L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » et le processus législatif

Approche comparée droit de l'Union européenne - droit interne

Basile Ridard – Docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Conclu après des mois de négociation, l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 répond à l'objectif affirmé par la Commission européenne d'améliorer de manière substantielle la qualité de la réglementation européenne. L'entrée en vigueur de cet accord est l'occasion de rappeler l'importance de ce type d'actes conclus entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Si les rapports entre ces trois institutions sont bien déterminés en premier lieu par les traités, ils se trouvent en effet également régis de façon détaillée par de tels accords interinstitutionnels.

Ces accords consistent à organiser, tout au long du processus législatif, les modalités précises des échanges entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. De façon générale, ils peuvent être définis comme des « actes adoptés conjointement par les institutions communautaires dans leur domaine de compétences, par lesquels celles-ci règlent les modalités de leur coopération ou s'engagent à respecter des règles de fond »¹.

Pendant longtemps, les accords interinstitutionnels ont été conclus entre les institutions de l'Union dans l'objectif de s'entendre sur la délimitation précise de leurs compétences respectives, mais hors d'un cadre juridique précisément déterminé. A l'origine, ces textes ont souvent pris la forme de « déclarations communes » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. La déclaration commune du 4 mars 1975 a par exemple instauré une procédure de concertation prévoyant une intervention plus importante du Parlement « dans l'élaboration de certains actes législatifs afin de tirer les conséquences, au niveau des compétences normatives du Parlement européen, de l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires »². A cet

¹ G. MARTI, « Les accords interinstitutionnels, source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », *Politeia*, 2005, p. 216.

² *Ibid.*, p. 216. De manière analogue, le recours à la procédure de codécision, prévue par le traité de Maastricht, a été encadré en pratique par la déclaration commune du 25 octobre 1993 relative au déroulement des travaux du Comité de conciliation prévu par l'article 189 B (*JOCE* n° C-329, 6 décembre 1993, p. 132). Cette déclaration a

égard, il convient de remarquer que les accords interinstitutionnels ont majoritairement été conclus pour préciser les compétences des institutions au cours de la procédure budgétaire³. Le nombre élevé de ces accords en matière budgétaire s'explique en réalité surtout par le laconisme des dispositions des traités relatives à l'encadrement de cette procédure⁴. Nombre d'accords concernent toutefois le processus législatif au sens large et visent à développer davantage les contacts entre les trois institutions. La déclaration interinstitutionnelle du 25 octobre 1993 relative à la démocratie, la transparence et la subsidiarité a par exemple permis de fixer en détail le déroulement des travaux du Comité de conciliation dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Si les accords interinstitutionnels sont nés initialement « de la nécessité éprouvée par les institutions de préciser certaines dispositions des traités les concernant afin d'éviter les conflits et d'ajuster leurs compétences respectives »⁵, ils sont désormais reconnus directement par l'article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le recours très régulier à ce type d'accord par le Parlement, le Conseil et la Commission est révélateur du contexte institutionnel particulier dans lequel se déroule le processus législatif européen. Celui-ci se caractérise par une forte coopération entre les institutions prenant part à l'élaboration des projets d'acte législatif, alors qu'à l'échelle nationale, comme par exemple en Allemagne et France, les rapports entre organes sont marqués par les mécanismes du parlementarisme rationalisé.

Pour sa part, l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 constitue une nouvelle étape importante après l'accord « Mieux légiférer » du 16 décembre 2003, qui marquait déjà un fort engagement des institutions européennes en faveur d'une amélioration de la qualité de la législation. Si cet accord traduit bien une gestion originale des relations entre les institutions européennes tout au long du cycle législatif, il présente néanmoins, par son contenu, certaines similarités par rapport au droit interne d'États membres. En effet, l'étude d'impact est affirmée comme l'un des outils destinés à mieux légiférer, au même titre que la consultation du public et des parties intéressées, ainsi que l'évaluation *ex post*. Par ailleurs, l'accent est mis sur la

été révisée par la déclaration commune du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (JOCE n° C-148 du 28 mai 1999, p. 1).

³ Parmi les accords interinstitutionnels et déclarations communes décidées par les institutions, la moitié concerne le droit budgétaire. A.-M. TOURNEPICHE, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 25. A titre d'exemple, le cadre financier pluriannuel est toujours déterminé par un accord interinstitutionnel. C. LESCOT, *Organisations européennes*, Bruxelles, Larcier, 18^e éd., 2016, p. 117.

⁴ J.-C. GAUTRON, « Les accords interinstitutionnels en droit communautaire », in P. AVRIL et M. VERPEAUX (Dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, LGDJ, 2000, p. 196.

