

Le rapport Mandelkern – pour une meilleure réglementation dans l'Union européenne (UE)

Christine Guy-Ecabert | *Le rapport du groupe d'experts Mandelkern pour une meilleure réglementation dans l'UE constitue l'une des pièces maîtresses du processus d'amélioration de la réglementation européenne engagé par les institutions communautaires. Sa grande originalité réside dans le fait que, dans la perspective de l'élargissement de l'UE, il propose des mesures rétroactives de simplification de la législation européenne.*

1 Introduction

Avec un acquis communautaire de plus de 80'000 pages,¹ l'Union européenne (UE) a une production normative considérable, ce dont ses institutions se préoccupent depuis de nombreuses années. Selon des statistiques récentes, le 4% du produit intérieur brut (PIB) communautaire représenterait le coût – certes très estimatif – que paieraient les petites et moyennes entreprises européennes du fait de la mauvaise qualité de la réglementation! 15% de ce coût, soit 0.6% du PIB communautaire pourrait être économisé du fait d'une meilleure réglementation, permettant ainsi une économie évaluée à 50 milliards d'euros.² Il y a là de quoi inquiéter les milieux économiques et encourager les institutions communautaires à améliorer leur arsenal législatif.

Le rapport Mandelkern pour une meilleure réglementation,³ fruit du travail d'un groupe d'experts européens, est une somme remarquable,⁴ d'un grand intérêt pour les spécialistes de la légistique, autant que pour les autorités politiques. Il constitue l'une des pièces maîtresses du processus de simplification et d'amélioration de la réglementation européenne entrepris par toutes les institutions communautaires. Sa grande originalité réside dans le fait qu'il propose des mesures rétroactives.

2 La législation de l'UE

Comme chacun sait, l'Union européenne (UE) est une organisation internationale, sans personnalité juridique, formée de deux institutions, la Communauté européenne (CE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA).⁵ Ces organisations sont dotées de compétences législatives. Elles adoptent le droit communautaire dérivé – le droit primaire étant celui des traités fondateurs –, lequel est formé de normes générales et abstraites de deux types:⁶

- les règlements de la Communauté européenne (CE) et de la CEEA (Communauté européenne de l'énergie atomique), qui sont directement applicables dans les Etats membres;
- les directives, dont l'objectif est de rapprocher les législations internes des pays membres; elles ne les lient qu'en ce qui concerne les résultats à atteindre et leur laissent le choix de la forme et des moyens à adopter.

Le processus législatif de l'UE est susceptible d'impliquer, à un degré plus ou moins important, trois institutions communautaires, la Commission européenne, le Conseil de l'UE et le Parlement européen. L'UE connaît en effet pas moins de quatre types principaux de procédures normatives:⁷ la procédure sans participation du Parlement européen, la consultation, la coopération et la codécision du Parlement. La procédure applicable est en principe définie par la matière. Plus l'acte revêt une importance fondamentale, plus les droits d'intervention du Parlement européen sont importants. La procédure de codécision, valable pour les normes fondamentales, implique le Conseil de l'UE et le Parlement européen qui, dans cette procédure, bénéficient de l'égalité des armes et peuvent être considérés comme des colégislateurs.⁸ La Commission européenne est également partie prenante au processus législatif; elle en est même le moteur du fait de son droit d'initiative exclusif.

3 Mise en perspective du rapport Mandelkern dans son contexte institutionnel

Il faut bien comprendre que le rapport Mandelkern est le résultat d'une initiative du Conseil européen de Lisbonne et qu'il répond aux vœux des ministres responsables des administrations publiques des Etats membres de l'UE. Comme on le verra ci-dessous, il ne forme qu'un rouage parmi tant d'autres dans la machine de l'amélioration de la réglementation européenne. Il en constitue néanmoins un élément intéressant d'un point de vue scientifique. Il émane en effet d'un «groupe consultatif de haut niveau»,⁹ composé de 15 experts provenant chacun des Etats membres de l'UE, ainsi que d'un membre de la Commission. Il présente donc le reflet d'un partage d'expériences et de connaissances entre des spécialistes de la légistique formés à des ordres juridiques différents.

