ou non. Les évaluations ont porté sur la question de savoir à quel point les capacités de gestion réglementaire des NEM ainsi mesurées étaient comparables à une ligne de base conçue pour cette étude et à quel point les politiques de type Mieux légiférer étaient développées dans ces pays.

Les évaluations contiennent des recommandations de réformes pour chaque NEM dont la plupart ont été acceptées car elles sont en conformité avec leur politique réelle ou prévue.

Méthodologie

La préparation du rapport sur les NEM a suivi trois phases : lancement, révision par des pairs et vérification des faits. La phase de lancement comprenait le développement d'un benchmark ou d'une ligne de base en fonction de laquelle les capacités de gestion réglementaire des NEM seraient étudiées. Un questionnaire (**Annexe 3**) a été également élaboré et soumis à chaque NEM.

Une équipe de pairs a visité pendant cinq jours ouvrables consécutifs chaque nouvel État membre. Un groupe de pairs a été sélectionné pour le processus (**Annexe 4**). Les pairs ont été sélectionnés en fonction de leurs connaissances, expérience et position par rapport aux questions sur le Mieux légiférer et ont été tirés au sort parmi les directeurs du réseau Mieux légiférer² et du groupe de travail de l'OCDE sur la gestion réglementaire.

Trois pairs ont été sélectionnés pour chaque mission dans un NEM. Les pairs sélectionnés pour chaque mission ont été choisis pour apporter un mélange de qualifications, connaissances et d'expérience dans les domaines appropriés : administration, systèmes juridiques et questions de politique économique. Ils ont été également sélectionnés pour réaliser une répartition géographique et une représentation équilibrée de différents systèmes administratifs et juridiques. Un rapport a été rédigé sur chaque NEM après accord entre pairs et présenté aux NEM pour vérification des faits.

Processus

Le processus utilisé d'examen par les pairs a été conçu pour établir un dialogue politique dans les NEM et entre les NEM et les pairs ainsi que pour examiner et identifier des forces, des faiblesses ou des lacunes

¹ Le mot « réglementation » est employé dans tout le texte pour signifier les instruments juridiques ou administratifs permettant d'atteindre des objectifs politiques. Le terme « réglementation » est d'un usage plus courant chez les économistes et les politologues dans le sens large de réalisation de résultats politiques. Les juristes emploient le mot « réglementation » pour se référer à la législation secondaire. L'étude reflète en grande partie la façon de penser de l'OCDE sur le sujet et les rapports rédigés dans ce domaine utilisent le mot « réglementation » plus fréquemment que « législation ». Par conséquent, le mot « réglementation » est utilisé aussi souvent que possible. Cependant, de temps en temps, ce rapport utilise le terme « législation » pour plus de clarté et c'est le terme avec lequel les fonctionnaires qui ont des qualifications juridiques sont le plus familiarisés. La « législation » se rapporte en outre aux lois (votées par les Parlements) et aux actes exécutoires (en vertu de la législation primaire).

² Un groupe informel de directeurs du Mieux légiférer des gouvernements de l'UE qui se réunit deux fois par an.

potentielles dans le cadre institutionnel, politique et des outils de politique pour la gestion réglementaire. Ce processus a débouché sur un échange de vues animé dans la plupart des NEM et a donné une idée des succès et des échecs. Compte tenu de l'importance de Mieux légiférer à l'égard de l'agenda de Lisbonne, l'évaluation cherchait des preuves des capacités de gestion réglementaire de chaque NEM en général et, en particulier, de la capacité d'adopter, de mettre en application et de développer une politique du Mieux légiférer. L'exercice a été également conçu pour souligner les politiques qui fonctionnaient bien dans les NEM et, via les pairs, fournir des informations aux NEM et identifier des domaines où des améliorations pourraient être apportées.

En corrélation avec ce processus, des séminaires ont été organisés dans six NEM³ qui ont permis de faire venir des experts d'autres États membres et ont permis à de nombreux fonctionnaires d'entendre parler du Mieux légiférer et du processus d'examen. En outre, le Ministère de l'économie de **Pologne** a organisé une conférence réussie et bien suivie sur le Mieux légiférer dans les NEM.

NEM — Synthèse

Les NEM partagent beaucoup de sujets en commun en ce qui concerne la politique de gestion réglementaire. Tous ont engagé d'une manière ou d'une autre le développement de politiques qui sont semblables par leurs objectifs à celles adoptées par les institutions de l'Union européenne et des autres pays dans le cadre d'une tendance mondiale à Mieux légiférer. De nombreux progrès ont été accomplis et de multiples développements ont eu lieu entre l'initiation du projet et son achèvement. Le Tableau suivant donne un aperçu de ce qui s'est produit et est destiné à illustrer les progrès plutôt qu'à fournir une synthèse globale qui exigerait une mise à jour régulière.

³ Voir, par exemple, **Chypre, la République Tchèque, la Lettonie, la Lituanie, Malte** www.mcmp.gov.mt/newsdetail.asp?i=126 et la **République slovaque**.

Quelques exemples des bonnes pratiques et des développements proposés

NEM	Bonnes pratiques ⁴	Développements proposés
République Tchèque (Vérification des faits 11 décembre 2006)	Le gouvernement de la République Tchèque a adopté un plan d'action pour la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises en avril 2005 ainsi qu'une méthodologie de mesure des charges administratives fondée sur le modèle de coût standard néerlandais. ⁵ Selon le plan, le Chef du Bureau du gouvernement a été chargé de l'élaboration d'un rapport (<i>Analyse des charges administratives pesant sur les entreprises</i>) fondé sur les résultats des mesures effectuées par les ministères et notamment par l'administration centrale de l'État.	La République Tchèque a renforcé sa capacité d'élaborer une politique du Mieux légiférer et a développé une nouvelle méthodologie pour en évaluer l'impact.
Chypre (Vérification des faits pour Chypre 5 juin 2006)	Le premier « guichet unique » pour les citoyens a été ouvert en décembre 2005 afin d'améliorer l'accès à certaines catégories d'informations gouvernementales et à tout un éventail de services. Il rassemble les services suivants : carte d'identité, carte grise, santé et prestations sociales. C'est un service supplémentaire destiné à aider le public et les prestations continuent à être offertes dans les bureaux spécifiques de chaque ministère. Le personnel du guichet unique est détaché des divers ministères concernés. C'est une pièce maîtresse de la politique du gouvernement pour rendre l'administration plus accessible au public.	Chypre a nommé un groupe de travail pour étudier les moyens par lesquels l'évaluation de l'impact peut être intégrée au processus d'élaboration des politiques. Un deuxième « guichet unique » a été ouvert en octobre 2006 et l'ouverture d'un troisième est prévue avant février 2007.
Estonie (Vérification des faits 15 juin 2006)	Un outil d'e-gouvernement pour faciliter la consultation, appelée « entretien sur Internet » ⁶ a été développé. Il permet aux citoyens de participer à la formulation de la politique et aux projets de législation.	Des entreprises peuvent désormais être créées en moins de deux mois et l'élaboration d'une politique explicite pour Mieux légiférer est envisagée. Deux nouveaux projets de coûts standards (transport et fonds structurels) et un programme de simplification sont prévus.

⁴ Les informations présentées dans ce tableau étaient exactes à l'époque de l'achèvement du rapport sur chaque pays.

⁵ Résolution n° 421/2005).

⁶ www.mkm.ee/index.php?id=8252.

<p>Hongrie (Vérification des faits 15 août 2006)</p>	<p>En 2004, deux initiatives destinées à dispenser une formation aux fonctionnaires sur la modernisation de l'administration, y compris Mieux légiférer, ont été prises. La première à Budapest et la deuxième à l'université de Perch qui a lancé un cursus Mieux légiférer pour les juristes des autorités locales. La formation vise à donner aux fonctionnaires la capacité d'entreprendre et de gérer un projet d'évaluation de l'impact.</p>	<p>Le projet pour apprécier l'efficacité des évaluations de l'impact réglementaire est en cours. Décision prise d'évaluer les charges réglementaires internes au Ministère de la justice.</p>
<p>Lettonie (Vérification des faits 17 mai 2006)</p>	<p>Les institutions lettones ont pour caractéristique distinctive qu'un représentant des ONG et des associations professionnelles peut assister aux réunions des secrétaires d'État en qualité d'observateur. Cette caractéristique permet à la société civile d'être mise au courant par un réseau d'ONG et d'associations professionnelles des développements politiques et des propositions de nouvelles réglementations. Le processus est structuré de telle sorte que les ONG et les associations professionnelles puissent formuler des commentaires sur les projets politiques et réglementaires.</p>	<p>Il est prévu de développer un modèle de coûts standard et un programme de simplification ad hoc est en cours.</p>
<p>Lituanie (Vérification des faits 19 septembre 2005)</p>	<p>La résolution rapide des conflits est un facteur crucial de la gestion réglementaire. La Commission principale des conflits administratifs auditionne les plaintes et résout les conflits dans le respect de la légalité des décisions administratives.</p>	<p>La Lituanie a traduit en lituanien et publié le rapport Sigma et se prépare à développer une politique du Mieux légiférer substantielle.</p>
<p>Malte (Vérification des faits 28 juillet 2006)</p>	<p>Une Unité d'efficacité de gestion existe au sein du cabinet du premier ministre. Cette Unité comprend une Unité Mieux légiférer nouvellement mis en place et constitue un modèle intéressant pour mener les réformes visant à Mieux légiférer car elle est au centre du gouvernement et fait en même temps partie intégrante du service public dans son ensemble.</p>	<p>Développement proposé de la politique d'évaluation de l'impact réglementaire (EIR)</p>

<p>Pologne (Vérification des faits 10 octobre 2006)</p>	<p>Il y a un groupe de travail interministériel (le groupe d'intervention pour la réglementation économique moderne) destiné à développer une politique du Mieux légiférer ; une équipe du Ministère de l'économie et un fonctionnaire de chaque ministère est responsable du développement de la politique du Mieux légiférer dans ce ministère.</p>	<p>À partir de 2006, une stratégie claire pour Mieux légiférer a été élaborée en Pologne. Le 19 août 2006, le Conseil des ministres a adopté le programme de réforme réglementaire C'est le premier programme de réforme globale de la réglementation en Pologne a définir une approche intégrée de la politique de gestion réglementaire. Le programme comprend un programme en trois phases pour l'application du modèle de coûts standard (SCM) destiné à mesurer les coûts administratifs de la réglementation. Le 10 octobre 2006, une nouvelle méthodologie d'EIR a été adoptée par le Conseil des ministres– les <i>Directives pour l'évaluation de l'impact réglementaire</i></p>
<p>République slovaque (Vérification des faits 4 septembre 2006)</p>	<p>Une nouvelle caractéristique de son système d'évaluation de l'impact est d'évaluer l'impact de la législation proposée sur les foyers.</p>	<p>Examen de sa politique d'évaluation de l'impact et élaboration d'une nouvelle méthodologie.</p>
<p>Slovénie (Vérification des faits 8 décembre 2006)</p>	<p>Il existe un programme de mesures pour la réduction des charges administratives qui vise à réduire les barrières administratives, à assurer la convivialité, l'efficacité et la transparence de l'administration publique et à donner un élan au développement rapide de l'e-gouvernement. Tous les ministères préparent des programmes de travail pour la période 2007-2008 afin de réduire les charges administratives.</p>	<p>La mise en place en 2006 d'un groupe spécial pour superviser le Mieux légiférer a constitué une étape significative vers le développement d'une politique exhaustive du Mieux légiférer.</p>

Période de changement rapide

Les NEM anciennement sous l'influence communiste ont subi une période de changement rapide et substantiel dans leur passage d'une économie dirigiste et contrôlée à une économie de marché et ont entrepris les changements nécessaires pour adopter l'*acquis communautaire*.

Dans une période relativement courte, ces NEM ont dû acquérir de nouvelles capacités institutionnelles ou développer et adapter les anciennes. **Chypre** et **Malte** n'ont pas eu à traiter les problèmes relatifs au développement d'une économie de marché mais ont dû relever le défi d'adopter une nouvelle législation volumineuse afin de se conformer à l'*acquis communautaire*, sans bénéficier de l'aide et de l'assistance mises à la disposition des autres NEM.

Chypre et **Malte** avaient l'avantage de systèmes judiciaires et de structures institutionnelles qui s'étaient développés sur une longue période. Cet avantage a été contrebalancé par le fait qu'il s'agissait de petits NEM dont la capacité administrative était déjà très sollicitée pour parer aux nécessités intérieures.

Tous les NEM ont fait face à une accélération de l'histoire. Une évaluation du plein impact de cette accélération sera nécessaire plus tard à la lumière de son éventuel succès ou échec et des motifs sous-jacents. Lorsque les évaluations ont été entreprises, tous les NEM ont poussé un soupir de soulagement car le défi de l'adoption de l'*acquis communautaire* avait été relevé.

Les équipes de pairs ont, d'une part, partagé l'expérience de voir une riche moisson de changements administratifs, économiques, politiques et sociaux et, d'autre part, celle de voir les domaines simplement ensemençés avoir besoin de temps pour que les graines poussent et se développent.

Une nouvelle génération de fonctionnaires a vu le jour dans ces pays et il est heureux que ce soit cette génération qui relève le défi de l'amélioration de la gestion réglementaire.

Défis généraux

Tous les NEM affrontent cinq grands défis : la nécessité de maintenir un soutien politique ; la nécessité d'entreprendre l'évaluation de l'impact sur le fond et sur la forme ; l'efficacité et l'efficacité juridique sont des éléments déterminants essentiels d'une réglementation de bonne qualité ; les parlements doivent aussi prêter attention aux questions sur le Mieux légiférer et tenir mieux compte de la politique d'application.

Le soutien politique doit être fort

Le soutien politique à l'égard du Mieux légiférer est présent dans tous les NEM étudiés. Cependant, un soutien et un encouragement accrus seront nécessaires pour appuyer les progrès. Le soutien politique pour l'introduction de politiques du Mieux légiférer est plus visible que le soutien politique réel pour son application.

Quelques NEM (**République Tchèque** et **Pologne**) avaient ouvertement adopté des politiques du Mieux légiférer avant le processus d'examen par les pairs.

L'Estonie, la Lituanie, Malte, et la Slovaquie étaient en passe d'adopter une telle politique et les autres États envisageaient l'adoption d'une politique explicite ou croyaient que leurs actions étaient suffisantes pour élaborer une réglementation de grande qualité.

Cependant, l'expérience des pays membres de l'OCDE suggère que le développement du Mieux légiférer n'est pas une politique qui s'instaure d'un seul coup mais une politique qui nécessite une surveillance continue et exige habituellement un certain nombre d'itérations pour réussir. Même dans les NEM où il y a une politique en place, elle exigera des efforts permanents pour la maintenir.

Des évaluations de l'impact sur le fond et sur la forme doivent être entreprises

Tous les NEM, sauf **Malte** et **Chypre**, ont des lois qui imposent l'évaluation de l'impact réglementaire (EIR) à titre d'élément de l'élaboration de la nouvelle politique de réglementation.

Cependant, les dispositions institutionnelles insuffisantes, surtout en ce qui concerne l'examen de la qualité des évaluations, l'absence de méthodologies claires et de formation signifient que le processus est devenu une formule vide et que l'EIR existe par son nom mais pas en substance.

Ces problèmes vont être traités ou l'ont été (**Estonie, République Tchèque, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque et Slovaquie**). Ces pays font des progrès pour améliorer le soutien institutionnel vis-à-vis de l'EIR, pour développer des méthodologies efficaces et former les fonctionnaires.

L'efficacité et l'efficacité juridique sont des éléments-clés d'une réglementation de bonne qualité

La formulation politique et le processus d'élaboration de la réglementation (projets de loi) dans les NEM sont inévitablement influencés par les traditions et les pratiques culturelles, juridiques et administratives. Il n'y a aucun doute que l'assurance de la légalité est un élément essentiel de l'efficacité de la réglementation. Cependant, l'expérience des études de l'OCDE suggère que non seulement les réglementations doivent être légalement efficaces mais qu'elles doivent aussi être efficaces. Les réglementations doivent être facilement respectées et appliquées et elles doivent fonctionner sans conséquences imprévues. Pour atteindre ces buts, une approche purement juridique de l'élaboration de la réglementation n'est pas suffisante. Il doit y avoir une approche pluridisciplinaire de la formulation de la politique et de la rédaction de la législation et la reconnaissance de la nécessité de mettre les structures appropriées en place.

Les structures administratives de tous les NEM se concentrent sur l'efficacité juridique. Dans les NEM, de nombreuses lois sont promulguées sans prêter une attention suffisante à leur mode de fonctionnement futur

dans la pratique et à leur mode d'application. Des progrès sont accomplis dans ce domaine mais sont inégaux et peut-être pas assez soutenus.

Les Parlements doivent aussi prêter attention aux questions de Mieux légiférer

Les programmes de réglementation nécessitent une surveillance parlementaire efficace. De nombreux parlements des NEM ont développé de bonnes capacités de recherche mais n'ont pas encore entrepris pleinement les améliorations potentielles de la qualité de la réglementation que peut apporter l'utilisation de politiques du Mieux légiférer. Dans la plupart des NEM, certaines preuves montrent que les fonctionnaires du pouvoir exécutif améliorent la capacité de gestion réglementaire par une politique du Mieux légiférer. Dans les NEM, cet intérêt n'est toutefois pas partagé par le pouvoir législatif. Les suggestions faites dans les rapports Sigma spécifiques transmis aux NEM intégraient l'idée qu'il devrait y avoir un débat annuel au parlement sur la façon de Mieux légiférer.

La politique d'application nécessite plus d'attention

Tous les NEM prétendent avoir une approche « zéro tolérance » de l'application de la réglementation mais les problèmes de capacité limitent cette approche. Compte tenu de l'importance de cette question à l'égard de l'intégration européenne, les NEM doivent prêter plus d'attention à l'élaboration d'une approche plus réaliste de l'application, notamment le développement d'une politique fondée sur le risque ou d'une politique qui impose des frais pour les inspections.

2. ORIGINES DE LA POLITIQUE DU MIEUX LÉGIFÉRER DE L'UNION EUROPÉENNE

Quelles sont les origines du Mieux légiférer ?

Mieux légiférer est né de la préoccupation des États de réduire au minimum les coûts de l'administration publique et de veiller à ce que la réglementation soit efficace et juridiquement efficace. Il traduit également la préoccupation que les coûts de la réglementation ne dépassent pas les avantages conférés par la législation. Les racines de cette volonté de Mieux légiférer remontent aux réformes réglementaires aux États-Unis qui visaient à réduire la taille du gouvernement et l'interférence du gouvernement sur le marché.

Différentes réformes et actions de dérégulation, tout d'abord aux **États-Unis d'Amérique**, puis dans d'autres pays, ont abouti à l'apparition de marchés plus fiables, selon les rapports de l'OCDE. Cependant, la réforme et la dérégulation ont mené, dans de nombreux cas, à une hausse de la réglementation. La raison en était que l'existence de monopoles auparavant gérés par l'État n'imposait pas la nécessité de réglementer l'entrée et la sortie du marché. Néanmoins, lorsque l'État a abandonné des domaines comme les télécommunications et autres services publics, il a fallu introduire des règles pour garantir l'équité des marchés et les réglementations ont connu une hausse. Aux États-Unis, la préoccupation à l'égard de l'excès de réglementation et de mauvaise réglementation s'est traduite par des politiques destinées à améliorer la qualité de la législation, y compris l'utilisation de l'évaluation de l'impact.

Au **Royaume-Uni**, un livre blanc de 1985 intitulé « *Alléger la charge* » a abordé les problèmes relatifs à la charge de la législation sur les petites entreprises. D'autres pays européens ont développé des politiques semblables. Les institutions de l'Union européenne ont commencé à développer une politique d'amélioration de la réglementation à la même période. Des développements semblables ont eu lieu dans d'autres États membres de l'UE, notamment, les **Pays Bas**, le **Danemark** et la **Suède**. Certains pays comme la **France** ont entrepris des réformes similaires dans le cadre de la modernisation de leurs services publics. **L'Irlande** a adopté une politique intitulée Mieux légiférer.

L'OCDE et la réforme réglementaire

L'OCDE a étudié plus de 23 pays du point de vue de la réforme de réglementation et a constaté que les pays économiquement les plus performants accordent de l'attention à la qualité de la gestion de leurs processus réglementaires. Dans les études de l'OCDE, trois phases de réforme sont visibles. La première phase, définie comme dérégulation, consiste à éliminer des réglementations qui empêchent la concurrence et le commerce et à réduire un certain nombre de réglementations. Le processus comprend également la réduction des charges pesant sur les entreprises et des coûts de réglementation ainsi que la simplification des procédures et la rationalisation de l'administration. Tous les pays étudiés se rangent dans cette catégorie bien que le degré de complétion de toutes les réformes varie au sein de ces pays et entre ces pays.

Pendant la deuxième phase, définie comme la réforme de réglementation, les pays accomplissent des efforts pour élaborer des réglementations de haute qualité par des processus d'élaboration de politiques améliorés qui utilisent des outils tels que l'évaluation de l'impact, une meilleure consultation et une planification plus efficace des dispositifs de réglementation. Cette phase peut également comporter la mise à jour, la révision et la modernisation (c'est-à-dire une mise en cohérence avec les objectifs politiques dans les domaines de l'économie, de l'environnement et des normes sociales) des réglementations existantes. Tous les pays étudiés se rangent dans cette catégorie bien que le degré atteint par toutes les réformes varie au sein de ces pays et entre ces pays.

Enfin, la troisième phase de la réforme est définie par l'OCDE comme la gestion réglementaire, qui touche aux perspectives systématiques à long terme concernées par l'amélioration des institutions et les performances réglementaires. Aucun pays n'a pleinement atteint cette phase.

L'adoption en 1995 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration la qualité de la réglementation officielle* a été un développement-clé auquel les idées de l'OCDE ont contribué⁷. Cette recommandation a constitué le premier ensemble de principes internationalement acceptés pour assurer la qualité de la réglementation. Elle comprenait la liste récapitulative de référence des dix points de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation. Dans un rapport fondamental intitulé *De l'interventionnisme à la gouvernance réglementaire*⁸, l'OCDE a identifié trois facteurs clés pour l'efficacité de la réglementation. Il s'agit des politiques de réglementation (c'est-à-dire des politiques destinées à améliorer le processus de réglementation), des outils de réglementation et des institutions publiques. Le programme de réforme réglementaire de l'OCDE, qui comprenait une série d'études des réformes réglementaires dans les pays membres de l'OCDE, visait à aider les États à améliorer la qualité de leur réglementation. Il se focalisait sur la réforme des réglementations qui constituent des obstacles inutiles à la concurrence, à l'innovation et à la croissance, tout en veillant à ce que les réglementations servent efficacement des buts sociaux importants.

Politique du Mieux légiférer (Union européenne)

Une première étape d'amélioration de l'environnement réglementaire des institutions de l'UE a été franchie avec l'adoption par les institutions de l'Union européenne des recommandations sur l'orientation de la rédaction contenues dans l'Accord interinstitutionnel de décembre 1998. Son but était d'améliorer la qualité des projets de lois.⁹ Le Conseil européen d'Édimbourg de 1992 a mis la simplification et de l'amélioration de l'environnement réglementaire au rang des priorités principales de la Communauté. Ce n'est toutefois qu'au milieu des années 1990 que la recherche d'une réglementation de meilleure qualité est devenue systématique. Le concept de Mieux légiférer se réfère également à un protocole attaché au Traité d'Amsterdam.

La question a en outre été abordée dans le cadre des efforts visant à pallier les performances de croissance économique relativement médiocres de nombreux États membres, sujet de préoccupation récurrent pour les décideurs politiques européens. Pour traiter ce problème, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne se sont réunis à Lisbonne en 2000 et ont lancé une série de réformes ambitieuses à l'échelle nationale et européenne dans le cadre d'une stratégie globale. En établissant un marché intérieur efficace, en stimulant la recherche et l'innovation et en améliorant l'enseignement, pour ne citer que quelques efforts de réforme, ils avaient pour but de relever les défis posés à l'Union européenne par l'impact du changement démographique et de la mondialisation.

Le développement du Mieux Légiférer dans l'Union européenne s'est encore accéléré avec le livre blanc de l'UE sur la Gouvernance (les institutions publiques). Le livre blanc suggère qu'il existe des liens entre la bonne gouvernance et l'adoption du Mieux légiférer.

Rapport du groupe Mandelkern

Une des mesures pratiques prises pour appliquer cette politique a été la mise en place d'un groupe représentant les États membres sous la présidence de Dieudonné Mandelkern, maître des requêtes au Conseil d'État français¹⁰, pour examiner les manières dont l'élaboration des politiques et la rédaction de la réglementation pourraient être améliorées dans les institutions de l'UE. Le groupe a remis un rapport en novembre 2001 et a élaboré un modèle pour Mieux légiférer dans l'Union européenne. Le rapport a été unanimement applaudi et ses recommandations ont été en grande partie adoptées par les institutions de l'UE

Le groupe s'est servi de nombreuses sources, y compris des rapports sur la réforme réglementaire dans presque 20 pays membres de l'OCDE¹¹. Les conclusions du groupe ont été essentiellement que, pour

⁷ OECD/GD/95 (95) OCDE, Paris (1995).

⁸ OCDE Paris [PUMA (2002) 3].

⁹ La Déclaration 39 sur la qualité de la rédaction de la législation communautaire était annexée à l'Acte final du Traité d'Amsterdam en 1997.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf>.

¹¹ <http://www.oecd.org>.

Mieux légiférer, il fallait un soutien politique de haut niveau et intergouvernemental et l'allocation de ressources appropriées ainsi qu'une politique explicite d'amélioration de la réglementation. Il a en outre précisé que cette politique devrait utiliser des outils comme l'évaluation de l'impact, la simplification et la consultation et favoriser un changement de culture dans la formulation de la politique et la rédaction des réglementations.

Le rapport a fait valoir que Mieux légiférer était un vecteur d'amélioration du processus d'élaboration des politiques grâce à l'utilisation intégrée d'outils efficaces et non pas une tentative d'imposer de nouvelles charges bureaucratiques. Le rapport a proposé un plan d'action qui a été suivi de près par les institutions de l'UE et a défini 7 principes essentiels pour Mieux légiférer. Ces principes sont : nécessité, proportionnalité, subsidiarité, transparence, responsabilité, accessibilité et simplicité.

Le rapport du groupe Mandelkern a été suivi par une communication en 2002 de la Commission européenne qui introduisait un nouveau système intégré d'évaluation de l'impact, des feuilles de route et des instruments qui fournissent une approche alternative à la législation (par exemple, co-régulation, autorégulation), des normes minimales pour la consultation des parties intéressées et des recommandations sur le recours à et l'utilisation de l'avis d'experts¹².

Renouvellement du processus de Lisbonne

Des progrès ont été accomplis sur chacun de ces sujets par les institutions de l'Union européenne et, avec le renouvellement de la stratégie de Lisbonne en 2005, l'accent a été mis sur le développement de politiques du Mieux légiférer dans les États membres de l'Union européenne. Après avoir atteint l'étape à mi-chemin du processus de Lisbonne commencé en 2005, la Commission a décidé de relancer la stratégie en se focalisant sur la croissance et l'emploi et la rationalisation des processus pour améliorer la maîtrise de leur programmes de réforme par les États membres. L'application d'une politique du Mieux légiférer est donc au centre des efforts pour accroître la productivité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'Union européenne ne peut cependant pas à elle seule dynamiser la productivité et l'emploi. Les États membres doivent également jouer leur rôle, par exemple, développer et mettre en application une politique destinée à Mieux légiférer et utiliser efficacement les outils d'amélioration de la réglementation.

Les États membres doivent reconnaître que la seule action au niveau communautaire est insuffisante pour Mieux légiférer. La transposition par les États membres de la législation de l'UE et les initiatives de réglementation nationales ont des conséquences, pas simplement pour les administrations nationales et pour les citoyens mais également pour les entreprises, notamment pour les PME à travers toute l'Union. Le développement et l'application d'une politique du Mieux légiférer est donc une priorité à traiter dans le cadre de la mise en application la stratégie de Lisbonne. L'importance d'une politique du Mieux légiférer se reflète dans les *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*¹³ où il est recommandé aux États membres :

« Pour créer un environnement commercial plus concurrentiel et encourager l'initiative privée par une politique du Mieux légiférer, les États membres devraient :

1. *Réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises, surtout sur les PME et les jeunes pousses ;*
2. *Améliorer la qualité des réglementations existantes et nouvelles, tout en préservant leurs objectifs, par une évaluation systématique et rigoureuse de leur impact économique, social (y compris sur la santé) et environnemental, tout en prenant en considération et en améliorant la mesure des charges*

¹² Plan d'action de la Commission européenne – « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM (2002) 278 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf ; Principes généraux et normes minimales pour la consultation des parties intéressées par la Commission, COM (2002) 704 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf ; Communication de la Commission sur l'évaluation des incidences, COM (2002) 276 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf

¹³ Ligne directrice 14 pour la période 2005-08.

administratives liées à la réglementation ainsi que l'impact sur la compétitivité, y compris celui lié à l'application ;

3. *Encourager les entreprises en développant leur responsabilité sociale. »*

Comme convenu au Conseil européen en mars 2005, les États membres se sont engagés à élaborer sous leur propre responsabilité des programmes nationaux de réforme (PNR) sur la base des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi qui englobent les dimensions économique, sociale et environnementale. Les programmes de réforme devraient être adaptés à leurs propres besoins et à leur contexte spécifique pour laisser place à la diversité des situations et des priorités politiques au niveau national. Les PNR devraient être conçus comme des documents de prospective politique fixant leur stratégie triennale pour créer de la croissance et de l'emploi. Ces programmes, accompagnés de leurs rapports d'application, permettent à la Commission d'évaluer les politiques et les progrès identifiés par les États membres.

La Commission a procédé ainsi dans ses deux derniers Rapports annuels sur l'état d'avancement à partir de janvier et décembre 2006. Dans le dernier, la Commission a fait des recommandations particulières à chaque pays et a précisé que les réformes commençaient à porter leurs fruits. En même temps, elle a souligné que les réformes en sont encore à un stade précoce et devront être entièrement suivies pour qu'elles aient un impact économique durable.

Développement d'une politique de l'UE destinée à Mieux légiférer

Pour assurer le succès de la politique destinée à Mieux légiférer et renforcer ces initiatives, la Commission a présenté en juin 2002 une série de mesures pour améliorer la réglementation¹⁴.

Une autre Communication de 2003¹⁵ était destinée à rationaliser et simplifier l'environnement réglementaire en réduisant le volume de la législation existante de l'Union européenne et en présentant l'*acquis communautaire* d'une manière plus conviviale.

En décembre 2004, les ministres des finances et des affaires économiques de six États membres (Irlande, Pays Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande) ont signé une lettre destinée à imprimer un nouvel élan au Mieux légiférer.

La déclaration conjointe des six présidences s'est appuyée sur la précédente initiative conjointe des quatre présidences (janvier 2004) pour fixer les objectifs de réforme réglementaire des présidences dans les années à venir.

En mars 2005, la Commission a adopté une nouvelle Communication « *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne* ». Tout en assurant la cohérence avec l'action actuelle pour Mieux légiférer et dans le cadre de la stratégie renouvelée de Lisbonne, la communication a proposé trois lignes d'action principales :

- Favoriser davantage la conception et l'application d'outils pour Mieux légiférer au niveau communautaire, notamment dans la mesure où les évaluations d'impact et la simplification sont concernées.
- Collaborer plus étroitement avec les États membres pour s'assurer que des principes destinés à Mieux légiférer sont appliqués de façon cohérente dans toute l'UE par tous les régulateurs. L'action au seul niveau communautaire ne sera pas suffisante : la transposition de la législation de l'UE par les États membres et les initiatives de réglementation nationales n'ont pas simplement des conséquences sur les administrations nationales et sur les citoyens mais également sur les entreprises, en particulier les PME à travers l'Union.
- Renforcer le dialogue constructif entre tous les régulateurs de l'UE et des pays avec les parties prenantes.

¹⁴ COM (2002) 278 final, Ibid.

¹⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire » {SEC (2003) 165} com/2003/0071 Final.

En conformité avec cette Communication, la Commission européenne¹⁶ a :

- Approuvé la révision des lignes directrices sur l'évaluation de l'impact¹⁷ ;
- Adopté une Communication sur une méthodologie commune pour évaluer les coûts administratifs imposés par la législation¹⁸ ;
- Adopté une Communication sur le résultat de l'exercice de sélection des propositions législatives en instance¹⁹ ;
- Adopté une Communication sur une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire²⁰ ;
- Lancé le groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation²¹.

La Communication décrit le but de la politique du Mieux légiférer de l'Union européenne :

« La politique du Mieux légiférer de l'Union européenne vise à améliorer la réglementation, à mieux la concevoir afin d'en accroître les avantages pour les citoyens, à renforcer le respect et l'efficacité des règlements et à réduire au minimum les coûts économiques, conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité de l'Union européenne »²².

*Examen stratégique de la politique du Mieux légiférer dans l'UE*²³

Le 14 novembre 2006, la Commission européenne a présenté les résultats d'un examen stratégique élargi de la politique du Mieux légiférer dans l'UE. Cet examen évalue les progrès accomplis à ce jour et fait des propositions ambitieuses.

L'une des initiatives concerne le lancement d'une stratégie ambitieuse pour réduire les charges administratives de la réglementation existante. La Commission européenne formule une proposition pour diminuer, conjointement avec les États membres, les charges administratives des entreprises de 25 % d'ici 2012.

À son avis, cela pourrait mener à une hausse d'environ 1,5 % du PIB de l'UE et, par la suite, libérer plus d'investissements pour la croissance et l'emploi pour un montant de 150 milliards d'euros. Pour réaliser cet objectif, les États membres et les autorités régionales et locales doivent également donner un nouvel élan politique à leurs propres efforts pour supprimer la bureaucratie.

En mars 2007, le Conseil européen de printemps a souligné que la **réduction des charges administratives** était une mesure importante pour stimuler l'économie européenne, notamment à travers son impact sur les PME et qu'une action commune soutenue était nécessaire. Il a donc convenu que les charges administratives résultant de la législation de l'UE devraient être réduites de 25 % d'ici 2012. Il a également invité des États membres, en tenant compte de leurs différents points de départ et traditions, à fixer leurs propres objectifs nationaux, d'ambition comparable, dans leurs sphères de compétence d'ici 2008.

En outre, le système d'évaluation de l'impact de toutes les nouvelles propositions de législation importantes sera amélioré pour assurer la qualité et l'objectivité par la mise en place d'un Conseil d'évaluation de

¹⁶ \ [COM (2005) 97 final], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf. Voir aussi rapports de la Commission sur une meilleure législation 2005, par exemple, (13e rapport), COM (2006) 289 final http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

¹⁷ Sec (2005) 791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

¹⁸ COM (2005) 518 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf

¹⁹ COM (2005) 462 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

²⁰ COM (2005) 535 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/simplification/COMM_PDF_COM_2005_0535_F_EN_ACTE.pdf.

²¹ Le mandat du groupe est de conseiller la Commission pour Mieux légiférer en général et de servir d'interface efficace entre la Commission et les principales autorités gouvernementales pour le développement d'une meilleure réglementation au niveau européen et national.

²² Voir page 2 [COM (2005) 97 final], Ibid.

²³ COM (2006) 689, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

l'impact. En outre, 43 nouvelles initiatives ont été ajoutées au programme glissant de simplification couvrant la période 2006-2009. Elles concernent un large éventail de domaines politiques.

Le 17.03.2006, la Commission a confirmé son intention de retirer 67²⁴ propositions à la suite de l'exercice de sélection sur 183 propositions de lois d'UE en instance au Parlement et au Conseil européens. La liste de propositions retirées a été publiée au Journal officiel²⁵. Ces propositions ont été retirées parce que certaines étaient contradictoires avec les objectifs du nouveau « Partenariat pour la croissance et l'emploi » ou ne correspondaient pas à de meilleures normes réglementaires. D'autres ne faisaient pas progresser le processus législatif ou étaient simplement dépassées.

L'exercice de sélection de 2006 a permis d'examiner 79 propositions en instance adoptées par la Commission entre le 1.1.2004 et le 21.11.2004 en utilisant les mêmes critères. Les résultats finaux ont été annoncés dans la Communication sur la révision stratégique. La Commission a informé le Parlement et le Conseil comme requis et a fourni une justification pour le retrait de dix propositions au total²⁶. Comme un délai raisonnable s'était écoulé sans aucune réaction de leur part, la liste de retraits a été publiée au Journal officiel du 22.03.2007.

²⁴ La proposition 2003/0160/AVC, comprise dans les 68 initialement sélectionnées pour le retrait, a été depuis adoptée par le législateur et a été donc retirée.

²⁵ [JO C 64 de 17.03.2006](#).

²⁶ Accord-cadre du 26 mai 2005 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission (paragraphe 32).

3. GESTION RÉGLEMENTAIRE

Ce chapitre examine la gestion réglementaire dans les NEM.

La gestion réglementaire est le processus par lequel les problèmes d'un pays sont sélectionnés pour l'analyse des politiques, la prise de décisions et la rédaction dans la législation. La décision d'élaborer des politiques et projets de lois est prise par le gouvernement ou un ministre si des pouvoirs lui sont délégués pour ce faire. L'axe de ce chapitre est donc le processus de gestion réglementaire.

Introduction

Dans certains pays et dans les institutions de l'Union européenne, les principes qui sous-tendent la gestion réglementaire sont exprimés dans un document de politique explicite destiné à apporter des améliorations dans la formulation de la politique et l'élaboration, l'adoption et l'application de la législation.

Les indicateurs fondamentaux d'une politique de gestion réglementaire comprennent :

- Une politique destinée à Mieux légiférer
- Une stratégie d'action et un processus de hiérarchisation
- Un processus logique et cohérent d'élaboration des politiques et de rédaction des projets législatifs.
- Une assurance-qualité
- Des effectifs appropriés et convenablement qualifiés.

Politique destinée à Mieux légiférer

Politique du Mieux légiférer explicite

Lors de l'évaluation des NEM, certains d'entre eux ont commencé à développer une politique du Mieux légiférer explicite. Ce sont la **Lituanie**, **Malte**, la **Pologne** et la **Slovénie**. Dans certains pays, entre l'initiation du projet et l'achèvement des rapports de chaque pays, les gouvernements concernés avaient mis en place les programmes de réforme qui se rapportent explicitement à Mieux légiférer dans le contexte de la stratégie de Lisbonne.

En **République Tchèque**, le gouvernement avait développé, et à l'époque du rapport était en train d'améliorer, une politique qui équivalait largement la politique du Mieux légiférer de l'UE. Une Résolution du gouvernement²⁷ a été adoptée pour réduire les charges administratives pesant sur les entreprises. Elle comprend un plan d'action pour réduire les charges administratives pesant sur les entreprises ainsi que la méthodologie de mesure des charges administratives fondée sur le modèle de coûts standard néerlandais²⁸.

La Pologne a développé un programme impressionnant qui reflète un large éventail d'influences. Les priorités de son programme de réforme Mieux légiférer sont :

- Identification et application de solutions législatives pour la simplification de la réglementation intérieure et celle de l'*acquis communautaire*.
- Amélioration du système de transposition des directives de l'UE
- Réduction des charges administratives.

²⁷ N° 421/2005.

²⁸ Voir aussi Manuel du modèle de coûts standard, pages 6 et 7 www.administratievelasten.nl/default.asp?

- Amélioration du système de l'EIR.
- Renforcement des capacités de gestion réglementaire du gouvernement.

Politique du Mieux légiférer implicite

En **Hongrie** et en **République slovaque**, une étude des pratiques institutionnelles montre l'existence d'une politique du Mieux légiférer. Quelques outils pour Mieux légiférer sont en place. Cette politique établit le mode d'élaboration des politiques et de rédaction des lois et fait tout d'abord partie intégrante de l'ordonnance relative à l'organisation du bureau du gouvernement de la **République slovaque** et de la loi de 1987 en **Hongrie**.

En **Lituanie**, la stratégie de développement de l'administration publique²⁹ a prévu d'accorder la priorité aux domaines et activités mentionnés dans le Programme à moyen terme 2004-2005 adopté par les ministres de l'administration publique de l'UE. *Mieux légiférer* est l'un de ces domaines. Le Plan d'action pour l'application de la stratégie sur l'année 2005-2006³⁰ contient les actions conçues pour simplifier les procédures décisionnelles. La situation a évolué en **Lituanie** depuis l'achèvement de l'évaluation et une politique explicite destinée à Mieux légiférer a été mise en place à l'heure de la rédaction de ce rapport.

En **Lettonie**, Mieux légiférer est mentionné dans le plan de développement national 2007-2013 comme domaine prioritaire³¹.