⁵ G. MARTI, *Le pouvoir constituant européen*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 416.

simplification de la législation mais aussi sur la nécessité de renforcer la transparence et la coordination du processus législatif.

Comme la plupart des actes relevant de cette catégorie, l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » a notamment pour effet de favoriser le développement du droit européen et d'ajuster précisément l'articulation des compétences entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission⁶. Son impact sur le processus d'élaboration des actes législatifs est loin d'être négligeable et en cela, il atteste des particularités de l'équilibre institutionnel tel qu'il se trouve organisé au niveau européen (I). Bien que s'inscrivant dans un contexte institutionnel assez différent de celui des États membres, l'accord interinstitutionnel de 2016 prévoit des moyens d'améliorer de façon substantielle la qualité de la réglementation, dont certains se retrouvent pour partie au plan national (II).

I – L'accord interinstitutionnel : un texte révélateur des spécificités du processus législatif européen

L'accord interinstitutionnel, en tant qu'expression de la « volonté concordante des trois institutions d'aménager leurs relations réciproques ou de prendre des engagements de fond concernant l'exercice de leurs compétences »⁷, constitue un élément majeur de l'encadrement juridique du processus décisionnel européen. La répartition précise des compétences en matière législative entre le Parlement, le Conseil et la Commission est ainsi essentiellement déterminée, au-delà des traités, par ce type de texte. Ni simple décision, ni règle de droit primaire, l'accord interinstitutionnel pose question quant à sa nature juridique (A) et révèle en outre la spécificité des rapports entre les institutions européennes tout au long de la procédure législative (B).

A – Un acte de portée juridique variable et sans équivalent au plan national

Les relations interinstitutionnelles sont d'abord définies par les traités, qui fixent « les fondements de l'organisation de l'Union, mettent en place les institutions [et] prévoient des procédures pour l'adoption par les institutions de normes »⁸, comme par exemple les accords interinstitutionnels. Toutefois, à l'origine, ces accords n'ont pas bénéficié d'une reconnaissance

⁶ Cf. la typologie réalisée par le Professeur Gautron, *in* « Les accords interinstitutionnels en droit communautaire », *op. cit.*, pp. 196-203.

⁷ G. MARTI, « Les accords interinstitutionnels, source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », *Politeia*, 2005, p. 221.

⁸ J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 317.

directe par le droit primaire, même si l'article 15 du traité de fusion des exécutifs de 1965 prévoyait déjà que la Commission et le Conseil puisse organiser « d'un commun accord les modalités de leur coopération ». L'expression a été reprise dans les traités suivants, en particulier à l'article 218 CE (désormais article 295 TFUE), qui précise par ailleurs que « le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques ».

En dépit de leur reconnaissance par les traités, les accords interinstitutionnels semblent relever d'une catégorie indéterminée dans l'ordre juridique européen et ne pas avoir d'équivalent au sein des États membres. Forme juridique intermédiaire, ces accords ne sont pourtant pas comparables aux conventions de la Constitution, même si ces deux catégories poursuivent des objectifs analogues. Cependant, si les conventions se bornent à « régler par des pratiques le comportement des autorités publiques qui se sentent liées par ces règles non écrites »⁹, les accords interinstitutionnels consistent justement à les formaliser dans un texte élaboré conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Par ailleurs, les accords interinstitutionnels semblent pouvoir être rapprochés des lois organiques. Ces deux types d'actes, qui concernent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs¹⁰, permettent en effet de compléter certaines règles des normes de valeur supérieure et qui encadrent leur production, à savoir, respectivement, les traités et la Constitution. En revanche, alors que les lois organiques sont directement prévues par une série de dispositions constitutionnelles, les accords institutionnels ne sont envisagés que de manière facultative par l'article 295 TFUE, comme une simple possibilité pour les institutions de préciser le cadre de leur coopération¹¹.

Finalement, l'accord interinstitutionnel est bien un instrument original, dont la nature juridique demeure incertaine, mais il ne constitue qu'un des moyens de régler les rapports mutuels des institutions. Celles-ci peuvent également se coordonner de façon moins formalisée, à travers de simples échanges de lettres ou encore des déclarations communes. Ces différents outils offrent ainsi aux institutions une certaine flexibilité leur permettant de déterminer les limites de leurs compétences respectives. L'importance croissante de ces instruments juridiques s'explique principalement par l'absence de précision en la matière par les traités, qui laissent une large marge d'interprétation aux institutions européennes. Ces dernières jouissent par

⁹ A.-M. TOURNEPICHE, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, op. cit., p. 15.