D'un point de vue politique, il risque toutefois, pris isolément, de n'avoir qu'une portée limitée. Il est d'ailleurs reçu par le Parlement européen comme un rapport unilatéral, dès lors qu'il émane de l'initiative du Conseil européen. Pour ces motifs, il est intéressant de le situer dans la perspective

de l'action des différentes institutions de l'UE pour une meilleure réglementation.

C'est à partir de 1985 que les Etats membres de la CE manifestent le vœu d'une simplification de la législation européenne. Depuis lors, chaque institution de l'UE fait entendre son avis sur cet objectif. On peut même dire que les communications foisonnent.¹⁰

En décembre 1992, le Conseil européen d'Edimbourg reconnaît la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire comme l'une des principales priorités de la Communauté.

Le 20 décembre 1994, un accord interinstitutionnel est passé entre le Conseil, le Parlement et la Commission sur la méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs (JO C 102 du 4 avril 1996). Le 22 décembre 1998, le Parlement européen, le Conseil et la Commission adoptent un nouvel accord institutionnel sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (JO C 73 du 17 mars 1999). A partir de là, le processus s'emballe et les communications et prises de position se succèdent à un rythme incroyable.

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne (23 et 24 mars 2000), de même que celui de Santa Maria de Fereira, inscrivent la simplification et l'amélioration de la réglementation au rang des priorités de l'Union, en les présentant comme un préalable nécessaire au processus d'élargissement de l'Union. Le thème est repris par les Conseils de Stockholm (23 et 24 mars 2001), de Laeken (8 et 9 décembre 2001) et de Barcelone (15 et 16 mars 2002).

La Commission européenne répond à la demande du Conseil européen de Lisbonne en présentant, tout d'abord, un rapport intermédiaire du 7 mars 2001 (COM[2001] 130) qui dresse un bilan de la situation et résume ses premières réflexions en vue de mettre en œuvre le mandat de Lisbonne. Suit, en juillet 2001, le Livre Blanc sur la gouvernance européenne (COM[2001] 428), dont l'un des thèmes, «mieux légiférer», est traité par un groupe de travail dans un rapport daté de mai 2001 (COM[2001] 130).¹¹ La commission adresse ensuite, le 21 novembre 2001, au Parlement européen et au Conseil, une communication intitulée «Codification de l'acquis communautaire» (COM[2001] 645).

Dans sa résolution du 28 novembre 2001 sur le Livre Blanc «Gouvernance européenne», le Parlement européen constate que «l'élaboration d'un plan d'action pour mieux légiférer» par un groupe de travail du Conseil et d'ailleurs, parallèlement, par un groupe de travail correspondant de la Commission, constitue un grave manquement à la méthode communautaire, étant donné que le Parlement, en tant que colégislateur, n'a été ni informé,

ni associé à leurs travaux» et «demande au Conseil européen de ne pas adopter le «plan d'action pour mieux légiférer» sans avoir auparavant consulté le Parlement européen». ¹² Il préconise une réglementation sous la forme d'un accord interinstitutionnel. Un tel accord est adopté le même jour, 28 novembre 2001, sous l'intitulé «pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques» (JO C 77/1 du 28 mars 2002).

La communication de la Commission du 5 décembre 2001 «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire (COM[2001] 726) prend acte de l'avis du Parlement européen sur son livre blanc et confirme la nécessité d'un dialogue interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Elle prend position sur la simplification de l'acquis communautaire en proposant de réduire de manière significative, et si possible d'au moins 25%, le volume des textes existants au terme du mandat de la présente Commission, en janvier 2005» ¹³. On verra plus loin que, s'agissant des objectifs de codification, la Commission reste plus modeste que le groupe Mandelkern, laquelle préconise une réduction de 40% du *corpus* réglementaire.

Suivent, le 5 juin 2002, deux communications de la Commission. Tout d'abord, «Gouvernance européenne: Mieux légiférer» (COM[2002] 275), qui présente en particulier trois communications pour mieux légiférer. Il s'agit d'adopter un plan d'action destiné à simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, de promouvoir une culture de dialogue et de participation et enfin de systématiser l'évaluation d'impact par la Commission. La seconde, intitulée «Plan d'action. Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» (COM[2002] 278), détaille les actions en fonction de leurs destinataires (Commission, Parlement européen et Etats membres).

