

Simple  
Lihtne  
Enkel

Vienkārds

Faire Simple Faire Mieux

Simple

Helppo

Prosty

Semplice

Jednoduché

Paprastas

Egyszerű

Hafif

Eenvoudig

Jednoduchý

Preprosto

Let

Απλό

Einfach

# Faire simple - Faire mieux : Synthèse

## Pourquoi entreprenons-nous ce travail ?

Le groupe de travail indépendant pour une meilleure régulation (*Better Regulation Task Force*) a produit ce rapport comme contribution au programme des actions dont l'objectif est d'obtenir une meilleure gestion publique dans l'Union européenne.

Durant les dernières sept années, le *Better Regulation Task Force* a passé en revue beaucoup d'aspects des régulations au Royaume-Uni. Cependant, puisque la moitié, environ, de toutes les régulations principales du Royaume-Uni prend source en Europe, comme c'est le cas, sans aucun doute, pour d'autres Etats membres, nous avons décidé de regarder en détail la législation européenne elle-même afin de voir quelle application cela impliquait avec une «meilleure régulation». Nous avons l'intention d'élaborer une série de rapports qui passe en revue la question au niveau européen, dont le travail sur la "simplification" est le début.

En faisant cela, nous espérons travailler dans la même direction que les initiatives en cours pour une meilleure régulation en Europe. La "simplification" est un point clé à la fois du Plan d'action de 2002<sup>1</sup> pour une meilleure régulation de la Commission européenne et l'Accord interinstitutionnel de 2003<sup>2</sup> pour «Mieux légiférer», qui relient la Commission, le Parlement et le Conseil. Notre travail va également dans le sens de l'initiative commune des «Quatre présidences» concernant la Reforme réglementaire dont l'objectif est de donner au processus plus d'élan.

Si l'Union européenne doit avoir une crédibilité à long terme avec ses citoyens, les institutions des communautés européennes doivent montrer qu'elles sont capables de revoir le corps existant des lois, certaines desquelles ont doté l'Union européenne d'une mauvaise réputation (à tort ou à raison) parmi le public en général. Une telle flexibilité sera de plus en plus importante avec l'élargissement récent. Améliorer la façon dont la loi de l'Union européenne est faite n'est pas suffisant, bien que cela soit important. Il est également capital que le travail de simplification et d'amélioration de l'énorme corps de la législation *existante* soit rendu possible et qu'il devienne une priorité des institutions de l'Union européenne.

Il a été dit dans le passé, avec une certaine justification, que les appels à la simplification de la législation de l'Union européenne provenant des Etats membres et d'autres ne sont généralement pas accompagnés de suggestions particulières. Ce rapport tente d'être spécifique et constructif.

---

<sup>1</sup> COM (2002) 278

<sup>2</sup> Journal officiel des Communautés européennes – C 321 du 31.12.2003, p. 1

## Comment avons-nous conduit l'étude ?

Le Better Regulation Task Force a débuté cette étude en octobre 2003 par un exercice consultatif mené au Royaume-Uni pour trouver dans quels domaines l'étude proposée devrait se pencher. Basé sur des réponses et des discussions approfondies avec les parties intéressées clés, nous avons décidé de passer en revue :

- La Directive 95/46 sur la Protection des données
- La législation 2000/13 et autres concernant l'Etiquetage des denrées alimentaires
- La Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 sur la Prévention et la réduction intégrées de la pollution (*PRIP*)

Depuis lors, nous avons fait face et reçu des commentaires de beaucoup d'organismes et de particuliers d'horizon différent du Royaume-Uni, au niveau de l'Union européenne et d'autres Etats membres.

## Notre démarche

Notre objectif n'est pas de mettre en question les intentions politiques des Directives sur lesquelles nous nous penchons. Nous demandons simplement si la législation atteint son résultat visé, et non pas si le résultat est le bon. En d'autres termes, nous ne cherchons pas à réduire le niveau de protection que la législation avait visé de donner aux citoyens.