¹⁰ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Ed., 2009, p. 75.

¹¹ Contrairement à la Constitution française, dont plusieurs articles chargent la loi organique de déterminer ses conditions d'application, aucun article de traité européen n'indique expressément que ses modalités de mise en œuvre doivent être précisées par un accord interinstitutionnel

conséquent d'une réelle « autonomie dans l'organisation de leurs relations, [d'autant plus que] les traités ouvrent la voie à des procédés de coopération dont l'accord interinstitutionnel constitue l'instrument le plus abouti »¹².

La relative souplesse dont font preuve les institutions européennes dans la détermination de leurs rapports tout au long de l'élaboration des actes législatifs n'a pas nécessairement pour conséquence de tempérer le caractère impératif de ces règles décidées de manière conjointe. L'accord interinstitutionnel peut très bien avoir une simple valeur déclaratoire et être alors réductible à un « *gentlemen's agreement* », même si le plus souvent, il revêt désormais une portée juridique obligatoire. Dans cette seconde hypothèse, il constitue un acte produisant des effets de droit, au sens reconnu par la Cour de justice dans l'arrêt AETER de 1971¹³. Dans tous les cas, la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission implique qu'ils s'entendent tous sur son contenu et expriment par là même leur volonté de se conformer aux nouvelles règles qu'il comporte. En d'autres termes, ces accords consistent pour les trois institutions à accepter une certaine limitation de leurs compétences respectives au cours du processus législatif. Il n'en reste pas moins que la valeur de chaque accord interinstitutionnel doit être analysée en fonction de l'intention de ses auteurs, afin de comprendre si les trois institutions ont effectivement tenu à se lier juridiquement¹⁴. L'approche jurisprudentielle adoptée par la Cour de justice a d'ailleurs été consacrée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'article 295 précise que le Parlement, le Conseil et la Commission « peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant ».

Dès lors qu'un accord interinstitutionnel est reconnu comme obligatoire, le non-respect d'une de ses dispositions par un acte peut suffire à invalider ce dernier. Il n'est donc pas nécessaire de mettre en évidence la violation de l'article du traité prévoyant l'édiction d'accords interinstitutionnels pour annuler une décision prise par exemple par le Conseil mais contraire à une disposition figurant dans un « arrangement » conclu avec la Commission¹⁵.

¹² A.-M. TOURNEPICHE, « La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2002, p. 210.

¹³ La Cour de justice examine *in concreto* le contenu matériel de l'acte et l'intention de ses auteurs. CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, *Rec.* p. 263.

¹⁴ É. DEGRAVE, « "Mieux légiférer". La corégulation et l'autorégulation dans la politique législative européenne », *Journal des tribunaux de droit européen*, n° 142, 2007, p. 237.

¹⁵ Cf. en particulier CJCE, 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, *Rec.* p. 1469.

Qu'elles soient de nature facultatives ou obligatoires, les dispositions des accords interinstitutionnels ont pour objet de régler les relations entre les institutions européennes, qui s'inscrivent dans un contexte sensiblement distinct de celui qui caractérise, au sein de chaque État membre, les relations entre les organes participant au processus législatif.

B – Un contexte de faible rationalisation des rapports entre les institutions européennes

En matière de processus décisionnel, la division du travail entre le législatif et l'exécutif apparaît « moins nette dans le système institutionnel de l'Union que dans celui des États membres », ce qui n'est pas sans conséquence dans la mesure où « la distinction suffisamment claire de la législation et de la réglementation permet de mieux associer les instances démocratiques à la décision »¹⁶. De manière analogue, les rapports entre les institutions européennes diffèrent sensiblement de ceux qu'entretiennent, à l'échelle nationale, les organes impliqués dans l'élaboration de la loi.

A titre d'exemple, en Allemagne et en France, les relations entre les différents acteurs de la procédure législative sont avant tout déterminées par des dispositions constitutionnelles, alors qu'au niveau européen, ces relations sont directement encadrées, sur de nombreux aspects, par des accords interinstitutionnels. Partant, au sein des systèmes allemand et français, les règles du parlementarisme rationalisé encadrent de manière assez stricte les rapports entre les organes participant au processus législatif. Ainsi, selon l'article 68 de la Loi fondamentale allemande, le Bundestag peut par exemple faire l'objet d'une dissolution par le Président fédéral « si une motion de confiance proposée par le Chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag » au terme d'un délai de vingt-et-un jours¹⁷. En France, la dissolution de l'Assemblée nationale peut être prononcée par le Président de la République, après une simple consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées. Par ailleurs, le Premier ministre peut, « après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi », qui est considéré

¹⁶ H. OBERDORFF, « A la recherche d'un meilleur ordre juridique pour l'Union européenne », in S. DE LA ROSA et F. PERALDI LENEUF (Dir.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Paris, Pedone, 2013, p. 44.