Le sujet reste aujourd'hui encore d'actualité. Lors d'une réunion informelle, en octobre 2002, les ministres des Quinze chargés des dossiers de compétitivité rappellent une fois encore la nécessité de simplifier la réglementation dans le sens du rapport de la Commission. ¹⁴ Dans son rapport final, le groupe de travail IX «Simplification» de la Convention confirme également le besoin d'intensifier les efforts pour refondre et codifier le droit communautaire, ainsi que la nécessité d'améliorer la rédaction juridique, dans le sens de la clarté du langage et de la cohérence avec la législation déjà existante. ¹⁵

4 Le contenu du rapport Mandelkern

Le rapport Mandelkern pour une meilleure législation est le fruit du travail d'une commission d'experts désignée par les ministres européens en charge

des administrations publiques. Daté du 13 novembre 2001, il porte le nom du président français de la commission d'experts, M. Dieudonné Mandelkern. Il s'articule autour de trois axes: un plan d'action [ci-dessous, 4.1], l'élaboration des principes d'amélioration de la réglementation [ci-dessous, 4.2] et la définition des instruments d'action [ci-dessous, 4.3]).

4.1 Le plan d'action

Le rapport Mandelkern ne se contente pas de proposer des solutions concrètes pour une meilleure réglementation. Avant même de présenter l'analyse effectuée, il commence par un plan d'action, sous forme de programme destiné aux institutions communautaires concernées – le Parlement, la Commission et le Conseil –, ainsi qu'aux pays membres.

Ambitieux par les délais prévus (la plupart des mesures ont pour échéance juin 2002, au plus tard juin 2003), ce programme préconise des mesures d'étude d'impact, de consultation, de simplification, d'accès à la réglementation ainsi que de transposition, qui seront développées plus bas. Parmi ces recommandations, quelques-unes retiennent l'attention:

- Aucune des deux institutions partageant le pouvoir législatif – Conseil et Parlement européen – ne pourrait entrer en matière sur des projets de loi que l'autre lui aurait soumis après décembre 2002 sans l'avoir auparavant soumis à une estimation d'impact.
- Une procédure simplifiée (*fast track*) – déjà prévue par le droit communautaire – permettrait d'accélérer le processus de codification du droit communautaire.
- Une nouvelle structure unique, fonctionnant en réseau et constituant un passage obligé pour toutes les directions générales, aurait pour rôle d'améliorer la réglementation.
- La mesure la plus spectaculaire consiste en l'adoption d'un plan de codification du droit en vigueur, laquelle devrait aboutir à une réduction de 40% des règlements en vigueur, tant en nombre de textes qu'en nombre de pages!

4.2 Les principes régissant l'amélioration de la réglementation

Le rapport Mandelkern (ch. I/3) met ensuite brièvement en évidence les sept principes qui doivent présider au processus d'amélioration de la qualité de la réglementation:

- la nécessité: avant de concrétiser de nouvelles intentions politiques, les administrations doivent s'interroger sur les avantages et les inconvénients d'un nouvel acte étatique, ainsi que sur les instruments à utiliser

- (non seulement la législation, mais également l'information, les aides financières, les contrats entre l'Etat et les partenaires sociaux et privés);
- la proportionnalité: il doit exister un rapport raisonnable entre les avantages liés à l'adoption d'une réglementation et les contraintes qui en résultent;
 - la subsidiarité: les décisions doivent être prises à un niveau aussi proche que possible du citoyen, ce qui amène à examiner dans chaque cas si les buts recherchés ne peuvent pas être atteints par le droit des Etats membres plutôt que par celui de l'UE;
 - la transparence: les parties intéressées ou concernées par la législation communautaire doivent pouvoir s'exprimer dans le processus législatif déjà au stade du projet;
 - l'imputabilité: les citoyens doivent facilement comprendre l'applicabilité de la loi;
 - l'accessibilité: un accès facile et ouvert à la loi est une condition incontournable de sa bonne application;
 - la simplicité: elle améliore la compréhension de la loi et la défense de ses propres droits par le citoyen; la loi ne devrait être détaillée que dans la mesure du strict nécessaire.

4.3 La définition des instruments d'action

Les instruments d'action sont regroupés en sept domaines-clés (évaluation; options pour l'exécution des intentions politiques; évaluation de l'impact des mesures législatives; consultation; simplification; accessibilité des normes; efficacité des structures et introduction d'une culture législative). Ils sont étudiés à deux niveaux, tout d'abord dans une perspective abstraite, valable à tous les niveaux de gouvernement ou d'administration – européen, national, régional et local – (ch. II) et ensuite dans la perspective concrète des particularités de l'UE (ch. III). Dans la présente contribution, on ne se préoccupera pas de ce dernier chapitre en prise avec les institutions européennes. On se contentera de résumer l'approche générale.