Dans d'autres pays, il est fait implicitement référence à la politique du Mieux légiférer dans de nombreux aspects de la gestion des activités gouvernementales.

Tous les NEM participent aux groupes d'experts Mieux légiférer. Ceux-ci comprennent le groupe de haut niveau sur la politique du Mieux légiférer établi par la Commission européenne³², les directeurs du Mieux légiférer³³ et, le cas échéant, le groupe de travail de l'OCDE sur la gestion réglementaire. Certains pays comme la **Pologne** ont participé aux exercices d'évaluation afin d'échanger les bonnes pratiques et de bénéficier de l'expérience des pays membres de l'OCDE ou de l'UE qui ont déjà mis en place une politique du Mieux légiférer. De nombreux pays étudiés (**République Tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie** et **Pologne**) sont membres du comité de pilotage du Réseau modèle de coûts standard.³⁴

Soutien politique pour Mieux légiférer

Le soutien politique constitue l'un des facteurs critiques du succès du Mieux légiférer. Ce facteur est mentionné fréquemment dans les rapports de l'OCDE³⁵ et le soutien politique pour Mieux légiférer dans les institutions de l'Union européenne est souvent évoqué de façon sous-jacente dans les discours des commissaires et hauts fonctionnaires et s'étend maintenant à des domaines politiques plus spécifiques comme la simplification de la politique agricole commune.³⁶

Les ministres à qui est conférée la responsabilité de Mieux légiférer varient selon les pays. Le tableau ci-dessous donne un échantillon représentatif de la façon dont la responsabilité de Mieux légiférer est répartie dans les NEM.

²⁹ 2004– 2010, approuvé par le gouvernement lituanien, Résolution n° 488 (*Journal officiel* 2004, n° 69-2399).

³⁰ Résolution n° 197 *Journal officiel* 2005, n° 26-830).

³¹ D'après la terminologie utilisée en Lettonie jusqu'en 2006, les activités Mieux légiférer ont été conçues sous la dénomination « évaluation de l'impact ».

³² Décision de la Commission du 28 février 2006 instituant un groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation (2006/210/EU).

³³ Le groupe d'experts nationaux entreprenant le travail sur le Mieux légiférer dans chaque État membre se réunit deux fois par an pour échanger des informations.

³⁴ Voir les notes de bas de page 107 et 108.

³⁵ Voir en particulier l'OCDE (1997), *Analyse de l'impact réglementaire. Les bonnes pratiques dans les pays membres de l'OCDE*, Paris ; *Bilan de la réforme réglementaire*, 2005.

³⁶ Voir [le .europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm](http://le.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm) et pour les rapports d'une conférence sur le sujet.

NEM	Ministère
Chypre	Ministère des finances
République Tchèque	Ministère de l'Intérieur ³⁷
Estonie ³⁸	Ministère de la justice
Lettonie ³⁹	La responsabilité est donc partagée entre la chancellerie de l'État, le Ministère de la justice et le Ministère des finances, et le Ministère de l'économie prend en charge les entreprises.
Lituanie	Ministère de l'économie
Malte	Cabinet du Premier Ministre
Pologne	Ministère de l'économie
République slovaque	Ministère de l'économie
Slovénie	Ministère de l'administration publique

Le problème bien résumé par un politicien de la **République slovaque**, est que les résultats de Mieux légiférer sont trop abstraits pour en tirer vraiment prestige. De surcroît, les défaillances réglementaires sont clairement visibles. Si un ministre prend la responsabilité de Mieux légiférer et si la situation va mal, il sera blâmé. Si la situation est bonne, il ne manquera pas de candidats pour revendiquer la responsabilité de ce succès.

Programmes de gouvernement et documents semblables

Le soutien politique spécifique pour les politiques de type Mieux légiférer peut être aussi identifié dans les déclarations du gouvernement ou dans les programmes de réforme nationaux. Ceux-ci tendent à être de simples formules. Sans dates explicites de réalisation ou des résultats définis, leur valeur est incertaine.

Le *Programme national de réforme de la République de Chypre* a établi des priorités pour l'application d'une réforme de la gestion réglementaire. Dans ce cas, la priorité a été rattachée dans ce programme à l'élaboration d'une politique sur l'évaluation de l'impact et à la réduction des charges réglementaires et administratives.

En **Estonie**, l'accord de coalition de 2003 mentionnait l'évaluation de l'impact de la réglementation et proposait que l'impact de chaque projet de loi sur la croissance économique et la situation démographique soit évalué. Une autre priorité mentionnée dans cette convention était la politique proposée pour simplifier les formalités de création d'entreprise et la nécessité de revoir les réglementations qui limitent inutilement l'activité économique. La convention actuelle en Estonie se rapporte à la nécessité de simplifier les procédures liées aux relations des autorités locales avec les entreprises.

En **République Tchèque**, les engagements pris pour mettre en application le programme Mieux légiférer, notamment en ce qui concerne l'intégration de l'évaluation de l'impact et la réduction des charges administratives imposées aux entreprises, ont été renouvelés dans le *Programme national de réforme de la République tchèque* (2005-2008) et dans la *stratégie pour la croissance économique de la République tchèque*.

En **Hongrie**, le programme 2006 pour le gouvernement : Nouvelle Hongrie - Liberté et Solidarité : le programme du gouvernement de la Hongrie pour une Hongrie florissante, moderne et juste (2006– 2010)⁴⁰ engage la Hongrie à progresser et reconnaître, au vu du nombre croissant de PME, la nécessité de simplifier un certain nombre de lois pour faciliter la compétitivité des petites entreprises.

³⁷ En République Tchèque, la responsabilité de Mieux légiférer a été transférée du bureau du gouvernement au Ministère de l'intérieur par une décision du gouvernement d'octobre 2006.

³⁸ Cependant, outre le Ministère de la justice, d'autres ministères sont impliqués.

³⁹ L'application de la politique du Mieux légiférer en Lettonie continue à relever de la chancellerie de l'État. Toutefois, d'autres ministères, y compris le Ministère de la justice, le Ministère des finances et le Ministère de l'économie sont également impliqués.

⁴⁰ www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module15/1461461FB7EDBA8C3.pdf

En Lettonie, la Déclaration du gouvernement, un rapport de politique nationale important, comprend un engagement à améliorer la compétitivité⁴¹ et identifie un certain nombre d'aspects politiques caractéristiques de la politique du Mieux légiférer. Ceux-ci comprennent, en particulier, la « simplification de la prise de décision » concernant les petites entreprises⁴².

À **Malte**, les contours généraux de la politique du Mieux légiférer sont présentés dans le programme national de réforme : *La stratégie de Malte pour la croissance et l'emploi pour la période 2005-2008*⁴³. En outre, le Document de prébudget 2006-2010 renvoie également à la réforme de la réglementation et à la nécessité de réduire les charges réglementaires qui pèsent sur les entreprises.

En **République slovaque**, le soutien apporté à l'application de la politique du Mieux légiférer peut être trouvé dans le Programme national de réforme de la République slovaque (2006–2008) et dans le document intitulé *La stratégie de la compétitivité en Slovaquie d'ici 2010 – la stratégie nationale de Lisbonne* qui présente les quatre premières priorités du gouvernement slovaque dont l'une d'elles est l'amélioration de la qualité de l'environnement des entreprises.

Structures pour appliquer la politique du Mieux légiférer (NEM)

La politique du Mieux légiférer est plus susceptible d'être efficace s'il existe une structure pour l'appliquer. Trois approches principales de l'élaboration des structures pour appliquer la politique du Mieux légiférer peuvent être distinguées : un groupe d'intervention, une personne ou un organe central de coordination ou une combinaison de ces approches.

Groupe d'intervention

À **Chypre**, un représentant collectif d'un grand nombre de ministères et d'intérêts a été nommé pour élaborer une politique d'évaluation de l'impact et pour déterminer quels autres aspects de la politique du Mieux légiférer peuvent être développés. En **Pologne**, un groupe de travail interministériel (le groupe d'intervention pour la réglementation économique moderne) a été mis en place en février 2006 pour élaborer la politique afin de lui permettre d'être soumise à l'approbation du Conseil des ministres. Ce groupe d'intervention tirera parti du travail effectué par l'équipe désignée en 2000 (l'équipe interministérielle de qualité réglementaire) et traitera des questions semblables, mais se focalisera plus avant sur l'amélioration de l'environnement réglementaire pour les entreprises et fera un usage plus efficace des outils réglementaires. En **Slovénie**, un groupe de travail interministériel a été mis en place pour élaborer et gérer la politique du Mieux légiférer.

Personne ou organe central de coordination

En Estonie, la responsabilité de la politique du Mieux légiférer est répartie entre le Ministère de l'économie, le Ministère de la justice, le Ministère des affaires sociales et le Ministère de l'environnement. Cependant, un fonctionnaire est principalement responsable de la réception et de la diffusion des informations sur la politique du Mieux légiférer. Il assiste à des réunions internationales sur les problèmes de la politique du Mieux légiférer et veille à ce que les informations sur l'évolution internationale soient transmises au reste du service public.

En **République Tchèque**, une Unité Mieux légiférer a été mise en place dans le département pour la réforme centrale de l'État et la réforme réglementaire du bureau du gouvernement. Depuis novembre 2006, elle a intégré le Ministère de l'intérieur. Elle est responsable de la coordination de la réforme réglementaire dans l'administration centrale ainsi que de la préparation des rapports stratégiques dans ce domaine.

En **Hongrie**, un département indépendant appelé département d'analyse de l'impact, de dérégulation et d'enregistrement des lois a été mis en place au Ministère de la justice pour apporter un soutien professionnel à une législation de qualité et pour améliorer la qualité de l'évaluation de l'impact.

⁴¹ Déclaration du Conseil des ministres du 1er décembre 2004. La déclaration sert de base de travail au gouvernement : voir plus tard dans le texte.

⁴² Déclaration du Conseil des ministres du 1er décembre 2004 ; www.mk.gov.lv.

⁴³ Paragraphe 14.3.

Cependant, cette Unité a été supprimée en juillet 2006 dans le cadre de la réduction du secteur public. Ses fonctions ont été partiellement transférées à une autre partie du Ministère de la justice.

En Lettonie, le département de coordination de politique de la chancellerie de l'État est responsable de la conception et de l'application de la politique et du système de planification stratégique qui comprend la politique du Mieux légiférer. Ces derniers sont élaborés en collaboration avec les ministères de tutelle qui sont chargés de vérifier la qualité des évaluations d'impact, dans leurs domaines de compétence respectifs.

À **Malte**, la politique du Mieux légiférer est la responsabilité de l'Unité Mieux légiférer au sein de l'Unité d'efficacité de la gestion (UEM). L'UEM exerce au sein du cabinet du premier ministre et joue un rôle unique de conseiller en gestion interne auprès du gouvernement. Elle a acquis une certaine expérience de l'évaluation de l'impact. L'Unité Mieux légiférer mise en place en décembre 2005 à Malte fait partie de l'UEM et donc du cabinet du premier ministre. L'Unité a pour mandat de contrôler les développements réglementaires et de réduire la bureaucratie inutile.

Une combinaison de ces approches

En Pologne, un groupe de travail interministériel (le groupe d'intervention pour la réglementation économique moderne) a été mis en place en février 2006 pour développer la politique du Mieux légiférer afin de lui permettre d'être soumise à l'approbation du Conseil des ministres. Il existe également un département conséquent et bien dirigé au Ministère de l'économie, et le cabinet du premier ministre s'est vu attribuer des compétences supplémentaires pour surveiller les évaluations d'impact. Il a également été suggéré de nommer dans chaque ministère un fonctionnaire chargé de la responsabilité du Mieux légiférer.

Le modèle polonais reflète la nécessité de disposer de mécanismes de coordination et de partager les responsabilités de l'application de la politique du Mieux légiférer avec les ministères de tutelle, afin de responsabiliser tous les fonctionnaires vis-à-vis de cette politique.

Stratégie d'action et processus de hiérarchisation

Le gouvernement se compose des institutions responsables de l'élaboration des politiques et de la prise des décisions collectives pour la société. Ces décisions peuvent être prises en accord avec un plan établi et centralement contrôlé, un plan stratégique souple ou selon une approche ad hoc, en réagissant aux circonstances à mesure de leur survenue. Tous les NEM fonctionnent avec un mélange de ces dispositions. Les gouvernements entrent habituellement en fonction avec un plan qui est un compromis de leur programme électoral pour s'adapter aux besoins d'un partenaire de coalition.

Les plans gouvernementaux ou les stratégies destinées à identifier les obstacles à l'action doivent être soutenus par trois éléments principaux : un choix clair de priorités politiques, des procédures de planification et des institutions chargées de la coordination de la planification et de la résolution des conflits le cas échéant. Ce dernier élément est très important en cas de coalitions.

Priorités politiques

Dans tous les NEM, la mise en œuvre des lois de l'UE est considérée comme la plus haute priorité. Le degré suivant de priorité est le programme du gouvernement. **La Lituanie** est unique en son genre, étant donné que la stratégie décidée pour le pays reste en place indépendamment des partis politiques au pouvoir.

En Lettonie, les stratégies globales sont présentées dans la Déclaration du gouvernement et la Stratégie unique d'économie nationale.

En **République slovaque**, le plan stratégique général des activités politiques est présenté dans la Proclamation du programme du gouvernement slovaque. Ce type d'approche est largement semblable pour tous les pays.

Processus de planification

Un processus de planification politique bien structuré est un élément essentiel de la gestion réglementaire. Il veille à la bonne application de la stratégie gouvernementale d'action collective. Les priorités peuvent être initialement identifiées par le gouvernement, sur la base des programmes politiques, ou dériver d'une

procédure de planification administrative. Les documents de politique globaux existent dans tous les NEM, mais l'approche de leur compilation varie et le degré d'adhésion à ceux-ci dépendent de facteurs tels que la discipline de parti au sein du gouvernement.

En Hongrie, en **Pologne** et en **République slovaque**, la discipline de parti est faible et la planification est moins efficace. Des propositions politiques alternatives surviennent souvent dans les projets de loi et les amendements ce qui éloigne l'ordre du jour national de son programme général. Dans ces pays, des projets de loi nationaux ou amendements aux projets de loi du gouvernement peuvent aussi être proposés par des membres du même parti que le gouvernement. Cela augmente l'imprévisibilité de la législation et fausse le processus de planification.

En **République Tchèque**, les priorités de planification sont définies selon deux processus. Un rapport annuel de gouvernement est préparé sur la base d'une liste de priorités stratégiques pour la prochaine législature de quatre ans, qui reflète les priorités sélectionnées par chaque ministère dans ses domaines de compétence. En outre, le *Plan annuel des actions législatives du gouvernement* et le *Plan annuel des actions non-législatives du gouvernement* sont préparés par le bureau du gouvernement sur la base du rapport de politique du gouvernement et sont approuvés tous les ans par ce dernier. **En Slovénie**, le gouvernement suit un processus semblable qui sépare les plans stratégiques du plan budgétaire biennal et du plan législatif annuel, plus tactiques.

En Hongrie, les priorités politiques sont en grande partie déterminées sur la base du programme du gouvernement (général à partir des programmes des partis) ou résultent des questions qui surgissent au jour le jour. En outre, chaque ministère a un programme qui définit avec plus de précision son approche vis-à-vis de l'application du programme du gouvernement. En outre, une liste semestrielle fixe le programme législatif du gouvernement. En Hongrie, dans la pratique, un système politique dynamique pose des questions non prévues régulièrement dans les plans et pas moins de 50 % de la production législative résulte de propositions non présentées dans le programme du gouvernement.

En Lituanie, ces plans comprennent la planification à long terme (plus de 7 ans), à moyen terme (3 à 7 ans) et à court terme (1 à 3 ans). Elle fonctionne de manière ascendante et descendante. La stratégie de développement à long terme de l'État se situe au sommet de la pyramide des différents documents de planification et sert de base au développement des stratégies sectorielles pendant trois à sept années. Réciproquement, les stratégies sectorielles peuvent mener à des changements de la stratégie de développement à long terme de l'État.

En préparant leurs plans stratégiques triennaux, les ministères et les autres institutions publiques prennent en considération les objectifs définis dans les stratégies sectorielles. Le plan d'action pour mettre en application le programme de gouvernement adopté par un gouvernement nouvellement désigné, dans les trois mois à compter de l'approbation du programme de gouvernement, décrit des actions gouvernementales spécifiques à mener au cours d'une période de quatre ans après sa publication. La force du processus de planification se situe dans le fait que, indépendamment du gouvernement au pouvoir, il y a une continuité stratégique des objectifs nationaux, y compris en matière de gestion réglementaire. Il existe une grande transparence à chaque niveau du processus de planification, du macroplan de gouvernement dans son ensemble aux microplans des départements au sein des ministères qui disposent également de plans pour réaliser les objectifs de ces ministères.

À **Malte**⁴⁴, les propositions résultent de la consultation avec les départements, les agences et les commissions et les priorités sont déterminées au cas par cas, selon l'importance et l'urgence de la question.

En **République slovaque**, la planification stratégique des activités politiques est présentée dans la Proclamation slovaque du programme de gouvernement comme un macro-outil et dans le Plan des travaux législatifs du gouvernement comme un micro-outil. Cependant, un nombre considérable de propositions

⁴⁴ Malte a trois documents de politique globaux : « Une meilleure qualité de vie : Document de prébudget 2006-2010 » et le « Programme national de réforme : La stratégie de Malte pour la croissance et l'emploi pour la période 2005 à 2008 - Document de consultation publique » et « Référence stratégique nationale », document élaboré pour traiter les questions relatives à la distribution des fonds structurels « d'objectif numéro un ».

législatives se fonde sur des propositions qui n'émanent pas du gouvernement. Celles-ci peuvent même comprendre des propositions faites par des membres du parti politique au gouvernement.

Une structure efficace pour coordonner la planification politique

L'efficacité d'un système de planification politique est renforcée si un organe ou un ministère est chargé de la coordination de la planification politique, mais la coordination au centre du gouvernement doit être efficace.

À **Chypre**, la responsabilité de la planification de l'activité stratégique et de l'élaboration des politiques est assurée par le bureau de planification de Chypre. La planification d'autres initiatives politiques relève de différents ministères. Le bureau de planification a été mis en place sur une décision du Conseil des ministres et placé sous la tutelle du ministre des finances. En coopération avec le Ministère des finances, il est responsable des plans stratégiques quinquennaux présentant tous les projets de développement et coordonne les procédures de planification nationales.

En **Lettonie**, la planification des actions du gouvernement, à l'heure de l'étude Sigma, est gérée par le département de coordination politique de la chancellerie de l'État.

En **Lituanie**, les priorités du gouvernement sont habituellement fixées en mars lors du processus d'élaboration du budget. Lors de l'élaboration des politiques transversales de mise en œuvre des priorités, tous les documents de politique nécessaires doivent faire l'objet d'un débat avec les parties intéressées et les institutions. La plupart des documents stratégiques sont discutés par le Comité de planification stratégique du gouvernement avant leur approbation par le gouvernement. C'est une plate-forme pour l'examen des politiques et un format adapté à la négociation et à la résolution des questions litigieuses et à la coordination des priorités.

Procédures de résolution des priorités conflictuelles

Une stratégie claire pour identifier les problèmes d'action collective et un processus d'établissement des priorités par des moyens politiques ou une intervention réglementaire sont nécessaires pour assurer une gestion réglementaire harmonieuse.

Le facteur décisif pour la résolution des priorités politiques conflictuelles est souvent la capacité des propositions à respecter les limites budgétaires. Par exemple, à **Chypre**, la priorité est accordée aux politiques qui sont budgétisées dans le budget annuel. En **Hongrie**, le Ministère des finances est devenu le ministère dominant depuis la grande réforme du budget de l'État qui a eu lieu dans les années 1990. En **Lettonie**, les priorités à moyen terme du gouvernement sont établies par décision du gouvernement. À **Malte**, les divergences de vues entre ministères sur les priorités ou sur l'allocation des ressources sont résolues bilatéralement ou en concertation avec le Ministère des finances.

Dans tous les NEM, les conflits relatifs à la planification et à la hiérarchisation des questions politiques qui ne peuvent pas être résolus au niveau ministériel sont soumis au Conseil des ministres pour y être résolus. L'autorité finale qui arbitre et résout les conflits varie en fonction de la structure constitutionnelle du pays concerné. Cette fonction est remplie par le président de la République (**Chypre**) ou par le premier ministre (**Lituanie**). Dans tous les NEM, l'autorité compétente, président ou premier ministre, reçoit des rapports réguliers sur les progrès et surveille l'élaboration et l'application des plans.

En **République Tchèque**, le gouvernement constitue le mécanisme de coordination majeur de l'administration centrale de l'État. Si une question particulière ne peut être réglée à un niveau inférieur, elle est présentée aux vice ministres, puis au cabinet à titre de « question non réglée » en cas de persistance du désaccord. Le cabinet décide de ces cas.

En **Hongrie**, en 2000, un nouveau système de coordination politique, appelé la *Referatura*, a été créé au cabinet du premier ministre. Cet organe spécial, modelée sur la chancellerie allemande existante, se compose d'un groupe d'experts qui chapeautent les activités de chaque ministère. En collaboration avec un juriste du service juridique du cabinet du premier ministre, ils préparent une note conjointe sur toutes les présentations. Cette note décrit la proposition, le résultat des consultations interministérielles, les questions non résolues et les propositions d'amélioration.

En **Lettonie**, les principaux documents d'élaboration des politiques et de rédaction des projets de loi, pour lesquels un groupe de travail spécial a été mis en place⁴⁵, sont distribués aux ministères avant d'être présentés à une réunion hebdomadaire des secrétaires d'État (les plus hauts fonctionnaires de tous les ministères). Selon les règles de procédure du gouvernement, une synthèse de toutes les propositions des ministères, y compris les arguments pour ou contre chaque proposition, est préparée et accompagne le projet qui est adressé à la réunion des secrétaires d'État et expédié au gouvernement pour approbation.

Outre les réunions du gouvernement en **Lituanie**, des réunions interministérielles régulières sont organisées et constituent une structure importante pour résoudre les priorités conflictuelles avant que les propositions politiques ne soient soumises au gouvernement pour décision finale. À **Malte**, des réunions interministérielles techniques et politiques se tiennent régulièrement mais aucune procédure officielle n'existe.⁴⁶

Une procédure semblable existe en **Hongrie** où l'avant-dernière étape du processus législatif est une réunion des secrétaires d'État des administrations. Dans ce cas, les documents de politique sont distribués aux ministères avant la réunion des secrétaires d'État si un groupe de travail spécial est mis en place pour élaborer un document de politique.

De nombreux gouvernements de coalition en **Lettonie** ont eu un organe alternatif de délibération appelé Conseil de coalition. Tous les partis du gouvernement de coalition y sont représentés de manière égale et, sous certains gouvernements, il s'est fait une place officieuse mais importante dans le processus décisionnel. Le Conseil de coalition peut être utilisé pour résoudre des questions politiquement sensibles et pour prendre les décisions qui sont alors officiellement adoptées lors des réunions du cabinet des ministres. Les questions débattues au Conseil de coalition sont des propositions politiques et des projets de loi déjà consultés au niveau ministériel. Ce forum alternatif opère en dehors des canaux officiels, ne suit pas les procédures mises en place pour définir la politique et n'est pas ouvert au public.

En **Pologne**, tous les projets de loi doivent être soumis en vue d'un examen minutieux au Comité permanent du cabinet au niveau du secrétariat d'État, avant d'être présentés au cabinet.

En **République slovaque**, les divergences de vues sur les projets de loi entre les ministères sont résolus bilatéralement ou lors d'une réunion des directeurs généraux. La législation ne peut pas être soumise au Conseil des ministres jusqu'à la résolution de ces conflits. Cependant, dans le cas d'observations de fond, le conflit peut être résolu par le Conseil des ministres.

Un processus transparent et bien structuré

Tous les NEM examinés ont mis en place un processus transparent et bien structuré pour l'élaboration des politiques et la rédaction de la législation. Ils disposent tous de règles ou de systèmes pour élaborer les politiques, rédiger des projets de lois et soumettre le résultat au gouvernement. Tous les NEM ont adopté un cadre très semblable à celui recommandé dans la liste récapitulative de référence de l'OCDE pour la prise de décisions réglementaires⁴⁷, à savoir que les questions suivantes doivent être posées en élaborant la politique :

⁴⁵ Le terme réglementation est employé ici pour la législation primaire et secondaire. Les documents politiques, pour lesquels aucun groupe de travail n'a été mis en place, sont distribués aux ministères seulement après la réunion des secrétaires d'État.

⁴⁶ Au niveau technique les réunions suivantes ont lieu : réunion mensuelle des secrétaires permanents présidée par le secrétaire permanent principal ; réunion hebdomadaire des directeurs des affaires de l'UE. Autres réunions régulières : Forum pour les directeurs de services de l'administration centrale (ressources humaines, finances), forum pour les directeurs chargés de l'élaboration des politiques, forum pour les directeurs chargés de l'application du programme, forum des TIC. Les discussions tenues dans ces derniers sont rapportées aux secrétaires permanents. Au niveau politique, il y a : une réunion hebdomadaire du cabinet sur la base des rapports du cabinet qui ont été transmis auparavant, une réunion hebdomadaire du premier ministre, des secrétaires permanents pour les finances et du secrétaire permanent principal. Réunion mensuelle des unités de soutien des comités du cabinet : il y a un comité du cabinet pour chaque secteur principal (environnement, tourisme, projets d'investissement, compétitivité). Le premier ministre préside ces comités qui rassemblent les ministères principaux, par exemple, le secrétaire permanent principal, les secrétaires de cabinet et quelques parties prenantes

⁴⁷ OCDE, Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (adoptée le 9 mars 1995). Voir également les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation approuvés par le Conseil de l'OCDE le 28 avril 2005, OCDE/GD/95 (95).

- Le problème est-il correctement défini ?
- L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?
- La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention du gouvernement ?
- Y a-t-il un fondement juridique à la réglementation ?
- Quel(s) est(sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?
- Les avantages de la réglementation en justifient-ils les coûts ?
- L'effet de répartition dans la société est-il transparent ?
- La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
- Tous les parties intéressées ont-elles eu l'opportunité de faire connaître leurs vues ?
- Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

La décision d'élaborer une politique peut être prise par le gouvernement ou un seul ministre. La nature de la décision (décision gouvernementale ou ministérielle) dépend de l'envergure et de la complexité du problème à résoudre et de l'ampleur des ressources exigées. Dans le cas précédent, les décisions gouvernementales sont habituellement précédées par un processus de concertation interministérielle. Dans le cas de la législation secondaire, le processus est plus simple et la concertation interministérielle n'est généralement pas nécessaire.

Cependant, à **Malte**, les propositions de législation secondaire doivent être notifiées au cabinet du premier ministre et approuvées. Cette approche évite que les ministres n'élaborent des réglementations en conflit avec la politique du gouvernement dans son ensemble ou avec les réglementations conçues par d'autres ministres. À **Chypre**, la législation secondaire est soumise au parlement à un examen plus précis que dans tous les autres NEM.

Séquence répétitive

Dans tous les NEM, le processus d'élaboration des politiques commence par une décision de principe au niveau politique pour enclencher le cycle d'élaboration des politiques. La décision peut provenir d'une ou plusieurs sources. Les sources de la politique sont semblables dans tous les pays mais elles se combinent à divers degrés. Les politiques peuvent dériver des manifestes de gouvernement, des accords de coalition, de la jurisprudence, des urgences à court terme et des obligations internationales.

Après la décision, en principe, pour enclencher le cycle définissant la politique, l'élaboration des politiques suit une séquence répétitive semblable dans tous les NEM. Le fonctionnaire concerné par la politique procède tout d'abord à la recherche documentaire sur le problème et identifie si la question a été traitée au niveau national ou international et élabore une solution en concertation ministérielle et interministérielle avec des collègues et avec les parties prenantes concernées. **En Slovaquie**, les règles de procédure du gouvernement exigent des fonctionnaires qu'ils effectuent une étude comparative de trois autres pays à cette étape du processus.

Distinction entre l'élaboration des politiques et la rédaction de la réglementation

La différence frappante entre les procédures d'élaboration des politiques et celles de rédaction de la réglementation dans les NEM dépend de l'influence exercée par le droit coutumier ou le droit civil sur le pays. En outre, les pays, qui étaient auparavant dans la sphère d'influence du communisme, ont subi une modernisation significative de leurs structures et processus et ont même connu un renouvellement complet du personnel. Dans certains NEM, notamment en **Estonie** et en **Lettonie**, l'expérience et la mémoire institutionnelle étaient considérablement moins importantes que dans d'autres. Cependant, la plupart des NEM disposent d'un nombre limité de fonctionnaires expérimentés en rédaction législative. Ce problème est compris et traité en **Pologne** et en **Hongrie**, qui comptent quelques prévisions de formation des fonctionnaires chargés des projets législatifs.

Ailleurs qu'en **République Tchèque** et en **République slovaque**, il y a peu de distinction formelle entre l'élaboration des politiques et la rédaction de la réglementation. C'est raisonnable dans le cas d'activités simples de politique, car il est souvent inutile de séparer les deux processus. Toutefois, pour les aspects

politiques de fond, il est généralement considéré utile de séparer l'élaboration des politiques de la rédaction des projets de loi. Dans la pratique, la plupart des personnes bien informées interrogées, dans tous les NEM, étaient d'avis qu'il devrait y avoir une certaine forme de répartition des tâches ou, du moins, une séparation des deux tâches.

En **République Tchèque** et en **République slovaque**, il existe une division très distincte entre l'étape d'élaboration des politiques et l'étape de rédaction de la réglementation en ce qui concerne les aspects politiques de fond. En premier lieu, le gouvernement prend la décision de principe d'engager la politique proposée et, cette décision prise, la rédaction de la législation commence.

Aucun des pays de cette étude ne possède d'organe central exclusivement chargé de la rédaction des projets de loi.⁴⁸ Ce n'est pas étonnant dans les pays de droit civil où les fonctionnaires qui élaborent la politique sont aussi censés être en mesure de rédiger les projets de loi.

Dans certains pays, par exemple, en **République Tchèque**, en **Hongrie** et en **Slovaquie**, le service juridique de chaque ministère doit souvent préparer les projets de loi dont la politique a été élaborée par un fonctionnaire différent. Cependant, aucune conclusion générale ne peut être tirée de cette variation dans la pratique dans l'un ou l'autre de ces pays. La pratique varie selon les fonctionnaires concernés, leur connaissance des thèmes politiques sur lesquels légiférer et leur capacité de rédiger les projets de loi.

Peu de NEM adoptent une approche multidisciplinaire des projets de loi. Les réglementations de l'**Estonie** et de la **Lettonie**, surtout lorsqu'elles statuent sur des problèmes complexes, sont rédigées par des groupes de travail pluridisciplinaires qui peuvent intégrer des représentants des experts et des ONG externes. Le recours aux groupes de travail est commun à tous les NEM, en particulier si la question est complexe et exige des connaissances techniques spécialisées qui peuvent ne pas être disponibles dans le secteur public mais le sont dans le secteur privé.

Traditions du droit civil et du droit coutumier : Règles de procédure et coutumes

Dans les pays de droit civil, le processus d'élaboration des politiques et de rédaction de la législation est entrepris conformément à un ensemble de règles écrites. Certains pays de droit civil comme l'**Estonie**, par exemple, ont des règles constitutionnelles qui identifient les autorités chargées d'élaborer les lois.

Les diverses règles des NEM prescrivent comment élaborer les politiques et les présenter au gouvernement et au parlement. Il y a quelques règles générales spécifiques selon les sujets, pour l'élaboration des politiques et la rédaction des réglementations⁴⁹. Des règles particulières sont également établies pour mettre en application certains types de stratégie et plans d'action, par exemple, dans le secteur de l'énergie, la sylviculture et l'agriculture.

En **Hongrie**, la procédure législative est régie par la constitution et la loi de 1987. Le chapitre deux de cette loi stipule que les propositions de nouvelles lois doivent être soumises à des études préliminaires, utiliser un langage clair et que les questions identiques ou semblables doivent être traitées dans les mêmes lois. Il prescrit également que les citoyens doivent participer à l'élaboration de la loi. Une décision du gouvernement relative aux procédures gouvernementales⁵⁰ précise, entre autres sujets, le mécanisme intra-gouvernemental de consentement et le contenu de toutes les propositions à soumettre au gouvernement conformément à la loi **hongroise**.

La **Lettonie** a promulgué une loi de procédure administrative⁵¹ qui fixe les conditions générales du fonctionnement de l'administration. Les règles de procédure du gouvernement⁵² régissent les procédures du gouvernement. Les politiques doivent être élaborées conformément à ces règles qui comprennent, par exemple, la classification et la structure des documents de politique ainsi que la procédure à suivre pour

⁴⁸ Pour une analyse des arguments pour et contre un organe central voir SIGMA (1997), *Liste des critères de référence pour l'élaboration des lois et la gestion de la réglementation dans les pays d'Europe centrale et orientale*, rapport SIGMA n° 15, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf>.

⁴⁹ Par exemple, la Convention d'Aarhus requiert une évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement.

⁵⁰ N° 1088/1994.

⁵¹ Novembre 2001.

⁵² Mars 2002.

remplir les annotations des projets de loi.⁵³ Les annotations sont des supports explicatifs qui accompagnent les projets de loi transmis au cabinet des ministres et au parlement. Elles comprennent une évaluation des impacts économiques et sociaux du projet de loi considéré, ainsi que l'impact qu'il peut avoir sur le budget de l'État.

Des dispositions semblables existent dans la loi lituanienne sur le gouvernement qui fixe le mode d'application du programme du gouvernement. Des directives sont également préparées par le Ministère de la justice, qui précisent la structure à suivre pour présenter des propositions de loi.⁵⁴ Des règles pour la concertation et la coordination interministérielles sont prescrites par les règles de procédure du gouvernement, approuvées par une résolution gouvernementale⁵⁵. Le paragraphe 49 des règles de concertation « Prescriptions pour la rédaction et l'approbation des projets de législation » contient une liste des institutions avec lesquelles débattre avant la présentation au gouvernement.

En Pologne, la procédure d'élaboration de la législation primaire du gouvernement est fixée par la loi sur l'Organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et dans la Sphère de compétence des ministres du 8 août 1996, avec ses décrets d'application. Les fonctionnaires qui élaborent la politique et rédigent les projets de loi doivent également respecter les principes de la technique législative fixés par l'ordonnance du premier ministre sur les principes des techniques législatives⁵⁶.

L'ordonnance relative à l'organisation du bureau du gouvernement de la République slovaque établit des principes de base pour la gestion générale de l'administration de l'État. D'autres précisions sur le rôle du bureau du gouvernement à cet égard sont fixées dans le Statut du bureau du gouvernement de la République slovaque. Cependant, la République slovaque est un cas spécial étant donné que la répartition des tâches entre les fonctionnaires qui préparent des projets d'orientation et ceux qui rédigent la législation reflète la procédure suivie dans les pays dotés d'une tradition de droit coutumier ou qui ont été influencés par cette tradition où la législation est rédigée par des juristes qui ont des qualifications spécifiques en rédaction des projets de loi.

Les règles de procédure du gouvernement de **Slovénie** et les règles de procédure de l'Assemblée nationale **slovène** régissent respectivement l'organisation du gouvernement et le parlement. Ces dernières fixent, entre autres sujets, le rôle du premier ministre, l'organisation des travaux du gouvernement, les groupes de travail du gouvernement, les conseils gouvernementaux, le format des documents du gouvernement et les sujets habituels concernant l'organisation du gouvernement.

Ce modèle est suivi dans la plupart des pays de droit civil étudiés, bien que la terminologie varie et qu'une multiplicité de titres législatifs couvre ce domaine incluant les lois sur les procédures administratives, sur le gouvernement ou les ordonnances d'organisation.

Dans les NEM influencés par les traditions de droit coutumier, aucune procédure administrative normalisée n'est généralement exigée par loi pour vérifier que l'action de politique a lieu au niveau approprié du gouvernement. Une grande partie du processus d'élaboration de politiques est régi par la coutume ou par des procédures élaborées par les ministères.

À **Chypre** et à **Malte**, le fonctionnement du processus d'élaboration de politique et de rédaction des projets de loi est une question de coutume ou est régi par des circulaires à usage interne plutôt que par des prescriptions définies par la loi ou la procédure, comme c'est le cas dans le monde du droit civil

⁵³ Conseil des ministres de la République de Lettonie du 18 septembre 2001. Voir également les amendements du 12 juillet 2002 et du 11 juin 2004.

⁵⁴ Structure à suivre : il doit y avoir un fondement juridique à la loi ; il doit y avoir une évaluation juridique appropriée de la proposition ; il doit y avoir une référence aux lois connexes et aux mesures prises pour éviter le conflit avec les autres lois ou la duplication des lois ; il doit y avoir une explication de la nécessité de la loi ; il doit y avoir une description de la façon dont le problème a été résolu dans d'autres pays ; il doit y avoir une référence aux lois de l'UE concernées ou, éventuellement, aux lois internationales ; la proposition doit expliquer entièrement son but ; les impacts financiers, économiques et autres de la proposition doivent être évalués et mentionnés ; référence doit être faite à la structure de la loi une fois entièrement rédigée ; référence doit être faite à toute autre loi à modifier.

⁵⁵ N° 728 (OG 1994, n° 63-1238).

⁵⁶ 20 juin 2002.

Assurance-qualité — Institutions

L'expérience des pays membres de l'OCDE suggère que la bonne gestion réglementaire nécessite un processus d'assurance-qualité qui valide le flux des réglementations proposées à partir de bons principes réglementaires. La gestion réglementaire doit aussi porter sur l'ensemble des réglementations en place. C'est une question particulièrement importante pour tous les NEM en raison de la rapidité et du modèle d'application de l'*acquis communautaire*. On ne peut pas supposer que des charges réglementaires inutiles n'ont pas été imposées ou que les nouvelles lois promulguées après l'indépendance s'adaptent parfaitement aux réglementations déjà en place. Les fonctionnaires de tous les NEM reconnaissent que l'*acquis* a été adopté à très grande vitesse et qu'une période d'examen et de réflexion est nécessaire afin de confirmer que l'*acquis* a été effectivement adopté.

On peut soutenir qu'un processus d'assurance-qualité a besoin de fonctionner horizontalement, en ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique globale de gestion réglementaire et, à la verticale, au sein de chaque organe responsable de la réglementation. Le processus d'assurance-qualité peut être généralisé au flux des réglementations et à l'ensemble des réglementations existantes ou être mis en place dans des secteurs particuliers.

Deux modèles principaux de contrôle de la qualité existent dans les NEM. Le premier modèle consiste en un contrôle de la qualité effectué par une série de contrôles ministériels et interministériels et parfois auprès d'organes extérieurs. Ceux-ci comprennent des contrôles par :

- Le Cabinet du premier ministre (quel que soit son nom).
- Le Ministère de la justice.
- Le Ministère des finances.
- Des contrôles intraministériels et interministériels.
- Les tribunaux.

Le deuxième modèle consiste en des contrôles effectués par un comité ou un organe nommé à cet effet. La première approche prédomine et la dernière tend à être confinée aux problèmes techniques de droit. Aucun NEM ne revoit la qualité de la législation spécifiquement pour établir dans quelle mesure le flux de nouvelles législations est conforme aux principes du Mieux légiférer. Dans tous les NEM, les organes impliqués dans le contrôle de la qualité de la réglementation ont des charges de travail très lourdes qui aboutissent à des retards dans la préparation de la législation.

Contrôle par le cabinet du premier ministre ou par tout autre organe central du gouvernement

En général, le cabinet du premier ministre est impliqué dans la cohérence des propositions avec la politique du gouvernement. Le rôle varie en fonction de l'influence qu'exerce le premier ministre dans le système. Dans certains NEM, à l'heure de l'étude Sigma, par exemple, en **Hongrie**, **Lettonie**, **Lituanie**, à **Malte** et en **Slovénie**, le premier ministre et son cabinet étaient très puissants.

En **Hongrie**, une unité spéciale composée de conseillers et mise en place en février 2006 au cabinet du premier ministre est responsable de la récapitulation des avis exprimés sur les réglementations proposées par le gouvernement au cours du processus technique de réconciliation politique. Elle est conçue pour filtrer les problèmes relatifs à la qualité ou la nécessité de la législation proposée. Les propositions insuffisamment préparées sont rejetées à ce stade.

En **Lettonie**, la chancellerie de l'État joue un rôle très central d'un certain nombre de manières, notamment en examinant les projets de loi pour assurer leur conformité avec les plans stratégiques, les priorités politiques et les aspects juridiques. En outre, elle contrôle la qualité de la législation par le processus des « annotations ». La chancellerie de l'État est l'organe responsable d'imposer des procédures et des règles en ce qui concerne la planification stratégique et l'élaboration des politiques. Des propositions non remplies conformément à la loi sont renvoyées aux ministères et ne sont pas traitées jusqu'à ce qu'elles aient la forme appropriée.