¹⁷ Cette règle a parfois été détournée de son objectif initial, lorsque le Chancelier a posé la question de confiance dans l'intention de ne pas l'obtenir et afin de tenir des élections anticipées. Cf. par exemple U. MAGER, in « Die Vertrauensfrage – Zu Auslegung und Justitiabilität von Art. 68 GG », *Juristische Ausbildung*, 2006, pp. 295-296.

comme adopté après un délai de vingt-quatre heures, sauf si une motion de censure est votée dans l'intervalle¹⁸.

Le parlementarisme rationalisé, qui consiste notamment à soumettre le Parlement à « des règles strictement codifiées destinées à assurer la stabilité et l'autorité du Gouvernement »¹⁹, semble par contre moins à même de caractériser les relations entre les institutions européennes. Le système européen ne prévoit par exemple aucune procédure de dissolution du Parlement ni aucune motion de censure à l'égard du Conseil. Seule la responsabilité de la Commission est susceptible d'être engagée par le Parlement européen qui, en vertu de l'article 234 TFUE, doit adopter la motion de censure à la majorité qualifiée afin d'obtenir la démission du collège des commissaires²⁰. A l'échelle européenne, « la version du régime parlementaire est originale, dans la mesure où elle n'est pas fondée sur un affrontement majorité-opposition mais sur la recherche permanente du consensus »²¹.

De manière globale, il apparaît donc que les relations entre les institutions sont assez différentes de celles entretenues au plan national, dans la mesure où leur encadrement est assuré de manière plutôt large par les traités. En pratique, le Parlement européen et le Conseil sont davantage des opposants politiques que des partenaires au cours du processus législatif. Leur composition est fort différente et leurs intérêts politiques sont souvent très contrastés. En qualité de représentant des États membres, le Conseil tient généralement un rôle majeur dans l'adoption des actes législatifs, tandis que le Parlement tente d'exercer ses compétences au maximum, en considération de la légitimité démocratique qu'il tire du suffrage universel direct. Depuis le Traité de Lisbonne, le Parlement vote à égalité avec le Conseil tous les projets d'actes législatifs²². L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016 confirme cette évolution, en précisant que le Parlement européen et le Conseil doivent, en leur qualité de colégislateurs, exercer leurs pouvoirs sur un pied d'égalité et maintenir un dialogue régulier au cours du

¹⁸ La procédure de dissolution est encadrée par l'article 12 alinéa 1 de la Constitution, tandis que la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement est prévue par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

¹⁹ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Ed., 2015, p. 733. Cf. aussi P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, pp. 1507-1515.

²⁰ Selon l'article 234 § 2 TFUE, « si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres qui composent le Parlement européen, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions ». En pratique, aucune motion de censure n'a jamais été adoptée, mais en 1999, le résultat d'un vote a contribué politiquement à la démission de la Commission *Santer*.

²¹ N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, p. 590.

²² J.-L. SAURON, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, Gualino, 2008, p. 46.

processus législatif²³. Eu égard à cette relation désormais égalitaire entre le Parlement et le Conseil, les deux institutions ont de plus en plus tendance à se mettre d'accord dès la lecture initiale²⁴. Le système de navette, conçu pour réduire les points de divergence sur le texte, est dorénavant très peu utilisé, alors même qu'il est encore largement employé entre les deux assemblées au sein des parlements allemand et français. Pour sa part, la Commission européenne ne peut, contrairement à un exécutif national, se reposer politiquement sur une majorité « gouvernementale » au Parlement ou au Conseil, mais doit construire une majorité de circonstance pour chaque projet législatif²⁵.

La moindre rationalisation des rapports entre les institutions européennes est en partie compensée par des actes conclus entre elles, tel que l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, qui renforce cette organisation négociée des relations interinstitutionnelles. Son importance illustre bien la singularité du contexte juridique et politique dans lequel intervient ce type d'acte, qui permet au Parlement, au Conseil et à la Commission de préciser le mode de gestion par le de leurs rapports mutuels.

Le développement de ces accords permet de pallier le manque de précision des traités en matière de relations entre les institutions au cours du processus législatif et de favoriser davantage une logique de coopération que de confrontation. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » constitue, à cet égard, la traduction concrète du principe de coopération loyale²⁶, consacré par l'article 13 § 2 du Traité sur l'Union européenne²⁷, mais qui résulte d'une construction jurisprudentielle. Alors qu'initialement, ce principe ne concernait que les relations entre les États membres et les institutions, la Cour de justice a en effet décidé en 1986 d'étendre le devoir de coopération loyale aux relations entre les institutions elles-mêmes²⁸.