L'évaluation occupe une place importante dans le rapport. De façon classique, on y distingue l'évaluation prospective de l'évaluation rétrospective. La première incombe aux employés des collectivités publiques (phases de choix des options possibles, d'évaluation d'impact et de consultation) et, pour ce qui concerne la surveillance de l'ensemble du processus, à une structure indépendante de l'administration. La deuxième offre des informations pertinentes sur des normes déjà en vigueur. Elle n'est que sommairement traitée en raison des diversités entre les structures et entre les institutions

nationales. L'utilisation d'une liste de contrôle, sur le modèle de celle réalisée par l'OCDE, est néanmoins recommandée (voir annexe A du rapport).

Les instruments d'action de l'Etat (inactivité; incitation; autorégulation; contrat; mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité), envisagés comme une alternative à la réglementation, restent ceux traditionnellement pris en considération en droit public. Deux instruments retiennent toutefois l'attention. La reconnaissance réciproque des réglementations nationales, particulièrement recommandée pour ce qui concerne les formations professionnelles, constitue en effet un instrument original de l'UE, qui s'apparente à la technique du renvoi. Quant à la méthode de coordination ouverte, elle consiste à définir des objectifs communs, à passer ensuite en revue les pratiques en la matière des Etats membres, de façon à sélectionner la meilleure et à en tirer les leçons; elle constitue avant tout un processus d'apprentissage (Vandenbroucke 2001, 1 ss).

Le recours à des clauses de caducité ou de révision n'est recommandé que dans des cas exceptionnels, dans lesquels la sécurité du droit ne peut ou ne doit pas être garantie (situations de crises nécessitant une intervention urgente, besoin urgent de prévention, normes techniques soumises à une évolution rapide et projets pilotes).

L'évaluation de l'impact des mesures législatives (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) est longuement détaillée. Après avoir décrit le processus d'évaluation prospective, le rapport en met en évidence les obstacles les plus fréquents: les difficultés pratiques (l'absence de formation et d'information des fonctionnaires concernés, le manque de personnel qualifié, ainsi que de données pertinentes), les résistances culturelles (provenant en particulier des employés de l'Etat qui pensent savoir mieux que quiconque où se trouve le bien de l'Etat), ainsi que la pression politique (qui exige parfois de faire «tout, tout de suite» et sans attendre le résultat d'évaluations jugées peu convaincantes).

La consultation est considérée comme un instrument au service d'une meilleure réglementation. Non seulement elle améliore l'acceptabilité de la réglementation, mais encore elle permet d'identifier très tôt les conséquences non souhaitées qui en découlent. Elle peut donc conduire à une grande retenue, mais également à une amélioration qualitative de la législation. Du point de vue du cercle des intéressés, la commission préconise une consultation large, pour éviter le renforcement du *lobbying*. La consultation via l'Internet est présentée comme un bon moyen de toucher un public aussi large que possible. Sur ce point, le rapport fait état d'une expérience menée par le Danemark, qui vise à constituer, s'agissant de projets de réglementa-

tion dont les conséquences économiques sont importantes, un groupe-test (*Test-Panel*), formé de délégués des entreprises les plus représentatives de la branche concernée.

La simplification est focalisée sur l'amélioration de la législation existante. Le rapport insiste sur la nécessité de mettre en place un programme systématique, durable, assorti de buts clairs, impliquant les entreprises et les autres destinataires, fixant des priorités et doté de ressources suffisantes. Il préconise des mesures de codification, de consolidation et d'abrogation. On développera plus bas ces notions, dans la partie consacrée aux mesures rétroactives [ci-dessous, 5].

L'amélioration de l'accessibilité de la réglementation européenne est souhaitée. Depuis une vingtaine d'années a en effet émergé une prise de conscience de la nécessité d'améliorer la compréhensibilité de la langue juridique. L'UE a recours à cet effet à l'appui de juristes-linguistes qui travaillent à l'harmonisation et à l'élaboration des concepts utilisés dans les différentes réglementations. Pour améliorer l'accès de tous les citoyens, même les plus modestes, à la réglementation européenne, le rapport préconise la création de guichets virtuels, gratuits dans la mesure du possible. Ce moyen contribue à la vulgarisation du droit à travers les questions les plus fréquemment posées (*FAQ*) et par la possibilité d'enrichir l'information grâce aux liens hypertextes.