Au contraire, nous pensons que là où les législations sont trop complexes ou déroutantes, ceci peut résulter dans la pratique à moins de protection plutôt qu'à plus. Par exemple :

- Il est possible que les intéressés se concentrent sur la paperasserie plutôt que de répondre à l'esprit des lois.
- Une réglementation contradictoire ou déroutante est plus difficile à appliquer.
- La loi sera ignorée par beaucoup de gens.
- Il peut être dur aux petites entreprises en particulier afin de se conformer aux Directives.
- Là où l'objectif est de promouvoir un '*level playing field*' au sein des communautés européennes, il peut ne pas être atteint.

## Que signifie la Simplification?

Notre interprétation de simplification est de «clarifier et simplifier la législation»:

- Quand la formulation d'une Directive porte à confusion, est dépassée, ou est susceptible d'être mal interprétée (tout en permettant même une flexibilité voulue conçue pour aider les Etats membres lors de sa mise en place).
- Quand une Directive exige des procédés administratifs, qui ne sont pas nécessaires ou qui sont même préjudiciables à sa conformité

- Quand un nombre d'instruments de la législation qui affectent les mêmes procédés, entreprises ou particuliers imposent des exigences lourdes (par l'effet cumulatif) ou des exigences contraires (par le manque de cohérence).

Les trois domaines que nous avons passés en revue dans ce rapport donnent des exemples de tous ces problèmes.

Nous n'avons pas considéré la 'codification' de la loi de l'Union européenne, pas plus que nous croyons que cette simplification peut être atteinte seulement en se concentrant sur la façon dont sa mise en place a été menée à bien dans les Etats membres. Nous avons identifié assez de difficultés avec la loi de l'Union européenne pour justifier un appel à la simplification.

### **Une nécessité d'un mécanisme de simplification**

En plus et au-delà des propositions pour la simplification de la législation dans les domaines de chacun, nous avons pensé qu'il était très important qu'il y ait un mécanisme institutionnel afin de permettre à de tels changements d'être effectifs.

A présent, la seule façon de changer la législation de l'Union européenne consiste à mettre en avant les révisions comme une Directive ou Régulation qui amendent et qui doit passer par le processus complet de négociation et de l'Accord interinstitutionnel. Ce processus est complexe et peut être long.

L'Union européenne a donc besoin de donner une considération urgente aux mécanismes qui peuvent initialiser le processus de «simplification» rapidement sans déclencher à nouveau des débats politiques de base.

### **L'Accord interinstitutionnel dit que**

*'Le Parlement et le Conseil européen . . . ont besoin de modifier leurs méthodes de travail en introduisant par exemple des structures ad hoc avec comme mission spécifique de simplifier la législation'.*

Bien que les propositions pour atteindre ceci étaient d'avoir été élaborées dans les six mois (à partir de décembre 2003), nous comprenons que peu de progrès a été réalisé jusqu'ici. Nous croyons en fait qu'il est plus probable de réussir le processus de simplification s'il y a un début de progrès sur cette question clé.

Nous sommes conscients qu'il n'existe aucune clause dans les traités de l'Union européenne pour instaurer un mécanisme complètement nouveau à cet effet. Par conséquent, afin de rendre effectif l'engagement de l'Accord interinstitutionnel, le Conseil, le Parlement et la Commission ont besoin d'assurer que les propositions de simplification puissent avancer par le chemin le plus rapide d'après les termes des Traités existants.

Afin que ceci fonctionne, il serait nécessaire de veiller à ce que toutes les parties soient engagées dans cette opération sans anicroches. Ceci pourrait être un

organisme non-officiel comprenant des représentants des trois institutions qui pourraient se réunir afin de se mettre d'accord sur une liste de mesures de simplification qui ne soulèvent pas de débats politiques.

**Dans ce rapport nous recommandons que le Conseil et le Parlement doivent satisfaire leur engagement d'après l'Accord interinstitutionnel pour adopter des structures ad hoc afin d'accélérer les propositions de simplification pour la mi-2005.**

Dans le futur, nous croyons que la nouvelle législation de l'Union européenne nécessite d'être plus flexible, par exemple en incluant la possibilité de proposer des amendements, afin de permettre aux changements d'être exécutés dans le cas où un besoin de simplification surgisse. La nécessité possible de révision ou de simplification, ou de 'temporisation'<sup>3</sup> réelle devrait être considérée en début de négociation sur un nouvel instrument légal.