En **Lituanie**, le bureau du gouvernement joue un rôle important dans le processus d'assurance-qualité. Ces tâches sont partagées dans la chancellerie par un certain nombre de directions, y compris la direction de la planification stratégique, la direction européenne et la direction juridique.

Le contrôle par le bureau du gouvernement assure la conformité avec les plans et stratégies nationaux. La division juridique du bureau du gouvernement examine également la légalité et les aspects juridiques des projets. La section juridique, cependant, a l'avantage d'être représentée lors de la réunion hebdomadaire des secrétaires d'État qui examinent les propositions avant qu'elles soient finalement soumises au gouvernement. Cela donne à la section juridique l'influence, sinon le pouvoir, de bloquer une proposition si elle est susceptible de provoquer des problèmes juridiques.

Ministère de la justice

Dans tous les NEM sauf à **Chypre**, le Ministère de la justice est impliqué du point de vue constitutionnel et juridique. En **Estonie**, par exemple, le Ministère de la justice est le ministère responsable de la qualité juridique au début du processus de rédaction. Une fois que le concept d'un projet de loi est approuvé par le Ministère de la justice, le projet de loi peut être rédigé. Le ministre de la justice joue également un rôle dans l'assurance-qualité.

En Hongrie, le Ministère de la justice joue un rôle dans les questions relatives au Mieux légiférer bien que ce rôle ait été réduit pendant le processus d'évaluation. En 2005, une unité spéciale a été mise en place au ministère (département d'analyse de l'impact, de dérégulation et d'enregistrement des lois). Cette unité était responsable de la qualité des évaluations d'impact, mais elle a été supprimée en juillet 2006.

En Lettonie, le Ministère de la justice examine les des projets de loi du point de vue des aspects juridiques, de la compatibilité avec la constitution, avec les principes généraux de la loi et avec les réglementations existantes et de la conformité avec les plans stratégiques, les priorités politiques et les normes du droit international. Cette responsabilité comprend également un contrôle des projets de loi pour assurer la conformité aux normes européennes. La chancellerie de l'État et le Ministère de la justice assurent la clarté et la cohérence des projets de loi.

Contrôle du Ministère des finances

Dans tous les NEM, le Ministère des finances contrôle la compatibilité des projets avec le budget afin de s'assurer que les propositions restent dans les limites budgétaires imparties. Par exemple, à **Chypre**, les projets de loi soumis au Conseil des ministres doivent être accompagnés d'un avis écrit du Ministère des finances sauf dans les cas où le projet n'a aucun lien avec les questions budgétaires. La constitution établit que chaque projet de loi soumis au Parlement doit être accompagné d'un rapport appelé « Objets et motifs » signé par le procureur général de la République.

Contrôle intra et interministériel

Dans certains NEM, les services juridiques de chaque ministère ont pour rôle de contrôler la qualité de la législation rédigée au sein du ministère et d'autres ministères.

En Hongrie, le service juridique d'un ministère donné est obligé de veiller à ce que la réglementation élaborée en interne soit compatible avec le système judiciaire et les arrêts de la Cour constitutionnelle. En outre, au sein d'un ministère des règles opératoires sont destinées à assurer la cohérence en interne. Le contrôle interministériel, par exemple, en **République Tchèque**, en **Hongrie** et en **République slovaque** est une forme de contrôle de qualité. Dans la théorie, le contrôle final de la qualité est assuré par le gouvernement (le Conseil des ministres) quand il examine les projets de loi.

En Estonie, la communication des projets est effectuée par un système électronique appelé l'e-loi (*e-õigus*) qui est administré par le Ministère de la justice. Ce système permet une circulation exhaustive de tous les supports appropriés et un processus simple de présentation des observations sur les projets. Dès le moment où le ministère a préparé un concept de projet de loi, il est intégré dans le système de coordination électronique et envoyé par voie électronique au Ministère de la justice pour approbation. A une étape suivante du processus, si un projet de loi nécessite l'approbation des ministères de tutelle, le projet, la lettre explicative et toutes les annexes peuvent être insérés dans le système électronique de coordination qui

envoie automatiquement un message au ministère à qui il est demandé de donner son avis sur le projet. À partir de ce moment, tous les documents appropriés peuvent être consultés par le public.⁵⁷

En Lettonie, le processus interministériel de concertation est organisé par la distribution des documents électronique via le site Internet du gouvernement. Dès l'annonce d'un projet à la réunion des secrétaires d'État, chaque projet de loi et ses annotations et d'autres instruments juridiques sont mis à la disposition du public qui peut les consulter. Les ministères n'utilisent maintenant que les fichiers électroniques des documents pour analyser et donner leur avis sur les projets proposés. Des réunions du gouvernement sont également organisées autour de la distribution des documents électronique (e-portfolio).

Un système semblable doit être introduit en **Slovénie** avec une fonction de correcteur orthographique qui permettra aux fonctionnaires de vérifier leur style.

En **Pologne**, le Comité permanent du cabinet (KRM) peut retarder l'examen des projets de loi proposés en demandant au département de corriger les défauts formels comme l'absence de la liste des différences, de l'évaluation de la compatibilité avec l'UE et de consultations publiques. Si ces problèmes ne sont pas traités dans les 14 jours, le secrétaire a le pouvoir d'empêcher la présentation du document au KRM.

Rôle des tribunaux

Dans tous les NEM, la constitution prévoit un mécanisme assurant la constitutionnalité des lois par la création d'une Cour suprême ou d'une Cour constitutionnelle. Elle examine la constitutionnalité ou la compatibilité de la loi avec les traités internationaux et la loi européenne. Ses décisions de nature politique sont prises en compte et les politiques ainsi que la législation sont adaptées en conséquence.

À **Chypre**, un problème a surgi qui a eu comme conséquence la déclaration d'inconstitutionnalité par la Cour suprême d'une disposition juridique introduite par la mise en application d'une directive. Ce problème a été maintenant résolu par la loi 127 (i) de 2006 qui a modifié la constitution de la République de Chypre afin d'établir la suprématie de l'*acquis communautaire* sur les dispositions constitutionnelles.

Le rôle de la Cour suprême à l'égard du contrôle de la transposition des directives dans le système judiciaire hongrois est une question non résolue en **Hongrie**.

En Hongrie, la cour constitutionnelle joue un rôle très actif dans le contrôle de qualité des réglementations. Les décisions de la Cour exercent un effet significatif sur le contenu de la réglementation car les projets de loi des fonctionnaires doivent prendre en considération les décisions de la Cour constitutionnelle. Son rôle en matière de contrôle de qualité a évolué depuis sa création. Pendant les huit ou neuf premières années, sa tâche essentielle était de faciliter la transition d'un système juridique à l'autre. Pendant la deuxième phase du développement de la Cour, les deux secteurs d'activité principaux étaient : le contrôle constitutionnel de la législation proposée et la surveillance du fonctionnement des institutions publiques au plan constitutionnel.

La Cour constitutionnelle hongroise a aussi prononcé des arrêts pour favoriser l'utilisation des outils pour Mieux légiférer et a contribué indirectement à renforcer le contrôle de qualité de la législation. Elle a été invitée à examiner les conséquences de l'absence de consultation sur un projet de loi. Le cas concernait la législation de l'environnement qui comporte une obligation légale de consultation. La consultation n'a pas eu lieu et la Cour constitutionnelle a été appelée à déterminer si une réglementation faite sans la consultation nécessaire pouvait être déclarée inconstitutionnelle⁵⁸. Elle a soutenu que l'absence de consultation du Conseil environnemental, conformément à la loi, a invalidé la réglementation qui a été élaborée sans suivre le processus approprié. Cependant, dans un autre cas, la cour a statué que, pour les lois de l'Assemblée nationale, l'absence de consultation du gouvernement avec un groupe particulier n'invalidait pas la loi.

⁵⁷ Ce mode de communication contraste également avec le secret et le formalisme qui entourent ce type de processus dans les démocraties plus anciennes.

⁵⁸ Résolution n° 30/2000.

Organes spécialisés responsables du contrôle de la qualité

Dans certains pays, des organes sont mis en place pour contrôler la cohérence des projets de loi avec la constitution et les principes généraux du droit.

À **Chypre**, en vertu de la constitution, le procureur général de la République est le conseiller juridique du gouvernement. Tous les projets de loi proposés doivent être examinés par le procureur général avant d'être soumis au Conseil des ministres. Tous les projets de loi doivent passer par le bureau du procureur général. Dans certains cas, ce bureau élabore de nouvelles versions des projets pour en assurer la légalité et la constitutionnalité.

En **République Tchèque**, le processus de contrôle de qualité est assuré par le Conseil de législation du gouvernement (LCG) qui examine les aspects juridiques du projet. Quelques critères sont établis dans les règles législatives du gouvernement. Ceux-ci s'assurent qu'une attention est accordée à la qualité du texte de loi ainsi qu'à d'autres aspects, notamment sa structure, sa clarté et sa facilité de compréhension.

Le LCG est un comité indépendant, composé de fonctionnaires, d'experts indépendants et d'universitaires et il est présidé par le ministre responsable de la législation. Le Conseil est divisé en plusieurs groupes de travail, chacun responsable d'un domaine respectif du droit public, privé ou pénal. Il est appuyé par un secrétariat permanent appelé le bureau de législation du gouvernement, qui est une partie du bureau du gouvernement.

À **Malte**, le procureur général a un rôle semblable à celui du Directeur juridique à **Chypre** et il examine tous projets de loi et de réglementation sous l'angle de la constitutionnalité et de la compatibilité avec les principes généraux du droit. Une fois rédigée, la législation doit être adressée au bureau du procureur général pour être contrôlée et traduite en maltais avant présentation au gouvernement (législation primaire) ou à la signature par un ministre (législation secondaire). Toute la législation est rédigée en maltais et anglais. En cas de conflit, la version maltaise l'emporte.

En **Pologne**, deux organes sont concernés par la qualité législative : le centre de législation du gouvernement (CLG) et le Conseil législatif. Le CLG a été initialement mis en place dans le cabinet du premier ministre mais il a été transformé en organe indépendant en 2000⁵⁹. Il est toutefois responsable devant le premier ministre.

Le CLG coordonne l'activité législative du gouvernement, donne des conseils juridiques au gouvernement, prépare les projets de loi du gouvernement et donne des conseils sur les propositions de loi du parlement⁶⁰. Son chef participe aux réunions du Comité permanent du Conseil des ministres et son bureau est consulté quotidiennement par la Division des affaires socio-économiques, département du cabinet du premier ministre⁶¹.

Le Conseil Législatif est l'organe consultatif juridique supérieur pour le premier ministre⁶². Il donne des conseils sur l'élaboration de la législation primaire et secondaire et évalue la situation de la loi, notamment en termes de compatibilité avec la constitution et les lois de l'UE. Il remet régulièrement des rapports d'évaluation.⁶³ Cependant, dans la pratique, le Conseil Législatif ne peut être consulté que par le Comité du cabinet si une décision collective est prise à cet effet⁶⁴. Environ 60 % des projets de loi lui sont soumis mais son avis n'est pas contraignant pour le département.

En **République slovaque**, après la procédure interministérielle d'amendement, les projets de loi sont soumis au Conseil législatif du gouvernement qui fait partie intégrante du cabinet du premier ministre. Il traite les questions techniques et juridiques comme la conformité avec la constitution et révisé les projets

⁵⁹ OCDE (2002), *Examen de la réforme de réglementation, Pologne– De la transition aux nouveaux enjeux réglementaires*

⁶⁰ OCDE (2002), *Ibid.*

⁶¹ Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Légiférer en Pologne : règles et modèles de législation*, rapport commandé par Ernst & Young Pologne dans le cadre du programme Meilleure gestion des affaires publiques d'Ernst & Young, avril 2005.

⁶² K.H. Goetz, R. Zubek, *Ibid.*

⁶³ OCDE (2002), *Ibid.*

⁶⁴ K.H. Goetz, R. Zubek, *Ibid.*

pour en améliorer la qualité. Le secrétariat du Conseil Législatif rédige un avis sur chaque loi qui est préparée après discussion avec le fonctionnaire du ministère responsable du texte.

En outre, de temps en temps, une réunion de deux jours est organisée, durant laquelle le Conseil législatif examine son travail et le Président rencontre les fonctionnaires qui sont impliqués dans la préparation des projets de loi et le secrétariat du Conseil, afin d'identifier les manières dont la rédaction législative peut être améliorée. Une grande attention est également prêtée à la conformité des lois à la constitution et aux principes généraux du droit. L'institut pour le rapprochement de la législation examine la compatibilité des projets de loi avec les lois de l'UE

En **Slovénie**, toute la législation doit être soumise au contrôle du bureau du gouvernement afin de vérifier sa conformité avec la constitution, les principes généraux du droit **slovène**, *l'acquis communautaire* et le style de la législation **slovène**.

Assurance-qualité – outils

Dans la plupart des pays, des rapports explicatifs doivent être soumis aux groupes de contrôle et au parlement afin de leur permettre de jouer leur rôle d'assurance-qualité. En conséquence, dans certains pays, les projets de réglementation peuvent être retournés aux ministères rédacteurs si les informations fournies par les pièces justificatives ne sont pas suffisantes (**Lettonie, Slovénie**).

Les rapports peuvent être décrits différemment dans chaque pays : documents de politique, annotations, lettres d'accompagnement, documents de concept de loi, rapports explicatifs et listes récapitulatives juridiques. Dans les Nem, cependant, le contenu de ces rapports est tout à fait semblable et comprend généralement des informations comme la justification, le champ d'application de la proposition et la certification de sa conformité avec les lois de l'UE Certains rapports peuvent contenir une évaluation des divers impacts que le projet de loi peut avoir, notamment les impacts financiers (**Lettonie, République slovaque, et Slovénie**). En théorie, dans tous les pays, sauf **Chypre et Malte**, toutes les propositions soumises au gouvernement doivent être accompagnées d'une évaluation de l'impact mais, dans la pratique, la qualité de cette dernière varie sensiblement.

Dans certains pays, la nécessité d'appuyer un projet de réglementation par une note explicative ne s'applique pas à toute la législation. À **Malte**, la liste récapitulative juridique ne doit être complétée que pour la législation secondaire. En outre, quelques listes récapitulatives ou rapports spécifiques peuvent être exigés dans le cas des réglementations primaires ou secondaires transposant les directives de l'UE (**Chypre et Lituanie**).

Dans les pays où l'élaboration des politiques et la rédaction de la réglementation sont clairement séparées, il peut y avoir deux genres de rapport, à savoir un projet d'orientation et un rapport explicatif, comme c'est le cas en **Estonie** et en **Lettonie**. Cependant, dans la plupart des pays, un seul document accompagne le projet de loi, de sa rédaction à sa présentation devant le parlement.

Support requis pour informer le procureur général à Chypre

Le travail entrepris dans le bureau du procureur général est facilité par la fourniture de bonnes instructions de rédaction ou d'instructions claires sur les questions qui requièrent une attention particulière. Sa tâche est facilitée par l'obligation faite aux fonctionnaires d'adresser des projets de loi toujours accompagnés d'informations suffisantes pour lui permettre de remplir ses fonctions efficacement. Ces informations comprennent :

Des informations adéquates sur l'historique du problème, une explication détaillée de la proposition législative à rectifier (par exemple, les discussions qui ont eu lieu, les propositions du comité ad hoc, les décisions juridiques etc.).

Le(s) objectif(s) principal(aux) de la proposition législative, accompagné(s) d'un rapport sur la nécessité de toute éventuelle réserve ou clause transitoire.

Les moyens par lesquels les objectifs principaux de la législation seront réalisés (par exemple, les

mécanismes anticipés pour entrer en vigueur, les compétences et les pouvoirs qu'il faut accorder, etc.).

Toutes les difficultés et ramifications connues (juridiques, sociales, administratives) susceptibles d'être entraînées par la législation ainsi que les coûts prévus de sa mise en œuvre publique et/ou privée.

Concept de modèle législatif et lettre explicative en Estonie

En Estonie, deux documents sont soumis à différentes étapes du processus réglementaire aux organes de contrôle. Le document relatif au concept de loi est rédigé à l'étape de l'initiation de la politique et la lettre explicative est distribuée après la rédaction.

Au premier stade du processus d'élaboration des politiques, un ministère proposant d'introduire une nouvelle législation doit envoyer les grandes lignes de la proposition sous forme de document relatif au concept de loi au Ministère de la justice pour approbation de la proposition en principe.

Concept de modèle législatif et lettre explicative Estonie)

Le document de concept de loi se fonde sur une circulaire envoyée à tous les ministères indiquant que les projets de loi présentés au gouvernement doivent comprendre :

- 1) La description de la situation dans le domaine concerné
- 2) Le but des réglementations proposées.
- 3) Les moyens potentiels d'atteindre les objectifs politiques.
- 4) Le champ d'application de la loi.
- 5) L'impact des réglementations proposées.
- 6) Le financement.
- 7) Le délai présumé de préparation du projet de loi et et les nom et coordonnées du fonctionnaire responsable ainsi que du fonctionnaire doté d'une expertise juridique.

En outre, un projet de loi doit être accompagné d'une lettre explicative.

La réglementation du gouvernement sur les règles techniques régit également la structure de la lettre explicative d'un projet de loi et exige que la lettre explicative comprenne les pièces suivantes :

- 1) Introduction.
- 2) Objet du projet.
- 3) Contenu et analyse comparative du projet.
- 4) Terminologie du projet de loi.
- 5) Conformité du projet avec les lois de l'Union européenne, effets de la réglementation.
- 6) Charges nécessaires pour l'application de la réglementation, actes d'application de la réglementation, application du projet.

Annotations en Lettonie

En **Lettonie**, les projets de loi et de réglementation qui ont un impact socio-économique ou un impact sur l'environnement ou sur le budget de l'État doivent être accompagnés d'un document appelé « l'annotation » qui récapitule les impacts potentiels. L'annotation permet que les projets présentés à la réunion des secrétaires d'État et finalement au gouvernement soient étayés par une recherche et une analyse politique. Une description du processus d'annotation est présentée dans l'encadré ci-dessous.

Annotations (Lettonie)

Les annotations sont imposées par loi et les projets présentés sans le degré d'annotations requis peuvent être renvoyés au ministère par la chancellerie de l'État pour mise à jour. Les participants à la réunion des secrétaires d'État peuvent également réclamer la préparation d'annotations pour un projet de loi si elles font défaut.

Le but des annotations est d'assurer l'évaluation de l'impact socio-économique et budgétaire sur le budget de l'État et sur les budgets des gouvernements locaux des politiques ou des réglementations proposées et d'empêcher l'adoption de réglementations contradictoires.

Les annotations comprennent :

- ▶ Une description de la situation actuelle et du problème à résoudre
- ▶ Une description des indicateurs socio-économiques principaux
- ▶ Les réglementations en vigueur et les modifications nécessaires
- ▶ Une référence à la Déclaration du gouvernement ou un document de politique autorisant ou demandant une proposition
- ▶ Le but du projet accompagné d'un bref résumé
- ▶ Une évaluation de l'impact financier à moyen terme
- ▶ Une référence aux instruments juridiques de l'UE et aux conventions internationales
- ▶ La communication avec les partenaires sociaux de l'ONG concernée
- ▶ Les dispositions institutionnelles pour l'application du projet de loi

Une annotation correctement réalisée doit présenter une analyse de l'impact sur le développement de la société et l'économie nationale, indiquant les changements possibles de l'environnement macro-économique et commercial et la simplification des procédures administratives, la situation sociale et environnementale et une analyse de l'impact de la proposition sur le respect des droits de l'homme et sur les opportunités pour les hommes et des femmes.

Plus spécifiquement, l'impact doit être évalué selon de multiples facteurs, notamment :

- ▶ Le volume de la production des biens et des services
- ▶ Le taux d'emploi
- ▶ Le taux de chômage
- ▶ Les prix
- ▶ Le volume des exportations
- ▶ La concurrence

Liste juridique récapitulative à Malte

Une liste juridique récapitulative est en vigueur depuis 2004. Elle ne s'applique cependant qu'à la législation secondaire. La fonction de la liste est de s'assurer que le premier ministre et le cabinet sont informés du contenu de la législation secondaire et des motifs. La liste récapitulative couvre les domaines suivants :

- Aspects généraux (titre du règlement proposé et loi en vertu de laquelle il est établi ; objectifs, champ d'application et motifs indiscutables pour la publication).
- Exercice de rédaction (si la consultation avec les parties prenantes et une évaluation de l'impact de la réglementation ont été effectuées).
- Impact (l'impact sur le secteur privé, c'est-à-dire charges nouvelles ou accrues et impact sur les procédures administratives ; impact sur le gouvernement, c'est-à-dire sur d'autres ministères et entités et respect des priorités gouvernementales et des politiques d'intégration).
- Résultats (résultats positifs et négatifs ; mesures d'atténuation en cas de résultat négatif).
- Délai pour la publication.

Exposé des motifs en Pologne

Pour être présentés au gouvernement et au parlement, les projets de loi doivent être accompagnés d'un exposé des motifs qui indique notamment l'évaluation de ses effets sociaux, économiques et financiers, les sources de financement, une déclaration des charges imposées au budget de l'État et une déclaration de conformité du projet avec les lois de l'Union européenne. Les projets de loi présentés par le Conseil des ministres devraient être accompagnés des propositions de décrets d'application fondamentaux.

Selon les règles législatives du gouvernement de la **République slovaque** et les instructions méthodologiques, les projets de loi doivent être accompagnés par :

- Un rapport d'accompagnement contenant un exposé général des motifs de la législation, le projet de résolution du gouvernement, le projet de résolution du parlement, le projet de réglementation réelle ;
- Un rapport explicatif contenant un exposé des motifs pour chaque section du projet, des précisions sur la compatibilité de la loi avec la constitution, d'autres lois, les traités internationaux ; dans la mesure où la législation communautaire est concernée, le rapport contiendra une clause spécifique certifiant explicitement la compatibilité du projet de loi avec les lois de l'Union européenne ; une évaluation de la procédure interministérielle de commentaire et l'évaluation des impacts financiers, économiques, environnementaux et sociaux du projet de loi.

Lettre explicative en Slovaquie

Les règles de procédure du gouvernement de **Slovaquie**⁶⁵ exigent que la législation primaire soit accompagnée d'une lettre d'accompagnement qui comprend :

- Des données relatives à l'identification et à la procédure d'examen du document du gouvernement.
- La proposition de décision du gouvernement. Si des modifications d'un règlement d'application sont proposées, le document comporte une proposition pour l'adoption de la décision du gouvernement sur le texte remanié.
- L'Assurance donnée par l'auteur de la proposition que l'évaluation de l'impact des décisions proposées au gouvernement a été effectuée et que la coordination et la consultation exigées des représentants de la société civile ont été observées ; l'évaluation de l'impact est effectuée dans le domaine des finances publiques, de la conformité à l'*acquis communautaire*, de la suppression des obstacles administratifs ainsi que dans les domaines de l'administration publique, judiciaire, économique, environnemental et de la situation sociale de la population. L'auteur de la proposition est responsable de l'exactitude de la partie qui relève de sa compétence.
- L'explication des décisions proposées, y compris l'explication des effets des mesures proposées et autres données requises pour une prise de décision de qualité de la part du gouvernement, qui doivent être fixées par le Secrétaire général du gouvernement.
- Tous les éléments prescrits par les règles de procédures de l'Assemblée nationale slovaque si le projet est présenté à l'Assemblée nationale.

Le Secrétariat général publie des instructions⁶⁶ incluant en annexe un formulaire qui doit être complété par les fonctionnaires lors de la rédaction des projets et fait référence à tous les éléments du rapport explicatif qui doit accompagner le projet de texte selon les règles de procédure.

Liste récapitulative et Tableau spécifiques pour la transposition de la législation de l'UE à Chypre, en Lituanie et à Malte

En Lituanie, un tableau de concordance accompagne chaque projet pour l'application d'une directive CE et indique l'origine et la destination de l'article dans les projets de loi. Ce tableau offre un degré de

⁶⁵ Article 8.

⁶⁶ Instruction n° 10 pour l'application des dispositions des règles de procédure du gouvernement de la République de Slovaquie.

transparence précieuse pour ceux qui doivent interpréter la législation et pour la Commission européenne qui veille à ce que les États membres se conforment à leurs obligations.

À **Chypre**, les lois transposant les directives communautaires suivent le même circuit que les lois ordinaires. Cependant, le rapport explicatif envoyé au Conseil des ministres avec ces lois de transposition ainsi que leurs procédures de rédaction diffère dans une certaine mesure de celui envoyé avec les lois ordinaires.

Le rapport qui accompagne un projet de loi présenté au parlement suit un questionnaire structuré sur l'objet de la transposition. Ce document comporte une liste récapitulative spécifique établie par le bureau du procureur général avant la période d'adhésion et que le département concerné doit compléter sur la base des conseils établis par le Ministère des finances.

Une liste récapitulative doit accompagner les projets présentés au parlement (Chypre)

La liste récapitulative mentionne les éléments suivants :

- Objet et champ d'application de la nouvelle législation
- Références et analyse de certaines législations de l'UE
- Délais prévus pour l'adoption
- Possibilités de dérogation/*acquis*
- Facilité/flexibilité des dispositions transitoires
- Référence concurrente à la législation existante à Chypre et effets de la nouvelle législation
- Capacité du pays à mettre en application la disposition en ce qui concerne le personnel
- Évaluation économique de l'effet attendu sur les citoyens, organisations ou autres intérêts du pays (général, économique, social ou autre de la législation proposée)
- Référence aux réunions organisées
- Coordonnées des organisations et personnes intéressées
- Effet direct de l'application à long terme

En outre, dans le cas des directives communautaires, un calendrier est également rempli par le département approprié afin d'assurer la transposition en temps utile ; il mentionne les éléments suivants :

- Intitulé de la loi
- Directive CE concernée
- Période de transposition
- Ministère responsable
- Date d'achèvement de la rédaction
- Examen juridique : date de présentation et d'achèvement
- Conseil des ministres : date de présentation, d'approbation, de signature par le ministre (pour les ordonnances)
- Parlement : date de présentation et d'approbation
- Date d'envoi au gouvernement et impression
- Référence de publication

À **Malte**, outre la liste récapitulative à utiliser par les ministères en préparant la législation secondaire, l'Autorité de l'environnement et de la planification de Malte (MEPA) dresse une liste récapitulative pour les projets de réglementation mettant en application des directives de l'UE.

Conformément au guide de la MEPA, une équipe de transposition est mise en place pour chaque nouveau projet de législation et se compose de fonctionnaires, du conseiller juridique de la MEPA, du coordinateur UE de la MEPA et, au besoin, des spécialistes techniques d'autres agences. L'équipe doit élaborer un programme de transposition qui fixe les délais et les ressources exigées afin de transposer la législation correctement et en temps utile. Le plan du projet doit identifier les acteurs impliqués dans ce processus. Il fixe les objectifs de la transposition et le calendrier précis de la consultation interne et publique ainsi que l'évaluation après la consultation. Il doit également déterminer quels risques et difficultés peut engendrer le processus de transposition.

Effectif approprié de personnel qualifié

Il n'y a aucune règle sur l'effectif idéal de personnel qualifié. L'efficacité d'un système donné peut dépendre des qualifications, de l'expérience et de l'attitude des fonctionnaires et de la manière dont ils sont dirigés. On constate de nombreuses variations de niveaux d'aptitude et d'éducation et de systèmes et les comparaisons quantitatives précises sont difficiles voire impossibles.

Dans de nombreux pays, le personnel compétent pour élaborer la politique et les projets de loi peut être très recherché dans le secteur privé et n'est donc pas enclin à rester dans le secteur public. C'est surtout apparent en **Lettonie** et en **République slovaque**. Dans la plupart des NEM, le manque de personnel qualifié pour élaborer les projets législatifs a été mentionné par les fonctionnaires interrogés.

À **Chypre**, le bureau du procureur général a un effectif de 80 juristes et personnel d'assistance. Les ministères ne disposent pas d'un service juridique séparé mais la plupart des personnes travaillant dans les ministères ont un bagage juridique. Cependant, l'effectif de ce bureau devait être amélioré.

En **République Tchèque**, le Conseil législatif du gouvernement (CLG) est un comité indépendant, composé de fonctionnaires, d'experts indépendants et d'universitaires et il est présidé par le ministre responsable de la législation. Il se compose d'environ 25 membres. Les groupes de travail (dédiés au droit public, droit privé et droit pénal) se composent de 10 à 15 personnes qui ne sont pas fonctionnaires à plein temps. Les membres du LCG sont nommés à la discrétion du gouvernement et doivent être des juristes éminents et respectés du secteur public ou privé et non activement impliqués dans un parti politique.

En **Hongrie**, le Ministère de la justice compte environ⁶⁷ 250 juristes et, généralement, deux fonctionnaires sont responsables d'un projet de réglementation : l'un prépare le projet et l'autre le supervise. Cependant, le service juridique du Ministère de l'économie et des transports ne compte que 10 fonctionnaires. Ce nombre a été réduit de 50 % au motif qu'il n'y avait aucun besoin de juristes au ministère et que les affaires juridiques du ministère pouvaient être sous-traitées à d'autres juristes.

En **Lituanie**, le service juridique du bureau du gouvernement emploie neuf juristes pour examiner toutes les propositions faites au gouvernement. Bien que trois d'entre eux aient 15 ans d'expérience, il semble que ce soit un effectif léger compte tenu du délai de 4 jours (7 pour des propositions de fond) accordé pour examiner les propositions législatives, ce qui suppose une interprétation souple de cette exigence ou une charge de travail très lourde pour le bureau du gouvernement.

En **Pologne**, le centre de législation du gouvernement emploie 100 juristes. La plupart de ces juristes ont au moins trois ans d'expérience dans un ministère de tutelle. Cependant, le Conseil Législatif se compose de 10 juristes éminents qui travaillent au Conseil parallèlement à d'autres activités professionnelles. Récemment, lors du renouvellement de son mandat, le personnel du Conseil Législatif a été réduit. Actuellement, il n'a aucun personnel pour assister les membres.

En **République slovaque**, par exemple, il y a un Conseil Législatif composé de 18 membres. Chacun est choisi par le président du Conseil en fonction de son expertise d'un grand nombre de sujets législatifs. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés et continuent à exercer leur métier dans leur domaine respectif. Le Conseil est appuyé par un secrétariat à plein temps, composé de 15 juristes et de quelques assistants administratifs supplémentaires. Le Conseil Législatif travaille sous une pression considérable en matière de délais et doit examiner un énorme volume de législation.

Certains NEM (**Lettonie**) ont entrepris un processus destiné à augmenter les effectifs à cet égard et à réformer la fonction publique afin d'introduire plus de flexibilité dans les départements responsables de la rédaction des lois.

En **Estonie**, des experts d'autres ministères ou d'organes non-gouvernementaux peuvent être invités à participer au processus de rédaction. Le système démontre un degré élevé de flexibilité qui aide à compenser sa faible capacité eu égard à l'ampleur des services publics. Il existe une liste d'experts avec une

⁶⁷ Le mot « environ » a été utilisé en réponse aux questions lors des entretiens et doit refléter le fait que, de temps à autre, les fonctionnaires s'absentent pour des vacances, des congés de maternité et d'autres motifs.

description de leurs compétences⁶⁸ qui permet aux groupes de travail de faire appel à des experts bien informés pour les évaluations d'impact.

À **Malte**, le bureau du procureur général a un nombre restreint de juristes dont certains s'occupent principalement de contrôler et reformuler la législation. Ce bureau va recruter plus de personnel et doit devenir une agence afin d'offrir plus de flexibilité en ce qui concerne le recrutement et la rémunération. 40 avocats travaillaient au Ministère de la justice au moment de la rédaction de ce rapport et seulement deux à trois personnes étaient responsables du contrôle de l'ensemble de la législation et une autre personne était responsable de la traduction.

Besoin de formation à la rédaction

Dans la plupart des pays, les fonctionnaires responsables de la rédaction ne reçoivent pas de formation spécifique dans ce domaine. Dans le monde du droit coutumier, il faut de cinq à dix ans pour former un rédacteur législatif. Dans le monde du droit civil, tous les fonctionnaires doivent être capables de rédiger des projets législatifs dans leur domaine de compétence dans le cadre de leur travail quotidien. Cette activité est en grande partie une aptitude et certaines personnes possèdent plus que d'autres le don de rédiger des projets de loi. Même dans le monde du droit coutumier avec son réseau élaboré de bureaux de rédaction professionnels, le nombre d'institutions de formation dans ce domaine est très limité.

Dans tous les NEM, des efforts sont faits pour améliorer les compétences du service public. En **Estonie**⁶⁹, le Comité juridique terminologique a sa propre publication périodique. Elle contient des articles sur la terminologie à utiliser dans les textes juridiques, sur la terminologie juridique, sur la traduction des textes juridiques ainsi que des propositions concrètes sur la formulation de certaines règles. Bien que les propositions du Comité juridique terminologique ne soient pas contraignantes pour les rédacteurs de projets de loi, car elles n'ont aucun pouvoir légal, ces derniers en tiennent souvent compte.

Le travail a commencé à **Chypre** sur la provision de cours de rédaction législative pour les fonctionnaires. En **Lettonie**, les cours de rédaction de loi sont compris dans le cursus de la faculté de droit. L'école d'administration publique dispense des cours sur l'évaluation de l'impact, l'élaboration des politiques et la planification stratégique. En outre, le Comité juridique terminologique organise des ateliers et des séminaires destinés à expliquer diverses questions juridiques aux rédacteurs de projets de loi.

La **Hongrie** et la **Pologne** ont développé une formation officielle à la rédaction législative. Dans la plupart des NEM, les projets de loi sont gérés par des fonctionnaires en fonction de leur niveau d'expérience. La théorie est que les fonctionnaires expérimentés peuvent rédiger des projets de loi de haute qualité conformément au niveau requis. Dans de nombreux NEM, cependant, les fonctionnaires sont très jeunes. C'est particulièrement frappant en **Estonie** et en **Lettonie**, où le secteur public a recruté un nombre considérable de jeunes et où un fonctionnaire doté de cinq ans d'expérience est considéré comme très expérimenté.

Le manque d'expérience du personnel impliqué dans la rédaction peut être compensé par la disponibilité des règles de rédaction (**Estonie**) ou par la publication de critères écrits en fonction desquels les projets de réglementation doivent être élaborés (**Lettonie**). Il faudrait une étude très détaillée pour examiner la qualité de la rédaction législative dans chaque État membre en tenant compte des différences linguistiques et des diverses approches juridiques de la législation.

⁶⁸ Par exemple, la liste identifie les fonctionnaires selon leur formation : biologistes, géographes, techniciens, économistes, sociologues, juristes, directeurs d'administration publique, etc.

⁶⁹ La revue *Õiguskeel* (langage juridique) est publiée cinq fois par an.

4. OUTILS POUR MIEUX LÉGIFÉRER DANS LES NEM

Ce chapitre décrit les outils utilisés dans les Nem. Évaluation de l'impact réglementaire (EIR) consultation, alternatives, simplification, et accessibilité. Il examine pourquoi et comment ces outils sont utilisés (méthodologies), qui les utilise (institutions, le cas échéant) et quand ils sont utilisés dans les NEM.

Évaluation de l'impact — généralités

L'évaluation de l'impact⁷⁰ vise à faciliter le choix de l'option de réglementation la plus efficace et efficiente en établissant un cadre systématique et cohérent pour évaluer les impacts potentiels de l'action du gouvernement. Elle assure l'élaboration de politiques étayées par des preuves tout en fournissant les informations nécessaires pour prendre de meilleures décisions réglementaires. L'évaluation de l'impact améliore aussi la transparence et accélère le changement de culture.

Il n'existe aucun modèle de bon programme d'évaluation de l'impact. En concevant un programme d'évaluation de l'impact, il est nécessaire de prendre en considération les contextes institutionnels, sociaux, culturels et juridiques du pays en question. Une étude de l'OCDE a identifié un certain nombre de bonnes pratiques dans les pays membres, qui optimisent les avantages de l'application d'un programme d'évaluation de l'impact⁷¹.

L'évaluation de l'impact doit être examinée par un organe central pour assurer la cohérence ministérielle et interministérielle. L'organe central doit apporter une valeur ajoutée en veillant à ce que les ministères n'utilisent pas l'évaluation de l'impact pour justifier des décisions prises, en facilitant le dialogue entre les ministères et en résolvant les disputes de « pré carré » entre les ministères.

L'évaluation de l'impact peut être considérée selon deux perspectives : comme un outil destiné à améliorer l'élaboration des politiques et comme une méthodologie spécifique pour évaluer l'impact de réglementations données. L'évaluation de l'impact doit s'intégrer dans une stratégie générale pour Mieux légiférer, comme proposé dans le rapport Mandelkern⁷². Trois problèmes communs ont été identifiés par le rapport de Mandelkern en ce qui concerne l'application de la politique d'EIR. Ce sont : les difficultés pratiques, la résistance culturelle et les pressions politiques. Les difficultés pratiques peuvent être surmontées par une sensibilisation via la formation, par le recrutement d'un effectif adéquat de personnel et par l'identification de bonnes sources de données pour l'analyse politique. Les défis culturels et politiques

⁷⁰ Elle est généralement désignée sous le nom d'évaluation de l'impact réglementaire ou EIR, ou plus simplement évaluation de l'impact.

⁷¹ Bonnes pratiques d'EIR dans les pays membres de l'OCDE : Maximiser l'engagement politique à l'égard de l'EIR ; Attribuer soigneusement les responsabilités des éléments du programme d'EIR ; Former les personnes chargées de la réglementation ; Utiliser une méthode analytique cohérente mais souple ; Développer et mettre en application les stratégies de collecte des données ; Cibler les actions d'EIR ; Intégrer l'EIR dans le processus d'élaboration des politiques dès que possible ; Communiquer les résultats ; Faire largement participer le public ; Appliquer l'EIR à la réglementation existante et nouvelle.

⁷² Le rapport Mandelkern suggère qu'il y a sept conditions préalables à une politique d'EIR réussie. Il n'est pas inutile de les répéter car ils constituent toujours une bonne base pour faire un usage combiné des outils pour Mieux légiférer :

- Le processus d'EIR doit faire partie intégrante d'une stratégie générale pour améliorer l'environnement réglementaire ;
- Il doit bénéficier d'un soutien politique de haut niveau à l'égard du concept d'EIR et de son application pratique ;
- La préparation d'une EIR doit, dans la mesure du possible, être faite par les fonctionnaires intéressés et commencer dès que possible dans le processus d'élaboration des politiques et se poursuivre en qualité d'élément essentiel de ce processus ;
- Les résultats de l'évaluation doivent être éclairés par une consultation informelle et formelle des parties prenantes et autres parties intéressées ;
- Ce travail est plus efficace s'il est surveillé par une structure spécifique consacrée à Mieux légiférer et s'appuie sur des directives claires et une formation ; et
- Des ressources suffisantes (en termes de qualité et de quantité) doivent être allouées à cette structure.

sont étroitement liés et peuvent être surmontés par l'engagement politique et par l'utilisation de l'outil dans la gestion réglementaire quotidienne.

Trois erreurs courantes doivent être évitées en concevant un système d'évaluation de l'impact⁷³. L'évaluation de l'impact ne doit pas être utilisée :

- Comme justification *a posteriori* de la proposition politique.
- Pour créer une autre bureaucratie.
- Pour définir des problèmes en fonction des structures existantes (certains problèmes dépassent les frontières ministérielles traditionnelles et ce fait doit être identifié dans le processus).

En ce qui concerne la méthodologie d'évaluation de l'impact, il faut tenir compte des questions prioritaires pour l'évaluation de l'impact, et les choix pour l'évaluation comprennent : impact économique, impact sur l'environnement, impact sur les petites entreprises et impact sur le service public lui-même.

Avant d'introduire une nouvelle législation, les gouvernements ne tiennent généralement pas compte de sa capacité d'application ou de sa conformité. Cependant, aux Pays Bas, le Tableau des onze élaboré par l'administration néerlandaise est un outil conçu pour réfléchir à la conformité et pour augmenter la probabilité d'application des réglementations par une évaluation à priori du respect de ces dernières. Il prend onze aspects d'une réglementation proposée dont chacun augmente ou diminue la probabilité qu'elle soit respectée. En examinant la façon de formuler exactement la réglementation, la faire appliquer et connaître, le Tableau des onze sert à mettre l'accent sur les domaines susceptibles d'en diminuer l'observance afin d'élaborer des réglementations aussi auto-exécutoires que possible.