Le rapport se termine sur la pierre angulaire que représentent les structures nécessaires à une nouvelle culture législative. L'expérience enseigne que ces structures doivent bénéficier de la garantie d'une grande retenue du politique, ainsi que du soutien des plus hauts responsables politiques, s'étendre à l'ensemble de l'administration (concept horizontal) et s'appuyer sur un concept stratégique. Les tâches de ces structures vont de l'élaboration d'une stratégie générale, au conseil, à la formation et à la surveillance de l'application correcte des instruments mis en place. Leur accomplissement requiert le développement de méthodes et d'outils, leur introduction dans l'administration, leur surveillance (*monitoring*) et leur coordination horizontale et verticale. Si une grande part de ce travail peut être assumée de façon décentralisée par les fonctionnaires en place, le management général et les questions spécialisées de législation doivent être confiées à des structures spécialisées, ce qui garantit leur indépendance, en ce sens qu'elles se garderont de toute influence matérielle. Du point de vue de l'organisation, diverses options sont proposées, à moduler en fonction de la structure des Etats. L'accent est finalement fortement mis sur le changement de mentalité

que requiert l'amélioration de la législation, but qui ne peut être atteint que par des mesures de formation.

5 Une originalité du processus européen pour une meilleure législation: les mesures rétroactives de simplification

Une des originalités du processus lancé par les différentes institutions de l'UE réside dans le fait qu'il n'est pas seulement orienté vers l'avenir, mais principalement vers une perspective de simplification et de réduction du *corpus* législatif communautaire existant.¹⁶

Plusieurs méthodes sont envisagées à cet effet.¹⁷

1. Le *désengorgement* se concrétise par le retrait des propositions pendantes qui ne revêtent plus de caractère d'actualité.¹⁸
2. La *consolidation* (*Konsolidierung*) consiste à regrouper dans un texte unique non contraignant, dans le seul but d'information, les dispositions en vigueur d'une réglementation donnée, qui sont éparses dans le premier acte juridique en la matière et dans les actes modificateurs qui lui ont succédé. L'acte consolidé n'a pas en soi de valeur juridique. Un bon complément à la consolidation réside dans l'ordonnancement des textes selon un plan systématique. La mise à jour sur des feuillets mobiles permet alors de prendre conscience des excès de réglementation dans certains domaines et donc de la nécessité d'une codification.¹⁹
3. La *codification* (*Kodifizierung*) consiste en «l'adoption d'un acte juridique nouveau qui intègre, dans un texte unique, sans en changer la substance, un acte de base précédent et ses modifications successives, le nouvel acte juridique remplaçant et abrogeant l'acte précédent». On confère ainsi une valeur juridique au nouvel acte qui intègre toutes les modifications. La codification est prévue par l'accord interinstitutionnel instituant une méthode de travail accélérée en vue de la codification officielle des textes législatifs conclu le 20 décembre 1994. Elle devrait être soumise à une procédure parlementaire accélérée (*fast track*).²⁰
4. La *refonte* (*Neufassung* ou *recasting*) combine la codification et les modifications matérielles. Elle permet d'adopter un acte juridique unique qui, à la fois, apporte les modifications substantielles souhaitées, procède à la codification de celles-ci avec les dispositions de l'acte précédent qui restent inchangées et abroge ce dernier. L'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques permet de mieux appliquer cette méthode, qui s'avère particulièrement adaptée aux actes juridiques faisant l'objet de modifications fréquentes.