²³ Point 32 de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 : « Les trois institutions conviennent en particulier que le Parlement européen et le Conseil, en leur qualité de colégislateurs, doivent exercer leurs pouvoirs sur un pied d'égalité. La Commission assume son rôle de facilitateur en traitant les deux branches de l'autorité législative de la même manière, dans le plein respect des rôles que les traités confèrent aux trois institutions ».

²⁴ Dans le cadre de la procédure de codécision, des accords sont obtenus dès la première lecture dans plus de 80 % des cas depuis 2008, contre seulement un peu plus d'un tiers des cas en 2003. S. BENDJABALLAH, S. NOVAK et O. ROZENBERG, « Comment doutent les institutions. Réformer la procédure législative de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 134, 2014, p. 45.

²⁵ J. MONAR, « Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht », *Common Market Law Review*, 1994, p. 695.

²⁶ L. GUILLOUD-COLLIAT, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 182.

²⁷ Article 13 § 2 TUE : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ».

²⁸ CJCE, 27 septembre 1986, *Grèce c/ Conseil*, aff. 204/86, *Rec.* p. 5323.

La régulation de la collaboration des institutions européennes s'incarne aussi dans le principe d'équilibre interinstitutionnel, qui « implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres »²⁹. Il n'en reste pas moins qu'en pratique, la conclusion d'accords interinstitutionnels permet surtout au Parlement d'étendre son pouvoir³⁰, au point que le Conseil et la Commission peuvent tenter de relativiser leur portée³¹. Des craintes sont d'ailleurs parfois exprimées par les autres institutions ou certains États, qui soupçonnent le Parlement de vouloir étendre ses propres compétences au-delà du cadre défini par les traités³², dans un contexte global de faible rationalisation des relations entre les institutions européennes.

Malgré une approche différente en termes de relations interinstitutionnelles au cours de la procédure législative européenne, l'accord « Mieux légiférer » de 2016 présente, par son contenu, certaines similarités par rapport au droit interne des États membres.

II – Le contenu de l'accord interinstitutionnel de 2016 : des objectifs proches du droit interne des États membres

L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016 prévoit un renforcement notable de la coopération entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Il envisage notamment une collaboration plus étroite entre les trois institutions concernant le calendrier législatif, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle déterminée lors de la nomination d'une nouvelle Commission et d'une programmation annuelle favorisant des échanges de vues fréquents³³. Pour la première fois, en décembre 2016, une déclaration commune des présidents des trois institutions a permis de déterminer les propositions devant faire l'objet d'un traitement prioritaire dans le cadre du processus législatif³⁴. Cet encadrement temporel du calendrier politique européen constitue une avancée singulière offrant une plus grande rationalisation des

²⁹ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c/ Conseil*, aff. 70/88, *Rec.* p. 2041.

³⁰ La stratégie des « petits pas » développée par le Parlement européen, en particulier en matière budgétaire, lui a permis d'accroître l'étendue de ses fonctions en tant que colégislateur. J.-P. JACQUÉ, « Chronique sur le Parlement européen », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, p. 667.

³¹ A la suite de son adoption, la déclaration commune du 4 mars 1975 a par exemple été qualifiée « d'engagement de caractère politique » par le Conseil et de « déclaration d'intention de caractère politique » par la Commission, qui s'est empressée de préciser que le texte lie « les trois institutions signataires politiquement et moralement... sans constituer une obligation juridique en tant que telle ». J.-C. GAUTRON, « Les accords interinstitutionnels en droit communautaire », *op. cit.*, p. 204.

³² Les accords interinstitutionnels ont régulièrement tendance à « dépasser le cadre des traités constitutifs, notamment sous la pression du Parlement », selon le Professeur Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 6^e éd., 2010, p. 168. Cf. également C. REICH, « La mise en œuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels », *RMCUE*, n°375, février 1994, p. 82.

³³ Conformément à l'article 17 TFUE, qui indique que la Commission « prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels ».

³⁴ *Déclaration commune relative à la programmation interinstitutionnelle annuelle pour 2017*, 13 décembre 2016.

rapports interinstitutionnels, mais qui ne se trouve pas envisagé de la sorte au sein des États membres³⁵.