Tableau des onze élaboré aux Pays-Bas

Les onze facteurs sont

aspects du respect spontané :

la connaissance de la réglementation
coûts du respect/avantages du non-respect de la réglementation
degré d'acceptation de la réglementation par les entreprises et la population
fidélité et obéissance naturelle à la forme réglementaire
ampleur du contrôle informel

aspects du contrôle :

probabilité de rapport par des circuits informels
probabilité d'inspection
probabilité de détection
probabilité de l'inspecteur

aspects des sanctions

possibilité de sanctions
sévérité des sanctions

Une autre phase du développement d'une politique efficace d'évaluation de l'impact est d'entreprendre un certain nombre de projets-pilotes d'évaluation de l'impact dans certains domaines choisis à l'aide d'un mécanisme de sélection. Il convient de décider si le même processus doit s'appliquer à toutes les politiques proposées ou s'il faut adopter une approche en deux étapes, c'est-à-dire une évaluation globale de l'impact pour toutes les politiques proposées et une plus précise pour les politiques à fort impact.

⁷³ Les vingt dernières années ont permis de tirer de nombreux enseignements bien documentés. Bibliographie présentée en annexe 5.

Évaluation de l'impact a posteriori

Les évaluations a posteriori ressemblent beaucoup par leur approche aux évaluations politiques a priori. Les évaluations a posteriori peuvent comporter un processus de consultation afin de recueillir les réactions des parties prenantes et apporter des améliorations, s'il y a lieu, à la législation concernée.

Le *Document de travail des services de la Commission européenne sur l'évaluation de l'impact et l'évaluation a priori*⁷⁴ souligne la nécessité de présenter des évaluations a priori et a posteriori. Peu d'États membres de l'UE suivent des procédures d'évaluation régulière du fonctionnement et de l'efficacité des lois existantes. Dans certains États membres⁷⁵, des évaluations a posteriori sont effectuées en contrôlant un certain nombre de lois choisies aléatoirement chaque trimestre. Des évaluations a posteriori sont généralement effectuées lors des contrôles généraux de la législation existante, par exemple dans le cadre du programme de simplification. Dans d'autres cas, le moment où l'évaluation a posteriori a lieu peut être décidé lors de la préparation de la nouvelle réglementation qui peut, dans des circonstances appropriées, être comprise dans le texte juridique.

Questions-types traitées dans l'évaluation a posteriori

- ▶ Les objectifs initiaux ont-ils été réalisés au plan qualitatif, quantitatif et temporel si on les compare à ce qui serait arrivé sans aucune intervention ?
- ▶ Dans quelle mesure l'intervention a-t-elle entraîné la réalisation des objectifs ou a-t-elle induit une activité qui autrement n'aurait pas eu lieu ?
- ▶ La mise en œuvre a-t-elle été affectée négativement ou positivement par des facteurs externes ?
- ▶ Des effets secondaires importants en ont-ils découlé ?
- ▶ Toutes les actions nécessaires ont-elles été réalisées par le gouvernement et le secteur privé comme prévu ?
- ▶ Des ressources allouées ont-elles été gaspillées ou mal utilisées ?
- ▶ Dans quelle mesure l'administration du plan a-t-elle été efficace ?
- ▶ Le plan a-t-il abouti à une injustice ou un désavantage pour un quelconque secteur de la collectivité ?
- ▶ Une approche plus rentable aurait-elle pu être utilisée ?
- ▶ Quelles améliorations du plan seraient susceptibles de le rendre plus efficace ou plus rentable ?
- ▶ Dans l'ensemble, le plan est-il bien adapté aux objectifs visés ?

Source : Préparation, rédaction et gestion des projets législatifs, professeur Keith Patchett — Sigma janvier 2003.

Pourquoi l'évaluation de l'impact est-elle importante ?

L'évaluation de l'impact est probablement l'outil le plus innovant car son utilisation intègre l'analyse économique et, utilisé correctement, il peut devenir le vecteur scientifique d'une approche de l'élaboration des politiques fondée sur des preuves. L'évaluation de l'impact facilite une bonne prise de décision et fait apparaître les coûts et les avantages des différentes options de réglementation et non-réglementation qui peuvent être proposées par les ministères. Cependant, l'évaluation de l'impact n'est pas un substitut de la responsabilité politique.

L'évaluation de l'impact n'est pas un nouvel outil. Elle a été utilisée par le bureau de la gestion et du budget (service du cabinet du président des États-Unis) pendant les années 1970 et a été adoptée par de nombreux pays depuis cette date. L'évaluation de l'impact est de plus en plus considérée par les gouvernements et les institutions de l'Union européenne comme outil essentiel de gouvernance.

Une évaluation de l'impact peut également contribuer à améliorer à la fois la conformité a priori par une évaluation de la conformité et a posteriori car les évaluations a posteriori peuvent permettre d'identifier les effets imprévus de la réglementation en vue de la modifier si ses objectifs ne sont pas remplis.

⁷⁴ COM (2005) 119 final, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_en.pdf.

⁷⁵ Par exemple, le Royaume-Uni.

Système d'évaluation de l'impact dans l'UE

La Commission européenne a introduit un nouveau système d'évaluation de l'impact en 2003. Ce système se fonde en partie sur les expériences de son prédécesseur, l'évaluation de l'impact économique (EIE). Il a été décrit dans la Communication sur l'évaluation de l'impact⁷⁶ qui faisait partie du Programme Mieux légiférer⁷⁷. L'évaluation de l'impact a été encore améliorée en 2005⁷⁸. La nouvelle procédure vise à améliorer la qualité des propositions politiques de la Commission en termes d'efficacité, d'efficacités et de cohérence. Elle identifie des options politiques alternatives et leur impact positif et négatif probable en accordant une même attention aux effets économiques, environnementaux et sociaux, en conformité avec la Stratégie de développement durable de l'UE⁷⁹. En mars 2006, les lignes directrices de 2005 sur l'évaluation de l'impact ont été mises à jour de façon à ce que l'évaluation des coûts administratifs fasse maintenant obligatoirement partie intégrante de l'évaluation de l'impact.

Pour renforcer le contrôle de qualité, la Commission a annoncé dans sa Communication stratégique⁸⁰ la création d'un Comité d'analyse d'impact. Il se compose de hauts fonctionnaires de la Commission, des Directions générales économie/finances, environnement, emplois/affaires sociales et entreprises/industrie, et est présidé par le Secrétaire général adjoint. Le Comité est indépendant des départements qui élaborent les politiques et il est placé sous l'autorité directe du président de la Commission. Il émet des avis sur la qualité de l'EIR. Pour l'aider dans son travail, il peut faire appel à des experts externes. Il est entré en fonction en décembre 2006 et a déjà émis plusieurs avis.

Le système d'analyse d'impact de la Commission dans son ensemble a été soumis à un examen exhaustif par des consultants externes en 2006 et le rapport final a été remis récemment à la Commission. Il servira à déterminer les domaines à améliorer.

Évaluation de l'impact dans les NEM

Au moment des évaluations, **Chypre** et **Malte** ne disposaient pas d'une politique pleinement développée sur l'évaluation de l'impact, bien que la question soit activement étudiée dans les deux pays. La nécessité des analyses d'impact a été comprise et utilisée dans le cadre des évaluations de l'impact sur l'environnement dans les deux pays et pour quelques projets à grande échelle impliquant des sommes substantielles. L'évaluation de l'impact n'était pas utilisée comme outil pour améliorer la qualité de l'élaboration des politiques ou la rédaction de la législation. **Chypre** a mis en place un groupe d'intervention pour traiter la question et l'Unité Mieux légiférer présente au sein de l'Unité Efficacité de la gestion à **Malte** a entamé les travaux qui mèneront à l'introduction de l'évaluation de l'impact.

Tous les autres NEM avaient adopté l'évaluation de l'impact sous une forme ou une autre. Cependant, certains NEM (**République Tchèque, Lituanie, Pologne et République slovaque**) ont atteint un stade où ils ont pris conscience que la forme prévalait sur le fond dans leur évaluation de l'impact. Dans tous les NEM, sauf **Chypre** et **Malte**, l'évaluation de l'impact est requise par la loi pour que des propositions soient soumises au gouvernement.

Fondement juridique

En **République Tchèque**, les règles de procédure du gouvernement (RPG)⁸¹ imposent l'obligation que toutes les propositions de politiques intègrent une analyse d'impact sur l'environnement commercial et sur l'égalité des sexes. Des dispositions juridiques semblables sont en place en **Hongrie**, en **Lituanie**, en **Pologne**, en **République slovaque** et en **Slovénie**. Faute de contrôle central sur leur qualité, ces dispositions sont généralement ignorées.

⁷⁶ COM (2002) 276 final Ibid.

⁷⁷ COM (2002) 278 final, Ibid.

⁷⁸ Commission européenne (2005), Lignes directrices sur la nouvelle évaluation de l'impact, juin 2005, sec (2005) 791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

⁷⁹ COM (2001) 264 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

⁸⁰ COM (2006) 689 final.

⁸¹ Depuis 2001.

En **Estonie**, l'évaluation de l'impact est obligatoire pour toutes les propositions de loi. Les évaluations de l'impact réglementaire ont été incluses dans les exposés des motifs des projets de loi à partir de 1996. Les projets de loi des ministères doivent, selon des règles du gouvernement, comprendre une analyse des impacts potentiels. Le parlement (*Riigikogu*) et le gouvernement souscrivent aux règles techniques sur la rédaction, qui comprennent la nécessité d'examiner une liste d'impacts devant être évalués pour les projets législatifs. En février 2005, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur en vertu de laquelle chaque ministre et secrétaire d'État peut faire des recommandations supplémentaires concernant la méthodologie de l'évaluation de l'impact réglementaire dans leurs domaines de compétence correspondants.

En **Lettonie**, en 1998, le système d'évaluation de l'impact a été introduit dans les Règles de procédure du gouvernement. La méthodologie détaillée de l'évaluation de l'impact est définie dans une instruction du gouvernement.

Transparence des évaluations de l'impact

Dans quelques NEM, les évaluations d'impact sont publiées. Par exemple, en **Lettonie**, avant qu'une réglementation ne soit rédigée, la nécessité de réglementer est étudiée et la description du système actuel doit être présentée dans le document conceptuel⁸². En **Estonie**, les projets de loi doivent être accompagnés d'une lettre explicative. La lettre explicative est conçue pour obliger le rédacteur d'une proposition de loi à expliquer la signification du projet de loi dans un langage simple. L'inclusion de l'analyse comparative et de l'évaluation de l'impact dans cette lettre est un dispositif utile pour expliquer pourquoi certaines solutions ont été préférées.

Méthodologies

Les approches de la méthodologie d'évaluation de l'impact sont différentes dans tous les NEM qui entreprennent des évaluations de l'impact. Deux tendances principales peuvent être constatées : quelques NEM suivent des lignes directrices ou révisent les lignes directrices existantes ; d'autres confient au ministère qui entreprend l'évaluation le choix de la méthodologie.

En **République Tchèque**, les lignes directrices pour l'évaluation de l'impact réglementaire ont été élaborées (2006) sur le modèle du Royaume-Uni et de la nouvelle méthodologie de l'UE. Ces travaux ont été organisés pour être terminés vers la fin 2006. Une formation pour expliquer le concept et pour introduire la méthodologie de l'UE a été dispensée à 50 fonctionnaires par l'institut de l'administration d'État (unité de formation centrale).

En **Hongrie**, depuis janvier 2006, une nouvelle procédure sur la méthodologie de l'évaluation de l'impact réglementaire s'applique et s'appuie sur un manuel élaboré par le département d'analyse de l'impact, de dérégulation et d'enregistrement des lois. Elle s'applique pendant la phase préparatoire des projets de loi et des réglementations. Des mesures spécifiques spécifiées dans le manuel peuvent être utilisées au cours de la préparation des propositions législatives et être aussi appliquées (avec des variations) à d'autres services administratifs.

En **Lettonie**, une approche générale de l'évaluation de l'impact dans les documents de politiques est présentée dans les Lignes directrices de planification des politiques (2001) et la méthodologie d'évaluation de l'impact réglementaire est définie dans l'instruction du gouvernement intitulée « Compléter les annotations des projets de loi ». ⁸³. Un manuel sur les méthodes d'évaluation de l'impact est utilisé pour la planification des politiques et la rédaction juridique. Ce manuel a été élaboré par la chancellerie de l'État et publié en 2005. Il traite des méthodes quantitatives à utiliser dans les évaluations d'impact telles que l'analyse coûts/avantages, l'analyse de rentabilité et l'analyse du risque.

En **Lituanie**, un manuel sur l'évaluation de l'impact réglementaire a été élaboré. Il recommande que les institutions traitant la législation de l'UE ou élaborant des propositions susceptibles d'avoir des impacts économiques ou sociaux significatifs effectuent une EIR en utilisant différents outils comme l'analyse coûts/avantages ou d'autres études exhaustives.

⁸² Procédures pour compléter les annotations des projets de réglementation 18.09.2001.

⁸³ Instruction n° 4, 18.09.2001.

En **Pologne**, afin d'augmenter l'efficacité du processus d'EIR, le Ministère de l'économie a élaboré de nouvelles lignes directrices d'EIR qui ont été adoptées en octobre 2006. Il est prévu, après avoir appliqué les nouvelles lignes directrices pendant 12 mois, d'évaluer leur efficacité. Des dispositions institutionnelles pour l'EIR ont été mises en application en 2006 afin de renforcer le système d'EIR, y compris en attribuant la responsabilité du contrôle de l'EIR à la chancellerie du premier ministre plutôt qu'au centre de législation du gouvernement qui s'en occupait jusqu'en juillet 2006.

Les nouvelles lignes directrices clarifient les phases analytiques clés à intégrer dans l'EIR. Les lignes directrices constituent un ensemble d'étapes logiques qui structurent la préparation des propositions de politiques, de l'identification du problème, le choix des objectifs et des principales options de politiques, la comparaison des options possibles, l'évaluation du coût et des avantages de chaque option jusqu'à la recommandation finale de la meilleure solution.

Ces nouvelles lignes directrices ont mis l'accent sur :

- L'évaluation de l'impact qualitatif, quantitatif et financier si possible et pertinent.
- L'évaluation de l'impact sur les PME.
- Une consultation élargie avant de proposer la législation.

La **République slovaque** fournit un bon exemple de la façon dont une politique d'évaluation de l'impact peut être affaiblie en l'absence de méthodologie homogène d'évaluation de l'impact réglementaire. Une étude sur la qualité générale des annexes soumises au Conseil des ministres a été entreprise par le Ministère de la justice. Les problèmes suivants ont été notés :

- De nombreuses annexes manquaient de clarté, de précision ou comprenaient des données incomplètes ;
- De nombreuses annexes n'avaient pas été préparées selon les règles établies pour leur préparation ;
- Certaines annexes ne contenaient pas toutes les informations appropriées ;
- Dans certains cas, les documents soumis au Conseil des ministres ne contenaient aucune annexe ;
- Très souvent, l'auteur du document ou du projet de loi n'avait pas présenté la proposition de couverture des coûts estimés ;
- La deuxième partie de l'annexe (impact sur les entreprises et les citoyens) était presque toujours générale et sans véritable étude des coûts.

Ces problèmes ont été en partie attribués au manque de capacités analytiques et à la formation insuffisante du personnel des ministères. Les fonctionnaires préparant la législation semblent adopter différentes approches de la fourniture d'informations et tendent à se concentrer sur la nécessité d'accélérer le processus législatif et d'éviter les conflits avec le Ministère des finances.

La faiblesse du processus doit être corrigée. Le Conseil des ministres a pris la décision ⁸⁴ en juillet 2005 de demander au ministre des finances, au ministre de l'environnement, au ministre des affaires sociales et au ministre de l'économie d'élaborer des méthodologies homogènes pour l'évaluation dans l'annexe des impacts financiers, économiques, environnementaux, sociaux et commerciaux.

En **Slovénie**, le groupe Mieux légiférer⁸⁵ est responsable de l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation de l'impact. En outre, le bureau de gouvernement pour la législation et le département du Journal officiel collaborent pour développer un portail Internet.⁸⁶ Il permettra à ses utilisateurs d'effectuer une évaluation de l'impact ou un contrôle et de vérifier les résultats de leur évaluation auprès des parties prenantes concernées. Concrètement, grâce à ce portail, les citoyens seront en mesure de présenter leurs observations sur un projet de loi et les résultats de cette consultation seront traités automatiquement et intégrés dans un rapport préformaté.

⁸⁴ Résolution du cabinet n° 557/2005.

⁸⁵ Il comprend des représentants du Ministère de l'administration publique et du Ministère de l'économie.

⁸⁶ portail www.esodelovanje.si d'eSodelovanje.

Dispositions institutionnelles

En **République Tchèque**, un département de réforme réglementaire et de qualité de l'administration publique a été mis en place suite au transfert de l'unité Mieux légiférer du bureau de gouvernement au Ministère de l'intérieur en novembre 2006. Il joue le rôle de service d'assistance et contrôle la qualité des évaluations de l'impact effectuées pour toute la réglementation proposée.

En **Estonie**, l'approche de l'évaluation de l'impact varie d'un ministère à l'autre et aucun organe central ne contrôle sa qualité. Par exemple, le Ministère des affaires sociales a, dans le cadre de ses initiatives de gestion des processus, élaboré une procédure de rédaction législative qui implique à la fois une consultation publique (au stade initial de l'élaboration de la politique) et des évaluations de l'impact réglementaire. Le Ministère des finances et le Ministère de l'environnement ont entrepris des initiatives semblables. Certaines personnes de certains ministères se sont plus engagées à améliorer l'évaluation de l'impact que d'autres et un comité a été mis en place au Ministère de l'environnement pour examiner et améliorer son approche de l'évaluation de l'impact.

En **Hongrie**, un département d'analyse de l'impact, de dérégulation et d'enregistrement des lois a été mis en place mais la responsabilité générale du contrôle de la qualité de l'évaluation de l'impact ne lui a jamais été officiellement conférée. Le département a été supprimé en juillet 2006. Cependant, le service juridique du bureau du gouvernement, tout en n'ayant pas pour mission de contrôler ou de mener des évaluations de l'impact réglementaire au niveau central, peut préciser dans son rapport au gouvernement s'il manque une telle analyse.

Les évaluations de l'impact sont obligatoires en **Lettonie** pour toutes les propositions politiques et projets de loi qui ont un impact socio-économique ou un impact sur le budget de l'État. Des évaluations de l'impact sont examinées à la chancellerie de l'État et dans les ministères de tutelle selon leurs compétences respectives. Les évaluations de l'impact qui ne répondent pas à la norme exigée sont retournées au ministère.

Quels éléments sont évalués ?

Le tableau ci-dessous fournit une synthèse d'un échantillon représentatif d'impacts évalués.

Dans certain pays, une approche en deux étapes est appliquée dans laquelle une évaluation en profondeur n'est nécessaire que pour les projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement des entreprises.

En **République slovaque**, la méthodologie d'évaluation de l'impact sur les entreprises, qui, à l'heure de l'écriture de ce rapport, est en cours de rédaction⁸⁷ au Ministère de l'économie slovaque suivant la méthodologie néerlandaise, oblige le ministère à effectuer « un essai rapide » pour établir une évaluation grossière des impacts probables. Une évaluation complète est effectuée pour les textes de loi statuant sur des questions importantes. Une approche semblable est suivie en **Pologne**.

⁸⁷ Mars 2006.

<p><i>Impacts à évaluer en Estonie</i></p>	<p>Impact d'un projet de loi sur le budget de l'État ou sur les budgets des gouvernements locaux.</p> <p>Impact sur la situation socio-économique, la vie quotidienne et les opportunités des groupes-cibles (par exemple, les groupes socio-économiques qui vont être avantagés ou désavantagés au plan juridique, économique ou social).</p> <p>Impact sur l'économie et la situation des entreprises, par exemple, inflation, concurrence, etc.</p> <p>Impact sur l'organisation du travail de l'État et des institutions gouvernementales locales (par exemple, les changements au niveau de la structure et des fonctions, des services publics, des effectifs, de la délégation des tâches)</p>
<p><i>Impacts à évaluer en Lettonie</i></p>	<p>L'impact socio-économique</p> <p>L'impact– macro-économique</p> <p>L'impact sur l'environnement des entreprises</p> <p>L'impact social de la législation proposée</p> <p>L'impact sur l'environnement</p> <p>L'impact sur le budget de l'État et les budgets des gouvernements locaux</p> <p>L'impact des projets de loi/réglementation sur le système judiciaire</p> <p>L'impact sur les obligations internationales (particulièrement UE).</p>
<p><i>Impacts à évaluer en Pologne</i></p>	<p>La question suivante doit être mentionnée dans une évaluation de l'impact en Pologne :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indiquer qui est affecté ; ▪ Présenter les résultats de toutes les consultations effectuées ; ▪ Identifier les impacts sur : <ul style="list-style-type: none"> ○ les finances publiques, y compris le budget local et le budget de l'État ○ le marché du travail, ○ la compétitivité, ○ l'esprit d'entreprise, ○ le développement régional ; ▪ Indiquer les ressources financières. <p>La méthode d'évaluation dépend du champ d'application de la proposition. Dans le cas des réglementations importantes, une évaluation quantitative doit avoir lieu. Dans le cas d'autres réglementations, l'évaluation est limitée à l'analyse qualitative. La méthode quantitative la plus communément appliquée est l'analyse coûts-avantages. Cependant, d'autres méthodes comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'analyse de la rentabilité ▪ l'évaluation du coût, ▪ l'évaluation des avantages.

<i>Impacts à évaluer en République slovaque</i>	Évaluation de l'impact sur les finances publiques, Évaluation de l'impact sur l'environnement, Évaluation de l'impact sur l'emploi, Évaluation de l'impact sur les citoyens et les entreprises, Évaluation de l'impact sur l'environnement des entreprises.
---	---

A posteriori

À **Chypre** et à **Malte**, chaque département politique ou service spécialisé de recherche des ministères est responsable d'effectuer a posteriori l'analyse de l'impact de la réglementation et des programmes d'application des politiques. Quelques ministères ont entrepris des études pour évaluer l'efficacité des politiques selon différentes méthodes.

En **Estonie**, c'est également chaque département politique ou service spécialisé de recherche des ministères qui a la responsabilité d'effectuer a posteriori l'analyse de l'impact de la réglementation et des programmes d'application des politiques. Il n'y a aucun contrôle externe de l'application des politiques ou de l'efficacité des réglementations. Par exemple, le Ministère de l'environnement (département des forêts) a commandé une évaluation a posteriori de l'impact de la loi sur la forêt en 1996.

D'autres ministères ont entrepris des études pour évaluer l'efficacité des politiques, y compris sur l'impôt sur le revenu, la sécurité sociale, les régimes de retraite, les allocations parentales, l'imposition et financement des ONG, la politique de développement régional, la réforme de la propriété dans les zones rurales et les bourses d'étude. Les examens sont menés réglementation par réglementation et question par question.

Des évaluations a posteriori sont entreprises selon différentes méthodes ; certaines sont plus axées sur la jurisprudence ou sur les aspects sociaux, tandis que d'autres dépendent beaucoup de la question elle-même qui est en cours d'évaluation. Certaines politiques sont examinées dans le cadre de la planification des budgets des années suivantes et cette activité est visible dans le programme d'activité annuel du ministère. Des représentants des groupes-cibles et autres parties prenantes (par exemple centres de recherches, autres ministères) sont impliqués dans l'évaluation et l'évaluation de l'impact a posteriori des réglementations existantes. Par exemple, en mars 2005, le groupe de travail de la nouvelle loi sur la forêt intégrait toutes les parties prenantes.

La consultation en général

La consultation peut être définie comme un « engagement public structuré qui implique de chercher, recevoir, analyser les réactions des parties prenantes et à y répondre. » Elle implique de définir le but et le sujet de la consultation (initiative de politique, changement de réglementation, proposition législative). Dans la plupart des pays, la consultation est principalement conduite sur la législation primaire et très rarement sur la législation secondaire. Elle implique également l'élaboration d'une méthodologie de consultation, y compris des critères pour identifier les parties prenantes.

Le potentiel pour la consultation est une fonction de la force de la société civile et des procédures utilisées. Les principes établis pour la consultation doivent donc prendre en considération des facteurs culturels et sociaux intérieurs précis ainsi que le cadre institutionnel national.

Certains pays ont adopté des lignes directrices sur la consultation, fournissant de ce fait le soutien politique nécessaire pour le processus de consultation dans le système de gouvernement. Les lignes directrices doivent être souples et prendre en considération les différents niveaux d'organisation des parties prenantes. Un délai général pour les consultations sur les projets de loi doit être fixé et la conformité à l'ensemble des principes devrait être examinée dans l'administration centrale du gouvernement. Le processus de consultation doit être étroitement lié avec le processus d'évaluation de l'impact réglementaire.

Les éléments nécessaires semblent être les suivants :

- Recommandations sur le mode de sélection des parties prenantes pour assurer une large et utile consultation.
- Fixation d'un délai minimum pour la consultation externe.
- Systèmes pour veiller au bon respect des recommandations relatives à la sélection des parties prenantes et au délai minimum.
- Diffusion des bonnes pratiques.

Une distinction doit être établie entre la consultation au sein du gouvernement à l'étape de la procédure interministérielle d'observation et la consultation avec le public en général qui peut être conduite par diverses procédures. À cet égard, trois types principaux de consultation avec le public peuvent être identifiés :

- Consultation avec les organes établis, par exemple, comités tripartites.
- Consultation avec les groupes consultatifs ad hoc.
- Avis public publié sur Internet et soumis aux commentaires du public, pouvant faciliter les consultations en cours.

Pourquoi consulter ?

L'utilisation de la consultation publique a différentes implications pour l'amélioration du cadre réglementaire.

Premièrement, si elle est entreprise de façon opportune et efficace, la consultation canalise l'intelligence collective d'une société. Elle est de plus en plus employée pour collecter des informations empiriques à des fins analytiques, surtout en préalable à l'adoption de modèles plus analytiques des processus décisionnels (*par exemple*, l'utilisation des évaluations d'impact pour apprécier l'impact réglementaire). Par conséquent, la consultation est une source rentable de données ainsi qu'une source d'information sur des questions comme l'acceptabilité des diverses politiques, ce qui peut s'avérer essentiel pour déterminer la praticabilité et pour concevoir des stratégies de conformité et d'application. De ce fait, un processus de consultation est un outil précieux pour améliorer la légitimité et la crédibilité des actions du gouvernement. Ces données et informations peuvent également, dans certains pays, être utilisées pour effectuer des évaluations de l'impact réglementaire.

Deuxièmement, les mécanismes de consultation se caractérisent aussi de plus en plus par un surcroît de transparence et d'accessibilité, en particulier pour les groupements d'intérêts plus petits et moins organisés. Cela reflète un éloignement des modes corporatistes de gouvernance vers des approches plus pluralistes. La consultation est inhérente à une gouvernance transparente et efficace.

Enfin, la consultation est un processus de partenariat qui peut améliorer la qualité de la législation en mobilisant l'expertise de la société civile.

Consultation au sein de l'UE

La Commission a une longue tradition de consultation des parties prenantes sur sa politique et ses propositions de réglementation. Afin d'améliorer ses processus de consultation, la Commission a adopté un ensemble de *Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées* ⁸⁸. L'UE accorde une grande valeur à la consultation des parties prenantes ⁸⁹ et à l'obtention et à l'utilisation d'expertise ⁹⁰ qui font partie intégrante du processus.

Ces principes et normes fournissent un cadre pour consulter la société civile et les parties prenantes, ce qui assure la transparence et l'accès aux consultations, un retour d'information vers les participants et un délai minimum de réponse de huit semaines. Cette action est liée à la procédure d'évaluation de l'impact et, dans un premier temps, s'appliquera aux initiatives soumises à une analyse d'impact. Néanmoins, les services de

⁸⁸ COM (2002) 704 final Ibid.

⁸⁹ COM (2002) 704 final, Ibid.

⁹⁰ COM (2002) 713 finaux, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

la Commission sont invités à appliquer ces règles à toutes les autres consultations qu'ils ont l'intention de lancer.

Toutes les consultations d'intérêt particulier pour les entreprises et organisations professionnelles sont accessibles par l'intermédiaire de la page Internet de la Direction générale des entreprises et de l'industrie *Enterprise and Industry DG in Dialogue*. Les consultations de la Direction générale des entreprises et de l'industrie sont également accessibles par [Votre voix en Europe](#), « point d'accès unique » de la Commission pour toutes les consultations publiques.

Consultation dans les NEM

Fondement juridique

Dans la plupart des NEM (**Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque et Slovénie**), la consultation fait partie de la politique de la réglementation qui impose cette règle comme condition obligatoire. En **Lituanie**, bien que les consultations publiques soient discrétionnaires, certaines lois importantes telles que la loi sur l'administration publique et la loi sur l'autonomie locale prévoient la consultation obligatoire.

Méthodologie

Tous les NEM ont établi différentes méthodes de conduite des consultations. Cependant, les procédures de consultation ne sont normalisées dans aucun NEM et varient même d'un ministère à l'autre. En outre, le type de consultation dépend très souvent de la question et de sa complexité ainsi que de l'organe ou des personnes consulté(es). Ces variations peuvent affaiblir la crédibilité des exercices de consultation. Le seul facteur commun aux NEM est qu'aucun d'eux n'a une politique écrite cohérente.

Dans les pays où la société civile est plus développée (**Chypre, Estonie et Malte**), les processus de consultation sont conduits à diverses étapes du processus d'élaboration de la réglementation, suivant une pratique convenue et enracinée dans une tradition de dialogue social et de consensus. Cependant, cela n'exclut pas la présence de sortes de directives ou de procédures établies. En **Lettonie** et en **Slovénie**, où il y a peu d'expérience de consultation des ONG, des politiques sont élaborées pour former des représentants des ONG aux des méthodologies de consultation.

À **Chypre** et à **Malte**, les exercices de consultation ne sont pas obligatoires et il n'y a aucune procédure convenue pour les mener. Cependant, certaines procédures de consultation plus établies ont été adoptées. *Le Code de pratique de la consultation* de l'Autorité de l'environnement et de la planification de Malte, par exemple, décrit le processus d'élaboration des politiques et fournit des lignes directrices sur les motifs et le mode de consultation qui doit être utilisé. En outre, pour la législation secondaire, la liste récapitulative requiert qu'une consultation prenne place.

Cependant, dans les pays autres que **Chypre** et **Malte**, beaucoup n'ont pas de tradition de consultation. De nombreux fonctionnaires auxquels nous avons parlé au cours de l'étude ont exprimé l'opinion que la consultation était un processus lourd et que la société civile n'était pas sensibilisée aux procédures de consultation, bien qu'ils ne soient pas allés jusqu'à dire que l'administration sait ce qui est meilleur pour les citoyens.

Consultation du public

Dans de nombreux NEM, la législation récente requiert que les projets réglementaires soient publiés sur un site Internet officiel de sorte que chaque citoyen puisse présenter ses observations sur le projet. Cependant, il est trop tôt pour juger si les consultations apportent une valeur ajoutée..

En Hongrie, en vertu de la section 19 de la loi⁹¹ sur la protection des données personnelles et de l'accès ouvert à l'information publique, l'État, les gouvernements locaux ou d'autres organismes publics définis par loi doivent publier électroniquement ou par d'autres moyens tous les données appropriées liées à leurs activités. Les ministères mettent en ligne les textes des projets législatifs sur des tableaux d'affichage publics du réseau dénommé « araignée verte », fondé sur le concept « de la législation ouverte » en vertu

⁹¹ LXIII/1992 en vigueur depuis le 1er juin 2005.

duquel, selon la loi sur la liberté de l'information électronique, les projets de loi sont publiés sur Internet avec des dates limites pour la soumission d'observations.

En **Lettonie**, toutes les propositions d'importance sont mises sur le site Internet de la chancellerie de l'État avant leur examen lors de la réunion hebdomadaire des secrétaires d'État.

En **Pologne**, suivant la *loi sur le lobbying*, toutes les politiques et initiatives du gouvernement doivent être communiquées au public (surtout par l'intermédiaire des sites Internet des ministères) et cette loi donne à chacun le droit de commenter les propositions législatives. En outre, les lobbyistes professionnels certifiés communiquent leurs commentaires sur les projets et peuvent accéder aux projets dans le bulletin d'information publique.⁹² Néanmoins, une grande partie des instruments sur l'accessibilité à la législation est comprise dans la loi sur l'accès à l'information publique.

En **République slovaque**, selon la loi sur le libre accès à l'information, tous les textes de loi, y compris les directives et les propositions de réglementation légale sont mis à la disposition du public sur les sites Internet du gouvernement.

Quelques pratiques en matière de consultation valent la peine d'être mentionnées : En **Estonie**, l'initiative de dialogue en ligne⁹³ est une manière innovante de faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques et à la rédaction de la législation. Chaque citoyen a la possibilité de s'inscrire sur le site de participation et, par l'intermédiaire du site, des avis concernant les consultations et les modifications du plan d'élaboration des travaux législatifs peuvent être envoyés par l'e-mail. En **Lettonie**, un protocole d'accord a été élaboré en 2005 entre le gouvernement et les ONG, et des manuels ont été édités pour les ONG et pour la formation des fonctionnaires aux techniques de consultation. En outre, un représentant des ONG peut assister aux réunions des secrétaires d'État et du cabinet des ministres à titre d'observateur et peut faire des propositions.

Consultation des organes établis et des parties prenantes

La consultation avec les représentants des entreprises et de la société civile dans les NEM a souvent lieu lors de réunions régulières d'un comité comportant des représentants des organisations sociales et des ONG, comme à **Chypre**, en **Hongrie**, en **Lituanie** et en **Pologne** ou après des initiatives plus ad hoc ou une combinaison des deux, comme en **République slovaque**. Dans tous les cas, pour celui qui consulte, il n'est pas toujours facile d'identifier les organisations appropriées ou les membres des organisations qu'il est préférable de consulter.

À **Chypre**, selon la question et la législation existante, l'examen de la proposition par un comité comme, par exemple, le comité consultatif de travail ou le Comité du personnel peut être exigé. Le Comité du personnel est consulté sur toutes les questions relatives aux conditions générales de travail des fonctionnaires et intègre des parties intéressées du secteur privé ainsi que de la fonction publique.

En **République Tchèque**, les règles législatives permettent à une forme de consultation publique d'avoir lieu. Cependant, l'autorité responsable de la préparation de la loi peut décider à sa discrétion si et comment elle consultera des organisations comme les ONG. Dans le cas du travail, le Conseil tripartite (gouvernement, syndicats et employeurs) doit être consulté. En outre, après la modification récente du règlement législatif du gouvernement, la Chambre économique est devenue un participant officiel de la procédure interministérielle de concertation et peut adresser des observations au ministère compétent. En outre, l'adoption de la méthodologie des consultations publiques par le gouvernement est prévue en 2007.

En **Hongrie**, plusieurs institutions gouvernementales sont conçues pour assurer la participation des parties prenantes, par exemple, le mécanisme de consentement à l'emploi avec la participation des représentants des employeurs et des salariés⁹⁴. Le Conseil environnemental national, qui se réunit une fois par semaine et possède un secrétariat géré par le Ministère de l'environnement, est un organe-type de consultation.

⁹² Ordonnance n° 1/2006 (I. 7.) GKM sur la communication du ministère.

⁹³ www.mkm.ee/index.php?id=8252.

⁹⁴ Z. Kovacsy (2005), *L'Occurrence et la qualité des informations sur l'évaluation de l'impact dans les propositions faites au gouvernement sur les projets de loi en Hongrie*.

En **Lituanie**, un Conseil tripartite de Lituanie (gouvernement, entreprises et syndicats) a été établi en 1995 pour traiter les questions sociales, économiques et du travail.

En **Pologne**, selon la question à traiter, le gouvernement sollicite l'opinion des organes établis, notamment :

- Le Comité mixte du gouvernement central et du gouvernement territorial, dans chaque cas où le projet concerne des opérations du gouvernement territorial.
- Le Comité tripartite des affaires sociales et économiques composé de représentants des salariés, des employeurs et du gouvernement central.
- Le Comité des droits d'auteur.
- Les régulateurs sectoriels.

En **République slovaque**, de nombreux ministères ont des organes consultatifs qui sont consultés sur les nouvelles propositions importantes. Le ministre de l'économie a mis en place un Comité de l'environnement des entreprises composé de représentants de la Chambre slovaque de l'industrie et d'autres organisations patronales. Les projets de loi et les propositions de politiques concernant les questions économiques et sociales sont débattus dans le cadre du Conseil de la convention sociale et économique. En outre, dans de nombreux cas, un comité consultatif ad hoc ou un groupe de travail composé de fonctionnaires et d'experts est mis en place. Une consultation élargie avec les institutions non gouvernementales (par exemple, l'association des villes et municipalités slovaques, le syndicat des coopératives agricoles de Slovaquie) est également organisée.

NEM : Leçons tirées des résultats des consultations

Quelle que soit la procédure de consultation, elle demeure formelle à moins qu'il n'existe une politique systématique d'évaluation et de prise en considération des observations formulées par le public. En **Estonie**, le gouvernement estime qu'environ 5 % des modifications proposées dans le cadre de l'entretien en ligne sont acceptées.

La **Lettonie** a élaboré plusieurs procédures pour s'assurer que ses réglementations reflètent l'opinion de la société civile. La première phase est la publication ou l'annonce du projet. Après le regroupement des commentaires et, s'il y a lieu, la tenue de réunions pour les examiner, un résumé de toutes les propositions des ministères, y compris des arguments pour ou contre, est préparé et accompagne le projet de document qui est ensuite adressé à la réunion des secrétaires d'État pour approbation.

En outre, toute ONG intéressée par les questions qui doivent être débattues à la réunion du cabinet des ministres peut demander au directeur de la Chancellerie d'État de participer à cette réunion. Dans des circonstances exceptionnelles, le premier ministre peut, à sa discrétion, donner à une ONG la possibilité de faire une déclaration lors de la réunion. Un représentant d'une ONG assistant à une réunion des secrétaires d'État peut soumettre ses opinions aux secrétaires d'État qui doivent motiver leur refus si elles ne sont pas prises en considération.

En **Pologne**, selon les règles de procédure du Conseil des ministres et les statuts du Sejm,⁹⁵ les résultats des consultations publiques conduites pour une réglementation spécifique doivent accompagner l'EIR correspondante. En outre, de nombreux ministères ont mis en place des procédures internes pour gérer les commentaires publics. Par exemple, les commentaires formulés par le public sur une réglementation rédigée par le service juridique du Ministère de la justice sont envoyés au Comité de codification du droit civil ou au Comité de codification du droit pénal, qui décide si les remarques sont justifiées et doivent être insérées dans le projet.

Cependant, dans la pratique, les EIR contiennent rarement le résultat des consultations menées ; cette information est remplacée par un engagement supplémentaire au texte de l'EIR selon lequel « les résultats de la consultation seront inclus plus tard ». Quand les parties prenantes présentent leurs observations sur un projet de règlement, les ministères ne leur communiquent pas systématiquement leur réaction.

⁹⁵ Article 34.3 des règles de procédure.

En **République slovaque**, si 500 personnes ou plus formulent des observations sur une proposition, leur point de vue doit être pris en compte. Si la proposition n'est pas acceptée par le gouvernement, ce dernier doit donner des raisons aux citoyens qui ont présenté des propositions.

Il peut parfois être difficile de combiner tous les commentaires formulés par le public et les différentes parties prenantes dans un processus de consultation. Les présentations peuvent être contradictoires.

En **Slovénie**, un projet-pilote sur la loi d'archivage a été mis en place via le portail *eSodelovanje* : 86 % des participants ont annoncé qu'ils participeraient de nouveau par l'intermédiaire du portail et 75 % des commentaires reçus ont été incorporés dans la version définitive du projet de loi.

Évaluer la pertinence des commentaires et s'ils sont représentatifs d'un large éventail d'opinions n'est facile pour aucun pays, pas plus que d'éviter le risque de lassitude vis-à-vis des consultations.

Solutions alternatives aux réglementations traditionnelles — généralités

Les solutions alternatives à la législation traditionnelle qui « ordonne et contrôle » revêtent différentes formes. Elles comprennent :

- Des formes plus souples et moins normatives de réglementation, réglementation fondée sur les performances et réglementation incitative, permettant aux citoyens de choisir leur propre approche pour réaliser les résultats désirés ; elles maximisent la flexibilité et l'innovation tout en atteignant les objectifs souhaités. Les exemples comprennent la conformité aux conditions professionnelles de santé et sécurité, aux conditions environnementales d'émissions et à la réglementation des prix des entreprises avec un pouvoir de monopole.
- Co-régulation et autorégulation, par exemple les codes de conduite, dont l'industrie elle-même assume la responsabilité de l'exécution.
- Instruments d'incitation basés sur le marché : impôts et subventions (pour aligner plus étroitement objectifs privés et sociaux ; réformes en faveur de la compétitivité (suppression de réglementation et de restrictions qui entravent le fonctionnement du marché) ; création de marchés (permis négociables, appels d'offres périodiques pour la prestation de services),
- Approche de l'information : l'enseignement et la persuasion sont employés pour atteindre les objectifs de la communauté ; informations fournies par gouvernement ; obligations de rapports ; campagnes publicitaires.
- Aucune action spécifique, c'est-à-dire l'option de ne rien faire.