**Nous recommandons par conséquent que pour chaque nouvelle proposition législative, le document, qui expose l'explication de la décision justifiant quel instrument est approprié, l'évaluation de l'impact ou l'exposé des motifs de la Commission, doit contenir la considération de la façon dont l'instrument favori puisse être amendé dans le futur.**

### **Les thèmes de la simplification**

Sur la législation de l'Union européenne elle-même, indépendamment des analyses spécifiques par sujet, nous avons tiré un nombre de thèmes généraux, qui sont ressortis de notre examen de la Protection des données, de l'Étiquetage des denrées alimentaires et de la Directive PRIP sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution. Nous recommandons que ceux-ci doivent informer du développement de la législation de l'Union européenne. **Nous recommandons que :**

- **Toute proposition de nouvelle législation devrait contenir un examen holistique de toute législation pertinente s'appliquant aux activités à être réglementées, ainsi qu'une explication sur la façon dont la nouvelle proposition s'accordera avec le système réglementaire existant.** Il y a nécessité en particulier d'une meilleure liaison entre les différentes unités au sein de la Commission pour assurer la cohérence des nouvelles propositions avec une politique plus large et des mesures existantes;
- Ce qui s'ensuit est que **plus de vigilance doit être prise afin d'assurer la cohérence et la clarté des définitions communes dans les différents articles de la législation pertinente** (les Etats membres ont une responsabilité identique pour s'assurer que leurs 'experts' ont conscience de la diversité des points qui constituent la législation qui s'applique à leurs domaines);
- **Les autorités chargées de l'application des lois doivent être consultées rapidement sur les aspects pratiques de la mise en oeuvre;**

---

<sup>3</sup> L'utilisation d'un instrument législatif qui est conçu pour rester en vigueur pour une période limitée ('sunsetting').

- **La législation doit avoir pour objectif de réduire les fardeaux administratifs inutiles en rationalisant ou en éliminant la nécessité de demander une multitude de permis, d'autorisations, ou de faire une montagne de notifications. Pour assurer la cohérence en particulier avec le Marche unique, ceci devrait permettre aux organismes commerciaux uniques avec des opérations dans plusieurs Etats membres d'effectuer des demandes ou notifications une seule fois.** Plusieurs points de la loi de l'Union européenne ne semblent pas faciliter ou reconnaître les cas où des sociétés ont des filiales, des branches ou des points d'exploitation différents, en particulier lorsque ceux-ci ou celles-ci se trouvent dans plus d'un pays;
- **Là où il existe des procédures dont l'objectif est de soutenir la mise en place par la publication de documents guides ou de références, le processus doit être transparent et conduit selon des plans et des calendriers nets;**
- **La possibilité aux petites entreprises de se conformer avec la législation a particulièrement besoin d'être considérée.** Une consultation est la clé de ceci.

Les études de cas fournissent des illustrations de là où ces recommandations ont un intérêt pratique particulier.

## **La Directive 95/46/EC sur la Protection des données**

La Directive expose les dispositions concernant la protection de la vie privée des citoyens en plaçant des restrictions sur les façons dont les informations sur eux peuvent être utilisées, les fins auxquelles elles sont conservées, et la façon dont elles peuvent être transférées. Bien qu'elle offre un niveau important et largement efficace de protection, certaines de ses clauses ne reflètent pas les technologies modernes, et elle exige un nombre de procédures bureaucratiques inutiles.

Les thèmes généraux qui sont ressortis de notre examen de la Directive sur la Protection des données sont :

- **Les sociétés doivent pouvoir fonctionner selon un système législatif unique, ou doivent pouvoir effectuer des demandes ou des notifications uniques d'autorisations en ce qui concerne l'entité commerciale unique ou l'opération de traitement des données, quand leurs opérations traversent les frontières de plusieurs Etats membres;**
- **Il y a nécessité d'une clarté et d'une cohérence plus importantes des définitions;**
- **Les procédures administratives doivent être examinées avec un esprit critique et les notifications inutiles, par exemple, doivent être supprimées;**
- **Les procédures conçues pour faciliter la mise en place, telles que celles du 'Groupe de travail sur l'Article 29' et la production de clauses contractuelles standard devrait être plus transparentes et mieux planifiées et mieux prévues.**

Nous faisons de nombreuses recommandations détaillées sur les Articles individuels, qui confirment ces thèmes.