5. La *simplification* (*Vereinfachung*) est un exercice qui vise, après expérience, à rendre la substance de la réglementation plus simple et plus appropriée aux besoins des utilisateurs. La méthode SLIM en est un bon exemple.²¹
6. L'*abrogation* (*Aufhebung*) d'une règle de droit concerne par exemple les règles qui ne visent plus un objectif sensé, qui ne sont plus en harmonie ni avec l'ordre juridique européen, ni avec les buts fondamentaux de la réglementation générale d'un domaine, ni avec les principes de la réforme institutionnelle de l'EU, celles qui engendrent, dans une perspective coûts-bénéfices, des dépenses excessives, ou celles qui assujettissent un domaine particulier à des exigences excessives.²²

Vu l'ampleur de la tâche, on peut légitimement s'interroger sur les chances de succès du processus de simplification pourtant voulu par toutes les institutions de l'UE et par les milieux économiques, en particulier par les petites et moyennes entreprises (PME).²³ Cette volonté trouve heureusement, dans le processus d'élargissement en cours, un levier inestimable. Il s'agit du coût économique que représenterait, d'une part, la traduction de tout l'acquis communautaire et, d'autre part, sa transposition (intégration) dans les droits nationaux des dix futurs partenaires. L'avenir nous dira si ce levier aura été suffisant. Il faut en effet mettre dans l'autre plateau de la balance le coût de la simplification de l'acquis communautaire et l'ampleur de cette tâche qui paraît pratiquement surhumaine.²⁴

Notes

- Je remercie mes collègues de l'Office fédéral de la justice, M. Werner Bussmann (dr. en sc. éco. RSPM) et M. Stephan Breitenmoser (prof. et dr en droit INTER) de leur relecture attentive de cet article ainsi que de leurs remarques pertinentes.
- 1 Communication du 5 décembre 2001 de la Commission des communautés européennes «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» (COM[2001] 726), p. 5.
 - 2 Ibidem, note infrapaginale n° 1.
 - 3 Le titre du rapport est une traduction libre de l'auteur. Ce texte n'est en effet disponible sur Internet qu'en allemand (*Der Mandelkern-Bericht, Auf dem Weg zu besseren Gesetzen*), à l'adresse http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_gesetze.pdf; en anglais, (*Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report*), aux adresses <http://www.betterregulation.ie/viewitem.asp?id=1145&lang=ENG> ou <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/europe/eurodocs/Mandfinal-report.pdf> et en espagnol, (*Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, Informe Final*), à l'adresse: <http://www.igsap.map.es/cia/orgpub/mandelkern.htm>. Les pages pertinentes mentionnées dans cet article renvoient à la version allemande.
 - 4 Le rapport compte 95 pages dans sa version allemande.
 - 5 La Communauté du charbon et de l'acier (CECA) est dissoute depuis juillet 2002.
 - 6 La Convention européenne envisage de qualifier dorénavant les actes normatifs de l'UE de «lois» (correspondant aux règlements actuels) et de «lois-cadres» (correspondant aux directives); voir par exemple l'art. 25 de l'avant-projet de Traité constitutionnel (CONV 369/02), du 28 octobre 2002, disponible à l'adresse <http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.f2.PDF>, la note de synthèse de la réunion du 17 octobre 2002 du groupe de travail IX «Simplification», CONV 363/02, à l'adresse <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00363f2.pdf>, ainsi que son rapport final du 29 novembre 2002, à l'adresse <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00424f2.pdf>
 - 7 Il en existe entre quinze et trente: les experts ne sont pas d'accord entre eux!
 - 8 La procédure de codécision a été introduite par le Traité de Maastricht, avec effet au 1er novembre 1993, et élargie par le Traité d'Amsterdam.
 - 9 *Hochrangige Beratergruppe*, rapport Mandelkern p. 17. En anglais, *High Level Group*.
 - 10 Les lignes qui suivent ne prétendent pas faire un inventaire exhaustif des communications diverses faites sur le thème «meilleure réglementation», tant celles-ci sont nombreuses.
 - 11 http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group5/index_fr.htm.
 - 12 Rapport du 28 novembre 2001 de la Commission des affaires constitutionnelles sur le Livre blanc de la Commission «gouvernance européenne», ch. 30.
 - 13 Communication du 5 décembre 2001 de la Commission des communautés européennes (COM[2001] 726).
 - 14 Communiqué de l'Agence France Presse du 12 octobre 2002, disponible sur le site du journal Le Monde.
 - 15 Rapport final du 29 novembre 2002, p. 23, mentionné sous note infrapaginale n°6.
 - 16 La mise en œuvre de mesures de simplification rétroactives, y compris l'abrogation, s'avère exceptionnelle. En Suisse, le canton des Grisons a tenté cet exercice par l'adoption d'un concept consistant à hiérarchiser et à flexibiliser l'adoption et l'application des règles de droit. Ce concept, *Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Grobkonzept des 17. 12. 1996 und Detailkonzept des 20. 5. 1997*, a permis à tous les départements de l'administration cantonale de vérifier la pertinence du maintien des lois en vigueur et si nécessaire d'en proposer la révision (Frizzoni, 2000).
 - 17 La plupart de ces méthodes sont définies dans un glossaire figurant en p. 92ss de la version allemande du rapport Mandelkern. Il est intéressant de remarquer que la Convention européenne envisage la codification des traités de l'UE; voir par exemple la note de réflexion du Secrétariat au Praesidium du 10 septembre 2002, sur la simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00250f2.pdf>, CONV 250/02, en particulier p. 7.
 - 18 Cette proposition est le fait de la Commission européenne (COM[2001] 278).
 - 19 Rapport Mandelkern, p. 53.
 - 20 Rapport Mandelkern, p. 54.
 - 21 Pour plus de détails, voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 février 2000 «Réexamen SLIM: Simplifier la législation relative au marché intérieur» (COM[2000] 104), qui renvoie à des communications antérieures, ainsi que «Slim: une nouvelle méthode pour simplifier la législation dans le Marché unique», à l'adresse http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/slim/slim.htm.