L'utilisation de solutions alternatives aux réglementations traditionnelles dans un pays donné reflète dans quelle mesure un gouvernement répond à la question: « la réglementation est-elle la meilleure manière d'obtenir un résultat de politique ? » L'expérience et la connaissance des solutions alternatives continuent à se développer mais leur utilisation est très liée au contexte et sans doute l'approche la plus efficace consiste-t-elle à disposer d'une gamme d'outils applicables au problème politique et de ne recourir à la législation qui « ordonne et contrôle » que si les alternatives ont échoué⁹⁶.

La capacité d'utiliser ces options de politiques dépend d'une série des facteurs, y compris le respect de l'État de droit, la stabilité politique, l'absence de corruption et la confiance en la possibilité d'obtenir des résultats sans la sanction finale d'une amende ou d'un emprisonnement. La plupart des rapports de l'OCDE sur la réforme réglementaire recommandent aux décideurs politiques d'accorder l'attention voulue, dans la mesure du possible, à l'utilisation d'alternatives à la réglementation traditionnelle qui « ordonne et contrôle ».

Pourquoi utiliser des alternatives aux réglementations ?

De multiples inconvénients et problèmes résultent de l'utilisation d'une approche qui « ordonne et contrôle », comme l'échec de la réglementation, le manque de flexibilité et de ressources adéquates pour imposer ou assurer le respect de la réglementation. Dans la pratique, dans de nombreuses situations, il peut

⁹⁶ Voir *Alternatives à la réglementation traditionnelle*, Groupe de travail sur la gestion et la réforme réglementaires (OCDE) GOV/PGC/REG (2006) 9.

exister plusieurs options autres que la réglementation traditionnelle qui « ordonne et contrôle » pour atteindre les objectifs politiques du gouvernement.

Malgré le scepticisme considérable des décideurs politiques et du public à l'égard de l'utilisation des instruments alternatifs, il est communément admis que la réglementation traditionnelle n'est pas toujours l'outil de politique le plus efficace pour assurer l'application et le respect d'une politique et que des alternatives aux réglementations traditionnelles doivent être plus systématiquement envisagées.

Solutions alternatives aux réglementations traditionnelles dans l'UE

Les nouvelles lignes directrices sur l'analyse d'impact de la Commission exigent que toutes les options non législatives, y compris « ne rien faire », soient aussi envisagées durant le processus d'évaluation de l'impact. La Commission européenne accepte le principe qu'il faut envisager le plus tôt et le plus efficacement possible les approches alternatives à la réglementation classique, pour utiliser plus souvent des alternatives à la législation traditionnelle sans affaiblir les dispositions du Traité ou les prérogatives du législateur. Elle suggère d'atteindre certains objectifs politiques par l'utilisation de réglementations alternatives comme les directives « nouvelle approche », la co-régulation, l'autorégulation et les conventions avec les partenaires sociaux, les instruments basés sur le marché, les recommandations et les informations ou lignes directrices.

Cette approche a été renforcée par la convention interinstitutionnelle de 2003 sur Mieux légiférer⁹⁷ qui encourage le recours à des alternatives à la réglementation.

Alternatives aux réglementations traditionnelles dans les NEM

Tous les NEM ont, à différents moments, utilisé une ou plusieurs alternatives, bien que la plupart des fonctionnaires interrogés à **Chypre**, en **République Tchèque**, **Hongrie**, **Lituanie**, **République slovaque** et **Slovénie** ne soient pas familiarisés avec l'idée de recourir à des alternatives comme options de politique et qu'une mentalité encline à « ordonner et contrôler » prédomine.

Les alternatives aux réglementations peuvent prendre diverses formes telles que des campagnes de sensibilisation. Dans tous les États membres il existe une certaine conscience des campagnes de sensibilisation en ce qui concerne des questions comme le piratage des logiciels. Des codes de conduite sont utilisés à **Chypre** et en **Lituanie** dans un certain nombre de domaines, notamment dans la réglementation de professions comme les avocats.

Les fonctionnaires **estoniens** étaient également désireux de préciser que leur réponse n'était pas de réglementer systématiquement mais de trouver les moyens les plus efficaces et les plus efficaces d'atteindre des résultats politiques.

À **Malte**, bien que ce ne soit pas requis, un certain nombre d'entités ont adopté une politique d'évaluation des instruments politiques alternatifs avant de mettre en place de nouvelles actions politiques. Celles-ci comprennent notamment le Trésor, la Division des douanes, le Ministère de la famille et de la solidarité sociale et l'Autorité de radiodiffusion.

En **Pologne**, les *fondements méthodologiques de l'EIR* et les *lignes directrices d'EIR* nouvellement adoptées encouragent l'identification d'options alternatives pour choisir la meilleure solution. Cependant, comme ces lignes directrices d'EIR n'ont été introduites qu'en octobre 2006, il est trop tôt pour en évaluer l'efficacité.

Simplification - généralités

Pourquoi la simplification est-elle nécessaire ?

La priorité de tout programme de simplification est de s'assurer que toutes les communications écrites entre le gouvernement et les citoyens, y compris les lois, sont aussi simples que le sujet traité le permet. Le manque de clarté linguistique ou les difficultés d'accès à la législation réduit le respect de la loi et peut contribuer à l'échec de la réglementation. L'accessibilité des réglementations est un élément essentiel d'un

⁹⁷ COM (2003) 770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

système transparent et ouvert de gouvernance démocratique. Le principe de l'accessibilité peut exiger un effort particulier de communication de la part des services publics impliqués ; par exemple, dans certains cas, l'information doit cibler des personnes qui, en raison de leur situation, ont des difficultés à faire valoir leurs droits.

Le deuxième aspect de la simplification est qu'elle constitue un moyen de réduire les charges administratives. Les États membres de l'UE se rendent compte des coûts de charges administratives et de la nécessité de simplifier les prescriptions réglementaires autant que possible. À une époque où les investisseurs comparent les charges administratives entre les pays pour décider de leurs investissements, aucun pays ne peut faire autrement que mesurer les coûts des charges administratives ou prendre des mesures pour simplifier les réglementations.

Au delà des efforts généraux entrepris dans les pays membres de l'OCDE pour maintenir leurs réglementations à jour afin de conserver leur compétitivité, les NEM étudiés ont deux raisons supplémentaires de revoir leur législation.

Dans certains cas, une refonte approfondie du corps de la loi peut être entreprise pendant la période immédiatement postérieure à la transition d'un régime à un autre. C'était le cas pendant la période post-communiste dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Dans certains pays, cette refonte n'a pas lieu car des dispositions constitutionnelles sont prises pour reconduire certaines lois du régime précédent.

Lorsque **Chypre** est devenue une république indépendante en 1960, la constitution a prévu la prolongation du droit coutumier anglais. En conséquence, de nombreuses lois demeurent en vigueur bien qu'elles soient en anglais et doivent être traduites en grec.

Deuxièmement, une masse de réglementations a été ajoutée à l'arsenal existant en raison de l'adoption de l'*acquis communautaire*. Néanmoins, le rythme effréné de la promulgation des lois et la fréquence des modifications signifie que de nombreux textes sont difficiles à lire. Il est donc nécessaire de revoir l'ensemble des réglementations du point de vue de la cohérence. La plupart des pays étudiés ont exprimé leur préoccupation à l'égard de la qualité du processus de transposition de l'*acquis communautaire*.

Simplification au sein de l'UE

Le rapport Mandelkern recommande que la simplification devienne une politique générale inhérente au comportement des États membres et des institutions de l'UE. Cette recommandation a donné lieu à la mise en place du programme glissant et ciblé « SimpReg » (SR). Son domaine de compétence s'est étendu à la réglementation au-delà du marché intérieur et à la réglementation qui a des répercussions sur les citoyens et sur les organismes publics chargés de sa mise en œuvre ainsi que sur les entreprises, couvrant ainsi la totalité du champ de la réglementation européenne.

Ce travail s'appuie sur des initiatives antérieures par lesquelles les institutions de l'Union européenne ont adopté une politique de directives sur l'élaboration des projets de loi contenue dans l'accord interinstitutionnel de décembre 1998 relatif à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire. Elles ont veillé à ce que les directives soient appliquées en restructurant leur organisation interne, dans la mesure où elles jugeaient nécessaire de le faire.⁹⁸

Ces initiatives antérieures ont mené à un programme de consolidation qui a engagé l'Office des publications de l'UE à intégrer les instruments fondamentaux de la législation communautaire, leurs modifications et leurs corrections dans de simples documents non officiels. Ces documents visent à fournir plus de transparence et à faciliter l'accès à la législation de l'UE. Plusieurs textes juridiques, initialement et officiellement publiés dans des éditions différentes du « Journal officiel des communautés européennes », sont combinées en une « famille regroupée » dans un seul document facile à lire.⁹⁹

La Commission a une approche en trois volets de la simplification de la forme :

- Annulation des réglementations qui ne sont plus d'utilité pratique.

⁹⁸ Déclaration 39, *Ibid.*, note 8.

⁹⁹ Voir <http://europa.eu.int/eur-lex/en/information/help/help-consleg.html> pour un exposé complet du processus et de l'accès aux regroupements.

- Codification, c'est-à-dire un recadrage des réglementations qui ont connu trop de modifications, afin d'en faciliter la lecture tout en laissant le contenu inchangé.
- Remaniement (le processus de reformulation, de sorte que les réglementations soient plus faciles à lire par une réécriture des mesures particulièrement complexes et des changements, si nécessaire, pour rendre les réglementations plus efficaces).

Cet exercice s'appuie sur un exercice antérieur où la Commission avait demandé aux États membres, aux entreprises et aux citoyens de lui indiquer où la bureaucratie et l'excès de réglementation pourraient être réduits.

Annulation des réglementations qui n'ont plus d'utilité pratique

Les institutions de l'UE se sont engagées dans un programme d'abrogation, c'est-à-dire qui vise à éliminer les réglementations obsolètes ou dépourvues d'utilité pratique ou législations de *l'acquis* tombées en désuétude. Ce travail est entrepris parallèlement au remaniement.

Codification

Le travail de codification a également lieu dans les institutions de l'UE. La codification contribue grandement à la réduction du volume de la législation communautaire. Codifier signifie assembler une loi originelle et ses modifications ultérieures en un nouveau texte juridique.

Remaniement

Le remaniement consiste à réviser la forme et la structure de la législation si de fréquentes ou importantes modifications rendent le contenu difficilement compréhensible et si les changements de politiques exigent une refonte complète du domaine de législation concerné.

La Communication de 2005 sur la simplification

Les efforts pour Mieux légiférer de la Commission se concentrent sur la simplification et l'actualisation du corpus législatif existant de l'UE. La Commission a lancé une nouvelle phase, comprenant un programme de travail. Dans sa communication intitulée Une stratégie pour la simplification de l'environnement réglementaire¹⁰⁰, la révision de *l'acquis communautaire* est devenue un processus continu et systématique permettant au législateur de revoir la législation en tenant compte de tous les intérêts légitimes du secteur privé et public. Cela englobe :

- Un programme glissant et ancré dans l'expérience pratique des parties prenantes.
- Une approche fondée sur une évaluation sectorielle approfondie continue.

Après une consultation élargie des États membres et des parties prenantes, la Commission propose d'abroger, codifier, remanier ou modifier 222 textes de loi fondamentaux (maintenant regroupés dans 100) dans les 3 prochaines années. Le programme sera régulièrement mis à jour. Il a commencé par les secteurs les plus fortement réglementés comme l'automobile, les déchets et la construction. D'autres secteurs tels que les denrées alimentaires, les cosmétiques, les produits pharmaceutiques ou les services suivront.

La révision stratégique de 2006

La refonte stratégique visant à Mieux légiférer à l'UE comprend une section sur la simplification. Un document de travail de la Commission fait pour la première fois état des progrès réalisés depuis le lancement de la stratégie en octobre 2005 et présente des nouveautés destinées à une rationalisation plus poussée de l'environnement réglementaire. Dans ce contexte, 43 nouvelles initiatives viendront étoffer le programme glissant de simplification pour la période 2006-2009. Pour 2007, 58 initiatives de simplification sont prévues.

Exercice de sélection et de retrait

En parallèle, la Commission a mis en place un exercice de sélection portant sur le flux des propositions encore en instance devant le législateur. Après avoir examiné 183 propositions de loi de l'UE en instance

¹⁰⁰ COM (2005) 535 final, Ibid.

au Parlement européen et au Conseil, la Commission a sélectionné 67 propositions en instance qui ont été légalement retirées lors de la publication des propositions au Journal officiel le 17 mars 2006. Ces propositions ont été retirées parce que certaines étaient contradictoires avec les objectifs du nouveau « partenariat pour la croissance et l'emploi » ou ne correspondaient pas aux normes Mieux légiférer. D'autres n'avançaient pas dans le processus législatif ou étaient simplement périmées.

Un nouvel exercice de sélection a été organisé pour compléter celui de 2005 : 79 propositions en instance adoptées par la Commission entre le 1er janvier 2004 et le 21 novembre 2004 (fin du mandat de la Commission précédente) ont été examinées à l'aide des mêmes critères que pour l'exercice de sélection de 2005. Les résultats finaux ont été annoncés dans la Communication sur la révision stratégique. La Commission a informé le Parlement et le Conseil comme requis et a fourni une justification pour le retrait de dix propositions au total¹⁰¹. Après un délai raisonnable sans aucune réaction de leur part, la liste des retraits a été publiée au Journal officiel du 22 mars 2007.

Mesure des coûts administratifs

Le modèle de coût standard (SCM) a été conçu par le Ministère des finances néerlandais afin de quantifier les charges administratives suscitées par une réglementation particulière ou un ensemble de normes juridiques, dans la sphère de compétences d'une autorité donnée, au cours d'une période spécifique et afin de permettre la comparaison entre les réglementations et les départements. En vue d'assurer la charge administrative induite par l'obligation d'information correspondante imposée aux entreprises par l'État à travers la réglementation, les entreprises sont tenues d'effectuer une série d'activités. Un modèle semblable a été développé au Danemark :

Le coût du respect de l'obligation d'information = le montant des coûts de toutes les activités nécessaires pour remplir l'obligation.

La charge administrative globale consécutive à la réglementation = le montant des coûts engagés pour remplir toutes les obligations d'information à la suite de cette réglementation.

Le coût P d'exercice d'une activité peut être calculé comme suit : $P = \text{tarif} * \text{temps}$ ¹⁰².

Le nombre Q des activités effectuées au cours d'une période donnée est calculé comme suit :

$Q = \text{nombre d'entreprises} * \text{fréquence}$ ¹⁰³.

Coûts administratifs (UE)

La Commission a publié une communication le 21 octobre 2005 définissant une méthodologie commune pour mesurer les coûts administratifs dans les propositions de l'UE.

Plus récemment, le document de travail de la Commission sur les coûts administratifs, adopté le 14 novembre 2006, présente une stratégie élargie de réduction des charges administratives qui utilise certains résultats du projet-pilote. Ce projet-pilote identifie les domaines de politiques les plus créateurs de charges administratives en effectuant une comparaison internationale des États membres qui ont déjà procédé à des mesures de référence.

Un programme d'action, présenté le 24 janvier 2007, démontre en termes concrets la manière dont la Commission a l'intention de collaborer avec les États membres pour réduire d'un quart les charges administratives qui pèsent sur les entreprises d'ici 2012. Le programme se concentre sur les obligations d'information dans treize domaines prioritaires sélectionnés, notamment le droit des sociétés, le droit du

¹⁰¹ Accord-cadre du 26 mai 2005 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission (paragraphe 32).

¹⁰² Il existe deux types de tarif – internes et externes. Le tarif interne est composé des prix des revient unitaire par travailleur exécutant l'activité appropriée dans l'entreprise (coûts horaires du personnel + charges supplémentaires) et le coût des supports. Les tarifs externes sont, par exemple, le taux horaire du travail d'un expert externe à l'organisation qui remplit l'obligation d'information pour le compte de l'entreprise concernée. Le temps signifie le nombre d'unités de temps (heures) pris pour effectuer l'activité exigée. Le temps exigé peut être déterminé en interrogeant les employeurs et les salariés.

¹⁰³ Le nombre d'entreprises se rapporte aux entreprises affectées par la réglementation, qui doivent donc effectuer l'activité en question conformément à la réglementation et à l'obligation consécutive d'information. La fréquence indique le nombre de fois où une entreprise effectue l'activité pendant une année.

travail/l'emploi, les taxes/TVA, les statistiques, l'agriculture et les transports. Le programme d'action comprend également une première série « d'actions accélérées » où des modifications relativement mineures de la législation sous-jacente pourraient aboutir à des bénéfices significatifs. Ces mesures seraient susceptibles de réduire de 1,3 milliard d'euros les charges qui pèsent sur les entreprises.

La Commission a l'intention d'éliminer les charges administratives, particulièrement pour les petites entreprises, en simplifiant, par exemple, les statistiques encombrantes. Cependant, il n'est possible d'obtenir des résultats significatifs que si le Parlement européen et le Conseil l'appuient en qualité de co-législateurs et travaillent pour développer ce soutien.

Il convient également de noter qu'une grande partie de la législation communautaire se trouve dans les directives qui obligent les États membres à atteindre un résultat donné sans dicter les moyens de parvenir à ce résultat. En conséquence, de nombreuses charges administratives sont imposées par les États membres. Par conséquent, les États membres ont le devoir de veiller à ce que leurs procédures administratives soient les plus efficaces et les moins contraignants possibles, compte tenu de la complexité et des risques associés à la législation particulière.

Simplification dans les NEM

Plans d'action

La plupart des NEM ont identifié le besoin de simplifier les procédures pour augmenter la compétitivité de leur économie. Cette préoccupation se reflète dans les déclarations et programmes de réforme gouvernementaux concernant l'agenda Mieux légiférer.

En **République Tchèque**, le gouvernement a adopté un plan d'action pour réduire les charges administratives pesant sur les entreprises en avril 2005 ainsi qu'une méthodologie de mesure des charges administratives fondée sur le modèle de coût standard néerlandais. Une mesure de référence des charges administratives imposées aux entreprises a été alors effectuée et achevée avant décembre 2005. Les résultats des mesures entreprises par des certains ministères et administrations d'État ont été récapitulés dans le rapport intitulé Analyse des charges administratives pesant sur les entreprises publié en 2006. Les résultats ont permis de préparer la proposition pour la phase suivante du processus, qui doit être soumise à l'approbation du gouvernement en 2007. Il est envisagé de rendre obligatoire l'évaluation a priori des charges administratives.

En 2006, le Ministère de la justice estonienne a publié un plan d'action pour simplifier de nombreux domaines qui affectent les entreprises. Il comprend :

- La simplification du droit des sociétés.
- Des propositions visant à améliorer la qualité des notaires.
- Des réformes du droit du travail.
- Une proposition relative au calcul des frais en fonction des coûts
- Améliorations des lois de planification et de construction.

Les volets les plus importants du programme global pour rationaliser l'administration gouvernementale jusqu'à 2006 étaient : élimination des responsabilités superflues ou parallèles des ministères et des autorités de l'État, rationalisation interne du fonctionnement ministériel et simplification de la structure verticale des autorités. Un commissaire chargé de la rationalisation de l'administration gouvernementale a été nommé par le gouvernement.

Le programme du gouvernement (2006) a renouvelé l'engagement du gouvernement à donner la priorité à la simplification de certaines lois et à prendre des mesures pour simplifier l'environnement réglementaire des entreprises. Il a fixé un certain nombre d'objectifs, y compris la simplification du système d'imposition pour les petites entreprises, compte tenu de l'importance des PME pour l'économie hongroise.

En **Lettonie**, un plan d'action annuel pour améliorer l'environnement des entreprises a été adopté par le gouvernement en 1999 et est régulièrement révisé. L'agence lettone d'investissement et de développement (LIDA) commande régulièrement des études et des rapports sur l'état de l'environnement des entreprises

pour mesurer à quel point l'application du plan d'action est réussie à cet égard et pour identifier de nouveaux domaines prioritaires pour les réformes.¹⁰⁴ En outre, le programme opérationnel *Ressources humaines et emploi* contient des dispositions destinées à développer des projets de réduction des charges administratives pour les citoyens et les entrepreneurs.

En **Lituanie**, le *Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'administration publique jusqu'en 2010* comprenait un certain nombre d'actions destinées à simplifier les réglementations proposées et existantes comme :

- La préparation d'un manuel qui servira de base à l'estimation et à l'évaluation des coûts administratifs pour les entreprises. L'objectif de cette action consiste à définir le concept des coûts administratifs et des méthodes d'évaluation des coûts administratifs pour les entreprises.
- La révision de la réglementation de différents secteurs d'activité afin de réduire les charges administratives et de simplifier la réglementation pour les entreprises.

Une autre initiative pour réduire les charges administratives a été la mise en place d'un groupe de travail par le premier ministre¹⁰⁵ pour analyser le fonctionnement des institutions qui inspectent les entreprises et pour formuler une proposition destinée à améliorer ce fonctionnement. Le groupe de travail a présenté son rapport accompagné d'un plan d'action en 2004 et l'action de suivi est en cours.

En **Slovénie**, le programme pour la réduction des charges administratives pendant l'année 2006 comprenait 34 mesures. Chaque ministère a soumis au ministère de l'administration publique une série de propositions de simplification accompagnées d'un commentaire explicatif et d'un calendrier d'application de la simplification ou de la réduction proposée des charges administratives. Le commentaire explicatif indiquait s'il serait ou non nécessaire de modifier la législation pour obtenir l'effet désiré. Parmi les 34 mesures figurent la réduction des délais administratifs, l'extension du projet de « guichet unique » pour les sociétés anonymes¹⁰⁶, la réduction du nombre de permis nécessaires pour certains métiers¹⁰⁷, la simplification de la procédure d'obtention du permis de construire pour les nouveaux bâtiments, la simplification des droits de garde des parents et la facilitation de l'accès des PME aux marchés publics.

Mesure des coûts administratifs — NEM

Dans la plupart des NEM, il n'y a aucune procédure pour mesurer les coûts administratifs ou rassembler des données quantitatives sur l'impact que peuvent avoir les diverses réglementations sur les entreprises et les citoyens. Sans doute, l'absence d'une évaluation des coûts administratifs ou d'une ligne de base permettant de faire des comparaisons affaiblit les évaluations d'impact réalisées pour la législation proposée qui imposera une charge, et elle compromet la possibilité de procéder à une évaluation et un examen a posteriori.

La nécessité de mesurer les coûts administratifs est à l'étude dans de nombreux pays et en **Lituanie**, par exemple, les fonctionnaires reconnaissent que le manque d'indicateurs de fond empêche les décideurs politiques de déterminer si des résultats prévus sont effectivement obtenus.

La **République Tchèque**, la **Pologne** et la **République slovaque** ont lancé des projets-pilotes ou ont entrepris des études afin de mesurer les coûts administratifs et évaluer la « convivialité » du cadre réglementaire des entreprises. La qualité du travail varie en fonction de l'enthousiasme des fonctionnaires.

À **Chypre**, un certain nombre d'études ont été entreprises à l'initiative de l'administration publique ou du service du personnel du Ministère des finances ou du département ou service approprié, pour la réduction de la bureaucratie. Chypre se distingue en ce que sa structure administrative est favorable aux entreprises.

En Estonie, deux projets-pilotes ont été entrepris en 2006 afin de vérifier le modèle de coût standard néerlandais et ont suscité un intérêt évident de la part du Ministère des affaires économiques et des

¹⁰⁴ http://www.liaa.gov.lv/eng/Incentives/Business_Environment/?doc=457 : Les derniers rapports (2005) indiquent des améliorations régulières de l'environnement des entreprises lettones.

¹⁰⁵ Ordonnance du premier ministre n° 239 du 22 octobre 2003 sur l'instauration d'un groupe de travail.

¹⁰⁶ Une proposition de guichet unique pour la création d'entreprise.

¹⁰⁷ Par exemple, la nécessité d'avoir un permis pour diriger un salon coiffure ou travailler dans un magasin.

communications. Plusieurs ministères et bureaux (par exemple, Ministère des finances, Ministère des affaires sociales, Ministère de l'environnement, Institut de la statistique et Direction des impôts et des douanes) ont été impliqués dans le principal groupe appelé à tester le modèle.

En revanche, selon un fonctionnaire hongrois, les résultats des études de ce type sont parfois insatisfaisants car la tâche de collecter des informations sur les coûts administratifs est effectuée sporadiquement et on observe très souvent une forte réticence de la part des fonctionnaires à participer à ces projets.

Néanmoins, un projet commun a été lancé par le Ministère des finances et le Ministère de la justice en **Hongrie** pour évaluer les charges administratives induites par la réglementation de la TVA. Le ministre de la justice a lancé un programme global de réduction des charges administratives fondé sur le modèle de coût standard, mais il est complété par l'étude des coûts économiques au delà de la sphère des entreprises (coûts pour les citoyens). La première phase (cartographie totale des réglementations onéreuses) a été prévue pour la première moitié de 2005. Comme le budget du projet a été réduit au minimum, il est entrepris avec moins de ressources sur une plus longue période. Les résultats ne sont pas attendus avant le milieu de 2007.

En **Pologne**, trois projets-pilotes ont été déjà mis en application :

- Une étude lancée par le bureau du Comité pour l'intégration européenne a été achevée en décembre 2005 sur le modèle de coût standard et la perception des coûts administratifs dans le secteur du transport routier.
- Une autre étude, lancée par le Ministère des finances, concernait les coûts administratifs liés au respect de l'obligation d'information de la part des entreprises assujetties à la TVA en Pologne. Cette étude a donné une image plutôt alarmante du secteur des impôts, puisque le niveau des barrières administratives a été estimé à environ 45,7 % de l'ensemble des recettes fiscales en 2004.
- Une troisième étude a été entreprise à l'initiative de la Banque nationale Pologne sur les coûts administratifs concernant l'application de la loi bancaire.

Un programme de réduction de la charge administrative a été présenté au Conseil des ministres, avec le programme global de réforme réglementaire, pour adoption en août 2006.

L'expérience acquise pendant le premier benchmark a été employée pour améliorer la méthode. En 2005 la **Pologne** et les Pays-Bas ont effectué un benchmark sur la législation du transport. L'étude a été faite selon la méthode d'évaluation décrite dans le manuel international. Les résultats de ce benchmark sont présentés dans Benchmark de la législation des transports de l'UE Pologne - Pays-Bas¹⁰⁸. Pour la **Pologne**, le benchmark faisait partie d'une recherche plus étendue sur sa législation des transports¹⁰⁹.

En **République slovaque**, une étude¹¹⁰ effectuée à l'initiative de l'Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises (ANDPME), a évalué la situation et identifié les facteurs les plus significatifs qui influencent l'environnement des entreprises slovaques en 2004. Cette étude reconnaît néanmoins l'absence de données suffisantes pour mesurer les coûts administratifs pesant sur les PME.

Simplification de la forme

Aucun modèle logique n'est visible dans les NEM en ce qui concerne la simplification de la forme (langue, style, structure, cohérence, y compris accessibilité) de la législation. Certains pays ont entrepris des réformes étendues tandis que d'autres le font au gré des besoins.

¹⁰⁸ Voir : www.administrative-burdens.com.

¹⁰⁹ Voir : M. Gancarz., M. Kaluzynska (2005), Le Modèle de coût standard et perception des charges administratives dans le secteur du transport routier, bureau du Comité pour l'intégration européenne, Varsovie, Pologne.

¹¹⁰ 2004.

En 2005, un examen systématique des réglementations du gouvernement coordonné par la chancellerie a été entrepris. Suite à cet examen, les réglementations qui n'avaient plus d'utilité pratique ou étaient *ultra vires* ont été abrogées¹¹¹.

Tous les ans, le Chancelier juridique d'**Estonie** présente une synthèse au parlement sur la conformité de la législation avec la constitution et les principes généraux du droit¹¹². Cette présentation débouche généralement sur des modifications pour corriger des erreurs découvertes dans les lois. Un examen systématique des réglementations du gouvernement et des ministres, coordonné par la chancellerie de l'État a été entrepris en 2005.

Une révision¹¹³ a été entreprise pour abroger la législation obsolète ou en désuétude et des progrès sont accomplis en demandant aux institutions publiques de chercher les informations dans leurs archives plutôt que d'imposer aux citoyens la charge de fournir à plusieurs reprises les mêmes informations.

Il n'y a aucune politique pour simplifier le langage utilisé dans la législation, bien que la Cour constitutionnelle ait statué que l'article 2 de la constitution relatif au principe de légalité comprend également la clarté des normes. Sur ce fondement, une réglementation a été déclarée invalide en raison de sa complexité.

En **Hongrie**, un exercice de simplification a été entrepris après la chute du communisme pour traiter la forme et le contenu de la législation existante. On a pensé qu'il était essentiel de réduire le nombre de réglementations qui n'avaient plus d'utilité pratique et plusieurs programmes systématiques de dérégulation ont été mis en application.

D'autres initiatives de dérégulation ont été entreprises suivant les mêmes principes et la même politique. Le programme de simplification de loi de 2004 avait la tâche de suivre les changements des coûts administratifs provoqués par la nouvelle législation sur une période de quatre mois. Après avoir reçu des réponses des ministères, l'unité de coordination du Ministère de la justice a suspendu ce projet et, au lieu de cela, a demandé aux ministères des suggestions tirées de leurs propres expériences de la simplification. La proposition pour l'année 2005 a été élaborée à partir de ces expériences¹¹⁴.

En outre, dans le cadre d'un programme global contre la bureaucratie, le Ministère des finances a commencé à examiner la législation financière pour identifier les domaines potentiels de simplification. Des codes existent dans de nombreux domaines comme le droit pénal et le droit civil. Cependant, le sentiment général est qu'il y a trop de codes spécialisés.

En Lettonie où 50 % ou plus des articles des projets de réglementation doivent être modifiés, une nouvelle version de la réglementation doit être publiée.

¹¹¹ Voir loi sur les procédures administratives, section 93 (1) : « Une réglementation est valide jusqu'à ce qu'elle soit abrogée par une autorité administrative de la Cour suprême ou jusqu'à son expiration ou jusqu'à l'abrogation de la disposition déléguant l'autorité ».

¹¹² Voir la version anglaise de la synthèse de 2004 : <http://www.oiguskantsler.ee/files/36.pdf>.

¹¹³ Plusieurs projets spécifiques ont été menés pour évaluer la possibilité de réduire les charges administratives de la législation. Par exemple, en 2001, une étude a été entreprise par PRAXIS. Elle impliquait trois domaines :

- la cartographie et l'analyse de problèmes spécifiques et procéduriers liés aux permis des entreprises, du point de vue du gouvernement et des entreprises. L'objectif visé était de fixer des lignes directrices spécifiques pour que le gouvernement soit à même de réorganiser la procédure actuelle des permis et rendre le climat économique estonien plus favorable aux entreprises.
- La révision de la réglementation d'application de la loi sur la procédure administrative.
- Une étude des listes récapitulatives et leur utilisation afin d'assurer la coopération voulue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans l'actualisation de la procédure administrative. Dans le cadre de ce projet, PRAXIS avait pour partenaires des agences gouvernementales et le *Riigikogu*. L'équipe responsable du projet a compilé les listes récapitulatives destinées à permettre l'analyse rapide d'un projet de loi nécessitant une procédure administrative (notamment permis/licences). Les listes récapitulatives ont pu être par la suite utilisées par les législateurs et comités de *Riigikogu*. L'objectif est d'assurer une réglementation normalisée, de réduire la complexité de la procédure administrative et de créer un outil pour coordonner l'élaboration des politiques.

¹¹⁴ Activités récentes de réforme réglementaire en Hongrie, Ibid.

Simplification des procédures

Les approches de la simplification dans les NEM sont variées. Dans certains NEM, le secteur des entreprises est le moteur de la simplification. En **République slovaque**, par exemple, les coûts administratifs ont été pris en compte dans une étude de 2004 à l'initiative de l'Agence nationale pour le développement des PME¹¹⁵ qui a évalué le statut et le développement des PME en **République slovaque**.

Dans la plupart des NEM, de multiples initiatives de simplification et propositions de réduction des charges administratives sont en place mais leur nombre et leur variété suggèrent qu'il est nécessaire de les regrouper et de les cibler afin de tirer pleinement parti de ces politiques.

Réduire l'occurrence des circonstances où plusieurs administrations recherchent la même information est l'un des moyens de diminuer les charges administratives. Par exemple, l'**Estonie** et la **Lettonie** revoient les nouvelles lois pour s'assurer que les administrations n'exigent pas des citoyens des informations dont elles disposent déjà.

En **Estonie**, les administrations ont le droit d'authentifier des copies des documents originaux qu'elles ont émis ou qui leur sont présentés de sorte que les citoyens n'aient pas besoin d'aller chez le notaire pour faire authentifier des documents.

En **Lettonie**, l'administration publique est obligée de vérifier si elle ne dispose pas déjà des informations avant de les demander aux citoyens ou aux petites entreprises. Un audit des procédures bureaucratiques destiné à renforcer la simplification et assurer la transparence de la prise de décision est envisagé. Il est prévu de revoir le corpus réglementaire pour s'assurer que le principe de « demande unique et usage multiple » est appliqué.

Guichet unique

Un autre moyen consiste à établir un seul point de contact, comme les « guichets uniques » où les citoyens et les entreprises peuvent effectuer plusieurs procédures administratives.

À **Chypre**, le premier guichet unique pour les citoyens a été ouvert en décembre 2005 afin de fournir un meilleur accès à certaines catégories d'informations du gouvernement et à tout un éventail de services. Il rassemble les services suivants : papiers d'identité, cartes grises, santé et prestations sociales.

À **Malte**, l'Autorité de tourisme de Malte offre un guichet unique pour les entreprises liées au tourisme. La direction des petites entreprises de la division du commerce du Ministère de la compétitivité et de la communication offre un service d'assistance téléphonique aux petites entreprises qui ont des difficultés avec la bureaucratie. Il transmet aux administrations responsables les plaintes des entreprises relatives à l'excès de paperasserie.

Technologies de l'information

La plupart des initiatives se fondent sur l'utilisation d'outils informatiques pour simplifier les procédures et améliorer la coordination entre les administrations et toutes les parties prenantes impliquées et, en général, pour développer une administration plus conviviale pour les citoyens.

Concernant l'utilisation des outils informatiques et l'e-gouvernement, certains NEM sont plus avancés que d'autres. Cependant, le développement des outils informatiques peut réduire les charges administratives sous réserve que l'accès à Internet soit largement disponible ce qui n'est pas le cas pour certains NEM comme la Lettonie.

En 1998, le gouvernement a lancé une « stratégie d'informatisation » à **Chypre**. Pendant les cinq dernières années, des améliorations ont été apportées non seulement en ce qui concerne le nombre des services publics accessibles en ligne mais aussi leur niveau. La plupart des ministères ou des départements ou services ont leurs propres sites Internet. La majorité des sites Internet fournissent des informations et

¹¹⁵ L'étude précisait que les facteurs les plus influents sur l'environnement des entreprises de Slovaquie en 2004 étaient l'application du nouveau système fiscal, qui améliorerait l'efficacité des procédures administratives imposées aux nouvelles entreprises, le passage d'un système de sécurité sociale à un système d'assurance sociale, l'amélioration de la communication avec le fisc et l'adoption d'une législation plus souple sur la faillite.

permettent le téléchargement de formulaires et d'autres documents. Certains permettent aussi une interaction avec l'utilisateur.

Les améliorations des dernières années concernaient tant le nombre des services en ligne offerts au public que leur qualité. Tous les ministères/départements/services publics maintiennent leurs propres sites Internet¹¹⁶ qui fournissent des informations et permettent le téléchargement de formulaires et d'autres documents et l'interaction avec l'utilisateur.

Le développement de systèmes en ligne axés sur le citoyen, qui a progressé dans le cadre de la stratégie d'informatisation, se poursuit. Actuellement, un nombre considérable d'e-services comme la déclaration des revenus en ligne, le règlement de la vignette automobile par carte de crédit, le paiement des cotisations sociales des salariés ou le prélèvement bancaire pour les travailleurs indépendants sont fournis au public par le gouvernement.

En **République Tchèque**, le portail de l'administration publique¹¹⁷ est entré en fonction en 2004. Il sert de plate-forme unique entre l'administration publique et les citoyens, les entreprises et des institutions. Le portail comprend un annuaire de l'ensemble des administrations publiques tchèques et européennes, une base de données des solutions détaillées pour plus de 300 transactions spécifiques avec l'administration, un registre du commerce électronique, un module de visionnement des actes du cadastre, un aperçu des marchés publics et des informations sur différents départements, etc.

Certains services en ligne sont à la disposition des citoyens par l'intermédiaire du portail d'administration publique : déclarations d'impôt, demandes de prestations sociales et de services liés à la santé publique. Pour les entreprises, les services comprennent : déclaration pour l'assurance-maladie et la sécurité sociale des salariés, déclarations d'impôt, déclarations des droits d'accise, simplification en ligne des rapports statistiques ou déclaration en douane électronique.

L'administration publique centrale en Hongrie est entièrement informatisée avec un taux d'accès au réseau de presque 70 % et la plupart des ministères ont leurs propres pages d'accueil. En 1998, des systèmes informatiques à guichet unique ont été créés pour l'enregistrement des entreprises individuelles et des associations économiques¹¹⁸. La modernisation du portail Internet du Ministère de la justice a entraîné la création d'un forum pour les recommandations et la collecte des réactions relatives aux problèmes de la législation.

À **Malte**, des outils informatiques ont été développés en vue de renforcer l'efficacité administrative et de simplifier les procédures. Par exemple, une base de données commune a été déployée pour s'assurer qu'à chaque modification des informations contenues dans une base de données publique, ce changement est également effectué dans toutes les bases de données publiques.

En **République slovaque**, l'e-gouvernement se développe mais est en phase de démarrage. Quelques initiatives ont été prises récemment, notamment pour simplifier l'enregistrement des entreprises. Des formulaires standards sont téléchargeables sur le site Internet du Ministère de la justice. L'enregistrement complet requiert cinq jours à partir du moment où l'entreprise a fourni les documents demandés et le formulaire dûment complété.

En **Slovénie**, le portail d'e-gouvernement¹¹⁹, a été lancé le 22 mai 2006. Il constitue un point d'accès aux informations et aux services de l'administration publique, où les informations sont classées par groupes d'événements de vie. Le portail permet d'accéder facilement aux informations et l'utilisation des services de l'État en ligne est très conviviale. Le portail modernisé comprend une liste plus globale des fonctionnaires auxquels les citoyens peuvent présenter une demande et permet aux citoyens de communiquer avec les administrations publiques, d'où une réponse rapide et des informations conviviales. Par exemple, il est

¹¹⁶ Afin de favoriser l'e-inclusion, les pages Web publiques sont conçues selon les directives d'accessibilité à Internet.

¹¹⁷ www.portal.gov.cz.

¹¹⁸ Simplification administrative – Bonnes pratiques en Hongrie, présentation par le gouvernement hongrois, le Comité de gestion publique, 18-19 octobre 2001, Simplification administrative – Bonnes pratiques dans les pays membres de l'OCDE, séminaire d'experts.

¹¹⁹ <http://uprava.gov.si/e-uprava/>.

possible de renouveler un permis de conduire en ligne grâce au portail en ligne de l'administration publique.

Le Ministère de l'administration publique déploie un portail public pour les entreprises appelé l'e-VEM¹²⁰ qui a été lancé le 1er juillet 2006. Il permet aux futures entreprises individuelles de s'inscrire au registre slovène des entreprises et de transmettre l'information à l'administration fiscale. Il est prévu d'élargir le système d'e-VEM pour faciliter l'inscription d'autres types d'entreprises.

Développement d'une administration plus conviviale pour les citoyens

De nombreux NEM ont pris des initiatives pour développer une administration plus conviviale pour les citoyens. Ils ont par exemple élaboré une charte de service de qualité ou ont mis l'accent sur certains principes administratifs contenus dans la loi.

À Malte, le cabinet du premier ministre a élaboré un modèle de charte de service de qualité que les ministères peuvent adopter à titre volontaire et adapter à leurs domaines d'activité spécifiques afin de servir les citoyens aussi rapidement que possible.

Certains principes du droit administratif peuvent aider à réduire les charges administratives. La loi estonienne sur les procédures administratives exige du service public estonien que ses procédures administratives soient efficaces et exécutées au moindre coût et dans les meilleurs délais pour les utilisateurs¹²¹.