Plusieurs objectifs de l'accord interinstitutionnel de 2016 semblent en revanche refléter certaines évolutions relatives à l'amélioration de la législation envisagées à l'échelle nationale. Tel est le cas en particulier des mesures visant à systématiser les études d'impact (A) et à simplifier la législation (B), qui sont également mises en œuvre de manière contrastée dans le cadre des systèmes allemand et français.

A – La systématisation des études d'impact

Affirmé par l'accord interinstitutionnel, l'objectif de « mieux légiférer » apparaît pour le Professeur Oberdorff « impossible à rejeter même s'il faut bien cerner de quoi il s'agit vraiment »³⁶. A cet égard, l'analyse d'impact constitue un premier moyen majeur susceptible d'améliorer la qualité de la législation. Déjà prévu par l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003, cet instrument s'avère considérablement renforcé par l'accord éponyme du 13 avril 2016.

Alors que la Commission s'était engagée dans l'accord de 2003 à effectuer des études d'impact uniquement pour les projets législatifs « majeurs », elle est désormais tenue de réaliser de telles analyses pour toutes les initiatives législatives et non législatives, pour ses actes délégués, ainsi que pour ses mesures d'exécution susceptibles d'avoir une forte incidence économique, environnementale et sociale. De même, le Parlement et le Conseil s'engagent dorénavant à tenir compte pleinement des études d'impact de la Commission européenne tandis qu'auparavant, l'accord de 2003 précisait simplement que les résultats de ces analyses étaient « mis entièrement et librement à leur disposition ». Ces avancées significatives doivent notamment amener le Parlement et le Conseil à s'engager davantage, alors même qu'ils « n'ont pas réussi, pendant plusieurs années, à mettre en œuvre leurs propres études d'impact, malgré leur engagement »³⁷.

³⁵ En Allemagne, les gouvernements composés de membres issus de plusieurs partis déterminent au début de la législature un « contrat de coalition » (*Koalitionsvertrag*), qui est signé par les responsables de partis. Il ne s'agit donc pas d'un accord entre les présidents des deux assemblées et le Chancelier fédéral sur le calendrier politique.

³⁶ H. OBERDORFF, « A la recherche d'un meilleur ordre juridique pour l'Union européenne », *op. cit.*, p. 31.

³⁷ « Si le Parlement est parvenu, en 2012, à créer sa première direction de l'évaluation de l'impact *ex ante*, le Conseil paraît loin de franchir ce pas ». A. RENDA, « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014, p. 81.

Lancé à partir de 2003, le dispositif d'étude d'impact de la Commission européenne a pu avoir un certain effet d'entraînement des États membres, qui ont été amenés à prendre des initiatives en ce sens pour évaluer la qualité de leurs propres projets législatifs. En Allemagne, un Conseil de contrôle des normes a été instauré en 2006, à l'instar du Comité d'analyses d'impact³⁸, chargé au niveau européen de contrôler la qualité des études d'impact réalisées par les services de la Commission. L'institution allemande de contrôle ainsi créée jouit d'une forte indépendance pour contrôler les études d'impact des projets de loi, dans la mesure où elle est totalement extérieure au Gouvernement fédéral³⁹. En France, un changement majeur est intervenu à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2008. En vertu de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution et de la loi organique du 15 avril 2009⁴⁰, le Gouvernement est désormais contraint de réaliser une étude d'impact des projets de loi. Cette constitutionnalisation de l'obligation d'étude d'impact est cependant singulière par rapport aux autres systèmes européens, dont les constitutions demeurent assez imprécises « à l'égard de la réglementation de l'activité législative du Gouvernement, [ce qui] se traduit notamment par l'absence d'obligation juridique d'évaluation préalable des projets de loi »⁴¹.

Ces dernières années, le recours croissant à l'étude d'impact des projets de loi illustre la volonté de « mieux légiférer », qui s'exprime de plus en plus fortement au sein même des États membres. Cette logique globale d'amélioration de la qualité de la législation est en réalité encouragée depuis bien longtemps par l'Union européenne. Plusieurs textes ont en effet été adoptés en ce sens dès les années quatre-vingt-dix, comme la résolution du Conseil relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire ou encore l'accord interinstitutionnel sur la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs⁴². A la suite de l'accord « Mieux légiférer » de 2003, cette exigence d'amélioration qualitative a de nouveau été affirmée par le Parlement à travers une résolution du 9 septembre 2010 soulignant « la nécessité d'élaborer une législation simple, transparente et compréhensible pour les citoyens européens ». Pour sa part, la Commission européenne a publié le 8 octobre 2010 une

³⁸ Cf. S. DE LA ROSA, « L'Union européenne en quête d'une meilleure législation. A propos du programme "Mieux légiférer" », in S. DE LA ROSA et F. PERALDI LENEUF (Dir.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Paris, Pedone, pp. 60-61.

