

SEMINAIRE SUR LA QUALITE DE LA LEGISLATION :
PERSPECTIVES ESPAGNOLES

9 juin 2006

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Claire-Françoise Durand

INTRODUCTION

C'est pour moi un grand plaisir et un grand honneur d'ouvrir ce séminaire consacré à la qualité de la législation – perspectives espagnoles.

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement les trois éminents orateurs qui sont venus de l'Espagne pour nous informer des expériences récentes en matière de qualité de législation dans leur pays. Messieurs, nous sommes extrêmement honorés de vous accueillir aujourd'hui parmi nous. J'espère que la présence dans cette salle de ce public nombreux et avide d'étendre ses connaissances concernant la technique législative et la politique législative en Espagne vous convaincra de l'utilité de nos rencontres.

Je voudrais aussi souhaiter le bienvenu à tous les participants qui se sont rassemblés ici pour vous écouter. Ma propre institution, la Commission, et surtout mon service, le Service juridique, sont très bien représentés. Mais de nombreux participants viennent aussi du Parlement européen et du Conseil, les institutions qui ensemble constituent le législateur communautaire. Sont également présents des membres d'autres institutions ou organes européens tels le Comité économique et social européen, de la Banque centrale européenne, ainsi que des autorités publiques de nombreux Etats membres, des bureaux représentatifs des différentes régions, le monde universitaire, les associations avocats, les cabinets de consultants.

En effet, la qualité de la législation européenne est une affaire qui nous concerne tous. Il est nécessaire pour tous ceux qui sont impliqués dans le processus législatif, que ce soit au niveau des Etats membres ou au niveau communautaire, de partager leurs expériences, de permettre aux autres de profiter des fruits de leur travail. Car les problèmes auxquels nous devons faire face sont en grande partie les mêmes. Je les résumerai par l'expression suivante : **la complexité croissante du monde dans lequel nous vivons et la difficulté qui en résulte de formuler des normes simples.**

Je me propose dans cette introduction à ce séminaire de répondre à deux questions apparemment simples :

Qu'est-ce qu'on entend par « qualité de la législation » ?

Et

Que recouvre le terme « Better Regulation » ou « Mieux légiférer » ?

Termes utilisés tous les jours par chacun d'entre nous, mais est-ce que nous donnons à ces deux termes le même sens ?

I. QUALITE DE LA LEGISLATION

A un premier stade, on peut dire qu'une bonne législation doit évidemment être correcte sur le plan juridique. Elle doit aussi être CLAIRE, PRECISE et SIMPLE.

Sans doute jusque là, on sera d'accord.

A mes yeux, pour assurer une bonne législation, il faut prendre en compte quatre paramètres.

1. La structure de l'acte

C'est le premier point auquel s'attachent les juristes réviseurs ou les spécialistes de la rédaction législative. Elle obéit à un certain nombre de règles : au début de l'acte, définition de l'objet de l'acte, définition des termes utilisés dans l'acte et à la fin de l'acte, dispositions finales.

Pour la partie au milieu, il faut plus d'imagination ou plutôt une intime compréhension de l'objet de l'acte, des obligations imposées et de la séquence des procédures.

Il importe que la structure soit logique, n'introduise pas des répétitions et conduise pas à pas le lecteur dans une compréhension exhaustive de l'acte. Le lecteur doit trouver aisément la réponse aux questions qu'il se pose en lisant l'acte.

2. La clarté et précision de la rédaction des dispositions

Combiner clarté et précision est sûrement la gageure de l'exercice. Ça implique une très bonne compréhension de ce que les auteurs de l'acte veulent. Ça implique aussi une très grande précision et clarté dans la tête des auteurs de l'acte sur ce qu'ils veulent et c'est aussi à ce stade que l'interaction entre les auteurs de l'acte et les spécialistes de la rédaction des actes contribue à parvenir à cette clarté et précision.

Et au-delà de la compréhension, il y a la rédaction. Je pense personnellement que la rédaction d'actes législatifs clairs et précis est un **art** soutenu par quelques techniques et beaucoup de pratiques et de travail. Comme pour un tableau.

3. Une terminologie juridique ou technique correcte, d'autant plus délicate que l'acte doit avoir même valeur juridique dans 20, 22, 23 langues

Cet aspect est une spécificité de la législation communautaire mais aussi sans doute de la législation en Espagne. Il implique que des juristes de ces langues vérifient attentivement les expressions utilisées et confrontent leur définition des termes. Il est très néfaste qu'une fois l'acte publié, les traductions reflètent des contenus différents et nous sommes malheureusement confrontés à ce genre de difficultés à l'occasion devant la Cour.