En 2005, la Directive comptera ses 10 ans d'existence. **Nous recommandons qu'elle soit révisée avec l'objectif de simplification. Cette revue doit comporter des objectifs clairs, un plan et un calendrier.**

## **L'étiquetage des produits alimentaires**

La Directive 2001/13 de l'Union européenne vise à créer une norme d'étiquetage unique afin de protéger les consommateurs contre les descriptions trompeuses des produits et la publicité mensongère sur les aliments préemballés. La Directive est également une mesure du Marché intérieur pour empêcher les conditions inégales de compétition entre les fabricants de produits alimentaires. Egalement, il existe plus de 40 autres pièces de législation qui portent sur l'étiquetage des produits alimentaires.

Beaucoup de parties intéressées nous ont dit que la loi sur l'étiquetage des produits alimentaires est devenue de plus en plus volumineuse, et lourde et au même temps moins efficace. Les consommateurs se trouvent face à des étiquettes de produits alimentaires portant à confusion, lorsque les indications nutritionnelles ou la liste des ingrédients sont souvent écrites en caractères d'impression microscopiquement petits. Nous croyons cependant que les consommateurs ne sont pas informés et par conséquent pas protégés comme prévu. La situation actuelle n'est certainement pas durable sur le long terme dans un domaine où l'intérêt des médias et des consommateurs est croissant, et les demandes pour plus d'informations augmenteront. La Commission (DG Sanco) est en train de mener un examen sur l'étiquetage des produits alimentaires.

Par conséquent, nous recommandons les mesures dont l'objectif est de simplifier le système d'étiquetage des produits alimentaires :

- **Il doit y avoir consolidation des lois existantes;**
- **Une Direction Générale de la Commission européenne doit prendre responsabilité principale pour la législation et la réglementation de l'étiquetage des produits alimentaires;**
- **L'examen de la Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs (DG Sanco) doit :**
  - **Proposer que plus aucune condition obligatoire d'étiquette ne doit être issue à moins qu'il y a une clarification comment créer l'espace supplémentaire sur l'étiquette.**
  - **Emettre des propositions pour fabriquer des étiquettes plus claires, par une grille par exemple.**
  - **Proposer que les informations à apparaître sur les étiquettes des produits alimentaires donnent un ordre de priorité, avec les informations sur les allergènes données comme priorité première.**
- **La Commission doit s'assurer que toute nouvelle législation qui augmente les conditions d'information obligatoires doit permettre au consommateur d'avoir accès à l'information par des moyens autres que l'étiquette;**
- **Les mises-à-jour de la loi de l'Union européenne sur l'étiquetage des produits alimentaires doivent être consolidées de telle sorte que les dates**

de mise en place relatives aux parties modifiées de la législation surviennent un maximum d'une fois pas an;

- La Commission doit concéder une période minimale de deux ans pour la mise en place de nouvelles législations, lorsque aucune question relative à la sécurité des consommateurs n'est impliquée;
- La Commission doit revoir leur procédé de consultation et offrir plus de moyens pour assurer l'engagement des parties intéressées tout au long du processus de création de lois;
- Toutes les propositions nouvelles concernant l'étiquetage doivent être soutenues par une enquête approfondie des consommateurs et conduite indépendamment financée par l'Union européenne;
- La Commission doit veiller à ce que toutes les nouvelles propositions pour la loi de l'Union européenne sur les produits alimentaires doivent suivre les principes de son Plan d'action pour une meilleure régulation.

### **La Directive sur la Prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP - 96/61)**

La Directive PRIP Directive vise à prévenir, réduire et éliminer la pollution à la source par l'utilisation efficace des ressources naturelles et l'établissement d'un système large d'autorisations «intégrées». Elle ne donne pas la technologie miracle pour atteindre le résultat désiré au niveau de l'environnement, mais crée un cadre qui exige que les Etats membres délivrent des autorisations qui couvrent les conditions d'exploitation et les limites d'émissions dans les installations industrielles basées sur les performances des Meilleures techniques disponibles (MTD).