³⁹ Cf. L. de la RAUDIÈRE et R. JUANICO, *Rapport d'information de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, 9 octobre 2014, pp. 64-68.

⁴⁰ Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

⁴¹ L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, p. 41.

⁴² *Résolution du Conseil du 8 juin 1993 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C/166, 17 juin 1993, p. 1. Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 relatif à la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs, JOCE n C/102, 4 avril 1996, p. 2.

communication appelant à améliorer « la qualité de la réglementation tout au long du cycle d'élaboration des politiques [et à] renforcer le rôle des citoyens et des parties prenantes ».

Outre l'étude d'impact, l'amélioration de la qualité de la législation passe aussi par un effort de simplification législative, qui a également fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des États membres depuis quelques années.

B – L'intensification du mouvement de simplification législative

En termes de simplification législative, l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016 présente également des changements importants par rapport au texte de 2003. Le Parlement européen et le Conseil s'inscrivent dorénavant dans la logique du « programme pour une réglementation affûtée et performante » (REFIT), initié par la Commission en 2012 et qui vise à « identifier et réaliser de manière systématique et transparente, des initiatives dans une optique de simplification et de réduction significative des coûts réglementaires »⁴³. Afin d'en assurer le suivi, la Commission s'engage, dans l'accord de 2016, à présenter chaque année une synthèse des efforts réalisés par l'Union européenne pour simplifier la législation. Le projet « REFIT » fait suite notamment au « programme d'action pour réduire la charge administrative résultant de la réglementation européenne » lancé en 2007 par la Commission et qui, au terme de cinq ans de mise en œuvre, a permis une réduction d'un quart de cette contrainte pesant sur les entreprises⁴⁴.

Plus largement, l'accord interinstitutionnel insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'« éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives ». Pour ce faire, le Parlement, le Conseil et la Commission conviennent en particulier procéder à un échange de vues concernant cet objectif chaque année, en amont de la mise au point du programme de travail de la Commission. En outre, par cet accord, les trois institutions s'engagent à procéder plus souvent à la refonte des actes juridiques relatifs à un secteur particulier et lorsqu'une telle refonte n'est pas adaptée, la Commission examine la possibilité de recourir à la codification. Cette dernière technique législative est moins conséquente, puisqu'elle consiste simplement à

⁴³ A. RENDA, « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014, p. 88.

⁴⁴ Les économies annuelles ainsi réalisées sont estimées à 30,8 milliards d'euros. Cf. Commission européenne, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report*, 12 décembre 2012, p. 6.

regrouper « plusieurs actes de droit dérivé dans un seul », tandis que la refonte envisage « une modification substantielle de l'acte initial »⁴⁵.

Comme en matière d'étude d'impact, les systèmes allemand et français envisagent, là aussi, une série de mesures qui tendent à favoriser la simplification législative. Ces initiatives sont cependant récentes en France, puisque le premier « choc de simplification » n'a été annoncé par le Président de la République que le 14 mai 2013. Par la suite, plusieurs projets de loi sur le thème ont rapidement été adoptés, habilitant notamment le Gouvernement à « simplifier les relations entre l'administration et les citoyens » ou encore à « simplifier et sécuriser la vie des entreprises ». Plus qu'un simple « choc » momentané, ce mouvement de simplification législative s'est inscrit dans la durée, avec la mise en place pour trois ans d'un Conseil de la simplification pour les entreprises⁴⁶, qui a été chargé par le Gouvernement de proposer des orientations stratégiques en termes de politique de simplification à l'égard des entreprises. Le premier train de réformes a conduit à l'adoption de 124 mesures de simplification pour les entreprises, dès l'été 2013. Depuis lors, de nouvelles mesures sont régulièrement adoptées, comme le 3 février 2016, avec la présentation de 170 nouvelles mesures de simplification en matière de développement économique et d'emploi.

Les initiatives en ce sens sont plus anciennes en Allemagne. Au sein de la Chancellerie fédérale, un service consacré au « mieux légiférer » a été mis en place en 2006. Il a été chargé de contrôler et, le cas échéant, de rejeter les projets gouvernementaux dont la qualité était jugée insuffisante, en particulier au regard des « coûts administratifs » et des « coûts de mise en conformité » engendrés⁴⁷. Entre 2006 et 2011, plusieurs séries de mesures ont été adoptées afin d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et au cours de cette période, « les coûts administratifs pour l'économie ont pu baisser de 12 milliards d'euros par an »⁴⁸. Ces dernières années, le Gouvernement allemand s'est inspiré du récent « choc de simplification » déclenché en France et sur cette base, il a été amené à prendre de nouvelles mesures de simplification.