4. Mon dernier paramètre sera **l'environnement réglementaire de l'acte**.

Doit-on procéder par amendement d'un acte antérieur ou faire un acte autonome ?

Faut-il proposer une refonte ou une codification ?

La réponse est toujours fonction d'un même critère : quel est l'environnement réglementaire le plus simple pour les lecteurs de l'acte, pour ceux qui vont devoir le respecter, ceux qui vont devoir vérifier qu'il est bien appliqué.

Avec ce concept « d'environnement réglementaire », on a déjà touché à un des éléments du principe de Better Regulation.

Essayons donc d'insérer l'objectif de qualité de la législation dans le concept plus large de Better Regulation.

II. **BETTER REGULATION**

Le concept de « mieux légiférer » n'est en soi pas vraiment nouveau.

L'objectif de rédiger des actes clairs a animé les rédacteurs depuis longtemps et l'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle date de 1998.

Depuis le Traité de Maastricht (1992) et l'introduction du principe de subsidiarité, la Commission publie des rapports appelés « Mieux légiférer », et la consultation du public la plus large avant rédaction d'un acte est une obligation depuis le Traité d'Amsterdam de 1996.

En quoi donc l'objectif ou principe « Better Regulation », que la Commission Barroso a placé en tête de ses priorités, présente-t-il des aspects nouveaux ?

Les aspects nouveaux et centraux du principe « Better Regulation » de la présente Commission sont au nombre de deux : son objectif et une nouvelle conception.

1. En termes d'objectif. Un des objectifs réaffirmé mais classique de « Mieux légiférer » est d'assurer que les textes législatifs soient **le plus accessible possible** aux citoyens, aux destinataires des actes, aux administrations. Mais aussi au-delà de cela, un lien est désormais établi entre une **bonne législation et la compétitivité des entreprises** et c'est l'aspect vraiment **nouveau**. La législation doit fixer les règles du jeu entre les acteurs, tout en imposant le minimum de charge, voire en les réduisant, pour ne pas affecter la compétitivité de nos entreprises. Objectif difficile, ambitieux mais central.
2. La seconde grande nouveauté est que désormais « Better Regulation » couvre **l'ensemble du processus d'élaboration des lois**. Il ne s'agit plus de faire quelques phrases sur la subsidiarité, de consulter les entreprises que l'on connaît et de passer, si on a le temps, chez les juristes réviseurs. C'est au contraire un processus précis et complet visant à garantir un résultat final de haut niveau conforme aux objectifs que nous avons définis antérieurement.

Je décrirais ce processus sous forme de cinq principes que toute personne impliquée dans l'élaboration des lois doit respecter. Tous les cinq, j'insiste :

Le premier a trait à la nécessité de l'acte

Le second à la consultation des intéressés

Le troisième à la simplification et proportionnalité

Le quatrième à la qualité rédactionnelle

Le cinquième à l'environnement réglementaire.

1^{er} principe : L'acte législatif doit être nécessaire pour réaliser l'objectif visé et doit engendrer une valeur ajoutée.

Pour satisfaire à ce principe, il faut se poser un certain nombre de questions : Convient-il d'élaborer une loi sur tel sujet ? Est-ce nécessaire ?

Une sous question : La Communauté a-t-elle compétence ? Est-ce conforme au principe de subsidiarité ?

Puis : Est-il nécessaire d'agir dans ce domaine ? Quelle est sa valeur ajoutée ? Doit-on nécessairement agir par voie réglementaire ? Ne peut-on recourir à d'autres voies, tels les accords volontaires ou l'auto-régulation ?

Dans ce même contexte, il faut aussi répondre à la question : ne serait-il au contraire pas préférable d'abroger les législations antérieures qui existent dans ce domaine au lieu d'en ajouter une autre ? Je fais référence ici aux 68 retraits récemment effectués par la Commission. Tout ceci a trait à la nécessité de la législation.

Si la réponse est : oui, il est nécessaire de faire une législation pour faire progresser le marché intérieur ou la politique de l'environnement, alors il faut se demander quelle législation ? En général, dans nos bureaux, on a plein d'idées sur les objectifs et obligations qu'on pourrait imposer. A ce stade, il faut appliquer un second principe.