Dialogue avec des parties prenantes engagées à réduire les charges administratives

Dans certains pays, la coordination entre les administrations et les parties prenantes impliquées dans la réduction des charges administratives a été renforcée par l'établissement d'un groupe de travail spécifiquement responsable de ces questions.

En **Lituanie**, un Comité permanent pour l'amélioration de l'environnement des entreprises¹²² a été mis en place par le premier ministre et fait participer des représentants des fédérations d'entreprises, des experts indépendants, des spécialistes des institutions publiques et des instituts de sciences et d'éducation. Le Comité vise la simplification de l'environnement des entreprises et sa méthode de travail se fonde sur une étroite collaboration entre les administrations et les organisations patronales.

Cependant, dans d'autres pays comme la **République slovaque**, il n'y a aucune coordination des échanges d'informations entre les administrations publiques. Il n'existe aucun point de contact centralisé ou guichet unique pour aider les entreprises, en particulier les PME; et les citoyens qui doivent accomplir des procédures administratives et procéder aux inscriptions requises par les services publics.

Accessibilité

Il est essentiel pour le bon gouvernement d'un pays que les lois promulguées pour contraindre les citoyens et les entreprises leur soient accessibles ainsi qu'à leurs conseillers. Il faut non seulement qu'ils soient en mesure tout d'abord de trouver les lois mais ensuite, de les comprendre facilement sans devoir passer constamment d'un texte à l'autre et pour consulter les diverses modifications transversales et prescriptions qui se recourent. Les progrès informatiques ont considérablement facilité le processus destiné à permettre un accès en ligne à la législation et à d'autres informations officielles et la plupart des pays ont maintenant une sorte de plate-forme d'accès Internet à la législation.

Publication au Journal officiel et sur Internet

Dans tous les pays, la réglementation primaire et secondaire doit être publiée au Journal officiel et, dans la plupart, elle est également accessible en ligne. Il est particulièrement intéressant qu'en **Estonie** et à **Malte**, la publication sur papier et en ligne ait même force de loi. En **Estonie**, si la version électronique et la

¹²⁰ <http://evem.gov.si>.

¹²¹ Loi sur les procédures administratives, article 5 II.

¹²² Résolution n° 1265 sur « la Mise en place d'un Comité permanent pour l'amélioration de l'environnement des entreprises », *Journal officiel* n° 93-3271, 2001, n° 127-4556, 2005.

version papier de la même législation se contredisent, la version papier l'emporte et la chancellerie de l'État doit être informée de la contradiction.

Dans tous les autres NEM, sauf à **Chypre**, la version Internet de la législation est gratuite. Dans la plupart des NEM, on constate un léger retard entre la publication de la législation sur Internet et la publication sur papier. Cependant, en **Estonie**, la législation et d'autres documents sont publiés dans le *Riigi Teataja* en ligne en même temps que le *Riigi Teataja* (journal officiel) sur papier.

En **Lituanie**, toute la législation doit être publiée sur le site Internet du parlement ou le site de l'institution qui l'a adoptée, dans un délai de trois jours à compter de sa publication dans le Journal officiel.

Des sites Internet du *Journal officiel* sont maintenus par divers ministères dans les NEM. Le Ministère de la justice (**Hongrie, Malte, République slovaque**) ou la chancellerie de l'État (**Estonie, Lettonie**) est responsable de la publication du Journal officiel, y compris sur Internet.

En **République Tchèque**, une base de données de la législation disponible est consultable gratuitement sur le portail de l'administration publique¹²³. Les numéros numérisés du Journal officiel peuvent également être téléchargés gratuitement sur le site Internet du Ministère de l'intérieur¹²⁴. Le même site Internet permet d'effectuer une recherche semblable dans la base de données des traités internationaux.

À **Chypre**, l'accessibilité d'Internet est possible par plusieurs autres sites Internet comme Leginet¹²⁵, vaste base de données des instruments juridiques tels que les titres des lois et les réglementations ainsi que le texte intégral des lois. À Chypre, également, un index de la législation primaire (titres des lois et des réglementations) est publié dans le Journal. Le site Internet de la Chambre des représentants comprend des index de toute la législation sous forme de recueils annuels. En outre, le Commissariat aux lois a élaboré un index des traités internationaux appelé Index des traités internationaux 1960–2004.

En **Lettonie**, toutes les directives et réglementations communautaires figurent sur le site Internet du Ministère des affaires étrangères et du centre de terminologie.

En **Lituanie** quand la législation est modifiée, on publie un texte officieux de la législation, qui contient le texte original tel que modifié.

À **Malte**, le service d'information du cabinet du premier ministre est responsable de la publication du Journal officiel, y compris de sa publication sur Internet. Toute la législation secondaire, y compris les règlements, est disponible sur le site Internet du service d'information¹²⁶. À **Chypre** et en **Lituanie**, une base de données des réglementations est disponible sur le site Internet du Parlement.

En **Pologne**, à partir du 31 mars, un index de toutes les réglementations publiées au Journal officiel dans l'année sera édité chaque année.

Dans certains pays, en plus du texte des lois, des index des titres des lois et réglementations sont édités. En **Lituanie**, les institutions publiques publient des titres des réglementations en vigueur dans la sphère de leur compétence avec des références respectives aux versions appropriées des réglementations qui sont disponibles dans la base de données des réglementations du parlement.

Accès aux versions regroupées

En **Estonie**, depuis 2006, des versions regroupées de la législation sont éditées en même temps que la loi portant modification de la loi.

¹²³ <http://portal.gov.cz/wps/portal/ s.155/699>.

¹²⁴ <http://www.mvcr.cz/sbirka/index.html>.

¹²⁵ www.leginetcy.com.

¹²⁶ www.doi.gov.mt.

Après la modification ou l'abrogation d'un texte de loi, un texte consolidé de ce texte de loi avec toutes les modifications apportées au texte original est préparé et édité électroniquement dans le *Riigi Teataja* (Journal officiel)). Toute la législation est regroupée de cette manière¹²⁷.

En **Lettonie**, les réglementations modifiées sont rendues disponibles par le Ministère de la justice avec des annotations¹²⁸. Toutes les réglementations sont rassemblées dans une base de données (NAIS) financée en partie sur le budget de l'État et en partie par des abonnements au service d'annotation. Il est prévu de mettre cette base de données gratuitement à la disposition du public et de relier les réglementations aux annotations et supports connexes.

À **Malte**, quand une législation a été modifiée, elle est à nouveau publiée avec les modifications en place. Le site Internet du Ministère de la justice est régulièrement mis à jour pour intégrer les modifications les plus récentes.

En **République slovaque**, il y a un site Internet du registre central des lois¹²⁹ où il est possible de consulter les lois qui ont été modifiées comme un seul texte, sous une forme regroupée.

En **Slovénie**, le parlement édite un texte regroupé de législation, une fois que la loi-cadre d'une série de lois a été modifiée. Le texte regroupé n'est pas repromulgué mais on l'accepte comme version officielle de la législation et comme preuve de son contenu.

Publication des décisions des tribunaux

À **Chypre** et en **Estonie**, une base de données des statistiques et des décisions des tribunaux sera bientôt mise à disposition du public.

À **Chypre**, le Ministère de la justice et de l'ordre public prévoit de développer un système en ligne. Une fois déployé, le système donnera accès à tous les jugements, lois, réglementations et autres instruments juridiques aux juges, aux avocats, aux membres du gouvernement, à d'autres organes externes et au public.

En **Estonie**, toutes les décisions de la Cour suprême sont disponibles dans le Journal officiel sur papier et sur la page d'accueil de la Cour suprême. En outre, une base de données, la KOLA, en service depuis 2001 comporte des parties accessibles au public. Les statistiques se rapportant aux procédures judiciaires sont également accessibles au public. Les utilisateurs autorisés de la KOLA ont accès à tous les tribunaux d'**Estonie**. Les tribunaux publient dans la KOLA un avis de toutes les actions entreprises auprès d'eux.

¹²⁷ 1) Lois ;2) décrets du président de la République ; 3) réglementations et ordonnances du gouvernement de la République ; 4) réglementations des ministres ; 5) réglementations du président de la Banque d'Estonie ; 6) réglementations du Comité électoral national.

¹²⁸ La compilation des supports est effectuée par un fonctionnaire du Ministère de la justice mais le travail d'annotation est fait par une entreprise du secteur privé. Les textes ne sont pas entièrement regroupés dans le sens ordinaires du terme mais sont annotés et accompagnés de liens pour permettre au lecteur de suivre facilement un texte qui a été modifié à plusieurs reprises.

¹²⁹ www.zbierka.sk.

5. PROMULGATION DES LOIS PAR LE PARLEMENT

La promulgation des lois par le parlement peut être évaluée par référence :

- *A la structure pour promulguer la législation primaire*
- *Aux procédures de promulgation de la législation primaire*
- *A la question de savoir si, quand le Parlement est l'instigateur de la proposition de loi, suit-il le même processus de débat politique et de rédaction que les instances gouvernementales ?*
- *Aux ressources dont dispose le parlement pour permettre aux députés de faire des recherches sur des questions suscitées par les projets de loi.*
- *Aux travaux du parlement et au degré d'indépendance du législateur vis-à-vis du pouvoir exécutif.*

Structures pour promulguer la législation primaire

Généralement, les parlements ne sont concernés que par la législation primaire ; cependant, la Chambre des représentants à **Chypre** débat également sur la législation secondaire, dans les détails.

La plupart des parlements des NEM ne comprennent qu'une seule chambre comme le montre le tableau ci-dessous. La question de savoir s'il devrait y avoir une ou deux chambres législatives est l'une des questions les plus souvent posées sur la conception du parlement¹³⁰. Les procédures de débat varient d'un NEM à l'autre bien qu'elles suivent un modèle très semblable de trois lectures.

Les parlements dotés de deux chambres se trouvent en **Pologne** et en **République slovaque**. La **Slovénie** et, dans une certaine mesure la **République Tchèque**, présentent une autre variation sur ce thème avec une structure bicamérale incomplète. Cela signifie que la chambre haute n'a pas les mêmes compétences que la chambre basse et a moins d'autorité. Le but des chambres hautes dans les bicamérismes incomplets, qui, à l'échelle mondiale, sont plus fréquents que les bicamérismes complets, est de superviser le travail de la chambre basse.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le mandat varie. Les représentants ont un mandat de quatre ans (Pays baltes, Assemblée nationale de la République de Slovaquie) ou de cinq ans, (**Malte, Chypre, Conseil national de la République de Slovaquie**). Le nombre de représentants varie considérablement d'un pays à l'autre.

¹³⁰ Gallagher, Laver et Mair, McGraw Hill(2006), *Gouvernement représentatif dans l'Europe moderne*.

Synthèse des Parlements dans les NEM

	Nom de l'Assemblée	Nombres de députés	Mode d'élection	Conditions d'élection
Chypre	Chambre des représentants	80 (56 Chypriotes grecs et 24 Chypriotes turcs) 1/9804 citoyens (14 005 si seuls les députés grecs sont pris en considération)	Élection directe avec représentation proportionnelle et système préférentiel	5 ans
République Tchèque	Chambre des députés Sénat	200 81 1/	Système proportionnel Système majoritaire (membres élus dans 81 circonscriptions)	4 ans 6 ans
Estonie	Riigikogu	101 1/13112 citoyens	Système proportionnel	4 ans
Hongrie	Országgyűlés	386 1/25858 citoyens	Système de représentation proportionnelle et directe	4 ans
Lettonie	Saeima	100 1/22747 citoyens	Élections générales, égales et directes, à bulletin secret, système fondé sur la représentation proportionnelle	4 ans
Lituanie	Seimas	141 1/25432 citoyens	1 circonscription plurinomiale nationale avec 70 sièges et 71 circonscriptions uninominales	4 ans
Malte	Chambre des représentants	65 1/6157 citoyens	Représentation proportionnelle	5 ans
Pologne	Sejm (chambre basse) Sénat	460 100 1/68816 citoyens	Système complexe de représentation proportionnelle Élu par un vote majoritaire sur une base provinciale	4 ans 4 ans
Slovénie	Assemblée nationale Conseil National	90 40 1/15464 citoyens	88 sièges au scrutin direct sur une base proportionnelle 2 sièges réservés aux minorités hongroise et italienne (droit de vote spécial) membres indirectement élus par un collège électoral	4 ans 5 ans
République slovaque	Conseil National	150 1/36263	Représentation proportionnelle	4 ans

Procédures de promulgation des lois

Tous les parlements des NEM ont élaboré différentes procédures pour introduire, modifier et débattre des projets de loi. Il faudrait disposer d'une analyse très détaillée de l'état d'avancement d'un projet de loi particulier dans tous les parlements pour se forger une opinion sur les procédures qui sont plus efficaces que les autres. Leur caractéristique commune est que les projets de loi sont examinés à l'occasion de trois lectures dans tous les NEM. Les procédures complexes permettent d'avoir du temps pour réfléchir aux problèmes et il est peu probable que l'un de ces Parlements adopte une loi sans un examen minutieux. Quelques parlements ont et utilisent pleinement des procédures accélérées¹³¹. Ce qui suit est une synthèse qui illustre la complexité du processus et souligne la nécessité pour les NEM de garder leurs procédures sous contrôle. Ils devraient se demander à un certain point :

- Pourquoi ces systèmes sont-ils si différents ?
- A quoi servent les différentes procédures ?
- Les lois ont-elles pu être débattues et adoptées d'une façon plus décisive et plus efficace ?

Première lecture

La « première lecture » dans tous les NEM est la présentation du projet de loi au parlement. Cependant, en **Slovénie**, la première lecture peut être évitée et elle a lieu seulement si au moins dix députés le demandent (sur 90).

À **Malte**, l'introduction d'un projet de loi requiert une motion demandant la permission de le présenter. La première lecture est donc une approbation formelle du titre de la loi.

Dans d'autres pays, la première lecture peut être destinée à former une commission qui se charge de la loi (**République Tchèque, Estonie, Lituanie et République slovaque**).

Deuxième lecture

La deuxième lecture à **Chypre**, en **Estonie**, en **Hongrie** et en **Lettonie**, est lancée par la présentation d'un rapport rédigé par la commission chargée de l'étude de la loi. Le rôle de la commission est à ce stade de se concentrer sur les principes généraux de la loi. En **République Tchèque**, en **Lituanie** et en **République slovaque**, la deuxième lecture lance une délibération plus détaillée, article par article, sur la base du rapport de la commission responsable.

En **République slovaque**, le Conseil National peut seulement débattre de la loi en deuxième lecture, au plus tôt 48 heures après la remise du rapport de la commission mise en place pour étudier la loi. À **Malte**, quand un jour est fixé pour la deuxième lecture d'un projet de loi, le commis de la Chambre remet à chaque représentant un exemplaire imprimé et le fait publier dans le Journal officiel du gouvernement de Malte.

En **Slovénie**, en deuxième lecture, l'organe de travail de l'Assemblée nationale responsable débat du projet de loi, article par article, avant qu'il ne soit débattu par l'Assemblée nationale dans son ensemble.

Les amendements proposés peuvent alors être examinés en deuxième lecture (**République Tchèque, Estonie**, et **Hongrie**). En **Estonie**, à la fin de la première lecture, les membres du *Riigikogu* peuvent présenter des motions à la commission principale pour amender le projet. Si la commission accepte un amendement proposé, il est mis aux voix. La deuxième lecture d'un projet peut être suspendue pour laisser du temps supplémentaire afin d'améliorer le projet de loi et présenter des motions d'amendements.

Entre la deuxième et troisième lecture, en **République Tchèque** et en **Pologne**, un projet de loi ou un projet de résolution peut être adressé à la commission qui l'a étudié, en cas de nouveaux amendements et de motions en cours de deuxième lecture. En **République Tchèque**, un débat parlementaire détaillé a lieu sur les dispositions spécifiques du projet et les amendements proposés quand la chambre des députés a décidé

¹³¹ Dans certains pays comme la République Tchèque, la Pologne et la République slovaque, le règlement du Parlement prévoit une procédure législative accélérée selon laquelle le calendrier de la procédure de promulgation est réduit, le plus souvent grâce à la réduction du nombre de lectures obligatoires. Par exemple, en République slovaque, chacune des trois lectures nécessaires a lieu pendant une seule séance plénière.

Le recours excessif à telles procédures, comme le précise le Conseil national de la République slovaque, peut refléter un manque de préparation adéquate de la part du gouvernement ou un travail moins qu'efficace de la part du parlement.

de ne pas renvoyer un projet à la commission pour de nouveaux débats. En **Pologne**, les commissions peuvent présenter au *Sejm* un rapport supplémentaire dans lequel elles peuvent proposer l'adoption ou le refus du projet de loi dans son ensemble.

Troisième lecture

À **Chypre**, en **Lettonie**, à **Malte**, en **Pologne**, en **République slovaque** et en **Slovénie**, les amendements peuvent être étudiés suite à la troisième lecture. À **Malte**, seuls des amendements verbaux peuvent être apportés à toute loi en troisième lecture. En **République slovaque**, la troisième lecture se limite aux dispositions dont la modification a été approuvée en deuxième lecture. Un député peut seulement proposer, en troisième lecture, une modification des irrégularités technico-juridiques et des erreurs grammaticales. À l'étape de la troisième lecture dans tous les NEM, le projet est débattu pour la dernière fois ; une fois les débats clos, le projet de loi est mis au vote final.

En **Slovénie**, des amendements peuvent être ajoutés aux articles dont les amendements ont été adoptés en deuxième lecture. Le gouvernement peut proposer un amendement, s'il n'a pas proposé lui-même le projet de loi débattu. Le gouvernement ou le membre proposant le projet peut proposer des amendements à ces amendements mais pas au texte originel proposé.

Vote par l'autre Assemblée dans le cas d'un Parlement bicaméral

Dans le cas d'un parlement bicaméral, comme en **République Tchèque** et en **Pologne**, une fois que le projet de loi a été adopté par une assemblée, il est soumis à l'autre assemblée laquelle peut approuver, rejeter ou amender le projet de loi. Dans les deux derniers cas, le projet est retourné à l'assemblée qui l'a débattu la première fois et une procédure est en place pour s'assurer qu'un consensus est finalement atteint entre les deux assemblées.

En **République Tchèque**, les sénateurs peuvent assister à une séance de la chambre des députés pour justifier l'acte du sénat si un projet de loi a été retourné avec des modifications proposées ou s'il a été rejeté.

En **Pologne**, le sénat, dans un délai de 30 jours suite à la présentation d'un projet de loi, peut l'adopter sans amendement, adopter des amendements ou décider de le rejeter complètement¹³². Si, dans les 30 jours suivant la présentation du projet de loi à l'Assemblée, le sénat ne parvient pas à adopter une résolution appropriée, le projet de loi est considéré comme adopté sous la formulation présentée au *Sejm*. Une procédure semblable existe en **République Tchèque**.

Propositions de loi et amendements par les députés

Quand les députés font des propositions de loi ou proposent des amendements, il est essentiel qu'ils le fassent avec le même souci des détails techniques que dans le cas d'un projet de loi ou d'une modification préparée par un membre du gouvernement avec l'assistance technique de ses fonctionnaires. Procéder autrement peut déboucher sur des propositions de lois insuffisantes et sur une loi de mauvaise qualité en raison d'amendements mal pensés.

Afin d'examiner dans quelle mesure les principes du Mieux légiférer sont intégrés dans un pays, il est important de voir si les propositions des députés sont soumises aux mêmes processus d'analyse politique et de rédaction des lois que ceux appliqués au pouvoir exécutif.

Certains NEM accomplissent des efforts pour préserver l'intégrité des travaux du Parlement en veillant à ce que les propositions de loi et les amendements proposés par les députés soient soumis à une analyse détaillée en dehors des débats partisans qui se tiennent à la Chambre.

Dans certains pays (**Estonie**, **Hongrie**, **Lituanie** et **République slovaque**), les propositions de loi des députés doivent être présentées au gouvernement qui formule des observations. Dans d'autres pays, les propositions de loi sont accompagnées d'un document explicatif (**Chypre**, **Estonie**, **Lettonie**, **République slovaque** et **Slovénie**) de la même manière que les projets de loi du gouvernement.

¹³² Article 121 de la constitution.

En **Lituanie**, un projet de loi doit être envoyé au service juridique européen du Ministère de la justice pour évaluer sa compatibilité avec le droit communautaire. S'il est consulté, le gouvernement est uniquement autorisé à donner son avis et à proposer des amendements. Des amendements ne peuvent être apportés à un projet de loi sans le consentement d'un groupe de travail parlementaire.

En **République slovaque**, la proposition du parlement est transmise par le président du Conseil national au gouvernement pour solliciter son opinion. Elle est discutée au Conseil législatif et présentée au gouvernement par le ministre responsable du domaine de compétence concerné par la proposition. Si le gouvernement ne prend pas position sur la proposition au cours d'une période de 30 jours, la proposition est débattue par le Conseil national et, dans tous les cas, la position du gouvernement n'a qu'une valeur de recommandation.

En **Slovénie**, les projets de loi soumis au parlement doivent être accompagnés d'une documentation qui établit si l'évaluation de l'impact et les consultations ont été menées et le secrétariat du parlement peut rejeter un projet qui n'est pas accompagné au moins d'une évaluation de l'impact notionnel. Comme la qualité de ces évaluations de l'impact n'est pas examinée par le secrétariat, elle est inévitablement variable.

Règles de procédure

Des règles cohérentes et efficaces sur l'organisation des débats en séance plénière sont un facteur important pour assurer la qualité des débats parlementaires et, par conséquent, la qualité des travaux parlementaires et des lois promulguées. Des efforts sont notamment déployés à travers le système des commissions pour mettre davantage l'accent sur les travaux des commissions parlementaires permanentes afin de réserver des séances plénières pour les débats sur les grandes questions.

Le règlement ou les règles de procédure constituent généralement la principale source des règles régissant l'ordre, le calendrier et l'organisation des débats en séance plénière ainsi que le quorum. Cependant, la constitution peut également contenir les dispositions essentielles à cet égard comme c'est le cas à **Chypre**.

Dans tous les NEM, le règlement met en place des organes comme le président et un conseil qui assure l'organisation logistique des débats parlementaires.

En **République Tchèque**, la coordination du travail de la chambre des députés dépend du président et du vice-président. Le président de la chambre des députés est représenté par un vice-président agissant sous ses ordres ou selon les ordres qui lui ont été spécifiés.

Positions relatives des pouvoirs législatif et exécutif

Les rapports entre le pouvoir exécutif et le parlement sont régis soit par la Constitution, les règles de procédure du parlement ou des accords interinstitutionnels.

Deux modèles distincts peuvent être observés dans les NEM. Le premier modèle est celui où le pouvoir exécutif domine la législature (**Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie et Malte**). Dans le second modèle, le pouvoir législatif joue un rôle plus actif. En **République Tchèque, Hongrie, Pologne et République slovaque**, les parlements ont une approche plus indépendante de la gestion du pouvoir exécutif. Cela peut avoir des conséquences défavorables sur la qualité de la législation qui en résulte car le gouvernement n'exerce pas de beaucoup de contrôle sur les amendements introduits à l'étape de la promulgation. La **Slovénie** se situe entre ces deux positions car son parlement est indépendant mais respectueux des nécessités du pouvoir exécutif représenté par le gouvernement.

Tendance positive

Dans certains NEM, des conventions interinstitutionnelles ont été signées entre le gouvernement et le parlement afin d'augmenter l'efficacité du processus d'adoption des lois. En **Pologne**, la loi de 2004 sur la coopération du Conseil des ministres avec le *Sejm* et le sénat sur des sujets relatifs à l'adhésion à l'UE intègre des dispositions sur l'adoption en temps opportun des projets transposant les lois de l'UE. Cependant, la coordination entre ces deux organes constitutionnels se rapporte seulement aux questions relatives à l'UE et ne couvre pas d'autres domaines.

En **Slovénie**, la coopération du gouvernement et de l'Assemblée nationale sur les affaires de l'UE est régie par la loi de coopération entre l'Assemblée nationale et le gouvernement dans les affaires de l'UE¹³³ qui stipule qu'ils coopèrent à la préparation des positions et observations dans les cas où, dans une situation nationale comparable, un document serait élaboré à l'Assemblée nationale sur le sujet. Dans d'autres cas, le gouvernement informe l'Assemblée nationale des développements.

Ressources disponibles au Parlement

Les Parlements sont relativement bien dotés en ce qui concerne les services de documentation et les chercheurs. Dans la plupart des pays (**Chypre, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque**), chaque député a un assistant parlementaire diplômé de l'université.

En **Slovénie**, l'Assemblée nationale fournit à chaque groupe de députés un secrétaire, deux spécialistes et un clerc ; un clerc supplémentaire est attribué à chaque groupe de huit députés ; un groupe de plus de huit députés dispose d'un spécialiste de plus.

Les députés peuvent également avoir accès aux bibliothèques et à une base de données globale, y compris l'accès à la législation complète et à jour comme c'est le cas à **Malte** et en **Lituanie**. Dans ce dernier NEM, depuis 1997, cette base de données a été élargie par un nouveau sous-système qui fournit des traductions en **lituanien** de toutes les réglementations de l'UE.

En **République slovaque**, la bibliothèque parlementaire fournit aux membres du Conseil national des livres, des périodiques et autres documents, ainsi que des services de recherches et de référence, de recherche experte par thématique, et crée une base de données automatisée des livres, périodiques et articles des périodiques sélectionnés¹³⁴.

En **République Tchèque, Lettonie, Lituanie, à Malte**, en **Hongrie** et en **République slovaque**, les députés peuvent également tirer parti des services fournis par le personnel parlementaire de soutien attribué aux commissions ou aux unités de soutien spécifiques. Outre les informations fournies par le personnel parlementaire de soutien, les députés, comme c'est le cas à **Chypre**, peuvent rendre visite aux députés d'autres pays afin de partager leurs expériences.

Quelle que soit leur dimension, les unités de soutien semblent être essentielles car leurs analyses et activités permettent au parlement de contrôler la qualité des projets de loi. En outre, dans quelques NEM, elles aident les députés à rédiger leurs propositions de loi ou leurs amendements ainsi qu'à examiner les projets de loi du gouvernement.

En **Estonie**, le Parlement a souscrit aux mêmes règles techniques sur la rédaction que le gouvernement. Elles comprennent la nécessité d'examiner une liste d'impacts qui doivent être évalués lors de l'élaboration des projets de loi ; et le personnel d'assistance peut aider les députés en effectuant ces évaluations.

En **Lituanie**, le département d'analyse de l'information du bureau du parlement fournit des analyses comparatives et des interprétations des réglementations des pays étrangers, des analyses de pratiques réglementaires dans divers domaines et toutes les informations requises par les députés. Le département contribue souvent au raisonnement avancé par le service juridique du parlement, lorsque celui-ci procède à l'analyse et à l'interprétation de la réglementation de la Lituanie.

En **Pologne**, la chancellerie du *Sejm* comprend, en plus de la bibliothèque du *Sejm*, le bureau de recherche qui est responsable de l'analyse juridique, sociale et économique pour le processus de législation, et le bureau pour la législation, qui participe au travail des commissions et aide les membres du *Sejm* à rédiger les projets de loi et amendements.

Tous les parlements des NEM semblent manquer de l'expertise dont disposent les gouvernements. En **Hongrie**, le bureau du Parlement a 660 salariés ; les effectifs du personnel d'assistance varient mais sont généralement relativement limités. Seuls 15 fonctionnaires sont impliqués dans l'administration du

¹³³ Journal officiel de RS, n° 34/2004.

¹³⁴ Par exemple, la bibliothèque numérique du parlement slovaque contient les documents électroniques de tous les parlements qui ont existé sur le territoire de la République Tchèque et Slovaque depuis 1848.

Parlement à Chypre, dont seulement quelques uns ont des compétences pour effectuer des recherches. L'institut parlementaire de la **République Tchèque** emploie le même nombre de salariés.

En **République Tchèque**, on observe un certain nombre de problèmes concernant le manque de qualité des amendements proposés et de discipline dans la gestion de la législation. De nombreux amendements proposés ne tiennent pas pleinement compte du champ d'application et de l'intention de la loi ou se rapportent à une question qui n'est pas couverte du tout par le projet de loi débattu. S'ils sont intégrés, ces amendements faussent le sens de la loi et rendent la loi qui en résulte difficile à appliquer.

En **Slovénie**, l'examen des lois par le service législatif et juridique est purement formel et ne s'occupe pas du fond de la proposition. En outre, il semble reproduire la révision qui est effectuée par le secrétariat général du gouvernement.

Travaux parlementaires

Dans tous les NEM, les députés peuvent proposer des lois. À **Chypre**, en vertu de la constitution, un membre de la chambre des représentants peut proposer une loi, si elle ne pèse pas sur le budget de l'État.

Dans certains NEM, on peut proposer des projets de loi en raison d'une pétition d'un certain nombre de citoyens. En **Lituanie**, par exemple, 50 000 citoyens peuvent soumettre un projet de loi au parlement. En **Pologne**, 100 000 et, en **Slovénie**, cinq mille électeurs ou plus peuvent présenter une proposition législative.

Dans la pratique, et généralement dans les NEM étudiés, la plupart des lois débattues et promulguées sont présentées par le gouvernement et très peu de propositions de lois proposées par les députés ou toute autre personne ou organe sont adoptées.

Le nombre de projets de loi proposés par des partis d'opposition représente un très faible pourcentage du total de projets présentés au parlement.

Pays	% de propositions de loi du parlement	Nombre de projets de loi gouvernementaux votés		Nombre de propositions de loi du parlement		Nombre de projets de loi débattus		Nombre de projets de loi promulgués		Nombre de propositions de loi présentées par les partis d'opposition/MP		Effectif du personnel d'assistance au Parlement
		2005	législature actuelle ou dernière ¹³⁵	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	
Chypre	12 %		318 ¹³⁶		61		514		455		63	100
République Tchèque ¹³⁷	40 %		450		220		740		489		92	570, y compris 15 dans l'institut parlementaire
Riigikogu (Estonie)	20,5 % ¹³⁸					245 146 en 2006		196 84 ¹³⁹ en 2006		9		266
Hongrie	10 %		470		17 par les commissions parlementaires (= « CP ») 86 par des députés		968		573		255 ¹⁴⁰	631 + 221 fonctionnaires qui assistent les 5 factions parlementaires
Lettonie	1/3		296 ¹⁴¹		81 par MP 41 par PC				216			

¹³⁵ République slovaque : 2004 -2006 ; Pologne : 2001-2005 ; Hongrie : 2002 -2006 ; République Tchèque : 2000 -2006.

¹³⁶ 9/2004– 7/2006.

¹³⁷ 4e période d'élection (2002-2006).

¹³⁸ 2000-2004.

¹³⁹ 84 adoptions en 2006 comprenant 69 lois et 15 décisions.

¹⁴⁰ 170 ont été présentés par des députés des partis de gouvernement, 229 par des députés des partis d'opposition, 17 par des députés du gouvernement et des partis d'opposition, 2 par des députés indépendants, 5 par des députés indépendants avec des députés des partis d'opposition et 2 par des députés indépendants avec des députés du gouvernement et des partis d'opposition. Parmi les projets de loi promulgués : 68 ont été présentés par des députés des partis du gouvernement, 7 par des députés des partis d'opposition, 10 par des députés du gouvernement et des partis d'opposition et 1 par des députés indépendants avec des députés des partis d'opposition.

¹⁴¹ Rapport annuel 2005 de *Saeima* <http://www.saeima.lv/Saeimasgadaparskats2005.pdf> <http://www.saeima.lv/saeimasgadaparskats2005.pdf/>.

Pays	% de propositions de loi du parlement	Nombre de projets de loi gouvernementaux votés/		Nombre de propositions de loi du parlement		Nombre de projets de loi débattus		Nombre de projets de loi promulgués		Nombre de propositions de loi présentées par les partis d'opposition/MP		Effectif du personnel d'assistance au Parlement
		2005	législature actuelle ou la dernière législature ¹⁴²	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	
Seimas (Lituanie)						869 ¹⁴³ dont 660 lois 178 résolutions 31 autres textes		397 ¹⁴⁴ dont 245 lois 137 résolutions 15 autres textes				504
Malte						17 (en 2006)	76 ¹⁴⁵	15 (en 2006)	69 ¹⁴⁶		3 ¹⁴⁷	
Pologne	31,5 %		735		33 par des commissions de <i>Sejm</i> 177 par des groupes de MP	92 (en 2006 : 206)	1264	178	894		51	1182

¹⁴² République slovaque : 2004 -2006 ; Pologne : 2001-2005 ; Hongrie : 2002-2006 ; République Tchèque : 2002-2006.

¹⁴³ Chiffres pour la 2e session de la législature actuelle (2005/03/10– 2005/07/07) et la 3e session (2005/09/10– 2005/12/23). Dates de la 1e session : 2004/11/15– 2005/01/20).

¹⁴⁴ Chiffres pour la 2e session (2005/03/10– 2005/07/07) et la 3e session (2005/09/10– 2005/12/23). Dates de la 1e session : 2004/11/15– 2005/01/20).

¹⁴⁵ À partir de mai 2003 jusqu'à aujourd'hui.

¹⁴⁶ À partir de mai 2003 jusqu'à aujourd'hui.

¹⁴⁷ À partir de mai 2003 jusqu'à aujourd'hui.

Pays	% de propositions de loi du parlement	Nombre de projets de loi gouvernementaux votés/		Nombre de propositions de loi du parlement		Nombre de projets de loi débattus		Nombre de projets de loi promulgués		Nombre de propositions de loi présentées par les partis d'opposition/MP		Effectif du personnel d'assistance au sein du Parlement
		2005	législature actuelle ou la dernière législature ¹⁴⁸	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	2005	législature actuelle ou dernière législature	
Conseil National de la République slovaque	14 %	116	458 (83 %)	27	92 (17 %)	262		143	550			509 postes (chancellerie du Conseil National du SR), dont - 170 fonctionnaires - 339 autres
Slovénie	6 %		565 ¹⁴⁹		97		602		679 ¹⁵⁰		26	364

¹⁴⁸ République slovaque : 2000 -2006 ; Pologne : 2001-2005 ; Hongrie : 2002-2006 ; République Tchèque : 2002-2006.

¹⁴⁹ 200– 2004.

¹⁵⁰ Le nombre de lois adoptées dépasse le nombre de projets de loi parce que l'Assemblée nationale a adopté des lois déjà proposées précédemment.

Une grande partie des efforts des parlements dans les NEM se sont concentrés ces dernières années à l'application de la législation d'Union européenne et, à cet égard, leurs travaux ont été considérables.

Cependant, la qualité du travail entrepris dans une période si courte et avec une pression aussi intense est remise en cause. Dans de nombreux NEM, les questions intérieures ont été quasiment laissées de côté et une période de réflexion et de révision est maintenant nécessaire. Dans de multiples NEM, les fonctionnaires, les représentants des entreprises et les ONG ont souligné la nécessité de ralentir les travaux parlementaires et d'accorder plus d'attention à la qualité qu'à la quantité.

Rapports et enquêtes publiques

Les commissions parlementaires ont le droit d'inviter des membres du cabinet à leurs réunions et de leur demander des explications, des rapports et les documents nécessaires ; ils sont obligés d'assister aux réunions de commissions, et de fournir les explications, rapports et documents requis.

Les projets de loi sont généralement débattus au sein des commissions aux premières étapes du processus de promulgation dans la plupart des pays, excepté à **Malte** où les débats sur les articles du projet de loi en séance plénière se tiennent sur la base des observations formulées par la commission concernée. Bien que le pouvoir des commissions parlementaires varie d'un NEM à l'autre, ces dernières ont généralement le droit de prendre en compte le projet présenté.

En **Lituanie**, l'envergure et l'importance des commissions parlementaires se sont sensiblement accrues à la suite de l'adoption du statut du parlement de 1999¹⁵¹.

Dans tous les NEM, les commissions peuvent demander aux membres du gouvernement ou de l'administration de fournir plus d'informations. En outre, les débats au niveau des commissions impliquent généralement la consultation d'un grand nombre de parties prenantes, y compris des représentants de la société civile et des experts.

Dans la plupart des NEM, le parlement et les commissions parlementaires ont le droit de poser des questions au premier ministre ou à un ministre et de demander à ce dernier d'autres documents concernant son domaine de responsabilité (**Chypre, République Tchèque, Lettonie, Malte, Pologne, République slovaque et Slovénie**).

À **Chypre** et en **Lettonie**, le processus d'adoption de la loi se caractérise par le fait que, non seulement les ministres, mais aussi les fonctionnaires sont convoqués par les commissions parlementaires et sont tenus d'expliquer leurs décisions de politiques.

À **Chypre, en République Tchèque (sénat), Lettonie, Lituanie et Pologne**, les commissions et même le parlement peuvent inviter non seulement les représentants du gouvernement mais également toutes les parties prenantes à donner leur avis. Cependant, des procédures d'organisation des audiences publiques ne sont pas très souvent définies ni systématiquement utilisées.

En **Lituanie**, suite à l'adoption du statut du parlement de 1999¹⁵², la commission concernée envoie le projet de loi à toutes les institutions publiques intéressées et, s'il y a lieu, aux organismes publics, gouvernements autonomes, partis politiques et organisations. Les délais accordés pour la consultation sont plus longs que ceux accordés pour les consultations gouvernementales. Cependant, il ne semble y avoir aucune règle définie sur cette question.

En **Lettonie**, les ONG peuvent assister à des séances plénières et à des réunions des commissions parlementaires. Cependant, les ONG qui n'ont qu'un intérêt sporadique pour un texte de loi particulier se heurtent à des difficultés d'accès, notamment à l'incapacité d'obtenir un laissez-passer dans les bâtiments du

¹⁵¹ Entré en vigueur le 1er février 1999.

¹⁵² 1er février 1999.

parlement. En outre, le parlement ne tient qu'en de rares occasions des auditions afin de solliciter les avis des ONG.

En **Pologne**, une audience publique sur un projet de loi peut être organisée sous réserve que la commission adopte une résolution renvoyant le projet à une commission pour examen.

Capacité limitée d'enquête indépendante

Dans la plupart des NEM, la capacité des parlements à mener des enquêtes indépendantes demeure limitée. En **Hongrie**, le parlement ne procède à aucune enquête publique. Dans certains NEM comme la **République Tchèque** (chambre des députés), l'**Estonie**, la **Lettonie**, la **Lituanie** et la **Slovénie**, le parlement peut nommer des commissions d'enquête ou des commissions spéciales.

En **Lituanie**, pour résoudre le problème des missions à court terme ou à portée limitée, le *Seimas* peut former des commissions permanentes pour examiner des problèmes particuliers ou des commissions ponctuelles d'enquête, de contrôle, de révision, de préparation, de rédaction et d'autres commissions pour étudier et préparer ou remplir une autre mission du *Seimas*. Dans la pratique, les commissions parlementaires et les commissions semblent faire double emploi.

En **Slovénie**, l'Assemblée nationale peut, le cas échéant, ordonner des enquêtes sur des questions d'importance publique par un tiers des députés de l'Assemblée nationale ou, s'il y a lieu, par le Conseil National. À cet effet, elle nomme une commission qui, dans le cadre des enquêtes et examens, a des pouvoirs comparables à ceux d'un juge. L'Assemblée nationale a mené plusieurs enquêtes parlementaires ad hoc, notamment une récente sur les fusions d'entreprises.

Généralement, divers organes mènent des enquêtes dans leur propre domaine de compétence et s'adressent au parlement pour lequel ils établissent des rapports. Par exemple, en **Hongrie**, le bureau d'audit de l'État¹⁵³ et le Commissariat hongrois à l'énergie atomique adressent un rapport annuel au parlement.

¹⁵³ <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/AMain?Openframeset>.

6. APPLICATION ET RESPECT DE LA LOI

La présente partie traite de l'application et du respect de la loi en matière de propriété intellectuelle et de protection de l'environnement.

L'application et le respect de la loi revêtent une importance cruciale à l'égard de l'efficacité de la gestion réglementaire. Seule une étude approfondie permettrait d'évaluer dans quelle mesure la législation a été imposée ou a fait l'objet d'un consensus dans les NEM. Deux domaines du droit (lois sur la protection de l'environnement et de la propriété intellectuelle) ont été sélectionnés comme indicateurs de quelques tendances générales. Ces domaines ont été choisis en raison de leur importance pour les NEM et leur économie, mais aussi de leur fonctionnement qui requiert l'application du droit administratif, civil et pénal et des outils destinés à assurer le respect de la loi.

Tous les NEM ont unanimement reconnu que l'application effective de la loi dépend de la mise en place de structures adéquates pour y parvenir et d'incitations appropriées pour assurer le respect de la loi.