La Directive PRIP offre quelques bons exemples de plusieurs de nos points généraux à propos de la simplification, en particulier la nécessité pour :

- La cohérence et la clarté des définitions et des termes;
- Une politique cohérente et bien coordonnée;
- La proportionnalité, permettant une flexibilité accrue pour les actions à risque faible;
- Ceux avec l'expérience de l'application des lois d'être impliqués dans la conception de la réglementation.

Les différences, par exemple, dans la signification des termes dans les Directives, PRIP et autres, dont l'objectif est de contrôler la pollution, qui s'appliquent aux mêmes activités, limitent la création d'un système intégré unique dans la pratique. Il existe également des incohérences entre les différentes parties de la législation sur l'environnement qui s'appliquent aux mêmes installations ou techniques. L'effort que les autorités compétentes doivent faire pour concilier ces incohérences est improductif au travail pratique de régulation. Par conséquent, au long terme, les incohérences dans la réglementation œuvre contre les intérêts de ceux qu'elle est censée protéger : le grand public.

Nous faisons des recommandations, certaines détaillées, certaines générales, qui sont les suivantes :



- **Une évaluation complète de toutes les législations pertinentes doit être menée par la Commission au début de toutes nouvelles propositions de lois liées à l'environnement. Elle doit considérer en particulier le recouvrement potentiel de l'approvisionnement d'informations, les conditions de rapport et de contrôle sur les mêmes techniques ou installations.** Ceci peut exiger le renforcement des procédures internes de consultation au sein de la Commission.
- **L'impact de toute proposition législative liée à l'environnement doit être considéré par la référence aux sites particuliers et à l'effet cumulatif des divers systèmes législatifs, comme par exemple les autorisations ou les limites des émissions avec lesquelles ils doivent se confirmer.** Ceci peut signifier, entre autre, une implication plus importante de ceux ayant une expérience pratique de l'application et de la conformité dans le processus de prise de décision.
- La Commission doit produire une conclusion rapide et précise sur la façon de transposer la Directive dite PRIP à la législation sur les échanges de certificats de pollution en cours et potentiels dans le futur.

## Conclusion

Nous espérons que ce rapport aura stimulé des débats et des actions concrètes, sur la simplification de la législation de l'Union européenne, et sur les mécanismes institutionnels, afin de promouvoir leur réalisation.

Nous sommes heureux et désireux de discuter de notre travail avec tous ceux qui ont un intérêt dans ce sujet.

Comme nous l'avons annoncé au début, il est vital que l'Union européenne montre qu'elle peut améliorer la qualité de sa législation actuelle et future s'il s'agit d'avoir une plus grande crédibilité auprès de ses citoyens.

L'initiative des Quatre présidences pour une meilleure régulation dans l'Union européenne, et en particulier l'identification des domaines pour la simplification qui a été conduite par la présidence des Pays-Bas, a relevé le profil de cette question importante. De plus, le Groupe de haut niveau sur la stratégie de Lisbonne a noté l'importance d'aborder la qualité d'une régulation en améliorant la compétitivité et en relançant la croissance économique de l'Union européenne. Il est évident que les arguments en faveur d'une meilleure réglementation dans l'Union européenne gagnent élan et le Better Regulation Task Force apportera sa contribution active au processus. Ce rapport est le premier d'une série que nous avons l'intention de produire sur les problèmes de réglementation de l'Union européenne. Nous voulons que notre travail donne un élan supplémentaire à l'initiative d'une meilleure régulation dans l'Union européenne, et contribue à atteindre des résultats qui apporteront des avantages réels pour les citoyens européens aussi que pour les entreprises.

Better Regulation Task Force  
22 Whitehall  
London SW1A 2WH  
Tel: 020 7276 2142  
Fax: 020 7276 2042  
Email: [taskforce@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:taskforce@cabinet-office.x.gsi.gov.uk)  
website [www.brtf.gov.uk](http://www.brtf.gov.uk)

ISBN: 0 7115 0464 4

© Crown Copyright 2004

The material used in this publication is constituted from 75% post consumer waste and 25% virgin fibre.  
Produced by the Cabinet Office Publications & Publicity Team, May 2004