2^{ème} principe : Toute proposition législative est précédée d'un débat et dialogue avec les parties intéressées et doit faire l'objet d'une analyse d'impact

Qu'en pensent les personnes concernées ? Quelle est sa valeur ajoutée, ses coûts, selon eux ? Est-ce que ce que l'on envisage correspond à leurs besoins ? A-t-on omis un aspect important ou exagérer un problème ? Et puis quel sera l'impact des obligations qu'on impose – car tel est l'objet d'une loi, imposer des obligations – Quel sera l'impact sur les acteurs – sur leur compétitivité – sur les administrations – sur les coûts ? Tout ceci a trait à la consultation des stakeholders et à l'évaluation d'impact de la législation.

3^{ème} principe : Toute proposition législative doit répondre à l'objectif de proportionnalité, de simplicité et de simplification

Comment assurer que l'acte soit le plus simple et clair possible ? Sur ce thème, je poserais encore quelques principes.

- **Tout acte ne doit contenir que celle des obligations qui sont réellement nécessaires pour atteindre l'objectif recherché – et prendre en compte les avantages de la mesure par rapport aux charges qu'elles entraînent.**
- J'ajouterais **tout acte doit viser à réduire les charges notamment administratives qui pèsent sur les acteurs économiques.** Vous savez que cela est un des objectifs mis plus récemment en exergue.

Je pense aussi que **ne doivent être imposées que les obligations et les délais qui raisonnablement peuvent être respectés et que toute proposition législative doit être empreinte de réalisme et tenir compte des évolutions probables.**

4^{ème} principe: **Toute proposition et tout acte législatifs doivent respecter les règles de technique législative reprise dans l'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle. L'objectif est que l'acte soit simple, clair, concis, compréhensible pour les citoyens, tout en assurant la sécurité juridique.**

Un acte sans ambiguïté même si la matière est complexe. Un acte clair alors que notre monde est technique. Lourde tâche. Et ici, bonne nouvelle, vous pouvez obtenir l'aide de spécialistes en rédaction législative, les juristes réviseurs. Mais, comme je le disais déjà tout à l'heure, leur action ne se limite pas à la rédaction – l'interaction entre les auteurs d'un acte et les spécialistes de la rédaction permet que ce soit ensemble que nous mettions en œuvre tous ces principes.

Et le dernier principe a trait à l'environnement réglementaire dans lequel l'acte à élaborer se situe.

5^{ème} principe: **L'acte doit s'inscrire dans un environnement réglementaire le plus simple et le plus accessible possible**

Faut-il procéder par amendement à l'acte antérieur ou par acte autonome ? C'est le 25^{ème} amendement ? Ne faut-il pas codifier ? Ou faire une refonte ? La réponse varie mais l'objectif est simple : présenter aux citoyens et aux acteurs un environnement réglementaire qui soit aisément accessible et **éviter la dispersion de la législation.** Chaque acte soulève ces questions.

Mais je fais aussi référence au **programme de simplification de l'acquis** lancé cette année par la Commission Barroso et le Vice Président Verheugen et qui porte sur une soixantaine d'actes particulièrement importants pour l'industrie. Je me réfère aussi au **programme de codification** dont le Service juridique est en charge. Leur objet est précisément de simplifier l'environnement réglementaire des actes, simplifier même l'acquis communautaire.

Vous voyez que le **concept de « Better Regulation » est un processus global qui commence avec des interrogations sur la nécessité de l'acte, se poursuit par une analyse d'impact et la consultation des intéressés, met l'accent sur la simplification et la qualité rédactionnelle et enfin replace l'acte dans son environnement plus large.** On ne peut omettre une étape. Et tout ce processus assure la qualité de la législation.

Je voudrais terminer en reprenant mon affirmation selon laquelle assurer la qualité de la législation et mettre en œuvre le principe de « Better Regulation » doivent être conçu comme un art. Sans doute y a-t-il des règles techniques à observer, des paramètres économiques ou sociaux à intégrer, des fiches à remplir mais le produit final est un texte de loi qui a une diffusion bien plus grande que beaucoup de tableaux, est regardée par un nombre infini de personnes et il doit être « beau » selon une conception large de l'esthétisme. Je reconnais qu'il y a beaucoup de différents peintres qui y mettent leurs touches, à l'intérieur de l'institution Commission, au Conseil et au Parlement mais chacun doit être imprégné de cette idée que l'ensemble du tableau une fois achevé doit parler à ceux pour lesquels il est fait.

Si une telle vision de la qualité législative lui donne le caractère noble qu'elle doit avoir, elle met aussi l'accent sur la complexité de la tâche.

C'est pour cela que, comme vous tous, je suis impatiente d'entendre nos invités pour apprendre d'eux comment tenir le pinceau, pour profiter de leurs expériences et connaître leurs approches de la qualité de la législation.

Donc, je leur laisse la parole et je vous souhaite une matinée instructive.

- FIN -