Les évaluations ont cherché à établir, en ce qui concerne la loi relative à la protection de l'environnement et la loi relative à la protection de la propriété intellectuelle :

- Quelles sont les approches générales ou philosophies à l'égard de l'application et du respect de ces lois ?
- Les politiques mises en place pour l'application et le respect de ces lois ont-elles été convenablement financées ?
- Y a-t-il une tendance à une application et à un respect de ces lois plus rigoureux ?
- Quelles procédures sont en place pour permettre aux citoyens de faire appel contre des décisions administratives ou judiciaires ?

L'approche générale ou la philosophie de l'application et du respect de la loi

Dans tous les NEM, l'approche indiquée était tolérance zéro. Aucune mention n'est faite dans aucun NEM d'une philosophie de réglementation proportionnelle, basée sur les risques. En raison des ressources limitées de tous les NEM, la qualité de l'application et l'attention aux techniques de conformité à la loi varient considérablement sans qu'aucun modèle précis ne soit perceptible dans les dix NEM.

Certains pays ont instauré des sanctions administratives.

Sanctions administratives

Une sanction administrative est prise quand un fonctionnaire chargé de l'application de la loi identifie une infraction à la loi au cours d'une inspection. Il peut demander de corriger cette violation dans un délai précis ou exiger le paiement immédiat d'une amende. Dans certains cas, une tierce partie peut effectuer le travail nécessaire pour remédier à une infraction mais le coût de ce travail est à la charge de la personne qui a commis l'infraction.

En **Estonie**, par exemple, il y a tendance à préférer les sanctions administratives aux sanctions pénales, en particulier depuis l'intégration de procédures améliorées dans la loi sur le paiement d'amendes de substitution.

En vertu de cette loi, une sanction administrative peut être appliquée si une personne ne se conforme pas aux prescriptions d'une administration dans les délais indiqués sur l'avis d'avertissement. Les fonctionnaires **estoniens** estiment qu'une sanction administrative est plus efficace qu'une sanction pénale à l'égard du respect des lois environnementales. Une approche semblable est adoptée en **République Tchèque** et en **Slovénie**, selon les fonctionnaires de ces NEM. **Chypre** applique également des sanctions administratives.

Les fonctionnaires de ces NEM conviennent que cette approche est plus exigeante en termes de temps et d'efforts et comporte un plus grand risque de corruption. Cependant, les fonctionnaires interrogés étaient fortement d'avis que demander aux personnes qui ont violé la loi de remédier aux problèmes causés est en définitive plus efficace que des poursuites pénales dont l'issue est incertaine.

La documentation attestant du succès de l'application et du respect de la loi varie d'un NEM à l'autre. Dans certains pays, les informations dans ce domaine sont plus transparentes que dans d'autres.

À **Malte**, les rapports de l'Autorité de l'environnement et de la planification (MEPA) ont fixé les priorités pour les prochaines années. Par exemple, la Section conformité et plaintes relatives à l'application de la loi (ECCS)¹⁵⁴ donne la priorité à l'élimination de nombreux panneaux et pancartes placés sans autorisation et inesthétiques. Priorité a également été donnée à l'assainissement ou à la suppression de décharges et des centaines de tonnes de gravats et de rebuts de matériaux ont été déposés dans des installations de recyclage

En **Pologne**, par exemple, l'inspecteur en chef pour la protection de l'environnement publie un rapport annuel intitulé « Directions générales des activités d'inspection de protection de l'environnement ». Le rapport fixe des priorités pour les activités relatives à l'application de la loi, notamment les types d'entreprises à inspecter ou les différentes lois auxquelles donner la priorité lors des inspections. Sur la base de ce rapport, l'Inspection pour la protection de l'environnement de chaque *Voivodship* prépare un programme annuel détaillé d'application. Des informations semblables sont disponibles (mais non publiées) en Slovaquie et l'Inspection pour l'environnement et la planification de l'espace élabore un plan annuel fixant les domaines prioritaires où exercer une surveillance ciblée de l'application d'une législation particulière.

Les politiques mises en place pour l'application et le respect des lois relatives à la protection de l'environnement et de la propriété intellectuelle sont-elles adéquatement financées et dotées de ressources ?

Tous les NEM ont indiqué des difficultés à traiter toutes les contraventions en raison de l'insuffisance des ressources. **Chypre** et la **Slovénie** ont fait état de difficultés particulières. Les fonctionnaires chypriotes du Ministère de l'environnement ont indiqué qu'un nombre considérable d'efforts et de ressources avaient été concentrés sur l'intégration de l'acquis communautaire dans le droit **chypriote** et qu'il restait par conséquent peu de ressources humaines et financières pour veiller à l'application de la loi et procéder aux inspections.¹⁵⁵

En **Lituanie**, les données statistiques sur le nombre d'inspecteurs ne permettent pas d'avoir une image complète de la capacité de l'administration à imposer toutes les lois. Cependant, les observations des fonctionnaires travaillant dans le domaine de la législation sur l'environnement suggèrent qu'il est nécessaire d'augmenter le nombre d'inspecteurs pour que la surveillance soit pleinement opérationnelle.

Les organismes commerciaux dont les intérêts sont directement touchés par les violations du droit de la propriété intellectuelle identifient toutefois de nombreuses conséquences d'usages illicites. Ces organismes ont souvent les ressources nécessaires pour entreprendre des actions civiles. Lors de certaines violations

¹⁵⁴ Voir Autorité de l'environnement et de la planification de Malte (2005), rapport annuel, p. 36 www.mepa.org.mt.

¹⁵⁵ À Chypre, le responsable du registre du commerce a est aussi chargé de veiller à l'application de la loi sur la propriété intellectuelle mais il n'a aucune capacité d'élaborer sa propre base de données pour être en mesure d'évaluer la conformité à la loi d'une année à l'autre.

comme celle des droits d'auteur, les personnes qui ne sont pas en mesure d'agir seules en justice peuvent se joindre à des fédérations de sociétés mieux placées pour agir collectivement au nom de leurs membres.

Existe-t-il une tendance à une application et à un respect de ces lois plus rigoureux ?

Tous les NEM disent avoir amélioré l'application des lois. Les rapports des organes de protection de l'environnement fournissent quelques données mais les comparaisons sont difficiles, car les données sont collectées pour différentes raisons selon les NEM.

Les performances d'application peuvent différer au sein de chaque NEM selon le secteur considéré, car les mécanismes d'application ne sont généralement pas normalisés à l'échelle du NEM.

En **République Tchèque**, un rapport établi par le Ministère de l'intérieur, examinant toutes les dispositions d'inspection pour un large éventail de lois a identifié les points faibles de la législation sur l'inspection, y compris les mécanismes redondants et l'incohérence de la terminologie utilisée. Actuellement, des centaines de textes régissent les procédures d'inspection suivies par l'administration publique. Le Ministère de l'intérieur a lancé un projet destiné à simplifier et unifier le système de contrôle en **République Tchèque** et pour augmenter sa transparence vis-à-vis du grand public. Cette rationalisation devrait être réalisée par l'adoption d'une réglementation unique qui remplacerait toutes les réglementations existantes. Le Ministère de l'intérieur prépare une proposition importante pour la réglementation mentionnée ci-dessus et prévoit de la présenter au gouvernement en avril 2007.

En **Lituanie**, D'après les industriels, il aurait des difficultés dans l'interprétation de quelques réglementations environnementales.

À **Malte**, chaque ministère ou organe chargé de faire appliquer la loi peut avoir son propre mécanisme pour assurer la conformité aux lois. Cela ne porte pas systématiquement préjudice à l'application de la loi, mais cela peut la réduire.

Une faible application de la loi peut être également liée au fait que les administrations chargées de l'application disposent d'un pouvoir inadéquat ou insuffisant. À cet égard, la situation varie d'un NEM à l'autre.

Les obstacles à l'application peuvent résulter de la loi elle-même ou de la manière dont elle est appliquée et interprétée. À **Chypre**, du fait de l'interprétation de la propriété intellectuelle par l'exécutif et la charge de la preuve qui incombe à la partie requérante, il est très difficile d'intenter des actions contre les contrevenants.

Rapports annuels

La documentation attestant du succès de l'application et du respect de la loi varie d'un NEM à l'autre.

À **Malte**, l'Autorité de l'environnement et de la planification signale que la Section conformité et plaintes relatives à l'application de la loi (ECCS) a instruit¹⁵⁶ 3 705 plaintes dans la période couverte par le rapport 2005. 3 524 de ces plaintes ont été instruites; sur lesquelles 391 cas ont été résolus sans mesure coercitive. L'ECCS a contrôlé des projets de construction, de façon à pouvoir corriger les infractions dès l'étape d'élaboration. Dans très peu de cas, des poursuites ont été nécessaires mais, pour la majorité, une visite de l'ECCS a suffi pour résoudre les problèmes

En **Pologne**, le rapport annuel de l'inspecteur en chef pour l'environnement fournit quelques informations sur l'application de la loi, y compris le nombre d'entreprises inspectées au cours d'une année donnée, le nombre d'inspections et le nombre de décisions de suspension de l'activité d'une installation en raison des infractions à la législation sur l'environnement.

¹⁵⁶ Voir le rapport annuel de l'Autorité de l'environnement et de la planification de Malte, rapport et comptes 2005, p.36 www.mepa.org.mt.

Listes de surveillance

Le Bureau du représentant du commerce américain (USTR) donne l'exemple d'une mesure objective et précise d'amélioration. Cette agence édite un rapport annuel sur le respect du droit de la propriété intellectuelle qui comprend une liste de surveillance prioritaire. Il y a une deuxième liste de surveillance des pays qui n'ont pas un niveau adéquat de protection de la propriété intellectuelle ou d'application du droit de la propriété intellectuelle, ou ne permettent pas aux personnes comptant sur la protection de la propriété intellectuelle d'accéder au marché.¹⁵⁷ La **République slovaque** a été supprimée de cette liste en 2005.

Cependant, quelques NEM demeurent sur la liste. La **Hongrie** est restée sur la liste de surveillance en 2006 en dépit de la reconnaissance par les autorités américaines de l'adoption récente de la législation sur la propriété intellectuelle. Il y a assurément eu des progrès dans ce domaine en **Hongrie** ces dernières années. La Hongrie est passée de la liste de surveillance prioritaire à la liste de surveillance en 2003. Des mesures positives ont été prises en Hongrie pour moderniser la réglementation des droits d'auteur mais la piètre application de ces lois, les retards à entamer des poursuites, la faiblesse des amendes, des jugements et des frontières demeurent une source de préoccupation reconnue par les autorités en **Hongrie**.

La Lettonie est également restée sur la liste de surveillance en 2006, malgré l'amélioration de l'application de la loi, notamment par une plus grande coordination entre les ministères et les administrations chargées de faire appliquer le droit. Il y a eu une hausse des poursuites, mais les faibles amendes et peines de prison ne suffisent pas à exercer une dissuasion suffisante pour prévenir les infractions. Les contrôles aux frontières demeurent faibles et la piraterie d'Internet reste un problème.

La Lituanie reste également sur la liste en 2006. Elle a amélioré son cadre législatif pour protéger la propriété intellectuelle et lutter contre le piratage des logiciels. Cependant, le piratage des CD/DVD reste élevé.

La **Pologne** est aussi confrontée à une augmentation du piratage des logiciels. Elle reste sur la liste de surveillance en 2006. Il y a eu un plus grand nombre de « descentes » en 2005 pour saisir des logiciels piratés, mais la condamnation des contrevenants à des faibles amendes et peines de prison par les tribunaux semble ne pas avoir créé une dissuasion suffisante à la poursuite des violations.

Procédures d'appel

L'application de la loi peut être retardée par des procédures d'appel prolongées. Des procédures d'appel sont en place dans tous les NEM, mais aucun effort n'a été fait dans ces pays pour prévoir des procédures d'appel accélérées dans les cas d'intérêt public exceptionnel. Les délais de comparution dans certains pays comme **Malte**, la **République slovaque** et la **Slovénie** doivent être écourtés en augmentant la capacité des tribunaux et en réexaminant les procédures pour voir si leur rationalisation n'apporterait pas une amélioration.

Les décisions prises par les pouvoirs publics dans le domaine du droit de l'environnement peuvent être contestées dans tous les NEM. Dans de nombreux NEM, notamment en **République Tchèque**, à **Malte**, en **Pologne** et en **Slovénie**, les citoyens peuvent contester la décision devant l'autorité compétente avant d'entamer une procédure d'appel devant un tribunal.

En **Pologne**, les décisions concernant les droits de propriété intellectuelle peuvent être portées en appel devant un tribunal administratif ou un tribunal civil. La loi de 2000 sur la propriété industrielle prévoit un droit de recours auprès d'un tribunal administratif régional pour faire appel d'une décision de l'office des brevets. En outre, indépendamment des droits prévus dans la loi sur les droits d'auteur et la loi sur la

¹⁵⁷ Ces rapports sont établis en vertu de la section 182 de la loi de 1974 sur les échanges commerciaux (US) avec modifications comprenant les accords de l'Uruguay Round (1994) (Special 301). Selon les dispositions du Special 301, l'USTR doit identifier les pays qui n'offrent pas la protection adéquate et effective de la propriété intellectuelle ou l'accès équitable et juste au marché aux personnes qui comptent sur la protection de propriété intellectuelle.

propriété industrielle, une personne peut introduire une action pour défendre ses droits conformément au code civil.

Quelques NEM ont nommé des organes spéciaux ou instauré des procédures spéciales pour faire appel d'une décision relative à la propriété intellectuelle. En la **République slovaque**, une décision du Bureau de la propriété industrielle peut être contestée selon une procédure en deux étapes. A la première étape, les objections formulées par des tiers contre la reconnaissance d'une marque commerciale sont évaluées et jugées par le Bureau. A la seconde étape, les tiers qui s'opposent à la décision peuvent faire appel devant le département d'appel du Bureau. La décision finale est prise par le chef du Bureau sur décision d'un Comité indépendant composé de cinq membres (trois universitaires et deux du département d'appel du Bureau).

Mécanismes de recours extrajudiciaires

Tous les NEM ont mis en place des mécanismes de recours extrajudiciaires, y compris des médiateurs et des organes responsables des réclamations des consommateurs.

Des médiateurs ont été nommés dans tous les NEM et ont généralement des responsabilités semblables. À **Chypre**, par exemple, les citoyens peuvent contester les décisions administratives en faisant appel au bureau du médiateur. En outre, des mécanismes de résolution des conflits, y compris des centres SOLVIT et des mécanismes d'arbitrage, ont été mis en place dans quelques NEM.

À **Malte**, les consommateurs peuvent s'adresser au Forum du consommateur ou adresser une plainte au Tribunal des consommateurs pour des achats d'un montant maximal de 1500 livres. Les données sur l'application de la loi sont rares. Cependant, une étude menée par le Conseil des consommateurs a indiqué que de nombreuses décisions du tribunal des consommateurs ne sont pas appliquées. Toujours à **Malte**, l'arbitrage obligatoire a été récemment mis en place pour la réclamation de créances inférieures à 5000 livres et a eu pour résultat une réduction importante de ces affaires devant les tribunaux. Depuis août 2005, 500 réclamations ont été faites par cette procédure.

En **République slovaque**, une loi sur la médiation a été adoptée en septembre 2004. Après la modification de la loi sur la faillite en 2004, une flexibilité significative a été introduite dans la procédure de faillite.

En **Slovénie**, le programme national de réforme de 2005 identifie la nécessité d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire. Les mesures proposées comprennent la simplification des procédures, l'informatisation des tribunaux et la réorganisation de la gestion des tribunaux.

7. CONCLUSIONS

Générales

Les NEM examinés dans cette étude constituent géographiquement un groupe de pays très diversifié. Ils vont de petites îles en méditerranée à des États qui sont récemment passés de structures de planification centralisée à une économie de marché. Tous ont adopté l'*acquis communautaire* dans une période remarquablement courte et beaucoup ont connu des changements accélérés et de grande envergure de leurs systèmes de gouvernance. Maintenant qu'ils sont membres de l'UE, ils affrontent tous à des degrés différents le défi de veiller à ce que les lois adoptées dans le cadre du processus d'adhésion soient appliquées et respectées ainsi que les futures modifications de l'*acquis communautaire* en temps utile.

De nombreux NEM sont aussi confrontés à la pression des problèmes intérieurs dont certains dépassent la compétence de l'Union européenne. Ces questions consistent à concilier les attentes vis-à-vis du soutien de l'État aux politiques d'aide sociale et de retraite et la dure réalité de devoir les financer à partir d'imposition, maintenir la compétitivité face aux défis posés par le chômage et la fuite des talents et respecter les droits des minorités.

En ce qui concerne la gestion réglementaire, tous les NEM ont des systèmes transparents et efficaces pour planifier l'exécution des choix de politiques, afin d'élaborer les politiques et les appliquer dans la législation. Tous ont des politiques pour Mieux légiférer, mais dans certains (**République Tchèque, Malte et Pologne**), elle est explicite, alors que dans d'autres elle est implicite.

Le soutien politique est un facteur de succès critique pour le développement et la mise en œuvre de bonnes pratiques de gouvernance comme l'adoption d'une politique du Mieux légiférer. Dans quelques NEM (**Chypre, Malte, Pologne, Slovaquie**), le soutien politique était clairement visible à travers la participation des ministres aux conférences Mieux légiférer qui parlaient du sujet en connaissance de cause. Cependant, dans les autres NEM, le soutien politique était moins réel, bien que les plans stratégiques et documents politiques fassent d'une façon ou d'une autre référence à Mieux légiférer dans tous les NEM. Ces références doivent être traitées avec prudence, car la plupart de ces documents présentent des idéaux et ambitions comme des objectifs réalistes et réalisables.

L'élaboration des politiques dans les États anciennement sous influence communiste doit prendre sa place aux côtés de nombreuses autres questions politiques urgentes. Dans la période pré et post-intégration européenne, tout ce qui était associé à l'adhésion était susceptible d'être prioritaire et accélérée. Après l'adhésion, il n'est nullement certain qu'il en sera toujours ainsi.

Capacité de gestion réglementaire

La plupart des NEM ont le sentiment que la gestion réglementaire fonctionne assez bien et son perfectionnement sophistiqué et abstrait par le développement du Mieux légiférer n'est pas une question susceptible d'attirer l'attention des électeurs ou de susciter un intérêt politique soutenu. L'enjeu sera donc de continuer à susciter de l'intérêt envers elle. La réduction de la bureaucratie et des charges administratives sont des questions capables d'éveiller une certaine attention en raison de leur valeur exemplaire évidente. Cependant, ces questions concurrencent un large éventail d'autres enjeux et, inévitablement, exigent un certain investissement de temps et d'argent. L'argument selon lequel une politique destinée à Mieux légiférer est un investissement dans l'infrastructure de gouvernance exige un plaidoyer habile et un degré de vision politique qui n'est pas clairement visible dans la plupart des NEM.

Le plus grand défi auquel sont confrontés tous les NEM dans l'élaboration et le maintien de politiques destinées à améliorer la gouvernance sera de conserver les fonctionnaires actuels en place ou de développer des structures qui assurent la continuité. Dans tous les NEM, la flamme de l'amélioration de la gestion réglementaire est entretenue par un petit nombre d'adeptes. S'ils sont promus ou mutés, le défi sera de mettre en place d'autres fonctionnaires pour réaliser les réformes qui étaient en cours d'élaboration au cours des évaluations.

Contrôle de qualité

Tous les NEM ont mis en place des bonnes pratiques de gestion réglementaire pour assurer la qualité de leur législation avant qu'elle ne soit soumise au gouvernement pour approbation et au parlement pour promulgation. Cependant, les pratiques tendent à se concentrer exclusivement sur l'atteinte des objectifs concernés par la loi et sur les questions techniques, juridiques comme la conformité à la Constitution, le respect des principes généraux du droit et des obligations internationales. Ce sont des buts importants, mais la plupart des NEM négligent de mettre en place un contrôle destiné à vérifier la conformité de la législation aux principes de Mieux légiférer ou de vérifier s'ils font bon usage des outils employés dans sa préparation (évaluation de l'impact ou consultation). Quelques NEM commencent à traiter les questions relatives à la gestion des coûts administratifs.

Utilisation d'outils pour Mieux légiférer

Dans la plupart des NEM, la législation impose l'évaluation de l'impact. Cependant, la plupart de ces lois ont été promulguées sans mettre en place les capacités ou les structures de soutien nécessaires et, jusqu'à une date récente, il n'y avait aucun engagement véritable à les mettre en œuvre. En conséquence, des mécanismes formels sont en place mais ils sont fréquemment ignorés. Certains NEM (**République Tchèque, Lituanie, Pologne, République slovaque et Slovénie**) se rendent compte de ce problème et s'efforcent d'y remédier.

Promulgation des lois

Tous les NEM ont des institutions démocratiques qui fonctionnent pleinement et sont relativement bien dotées en ressources. Cependant, dans la plupart des NEM, le pouvoir législatif est dominé par le pouvoir exécutif. Dans certains, toutefois, (**République Tchèque, Hongrie, Pologne et République slovaque**), le parlement joue un rôle dynamique, bien que pas toujours efficace, en légiférant et en proposant des amendements.

Application et respect de la loi

L'application et le respect de la loi est un domaine qui a suscité peu d'attention dans le cadre des études sur la réforme réglementaire ou des initiatives pour Mieux légiférer. Les évaluations ont non seulement offert un aperçu général de l'application et du respect de la loi dans les NEM, mais elles ont aussi soulevé quelques questions fondamentales qui pourraient être utilement étudiées dans l'ensemble de l'UE :

- La philosophie de l'application et du respect de la loi doit-elle être la tolérance zéro, c'est à dire que toute infraction, même la plus minime, doit-elle être sanctionnée ou bien les systèmes de sanction doivent-ils s'adapter à un modèle de réglementation proportionnel basé sur les risques ?
- Les sanctions administratives sont-elles plus efficaces que les sanctions pénales et, si oui, dans quelles circonstances ?
- Quelles sont les sanctions les plus efficaces pour certains types d'infraction ?
- Quelles sont les meilleures incitations pour obtenir un respect plus strict de la loi ?
- Les données statistiques sur des questions d'application et de respect de la loi doivent-elles être compilées par les gouvernements de l'UE de façon à faciliter les comparaisons entre les États membres de l'UE ?

Recommandations communes à tous les NEM

1. Un soutien politique doit être développé pour maintenir la politique du Mieux légiférer

Le soutien politique est essentiel pour le développement des capacités de gestion réglementaire afin de fixer des objectifs stratégiques aptes à mettre en œuvre une bonne gouvernance par une meilleure réglementation. Le soutien politique ne doit pas se limiter à quelques expressions soigneusement rédigées dans les manifestes politiques ou les programmes nationaux. Il doit être véritable et fondé sur l'engagement personnel d'une personnalité politique à améliorer la gouvernance pour veiller à ce que la réglementation de la société et de l'économie ainsi que de la protection de l'environnement, est mise en œuvre de façon proportionnée aux problèmes rencontrés, est transparente et traite les questions sans avoir des conséquences inattendues. Les Unités Mieux légiférer peuvent faciliter ce processus en tenant des séminaires et en incitant au débat sur les questions se rapportant à Mieux légiférer.

2. Une politique pour Mieux légiférer fonctionne lorsque des dispositifs appropriés et adéquatement financés sont mis en place pour l'appuyer et la maintenir

Des dispositions institutionnelles appropriées doivent être mises en place pour s'assurer que la qualité de l'élaboration des politiques et de la rédaction des projets réglementaires est contrôlée à l'aune d'un ensemble de principes objectifs arrêtés d'un commun accord et conçus pour améliorer la gestion réglementaire. Dans tous les NEM, la législation est rigoureusement examinée du point de vue de la légalité, de la constitutionnalité, de la compatibilité avec les principes généraux du droit et de la conformité avec les obligations internationales. Ce sont des conditions importantes mais insuffisantes pour aborder la complexité des problèmes posés par le monde moderne. Une approche pluridisciplinaire est nécessaire pour veiller à la bonne définition des choix politiques et, s'il y a lieu, à leur transcription dans des instruments législatifs à l'efficacité et à l'efficacité juridique éprouvée.

3. Les capacités de gestion réglementaire peuvent être développées par l'utilisation efficace des outils pour Mieux légiférer.

Les outils pour Mieux légiférer doivent être largement employés de façon proportionnelle par toutes les institutions intéressées (pouvoir législatif et exécutif et régulateurs indépendants). La question de la proportionnalité est d'intérêt particulier en ce qui concerne l'évaluation de l'impact. Tous les NEM ont promulgué des lois pour imposer l'utilisation de l'évaluation de l'impact pour toutes les propositions de politiques.

Elles sont plus susceptibles d'être couronnées de succès quand des évaluations de l'impact complètes, effectuées à l'aide de techniques quantitatives par des économistes qualifiés, étayent des propositions politiques importantes entraînant de forts impacts. Pour les impacts moins forts, il est nécessaire que les fonctionnaires aient une compréhension des enjeux impliqués et des coûts probables d'une proposition particulière.

Des bonnes pratiques de consultation doivent être développées pour veiller à intégrer la connaissance collective de la société dans l'élaboration des nouvelles lois.

La mesure des coûts administratifs peut être entreprise, mais elle ne doit pas distraire l'attention de l'objectif plus vaste de rendre la législation aussi simple et aussi facile à respecter que possible, avec le minimum de charges et d'actions redondantes.

L'utilisation de ces outils doit faciliter le développement d'une approche pluridisciplinaire de l'élaboration des politiques et l'évolution lente, hors du monopole des juristes, du contrôle de la qualité de la législation pour qu'elle soit non seulement juridiquement efficace, mais efficiente.

4. *Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent coopérer d'une manière constructive pour assurer une sage gouvernance.*

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent coopérer de manière constructive pour assurer une sage gouvernance. Les parlements en **Hongrie**, en **Pologne**, en **République Tchèque** et en **République slovaque** tendent à faire des propositions de loi et d'amendements qui ne prennent pas en considération les problèmes à très long terme. Bien que ces observations s'adressent exclusivement aux NEM concernés, il est néanmoins important d'attirer l'attention sur la nécessité de cette coopération.

5. *Une plus grande attention doit être accordée à l'application et au respect de la loi*

D'importants développements ont lieu dans l'Union européenne en ce qui concerne la mesure des coûts administratifs, la simplification et l'évaluation de l'impact. Cependant, le prochain défi de l'Union européenne sera d'assurer une application cohérente du droit européen à travers l'UE. Après l'adoption récente de l'*acquis communautaire*, les NEM relèvent maintenant le défi de son application effective. La façon dont ces NEM relèveront ce défi servira peut-être d'inspiration et d'orientation aux États qui ont adhéré à l'UE avant le 1^{er} mai 2004 ainsi qu'aux prochains entrants.

ANNEXE 1 : GLOSSAIRE DES TERMES POUR LE PROJET À ÉVALUER CAPACITÉS DE RÉGLEMENTATION

L'« **acquis** » (ou *acquis communautaire*) désigne l'ensemble de la législation européenne accumulée jusqu'ici dans l'Union européenne. Utilisée dans le cadre de l'élargissement et de l'adhésion des NEM à l'UE, l'expression se rapporte au corpus entier du droit communautaire que les NEM doivent prendre en charge et qui comprend :

- Les traités ;
- Les décisions prises par les institutions de l'UE conformément aux traités ;
- La jurisprudence de la Cour de Justice.

Les « **charges administratives de la réglementation** » désignent les coûts entraînés par l'obtention, la lecture, la compréhension des réglementations, l'élaboration de stratégies de conformité/observance, la rédaction des rapports obligatoires y compris la collecte, le traitement, le reporting et le stockage de données, mais **PAS** les frais financiers des mesures prises pour se conformer aux réglementations, ni les coûts d'administration des réglementations par le secteur public.

Les « **coûts administratifs** » dans les institutions de l'UE désignent les coûts engagés par les entreprises, le secteur bénévole et communautaire, les autorités publiques et les citoyens pour remplir des obligations légales d'informations sur leur action ou production à l'égard des autorités publiques ou de parties du secteur privé. Les informations doivent être interprétées au sens large, c'est-à-dire comprenant les coûts d'étiquetage, des rapports, de la surveillance et des évaluations nécessaires pour fournir des informations et procéder à l'enregistrement. Il y a un sous-ensemble de coûts de conformité réglementaire dérivés des exigences génériques de la législation, qui comprend également les coûts exceptionnels d'investissement dans de nouveaux processus de production, de formation ou l'augmentation des coûts récurrents pour les matières premières et le travail (sauf administratifs).

Les « **coûts de conformité administrative** » ont la même signification que les charges administratives de la réglementation.

Les « **groupes consultatifs** » désignent les experts ou les parties intéressées sélectionnées (par exemple, partenaires sociaux, groupes environnementaux) qui sont rassemblés pour former un organe consultatif, sur une base *ad hoc* ou permanente.

Les « **instruments alternatifs de politique** » ont la même signification que des alternatives réglementaires.

L'« **alternative aux réglementations** » désigne tous les instruments autres que la réglementation qui ordonne et contrôle, utilisés en vue d'atteindre des buts de politiques et incluant des instruments de politique comme :

- la réglementation fondée sur les performances ;
- la régulation des processus ;
- les dispositions de dérogation ou de désaccord ;
- la co-régulation ;
- l'autorégulation ;

- les dispositifs contractuels ;
- les conventions volontaires ;
- les permis commercialisables ;
- les impôts et subventions ;
- les plans d'assurance ou campagnes d'information.

La « **ligne de base** » est un minimum ou un point de départ pour des comparaisons ; dans ce cas, c'est un ensemble minimum de critères élaborés par SIGMA, en consultation avec la Commission européenne, aux fins de ce projet.

« **Mieux légiférer, gestion réglementaire, Mieux légiférer et légiférer plus intelligemment** » sont les termes qui sont de plus en plus employés pour véhiculer le concept d'un engagement permanent à améliorer les processus d'élaboration des politiques, de rédaction législative et à accroître l'efficacité et la cohérence générales de la réglementation.

Mieux légiférer désigne une politique destinée à améliorer les capacités de gestion réglementaire en adoptant une approche pluridisciplinaire pour élaborer la politique et les projets réglementaires à l'aide d'outils comme l'évaluation de l'impact, la consultation et la simplification. Cette politique s'applique au flux de nouvelles réglementations et aux réglementations existantes. Tout en y étant étroitement liée, elle dépasse la réforme réglementaire qui consiste à réformer les réglementations de sorte qu'elles fonctionnent efficacement. La politique du Mieux légiférer est conçue pour assurer une législation présente et future de haute qualité, c'est-à-dire claire, concise et utilisée uniquement si son poids est proportionné à ses objectifs.

« **Consommateur** » et « **citoyen** » sont fréquemment utilisés et il est important de noter que ce ne sont pas des termes interchangeables. Le terme « **consommateur** » désigne les personnes qui participent au marché et consomment des biens et services particuliers. Il peut également se rapporter aux entreprises qui sont souvent les premiers clients de certains secteurs. Le concept de « **citoyen** » est plus large et se rapporte aux relations entre les personnes et l'État (sans être utilisé dans le sens juridique strict pour indiquer la nationalité). Il y a des circonstances où l'État est producteur ou fournisseur de biens et services particuliers aux citoyens. Dans de ce contexte, les citoyens peuvent être considérés comme des consommateurs de l'État¹⁵⁸.

L'idée de « Mieux légiférer » aide également à établir une distinction importante entre le vaste calendrier de réforme et la dérégulation. Il est admis que, dans certains cas, les intérêts des investisseurs, des consommateurs et du public au sens large sont mieux servis par la mise en place d'une nouvelle réglementation et que, dans d'autres cas, ils sont mieux servis par la suppression de la réglementation.

Aucune hypothèse initiale n'est faite au sujet de la qualité ou de la quantité de réglementation ou de la nécessité de déréguler. Il est en fait suggéré que l'objectif de « Mieux légiférer » ne sera pas atteint en cherchant simplement à diminuer le nombre de réglementations, mais plutôt par des mesures aussi simples que possible tout en réalisant les mêmes objectifs politiques.

La « **capacité** » désigne la possibilité d'effectuer les tâches appropriées avec efficacité, efficience et systématiquement et ce, en temps utile.

La « **diffusion des propositions pour commentaire** » désigne le processus par lequel l'information sur des propositions de réglementation est distribuée à un groupe d'experts sélectionné ou aux parties prenantes pour qu'ils formulent des observations.

La « **codification** » signifie l'organisation systématique des lois en vigueur.

¹⁵⁸ Voir le Livre blanc sur Mieux légiférer (Dublin, 2004) www.betterregulation.irlgov.ie.

Les « **réglementations qui ordonnent et contrôlent** » désignent les réglementations qui utilisent l'approche traditionnelle des sanctions, généralement une amende ou une peine de prison ou les deux, en cas de non-respect d'une obligation.

La « **co-régulation** » désigne un système de partage des responsabilités de réglementation, dans lequel une association ou un groupement professionnel dans un secteur industriel assume certaines fonctions réglementaires comme la surveillance et l'application ou l'établissement de normes réglementaires.

« **Politique Mieux légiférer de l'UE** » comprend le « plan d'action sur la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire »¹⁵⁹ dans le cadre du Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne¹⁶⁰ et la Communication de mars 2005 « *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne* »¹⁶¹ et la Communication de novembre 2006 « *Examen stratégique de la politique du Mieux légiférer dans l'Union européenne* »¹⁶².

La « **gouvernance** » comprend les « règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir, en particulier en ce qui concerne l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence ». Le terme est employé dans ce document pour désigner la gouvernance à tous les niveaux du gouvernement : national, local et parfois de secteurs économiques spécifiques.

La « **législation** » désigne les lois adoptées par un Parlement.

Les « **principes pour Mieux légiférer** » sont les principes à appliquer dans l'élaboration des réglementations telles que la nécessité, la transparence, la proportionnalité et l'accessibilité.

La « **capacité de gestion réglementaire** » désigne la capacité de réglementer au moyen d'une politique et de son application par la réglementation.

La « **politique de gestion réglementaire** » désigne une politique spécifique sur la gestion réglementaire : c'est-à-dire, une politique dont l'objet est l'amélioration de la qualité de la réglementation et qui est conduite politiquement par des structures disposant de personnel approprié.

La « **réglementation** » désigne toute norme juridique et comprend un instrument par lequel les gouvernements imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Cela inclut toutes les lois (primaires et secondaires), ordres formels et informels, règles subordonnées, formalités administratives et règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou d'autorégulation auxquels les gouvernements ont délégué des pouvoirs réglementaires.

Les « **régulateurs** » désignent tous les personnels des services de l'État et d'autres agences responsables d'élaborer et de faire appliquer la réglementation.

L'« **analyse/évaluation de l'impact réglementaire (EIR)** » désigne le processus systématique d'identification et de quantification de l'impact économique, social et l'environnemental susceptible de découler de l'adoption d'une **réglementation** proposée ou d'une option de politique de non-réglementation à l'étude. Elle peut se fonder sur l'analyse des coûts/avantages, l'analyse de la rentabilité, etc.

Une plus large définition de l'EIR distingue l'EIR **a priori**, relative à l'impact probable d'une proposition de réglementation, de l'EIR **a posteriori**, relative à l'impact réel d'une mesure réglementaire existante.

La « **gestion réglementaire** » désigne la gestion de l'élaboration des politiques par un pays afin d'instaurer une société équitable, un développement durable de son économie et de protéger son environnement.

¹⁵⁹ COM (2002) 278 final, Ibid. Voir également Communication de la Commission sur la « Gouvernance européenne » : « Mieux légiférer », COM (2002) 275 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf

¹⁶⁰ COM (2001) 428 final, Ibid. : Le but de l'initiative de la Commission européenne sur la gouvernance européenne est de développer une nouvelle « culture législative » commune en Europe en améliorant les processus actuels, en élargissant la portée des outils de politique utilisés et en simplifiant la législation existante.

¹⁶¹ COM (2005) 97 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf.

¹⁶² COM (2006) 689 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_689.pdf.

La « **réforme réglementaire** » désigne les changements qui améliorent la qualité de réglementation, c'est-à-dire augmentent les performances, la rentabilité ou la qualité juridique de la **réglementation** et des formalités.

La « **réglementation secondaire** » désigne la réglementation édictée par une personne (un ministre) ou un organe (une autorité locale indépendante).

« **SIGMA** » (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale) désigne l'initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE lancée en 1992 et principalement financée par la Commission européenne qui vise, entre autres objectifs, à aider les nouveaux États membres de l'UE et pays-candidats à moderniser et renforcer leurs capacités en matière d'élaboration de politiques.

La « **loi douce** » désigne les circulaires administratives et la discrétion administrative.

La « **temporisation** » (*sunsetting*) désigne l'abrogation automatique des réglementations un certain nombre d'années après leur entrée en vigueur. Elle déclenche généralement un examen de la réglementation juste avant l'abrogation.

ANNEXE 2 : LIGNE DE BASE

Ligne de base

La ligne de base établit un ensemble de normes liées à sept domaines-clés (A à G) et sera employée pour évaluer :

- Horizontalement (c'est-à-dire le gouvernement tout entier) une politique globale et la capacité du pays à créer et mettre en application une politique réglementaire explicite, et
 - Verticalement ((c'est-à-dire dans un domaine réglementaire particulier) l'application d'une politique du Mieux légiférer à des activités de politiques spécifiques.
- A.** Une politique en ce qui concerne la gestion réglementaire.
- B.** Un processus d'établissement de l'agenda réglementaire
- C.** Un processus pour l'élaboration des politiques et leur traduction en réglementations (instruments législatifs ou administratifs)
- D.** Un processus d'assurance-qualité réglementaire
- E.** Un processus de promulgation/adoption
- F.** Un mécanisme d'application/conformité
- G.** Un processus d'examen vis-à-vis de réglementations particulières ou, généralement, après une période convenue d'application

A. Une politique de gestion réglementaire spécifique

1. La réglementation d'un pays doit être gérée par référence à une politique spécifique sur la gestion réglementaire: c'est-à-dire une politique qui a pour objet l'amélioration de la qualité de la réglementation et est conduite politiquement par des structures disposant de personnel approprié. La politique doit être axée sur la nouvelle législation ainsi que sur la réglementation déjà en vigueur pour engendrer une amélioration constante de l'élaboration de la réglementation et de l'environnement réglementaire général. La politique doit être clairement identifiable dans la politique fiscale et environnementale et comprise comme une politique explicite.

2. La capacité de mener une telle politique doit être démontrée par référence à :

- Une politique écrite sur la gestion réglementaire qui opère au sein du gouvernement et fixe l'approche globale du gouvernement à l'égard des domaines de politiques qui se chevauchent.
- L'existence d'un organe ou d'une structure pour appliquer la politique.
- Un effectif approprié et convenablement qualifié.
- Des rapports ou autres indicateurs des forces et des faiblesses de la politique.
- Des outils et mécanismes appropriés pour assurer l'application de la politique.

B. Processus d'établissement de l'agenda

1. Une gestion réglementaire efficace nécessite une planification sous forme de stratégie générale pour réaliser les objectifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux du gouvernement, ainsi qu'une planification tactique pour gérer au jour le jour l'application des programmes gouvernementaux et la négociation, l'adoption et l'application effectives des politiques de l'UE. Le processus de planification doit mettre en évidence une capacité de fixer des buts et de veiller à ce que ces objectifs, une fois fixés, soient réalisables et réalisés.

2. La capacité du processus d'établissement de l'agenda doit être démontrée par référence à :

- Descriptions du processus.
- Plans publiés, comme les programmes de gouvernements ou de coalitions.
- Structures administratives.
- Un effectif approprié et convenablement qualifié.
- Des rapports ou d'autres indicateurs montrant que les résultats convenus ont été atteints au cours de périodes spécifiques.
- La capacité d'assurer le respect de l'agenda une fois qu'il est établi.

C. Élaboration de la politique et rédaction de la réglementation

1. Le processus d'élaboration des politiques et son articulation sous forme de réglementations est inhérent à la gestion réglementaire. La qualité de la réglementation dépend des personnes et des processus impliqués dans l'analyse des problèmes, la conception des solutions réglementaires, la composition des réglementations, l'assurance-qualité de la réglementation, l'application et le respect des réglementations et l'examen des réglementations une fois mises en place. La bonne gestion réglementaire dépend des politiques (politiques explicites sur la gestion réglementaire et politiques sectorielles), des outils (consultation, évaluation de l'impact réglementaire utilisation des alternatives à la réglementation traditionnelle qui ordonne et contrôle) et des institutions impliquées dans le processus.

2. La capacité d'élaboration des politiques et le processus de rédaction réglementaire doivent être démontrés par référence à :

- Un processus transparent articulé par la législation ou soumis à des listes de contrôle pour l'analyse des problèmes et la prise de décision ou des directives semblables.
- Des structures appropriées pour l'analyse des questions de politiques et leur résolution par des moyens réglementaires ou autres.
- Des outils appropriés comme les outils d'analyse de l'impact réglementaire.
- Des effectifs suffisants et convenablement qualifiés pour les domaines spécifiques d'élaboration des politiques et de rédaction réglementaire.
- Les mesures, les processus et le personnel de l'UE pour l'analyse des propositions et l'adoption et l'application de la politique de l'UE
- Des processus de consultation, outils d'évaluation de l'impact réglementaire et un grand choix d'outils d'application réglementaire comprenant des alternatives aux outils réglementaires traditionnels qui ordonnent et contrôlent, tous adéquatement conçus et gérés.