- 22 Rapport Mandelkern, p. 47.
- 23 Comme le relève le Groupe de travail IX «Simplification» de la Convention, «il n'y a rien de plus compliqué que la simplification» (rapport final CONV 424/02 du 29 novembre 2002).
- 24 La France a entrepris la codification de sa législation. En plus de 50 ans, elle n'a codifié que la moitié de ses lois (rapport Mandelkern, p. 54).

Bibliographie

- Frizzoni, Walter, 2000, Das Projekt Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) im Kanton Graubünden, *Gesetzgebung und Evaluation*, LeGes 2000/1, S. 65–73.
- Hayder, Roberto, 2002, Das Weissbuch «Europäisches Regieren» der EU-Kommission, Die Union dem Bürger näher bringen, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 49–58.
- Vandenbroucke, Franck, 2001, La coordination ouverte et le vieillissement: quelle valeur ajoutée pour l'Europe sociale?, disponible à l'adresse: <http://www.vandenbroucke.fgov.be/Zframe14.htm>.
- Zbinden, Martin, 2002, Les institutions et les procédures de prise de décision de l'Union européenne après Amsterdam, Berne.

Zusammenfassung

Kurz vor der Erweiterung um 15 neue Mitgliedstaaten steht die Europäische Union (EU) vor der Frage, wie die eigene Normenflut eingedämmt werden könnte. Die EU-Institutionen haben sich denn auch in zahlreichen Interinstitutionellen Vereinbarungen, Resolutionen, Berichten, Weissbüchern und weiteren Dokumenten vehement für die Verbesserung und Vereinfachung der Gemeinschaftsgesetzgebung eingesetzt. Aus diesen unterschiedlichen Stellungnahmen ragt der im November 2001 vorgelegte «Mandelkern-Bericht» heraus und zieht in besonderem Mass die Aufmerksamkeit auf sich. Der Bericht wurde von einer vom Europäischen Rat eingesetzten Expertengruppe verfasst und weist drei Hauptelemente auf: 1. einen Aktionsplan; 2. Grundsätze zur Verbesserung der EU-Gesetzgebung; 3. die Festlegung von Handlungsinstrumenten. Dieses gemeinsame Bemühen um eine Verbesserung der EU-Gesetzgebung hat einen grossen Vorzug: Es beschränkt sich nicht darauf, klassische Verfahren wie den Einsatz von Befristungsklauseln, die Gesetzesfolgenabschätzung oder die Konsultation breiter Kreise vorzuschlagen. Im Hinblick auf die Reduktion der Zahl von Rechtsakten prüft der Bericht eine ganze Reihe weiterer Methoden: Konsolidierung, Kodifizierung, Neufassung, Vereinfachung, Aufhebung sowie die Rücknahme von Rechtsetzungsvorschlägen der EU-Kommission, wenn sie nicht mehr aktuell sind. Erst die Zukunft wird zeigen, ob das ehrgeizige Ziel einer Reduktion des Normenumfangs – von 25 bis 40 Prozent je nach Projekt – erreicht werden kann.