⁴⁵ S. DE LA ROSA, « L'Union européenne en quête d'une meilleure législation. A propos du programme "Mieux légiférer" », *op. cit.*, p. 63.

⁴⁶ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises, JORF du 10 janvier 2014, p. 280.

⁴⁷ S. NAUNDORF, « La simplification en République fédérale d'Allemagne », *Revue française d'administration publique*, n° 157, 2016, p. 51.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 52.

Malgré l'importance des efforts déployés, l'inflation normative n'a néanmoins pas cessé au sein des systèmes allemands et français, du moins pour l'instant. Si l'effet de ces mesures demeure donc encore peu visible au plan national, les conséquences du programme « Mieux légiférer » sont en revanche bien perceptibles au niveau de l'Union européenne. Le nombre des textes adoptés par le Parlement et le Conseil tend en effet à décroître, puisque depuis 2009, le nombre total de directives, règlements et décisions a diminué de plus d'un tiers. Certes, une telle diminution s'explique en partie par l'exclusion technique de certains actes du domaine législatif depuis le Traité de Lisbonne (à l'instar de ceux concernant la pêche). Cependant, elle tient aussi à la mise en œuvre depuis près de quinze ans du programme « Mieux légiférer »⁴⁹, qui se traduit ainsi de façon concrète par un *moins légiférer* européen généralisé⁵⁰.

L'accord interinstitutionnel de 2016 présage des améliorations importantes de la qualité de la législation, d'autant plus que l'analyse d'impact et la simplification ne sont pas les seuls instruments prévus. L'accord « Mieux légiférer » engage en effet aussi les trois institutions à renforcer la transparence des procédures, en développant davantage la communication à destination du public tout au long du cycle législatif. De même, l'évaluation *ex post* de la législation en vigueur, qui s'inscrit dans une totale complémentarité avec l'étude d'impact *ex ante*, est désormais précisément organisée par l'accord interinstitutionnel.

A l'échelle nationale comme à l'échelle européenne, un long chemin reste toutefois encore à parcourir avant de pouvoir « enrayer l'inflation réglementaire régulièrement dénoncée par les entreprises et les particuliers »⁵¹. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », bien que porteur d'avancées significatives en termes de qualité législative, ne constitue qu'un pis-aller pour les trois institutions. En réalité, la conclusion d'un tel accord vient aussi pallier l'absence de dispositions précises dans les traités en la matière. Cela avait d'ailleurs fait dire au député européen Alman Metten que quand les parlementaires débattent à propos d'accords

⁴⁹ D'un point de vue politique, toutefois, cette diminution pourrait aussi très bien être interprétée comme la preuve d'une certaine difficulté de l'Union européenne à adopter des actes législatifs. S. BENDJABALLAH, S. NOVAK et O. ROZENBERG, « Comment doutent les institutions. Réformer la procédure législative de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 134, 2014, pp. 40-41.

⁵⁰ Le recours à des alternatives aux dispositions légales et réglementaires, tels que l'autorégulation ou la corégulation par le législateur et les parties prenantes, est donc assez largement encouragé. L. GUILLOUD-COLLIAT, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 59.

⁵¹ OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation de 2015*, Paris, 2016, p. 182.

interinstitutionnels, ils abordent « des dispositions qu'ils auraient préféré voir apparaître directement dans les traités »⁵².

En définitive, l'amélioration de la qualité de la législation au sein des systèmes allemand, français et européens demeure un objectif difficile à atteindre, sans compter sur le fait que le recours accru aux études d'impact des projets de loi est susceptible d'engendrer « une véritable lourdeur bureaucratique, elle-même génératrice de coûts financiers et humains »⁵³. Partant, l'amélioration de la qualité des textes législatifs, par les techniques qu'elle implique de mettre en œuvre, peut finalement déboucher sur une complexification des procédures, à l'exact opposé du mouvement de simplification législative.

⁵² Débats au Parlement européen de mars 1993, cité in J. MONAR, « Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht », *Common Market Law Review*, 1994, p. 719.

⁵³ « C'est là tout le paradoxe de la recherche d'une meilleure législation, la quête de simplicité et d'accessibilité du droit de l'Union contribue, d'une certaine manière, à renforcer la perception d'un système décisionnel opaque ». S. DE LA ROSA, « L'Union européenne en quête d'une meilleure législation. A propos du programme "Mieux légiférer" », *op. cit.*, p. 61.