D. Processus d'assurance-qualité

1. La bonne gestion réglementaire nécessite un processus d'assurance-qualité intégré qui valide les réglementations à partir de bons principes réglementaires comme :

- Constitutionnalité et conformité avec les principes généraux du droit et avec la législation et la politique de l'UE.

- Cohérence dans la réglementation.
- Compatibilité avec les autres réglementations et politiques du gouvernement et de l'UE en général.
- Proportionnalité.
- Clarté.
- Accessibilité.
- Efficacité non seulement en termes d'accomplissement des objectifs politiques fixés, mais également de réduction de la bureaucratie et des charges, particulièrement les charges qui pèsent sur les PME.
- Conformité avec la politique budgétaire.
- Impact économique, environnemental et social (y compris sur les PME).
- Rentabilité et efficacité (en ce qui concerne la praticabilité et l'application).
- Transparence et non-discrimination.
- Adéquation des ressources pour atteindre des objectifs particuliers.
- Pouvoir d'imposer des normes de qualité.
- Charges administratives et allègement de la bureaucratie.

2. Le processus d'assurance-qualité doit fonctionner horizontalement en ce qui concerne l'application de la politique globale de gestion réglementaire et verticalement dans chaque organe responsable de l'élaboration des réglementations.

3. La capacité d'élaboration des politiques et le processus de rédaction réglementaire doivent être démontrés par référence à :

- Une institution ou un dispositif global équivalent pour l'assurance-qualité, horizontalement au sein du gouvernement tout entier et verticalement dans chaque organe d'élaboration de la réglementation.
- Des normes de qualité réglementaire publiées ou certifiables.
- Des procédures de contrôle de qualité.
- Un effectif suffisant et convenablement qualifié.
- Des rapports sur le processus d'assurance-qualité (interne) préparés par les organes eux-mêmes ou par les commissions parlementaires ou les observateurs universitaires.
- Des pratiques et procédures destinées à pallier l'absence d'une réglementation de haute qualité conformément aux normes convenues.

E. Adoption d'une loi

1. Pour parvenir à une gestion réglementaire efficace, il faudrait adopter une loi spécifique sur la gestion de la qualité réglementaire qui imposerait des normes réglementaires.

2. L'adoption d'une loi est indispensable au processus de gestion réglementaire, que ce soit par le parlement (législation primaire) ou par un organe délégué (législation déléguée). L'adoption d'une loi implique généralement un examen des questions de politiques et de la qualité des réglementations. Il est inutile d'examiner l'existence de telles institutions et il serait inadéquat d'en donner une analyse qualitative. Cependant, un indicateur utile de la capacité potentielle des institutions à légiférer peut être établi à partir d'un examen de l'existence et de l'ampleur des services de recherches, de secrétariat et des bibliothèques disponibles aux législateurs.

3. La capacité du processus d'adoption des lois doit être démontrée par référence à :

- Une institution ou un dispositif équivalent pour l'assurance-qualité.
- Des normes de qualité réglementaire publiées ou certifiables.
- Des procédures de contrôle de qualité.
- Un effectif suffisant et convenablement qualifié.
- Des rapports sur le processus d'assurance-qualité (interne) préparés par les organes eux-mêmes ou par les commissions parlementaires ou les observateurs universitaires.

F. Respect et application des réglementations

1. L'élaboration et la formulation des réglementations constituent la partie initiale du processus de réglementation. Afin d'être efficaces, les réglementations doivent être appliquées ou leur respect doit être imposé. Seule une étude exhaustive permettrait d'évaluer la capacité globale à assurer l'application ou le respect des réglementations. En conséquence, deux domaines sont sélectionnés comme indicateurs : la réglementation de la propriété intellectuelle et la réglementation de la protection de l'environnement.

2. La capacité du processus d'adoption des lois doit être démontrée par référence à :

- L'accessibilité des programmes réglementaires concernés et la disponibilité des supports explicatifs pour faire connaître les exigences réglementaires.
- Des rapports (internes ou externes) indiquant à quel point les régimes réglementaires sont efficaces d'après une auto-évaluation subjective de l'efficacité effectuée par le gouvernement ou des évaluations objectives entreprises par des observateurs universitaires, des consommateurs et des groupements d'intérêts commerciaux et environnementaux.
- La disponibilité d'un effectif suffisant et convenablement qualifié pour entreprendre des inspections, certifier le niveau de conformité et assurer l'application.

G. Réexamen

1. La caractéristique essentielle de la gestion réglementaire est qu'elle doit réexaminer l'efficacité et la pertinence des réglementations mises en place.

2. La capacité du processus de contrôle réglementaire doit être démontrée par référence à :

- L'existence de processus de contrôle (généraux et particuliers) veillant à ce que ces contrôles soient étayés par des dispositifs institutionnels, rapports ou procédures de ces institutions.
- La disponibilité d'un effectif suffisant et convenablement qualifié pour entreprendre des inspections, certifier le niveau de conformité et assurer l'application.
- Des preuves de coopération avec les organes internationaux (participation aux évaluations par des pairs ou autre).

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE GESTION RÉGLEMENTAIRE DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES (UE)

A. Politique de gestion réglementaire

Généralités

1. Avez-vous une politique explicite de gestion réglementaire ?
--

Le but de cette question est de vous demander de décrire :

- Si une politique explicite de réforme a été adoptée, vous êtes invités à indiquer : quand et comment ?
- Est-ce que cette politique est conduite ou soutenue politiquement ?
- Si vous n'avez pas de politique du Mieux légiférer explicite, vous êtes invités à indiquer : comment le gouvernement a-t-il manifesté son soutien à l'égard de la réforme réglementaire ?
- Y a-t-il eu des développements relatifs : à la consultation sur des réglementations proposées, à l'utilisation d'alternatives à la réglementation traditionnelle, à l'utilisation d'outils d'évaluation de l'impact, au réexamen des réglementations du point de vue de la réduction de la bureaucratie, de la codification des lois et une plus grande accessibilité aux lois grâce à l'accès Internet aux réglementations ?

Ouverture de la prise de décision réglementaire

2. Avez-vous un système pour planifier les activités de réglementation ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire le processus de planification des nouvelles réglementations.
- Indiquer si vous utilisez l'informatique pour élaborer ces plans ou y accéder.
- Expliquer comment les priorités sont déterminées.
- Expliquer comment les conflits entre les priorités sont résolus.

B. Un processus d'élaboration des politiques et de leur traduction en réglementations (instruments juridiques ou administratifs)

Procédures administratives d'élaboration des politiques

3. Des procédures administratives existent-elles pour élaborer de nouvelles réglementations ?
--

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire toutes les procédures administratives normalisées requises par loi, décret gouvernemental, règlements internes ou toute autre politique largement applicable pour élaborer de nouvelles réglementations.
- Indiquer les objectifs des procédures.

- Indiquer quel organe est responsable d'imposer les procédures ?
- Spécifier s'il existe des dispositions pour la concertation et la coordination interministérielles et la coordination entre le gouvernement et le parlement lors de la préparation de projets de réglementation subordonnée ou projets de loi (par exemple type d'information à consulter, délais pour la consultation, etc.) ?

4. Lors de l'élaboration des réglementations, quelles questions les décideurs politiques se posent-ils, par exemple, sur la nécessité de réglementer et sur le niveau approprié de réglementation ?

Le but de cette question est de vous demander quelles questions se posent les décideurs politiques lors de l'élaboration des réglementations.

5. Les régulateurs sont-ils obligés d'identifier et d'évaluer des instruments de politiques alternatifs avant d'adopter de nouvelles réglementations ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire le dispositif, le cas échéant, destiné à encourager l'utilisation des instruments de politiques alternatifs.
- Expliquer quelles alternatives sont utilisées.

6. Les personnes susceptibles d'être affectées par les réglementations sont-elles consultées lorsque les réglementations qui influent sur leurs intérêts sont élaborées ?

7. Les exigences réglementaires sont-elles communiquées ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire les obligations de publication et de mise en place d'autres moyens d'accès à la réglementation pour les groupes concernés (en distinguant la législation et les niveaux plus bas de réglementation) ainsi que l'obligation d'utiliser un « langage clair » dans la rédaction des projets.
- Avez-vous une plate-forme centrale qui regroupe les lois, réglementations et formalités ?

Évaluation de l'impact réglementaire

8. Des instructions standardisées exigent-elles que les régulateurs envisagent si l'action du gouvernement est justifiée ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire tous les dispositifs qui requièrent d'examiner si la réglementation est justifiée au cours du processus d'élaboration réglementaire.
- Y a-t-il des critères normalisés comme l'analyse bénéfiques/coûts pour le déterminer ?
- Des priorités sont-elles établies pour aider les administrations à traiter d'abord les problèmes les plus importants ?

Capacités de rédaction législative

9. Comment les réglementations sont-elles rédigées ?

Le but de cette question est de vous demander de décrire toutes les dispositifs destinés à assurer la qualité juridique/technique des réglementations, y compris l'examen de la base juridique et de la compatibilité avec une réglementation supérieure ?

Régulateurs sectoriels

10. Y a-t-il une tendance à mettre en place des régulateurs sectoriels « indépendants » et existe-t-il une politique générale pour les guider dans la conception et dans l'exercice de leurs fonctions ?

Le but de cette question est de vous demander de décrire :

- Y a-t-il une politique de mise en place de régulateurs indépendants et d'aide à la conception et à l'exercice de leurs fonctions ?
- Comment « les régulateurs indépendants » (externes aux ministères de tutelle) fonctionnent-ils maintenant au niveau national ?
- Combien d'entre eux ont été mis en place ces dix dernières années et pour quelles activités économiques ?

Formation des régulateurs

11. Quelle formation est dispensée à ceux qui élaborent les réglementations ?

C. Un processus d'assurance-qualité réglementaire

Capacités de révision et de mise à jour des réglementations existantes

12. Une fois rédigées, les réglementations sont-elles soumises à un processus de contrôle de qualité ?

Le but de cette question est de vous demander de décrire :

- Le processus de contrôle de qualité, le cas échéant, utilisé dans votre pays.
- Les critères employés pour déterminer la qualité de la réglementation.
- La conformité des réglementations avec la décision politique initiale.

13. Existe-t-il des programmes explicites destinés à réduire les charges administratives ?

Le but de cette question est de vous demander de décrire :

- S'il existe un programme destiné à réduire les charges administratives ?
- Comment ce programme est organisé et quels sont ses objectifs ?
- Les initiatives pour renforcer l'adoption de nouvelles technologies dans ce domaine et d'indiquer s'il existe un « guichet unique » ou d'autres approches de gestion des informations.
- Si votre gouvernement a installé une plate-forme d'enregistrement des formalités pour les entreprises.

- S'il est facile de créer une entreprise.
- S'il est facile d'obtenir un brevet.
- S'il est facile de protéger les dessins et modèles industriels.

Révision des réglementations en vigueur et des charges administratives

14. Existe-t-il des processus systématiques de révision et de mise à jour des réglementations ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire tous les processus de révision et de mise à jour des réglementations.
- Décrire les objectifs et les délais de ces processus, leur organisation, l'approche utilisée, à savoir les consultations publiques, les organes responsables et les ressources consacrées à cette tâche.
- La « temporisation » (*abrogation automatique*) des réglementations est-elle utilisée ?
- Les révisions se font-elles « réglementation par réglementation » ou via des examens plus généraux de secteurs ou de domaines de politiques complets ?
- Indiquer comment les révisions prioritaires sont choisies et l'échelle des révisions eu égard au corpus réglementaire.
- L'activité de révision a-t-elle mené à des changements importants dans la réglementation ?
- Quels sont les obstacles particulièrement importants aux révisions ?

15. Une réforme est-elle en cours pour réduire les charges des licences et permis pour les entreprises ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire tous les programmes destinés à améliorer ou réduire l'administration l'usage ou l'administration des permis et licences.
- Si possible, énumérez tous les différents permis et licences imposés par l'administration nationale.
- Fournir des informations sur l'utilisation des nouvelles technologies, les innovations administratives (telles que le guichet unique) et les efforts accomplis pour coordonner plus efficacement les licences.
- Quels sont les résultats de ces programmes ?

D. Processus d'adoption/de promulgation des lois

16. De quelles ressources le parlement dispose-t-il pour permettre aux députés d'effectuer des recherches sur les questions soulevées par la législation ?

17. Dans quelle mesure le parlement prend-t-il des initiatives législatives indépendamment du pouvoir exécutif ?

18. Quand le parlement prend l'initiative de légiférer, suit-il les mêmes processus de débat sur les politiques et de rédaction des projets de loi que le pouvoir exécutif ?

E. Mécanismes d'application et de conformité réglementaire

Politiques d'application et d'appel

19. Les actions destinées à assurer le respect de la réglementation sont-elles bien conçues et accompagnées de procédures d'appel accessibles et efficaces ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Récapituler les approches générales de l'application de la réglementation,
- Les politiques d'application en place pour la protection de l'environnement sont-elles suffisamment bien financées pour faire face à toutes les infractions ?
- Les politiques d'application en place pour la protection des droits de propriété intellectuelle sont-elles suffisamment bien financées pour faire face à toutes les infractions ?
- Indiquer si le respect des réglementations a tendance à la hausse ou à la baisse ces dernières années.
- Décrire les processus d'appel en matière de protection de l'environnement et préciser s'ils sont administratifs ou judiciaires.
- Décrire les processus d'appel en matière de propriété intellectuelle et préciser s'ils sont administratifs ou judiciaires.

17. Quel est le rôle du contrôle juridictionnel dans la qualité de la réglementation ?

Le but de cette question est de vous demander de :

- Décrire le rôle général des tribunaux dans l'examen des réglementations et sur quoi ils peuvent s'appuyer pour annuler des décisions réglementaires.
- Indiquer s'il y a eu, ces dernières années, des changements des procédures judiciaires pour les rendre plus efficaces ou efficientes ?

ANNEXE 4 : PAIRS ET ÉQUIPE DE GESTION DE PROJET

Dr Luigi Carbone

Conseiller d'État au Conseil d'État italien, conseiller juridique au cabinet du premier ministre italien.

Dr Ortlieb Flidner

Avocat, Marl, Allemagne

Dr Eoin Gahan

Économiste et chef du département de la réglementation, du commerce et de politique du FORFAS (organisme national d'orientation et de conseil en matière d'entreprises, de commerce, de science et de technologie en Irlande). Avant d'occuper ces fonctions, il travaillait dans un cabinet de conseil international sur les problèmes de réforme réglementaire. Il a également été coordinateur de la Décennie du développement industriel en Afrique à l'ONU.

Dr Dieudonné Mandelkern

Membre honoraire du Conseil d'État, Grand Officier de la légion d'honneur, Commandeur de l'Ordre national du mérite, Chevalier des arts et des lettres et Président du groupe nommé par la Commission européenne pour étudier les questions relatives à Mieux légiférer, qui a été connu par la suite sous l'appellation de « groupe Mandelkern ».

Professeur Alan Mayhew

Professeur Jean Monnet, Institut européen du Sussex, Université du Sussex

M. Charles-Henri Montin

Depuis juillet 2004, Responsable Mieux légiférer et affaires internationales, Agence pour la simplification administrative, Ministère des finances, Paris.

De 1994 à 2004 : Directeur de l'administration et du personnel, secrétariat international de l'OTAN, Bruxelles.

M. Flemming Olsen

Ministère des finances du Danemark puis Division du développement territorial et de la gouvernance, OCDE

M. Giovanni Rizzoni

Chef du bureau des publications et des relations avec le public

Chambre des députés, Rome, Italie

M. Dick van den Bosch

Conseiller juridique et sous-chef du département pour la qualité législative, Ministère de justice néerlandais

Mme Kathy van Hoorne

Chef de projet senior, chancellerie du premier ministre, agence pour la simplification administrative, Bruxelles, Belgique

M. Henrik Wingfors

Ministère de l'industrie, de l'emploi et de la communication, Stockholm, Suède

Gestion du projet

L'équipe a été gérée pour SIGMA par M. Edward Donelan, avocat au barreau (attaché à la chambre Middle Temple à Londres et Kings Inns à Dublin) et conseiller senior (administrateur principal à l'OCDE). Il a également été le rédacteur principal du rapport.

Avant sa nomination au programme SIGMA, il était Directeur de la Statute Law Revision Unit auprès du bureau de procureur général de Dublin et enseignait à l'université de Dublin.

Il a participé à plusieurs groupes de travail internationaux et nationaux sur le Mieux légiférer et a servi d'examineur pair sur la France et la Pologne dans l'étude de l'OCDE sur les politiques de réforme réglementaire.

Il a été aidé par

- **Mme Diane de Pompignan** qui a entrepris la recherche de fond, a préparé les avant-projets des rapports sur les pays et le rapport de synthèse et a préparé des supports pour les conférences et séminaires
- **Mme Sandra Phillippe** qui a géré les aspects administratifs et logistiques du projet.

ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

Documentation spécifique sur Chypre

Constitution de 1960 de Chypre, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cy00000.html>

Programme national de réforme – Chypre, 2005

CAIMED (Centre pour l'innovation administrative dans la région euro-méditerranéenne) (2002), *Réforme administrative dans la région méditerranéenne, Rapport de synthèse sur Chypre*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019334.pdf>

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de Chypre à l'adhésion*

Guide de droit international comparé (2005), *droit de l'environnement : Chypre*, <http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf>

Alliance internationale de la propriété intellectuelle (2005), *Rapport Spécial 301 - Chypre*, <http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301Chypre.pdf>

Documentation spécifique sur la République Tchèque

Ministère de l'Intérieur de la République Tchèque (2004), *Administration publique en République tchèque*

Ministère des finances de la République Tchèque (2004), *Rapport national sur les réformes des marchés de produits et de capitaux*, chapitre 2 – Productivité croissante et dynamisme des entreprises

Ministère des finances de la République Tchèque, *Programme national de Lisbonne, 2005-2008*

Rapport 2005 annuel sur les activités du Défenseur public des droits

Goetz K.H. et Wollman H. (2001), *Gouvernementalisation des cadres de l'administration centrale dans l'Europe post-communiste : une comparaison de quatre pays*, dans *Journal de la politique publique européenne* 8 : 6, décembre 2001, 864-887

Louis J.J. (2001), Réponse au questionnaire sur l'exécution des décisions de droit administratif, partie sur le groupe de projet sur le droit administratif, Conseil de l'Europe, 2001, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage

Mezricky V. (1994), *Inspection environnementale dans la transition en République Tchèque*, troisième Conférence internationale sur l'application environnementale, Mexique, 25-28 avril 1994

Trnka D., *Mieux légiférer dans l'économie de transition, cas de la République Tchèque*, groupe de travail institutions publiques de l'OCDE sur la réforme réglementaire, activités récentes de réforme réglementaires en Hongrie, présentation par la délégation hongroise, Comité de gouvernance publique, le 28 septembre 2005

OCDE (2001), *Études sur la réforme réglementaire : Réforme réglementaire en République Tchèque*, Paris

OCDE (2004), *Études économiques sur la République Tchèque*

SIGMA (2003), *Service public et évaluation du cadre administratif de la République Tchèque*

Banque mondiale, *Réforme réglementaire en Hongrie, Pologne, et la République Tchèque*,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/privatesector.htm>

Division de l'administration publique et de la gestion du développement, département des affaires sociales et économiques, ONU (2004), *République Tchèque - administration publique - Profil de pays*, mai 2004,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023212.pdf>

Guides de droit international comparé (2005), *droit de l'environnement – République Tchèque*,
http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=728

Documentation spécifique sur l'Estonie

Constitution de 1992 de la République d'Estonie, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html

Government of the Republic Act

Randma T. (1999), *Fonction publique et administration de l'État – Rapport pays : Estonie*

Merusk K. (2004), « Réforme administrative en Estonie : Choix juridiques de politiques et leur application », *Juridica International* 1, 2004 : 56-62

Arits R (2004), « Bonnes pratiques d'élaboration des lois et la rédaction législative adaptée en conséquence en République d'Estonie », *Juridica International* 1, 2004: 4-13

Viks K., Randma T. (2005), « Relever le défi de l'adhésion à l'UE : Développement des structures de coordination en Estonie », *International Journal of Organisation Theory and Behavior* 8(1): 67-102

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de l'Estonie à l'adhésion*, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_EE.pdf

Documentation spécifique sur la Hongrie

Cabinet du premier ministre (2005), *Le Système hongrois d'administration publique*, Budapest.

Ministère de l'intérieur (2004), *Le Système hongrois des gouvernements locaux*, Hongrie.

Assemblée nationale hongroise (2005), *Les Activités de l'Assemblée nationale hongroise concernant des affaires européennes*.

Programme national de réforme pour la croissance et l'emploi 2005-2008,
http://www.dnet.at/euost/fragen/pdf/hu_NRP.pdf.

Nouvelle Hongrie – Liberté et solidarité : le programme du gouvernement de la République de Hongrie pour une Hongrie florissante, moderne et juste, 2006-2010.

Goetz K.H. et H. Wollman (2001), « Gouvernamentalisation des cadres de l'administration centrale dans l'Europe post-communiste : une comparaison de quatre pays, *Journal de la politique publique européenne* 8:6 : 6, décembre 2001, 864-887.

Hajnal G. (2005), « Incapacité bureaucratique dans les démocraties de transition : étude de cas du comportement décisionnel dans les services du gouvernement hongrois, » 13^e conférence annuelle NISPACEE sur la « Gouvernance démocratique au XXI^e siècle : Enjeux et réponses dans les pays de la CEE », Moscou, 19-21 mai 2005.

Kovacs Z. (2005), *L'Occurrence et la qualité des informations sur les évaluations d'impact dans les projets de loi proposés au gouvernement en Hongrie*.

Louis J.J. (2001), Réponse au questionnaire sur l'exécution des décisions de droit administratif, partie sur le groupe de projet sur le droit administratif, Conseil de l'Europe
http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage.

Pulay G. (2005), *L'Administration publique hongroise dans le système des organes de l'État*, Budapest, <http://misc.meh.Hungary/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf>.

Staronova K. and Kasemets A. (2005), « Évaluation de l'occurrence et de la qualité des informations sur l'évaluation de l'impact dans les exposés des motifs des projets de loi », 13^e conférence annuelle NISPAcee sur la « Gouvernance démocratique au XXI^e siècle : Enjeux et réponses dans les pays de la CEE », Moscou, 19-21 mai 2005.

Stumpf I. (2005), « Gestion de la prise de décision au cabinet du premier ministre– expériences hongroises », article, 13^e conférence annuelle NISPAcee, le 15 mars 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan022173.pdf>.

Présentation par le groupe de travail institutions publiques de l'OCDE de la délégation hongroise sur la réforme réglementaire, activités récentes de réforme réglementaires en Hongrie, Comité de gouvernance publique, le 29 septembre 2005.

OCDE (2000), *Études sur la réforme réglementaire– Réforme réglementaire en Hongrie*, OCDE, Paris.

OCDE/SIGMA (2003), *Service public et cadre administratif - Évaluation*

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de la Hongrie à l'adhésion*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf.

Guide de droit international comparé, *droit de l'environnement 2005* : Hongrie, <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/382.pdf>.

Alliance internationale de la propriété intellectuelle, *Rapport spécial 301, 2005 ; Hongrie*, <http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301HUNGARY.pdf>.

Documentation spécifique sur la Lettonie

Cabinet des ministres de la République de Lettonie (2001), Procédure pour compléter les annotations dans les projets de réglementation

Règles de procédure du Cabinet des ministres, 2002

Ministère de l'économie, République de Lettonie, Stratégie unique d'économie nationale, décret n° 568 du Cabinet, 18/08/2004.

Programme national de Lisbonne pour la Lettonie 2005– 2008.

http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_11635_2.pdf.

Simanis M. (1999), *Fonction publique et administrations de l'État – Rapport pays : Lettonie*.

Skujeniece V. (2003), *La qualité des jugements des tribunaux*, Centre d'étude des politiques publiques, Providus.

Miezaine Z. (2003), *Administration publique et organisations non gouvernementales – opportunités de coopération*, Centre d'étude des politiques publiques, Providus.

Guide de droit international comparé, *droit de l'environnement 2005* : Lettonie, <http://www.lawin.lt/en/docs.download/881.php>.

SIGMA (2003), *Service public et évaluation du cadre administratif de la Lettonie*

Documentation spécifique sur la Lituanie

Ashbourne A. (1999), *La Lituanie : La Renaissance d'une nation, 991 – 1994* Oxford, Lexington Books.

Constitution de 1992 de la Lituanie, www.lrs.lt (contient aussi d'autres informations utiles).

Programme gouvernemental 2004-2008, www.lrvk.lt (contient des informations sur les gouvernements précédents etc.).

Commission européenne, Rapports annuel sur l'état d'avancement de la Lituanie, <http://www.euro.lt/showtopitems.php?TopMenuID=43&LangID> (contient beaucoup d'autres documents et informations sur l'adhésion de la Lituanie à l'UE).

Dimitrova A., Maniokas K., *Relier la coordination des affaires européennes et la politique européenne*, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018697.pdf.

Maniokas K. (2003), *L'impact de l'adhésion à l'UE sur la gouvernance publique en Lituanie*, www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/symposia/7/maniokas.pdf.

Vilpišauskas R. (2003), *L'alignement réglementaire dans le cadre de l'adhésion à l'UE et son impact sur le fonctionnement de l'économie lituanienne*, article de fond technique préparé pour le rapport sur la Lituanie de la Banque mondiale : *Étude sur l'état de préparation à l'adhésion à l'UE*, printemps 2003.

Vilpišauskas R. (2003), *Le rôle changeant de l'État en Europe centrale et orientale après l'adhésion à l'UE*, www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe22/ramunas.pdf.

Banque mondiale (2004), *Lituanie : Évaluation du climat d'investissement*, ECSPF, décembre 2004, www.lrvk.lt/pasaul_bankas.

Documentation spécifique sur Malte

Plan d'action national pour l'emploi, http://www.msp.gov.mt/esf/publications/nap_employment.pdf.

Autorité de l'environnement et de la planification de Malte (2005), *Rapport annuel et comptes*, <http://www.mepa.org.mt/press/AnnReps/Annual%20Report%202005.pdf>.

Fédération de l'industrie de Malte (2004), *Rapport sur le coût induit par le gouvernement*.

Unité d'efficacité de gestion (2004), *Évaluation de l'impact réglementaire de la proposition de structure de gestion de la construction* – Ministère des affaires rurales et de l'environnement.

Programme de réforme nationale - Stratégie pour la croissance et l'emploi de Malte pour la période 2005-2008, http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National_Reform_Programme_Malta.pdf.

2006-2010 Document de prébudget de Malte, <http://www.mfin.gov.mt/image.aspx?site=MFIN&ref=OPM%20Pre-budget%20English>.

CAIMED (Centre pour l'innovation administrative dans la région euro-méditerranéenne) (2004), *Réforme administrative dans la région méditerranéenne – synthèse de Malte*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019341.pdf>.

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de Malte à l'adhésion* http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cm_r_mt_final_en.pdf.

Documentation spécifique sur la Pologne

République de Pologne, Programme national de réforme 2005-2008.

Wiszniewska B., Farr J.A., Jendroska J., Ministère de l'environnement de Pologne (2002), *Manuel sur les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement en Pologne*, projet pour aider la Pologne dans l'application de l'accès aux directives d'information et à la Convention d'Aarhus, financée par la coopération danoise pour l'environnement en Europe de l'Est (DANCEE), Varsovie.

Farr J.A., Jendroska J., Szwed D., Ministère de l'environnement de Pologne (2002), *Manuel sur la participation publique aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement en Pologne*, A. Tvevad, projet, financé par la coopération danoise pour l'environnement en Europe de l'Est (DANCEE), Varsovie.

Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Légiférer en Pologne : règles et modèles de législation*, rapport commandé par Ernst & Young Pologne dans le cadre du programme Meilleure gestion des affaires publiques d'Ernst & Young, avril 2005.

Goetz K.H. et Wollman H. (2001), Gouvernamentalisation des cadres de l'administration centrale dans l'Europe post-communiste : une comparaison de quatre pays, *Journal de la politique publique européenne* 8:6 décembre 2001, 864-887

Kaweckim A.W., Kanton K. (2005), *Guide de droit international comparé*, droit de l'environnement - Pologne

Patpol Ltd, Pologne (2004), Révisions de la loi polonaise sur la propriété industrielle, Varsovie, <http://www.managingip.com/default.asp?Page=10&PUBID=34&ISS=12527&SID=472525&ReturnPage=5>.

Zbigniew K. (Directeur du département de contrôle, Inspection générale pour la protection de l'environnement), « Processus d'amélioration des procédures d'application du droit de l'environnement », troisième Conférence Internationale sur l'application de la réglementation environnementale, Mexique, 25-28 avril 1994.

Zubek R. (2001), « Un noyau en test : la transformation du noyau de l'exécutif polonais », *Journal de la politique publique européenne* 8:6 décembre 2001, 911-932.

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de la Pologne à l'adhésion*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf.

Institut de Technologie danois, *Analyse comparative : Mieux légiférer en Estonie, en Pologne et en Russie*, <http://www.danishtechnology.dk/business-development/18023>.

OCDE (2002), *Capacité gouvernementale d'assurer une réglementation de haute qualité*, études de l'OCDE sur la réforme réglementaire de, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/50/1940201.pdf>

OCDE (2002), *Études sur la réforme réglementaire, Pologne – De la transition aux nouveaux enjeux de la réglementation*.

OCDE (2005), *Réformes de la politique économique : en route vers la croissance 2006 : Progrès en réponse aux priorités politiques 2005* <http://www.oecd.org/dataoecd/39/45/36012833.pdf>.

OCDE (2005), Profil statistique de la Pologne,

<http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?QueryName=22&QueryType=View&Lang=en>

OCDE (2004), Étude économique– Pologne <http://publications.oecd.org/acrobatebook/1004081E.PDF>.

OCDE, ePoland, www.oecd.org/dataoecd/9/38/1952799.pdf.

Présentation par le groupe de travail institutions publiques de l'OCDE de la Pologne sur la réforme réglementaire, activités récentes de réforme réglementaires en Hongrie, Comité de gouvernance publique, le 29 septembre 2005.

FMI (2005), Pologne — Déclaration finale après la visite de l'équipe du FMI, novembre 2005 <http://www.imf.org/external/np/ms/2005/112105a.htm>.

Division de l'administration publique et de la gestion du développement, Département des affaires sociales et économiques, ONU (2004), *République de Pologne - administration publique - Profil de pays*, mai 2004 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023221.pdf>.

SIGMA (2003), *Service public et évaluation du cadre administratif de la Pologne*.

Documentation spécifique sur la République slovaque

Constitution de la République slovaque de 1992,

http://www.vlada.gov.sk/VLADA/USTAVA/en_vlada_ustava.shtml.

Loi n° 547/2001 sur l'organisation des ministères et d'autres organes centraux de l'administration d'État de la République slovaque.

Règles législatives du gouvernement de la République slovaque de 1997, modifiées en 2001.

Directives du gouvernement sur la rédaction et la présentation de supports pour les réunions du gouvernement.

La Stratégie de compétitivité en Slovaquie d'ici 2010 – la stratégie nationale de Lisbonne,

<http://www.finance.gov.sk/EN/Default.aspx?CatID=115>.

Programme national de réforme de la République slovaque (2006–2008),

http://www.finance.gov.sk/EN/Documents/IFP/nrp_2005_en.pdf.

Axworthy M.W.A., *Axe Slovaquie : Hitler's Slavic Wedge, 1938-1945*.

Staronova K. (2004), « Légiférer en Slovaquie », *articles occasionnels de NISPAcee*, volume V, n° 3, été 2004, http://www.nispa.sk/_portal/files/publications/occasional/NISPAcee_Occas_2004-3.pdf.

Staronova K. (2003), *Recommandations pour l'amélioration du processus de rédaction des projets législatifs en Slovaquie*, mars 2003, OSI, Budapest, Hongrie.

Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de la république slovaque à l'adhésion*, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_SK.pdf.

OCDE (2005), *Étude économique sur la République slovaque*

Guide de droit international comparé, *droit de l'environnement 2005* : République slovaque,

http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=753.

Documentation spécifique sur la Slovénie

Règles de procédure du gouvernement de la Slovénie (2001 et modifications de 2006).

Règles de procédure de l'Assemblée nationale (2002).

Loi sur la coopération entre l'Assemblée nationale et le gouvernement dans les affaires de l'UE (2004).

Bureau slovène de la propriété intellectuelle (2005), *Rapport annuel*, <http://www.uil-sipo.si/letno05.pdf>.

Secrétariat général du gouvernement, Instruction n° 10 pour l'application des dispositions des règles de procédure du gouvernement de la République de Slovénie (2006).

Médiateur slovène pour les droits de l'homme (2004), *Rapport annuel*, http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_eng.pdf.

http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_eng.pdf

Rapport sur les travaux de l'Assemblée nationale au cours de la législature 2004-2008, d'octobre 2004 à décembre 2005, première année.

Programme de réforme pour atteindre les objectifs stratégiques de Lisbonne (2005),

<http://www.sigov.si/zmar/aprojekt/alizb-strategija/alizb-strategija.pdf>.

Dečman M., Klun M. (2003), « Administration fiscale et e-gouvernement : le cas de la Slovénie », *NISPAcee journaux occasionnels 2*, vol. IV, printemps 2003

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009283.pdf>.

- Fink-Hafner-Hafner D., Lajh D. (2003), « Gestion de l'Europe à domicile : L'eupéanisation du noyau exécutif slovène », article, Conférence générale du consortium européen pour la recherche politique : « Européanisation pour la gouvernance de l'UE », Marbourg, http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/show_symposia.aspx?symposiaID=10.
- Hacek M., Brezovsek M. (2005), *Engagement des fonctionnaires et politiciens slovènes envers des valeurs et normes démocratiques*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN021561.pdf>.
- Kavsek B., Vranič H. (2005), *Guide de droit international comparé, droit de l'environnement 2005 Slovénie*, <http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf>.
- Louis J.J. (2001), Réponse au questionnaire sur l'exécution des décisions de droit administratif, partie sur le groupe de projet sur le droit administratif, Conseil de l'Europe, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Slovenia.
- Pecar Z. (2002), *Analyse des performances et transfert de politiques comme conditions préalables de la réussite de la réforme de l'administration publique en Slovénie*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004732.pdf>.
- Ploštajner Z. (2004), « Administration publique slovène : poursuite de la réforme », *Réforme de l'administration publique locale : efforts et perspectives dans les pays européens du sud-est*, Bureau régional Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.
- Centre pour l'innovation administrative dans la région euro-méditerranéenne (2003), *Politiques vis-à-vis des entreprises dans les pays méditerranéens : Slovénie, Italie*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan018702.pdf>.
- Commission de l'Union européenne (2003), *Rapport global de contrôle sur la préparation de la Slovénie à l'adhésion* http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_si_final.pdf.
- SIGMA (2003), SIGMA (2003), *Service public et évaluation du cadre administratif*.

Documents de l'UE

Déclaration 39 sur la qualité de la rédaction des projets de législation communautaire, annexée à l'Acte final du Traité d'Amsterdam, 1997.

Groupe Mandelkern sur Mieux légiférer, rapport final, du 13 novembre 2001 : <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf>.

Guide pratique conjoint du Parlement européen, du Conseil et de la Commission pour les personnes impliquées dans la rédaction de la législation dans les institutions communautaires, 2003 : http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/guide/index_en.htm.

Accord interinstitutionnel Mieux légiférer 2003 : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Avancement de la réforme réglementaire en Europe, Déclaration conjointe des présidences irlandaise, néerlandaise, luxembourgeoise, britannique, autrichienne et finlandaise de l'Union européenne, le 7 décembre 2004 : <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95A/52/6presidencies.pdf>.

Documents de la Commission européenne

Commission européenne (2001), Une Europe durable pour un monde meilleur : Une stratégie d'Union européenne pour le développement durable, COM (2001) 264 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

Commission européenne (2001), Gouvernance européenne : Livre blanc, COM (2001) 428 final
http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.

Commission européenne (2002), Principes généraux et normes minimales pour la consultation des parties intéressées par la Commission, COM (2002) 704 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

Commission européenne, Communication de la Commission sur la « Gouvernance européenne : Mieux légiférer », COM (2002) 275 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf.

Commission européenne (2002), Communication de la Commission sur l'évaluation de l'impact, COM (2002) 276 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf.

Plan d'action de la Commission européenne (2002) – « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM (2002) 278 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf.

Commission européenne (2002), Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission : principes et lignes directrices, COM (2002) 713 final, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

Commission européenne, Communication de la Commission, « mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire », COM (2003) 71 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0071en01.pdf.

Accord institutionnel Mieux légiférer (2003/C 321/01), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Commission européenne (2004), Rapport de la Commission, « Mieux légiférer 2004 », COM (2003) 770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

Commission européenne (2004), Document de travail de la Commission, Évaluation de l'impact : Prochaines étapes, SEC (2004) 1377, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf.

Commission européenne (2004), Communication de la Commission, Mise en œuvre de l'action-cadre « mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire », COM (2004) 432, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_communic_432_en.pdf.

Commission européenne (2005), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne », COM (2005) 97, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0097fr01.pdf.

Commission européenne (2005), Document de travail sur l'Évaluation de l'impact et l'évaluation a priori, COM (2005) 119 final, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_fr.pdf.

Commission européenne (2005), Document de travail de la Commission, annexe à la Communication Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne, Diminution des coûts administratifs imposés par la législation, COM (2005) 175, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf.

Commission européenne (2005), Communication de la Commission sur la méthodologie commune de l'UE pour évaluer des coûts administratifs imposés par la législation, COM (2005) 518 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf.

Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, septembre 2002, Résultat de l'exercice de sélection des propositions législatives en instance devant le

législateur, COM (2005) 462

final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

Commission européenne (2005), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire », COM (2005) 535,

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=52005DC0535.

Commission européenne (2005), Document de travail de la Commission, « Collaborer pour la croissance et l'emploi, nouvelles étapes de mise en œuvre de la stratégie révisée de Lisbonne », SEC (2005) 622/2,

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005_622_en.pdf.

Commission européenne (2005), Nouvelles lignes directrices pour l'évaluation de l'impact, SEC(2005) 791,

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

Commission européenne (2006), Rapport de la Commission sur Mieux légiférer 2005, COM (2006) 289

final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (2006), Étude stratégique de Mieux légiférer dans l'Union européenne, 2006 (690) final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

Document de travail de la Commission 2006 (690), Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de simplification de l'environnement de réglementation :

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_690.pdf.

Document de travail de la Commission 2006 (691), Mesure des coûts administratifs et réduction des charges administratives dans l'Union européenne :

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691.pdf.

Documents de l'OCDE

Conseil de l'OCDE, Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale, 9 mars 1995, OECD/GD/95 (95).

OECD/PUMA, Rapport de synthèse sur la réforme réglementaire, 1997 :

<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>.

OECD/PUMA (2002), *De l'interventionnisme à la gouvernance réglementaire*, PUMA (2002) 3,

[http://www.ois.oecd.org/olis/2002doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/492ca7053d67be94c1256b73005e6ecb/\\$FILE/JT00121942.DOC](http://www.ois.oecd.org/olis/2002doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/492ca7053d67be94c1256b73005e6ecb/$FILE/JT00121942.DOC).

Études de l'OCDE sur la réforme réglementaire, Bilan de la réforme réglementaire : une synthèse pluridisciplinaire, 2004.

Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation , 2005 :

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>.

OCDE (2006), *Alternatives à la réglementation traditionnelle*, groupe de travail sur la gestion et la réforme réglementaires (OCDE) GOV/PGC/REG (2006) 9.

Documents SIGMA

SIGMA (1997), *Liste des critères de référence pour l'élaboration des lois et la gestion de la réglementation dans les pays d'Europe centrale et orientale*, étude SIGMA n° 15,

<http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf>.

Autres publications

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement – la Banque mondiale, *Faire des affaires en 2006 Créer des emplois*, Washington, 2006, 188 pages.

Articles sélectionnés de la 11^e conférence annuelle de NISPAce, Bucarest 2003, Améliorer les capacités de gouverner : Défis à relever pour les pays d'Europe centrale et orientale, Bratislava, 2004, 281 pages.

Baldwin (Robert), Cave (Martin), *Comprendre la réglementation : Théorie, stratégie et pratique*, Oxford University Press, 1999.

Ateliers APEC-OCDE, Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme réglementaire : http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37421_2397017_1_1_1_37421,00.html.