



HAL
open science

L'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" et le processus législatif. Analyse comparée droit de l'Union européenne - droit interne.

Basile Ridard

► To cite this version:

Basile Ridard. L'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" et le processus législatif. Analyse comparée droit de l'Union européenne - droit interne.. Politeia [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2017. hal-03137338

HAL Id: hal-03137338

<https://hal.science/hal-03137338v1>

Submitted on 10 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL
« MIEUX LEGIFERER »
ET LE PROCESSUS LEGISLATIF.
ANALYSE COMPAREE
DROIT DE L'UNION EUROPEENNE - DROIT INTERNE

Par Basile RIDARD¹

*Enseignant contractuel
Université de Picardie Jules Verne*

*Senior Research Fellow European Affairs
Egmont – Institut royal des relations internationales*

SOMMAIRE

- I.** – L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL : UN TEXTE REVELATEUR DES SPECIFICITES DU PROCESSUS LEGISLATIF EUROPEEN
- A.** – *Un acte de portée juridique variable et sans équivalent au plan national*
 - B.** – *Un contexte de faible rationalisation des rapports entre les institutions européennes*
- II.** – LE CONTENU DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DE 2016 : DES OBJECTIFS PROCHES DU DROIT INTERNE DES ÉTATS MEMBRES
- A.** – *La systématisation du recours aux études d'impact*
 - B.** – *L'intensification du mouvement de simplification législative*

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

¹ L'auteur tient à adresser ses plus vifs remerciements à M. Detlev CLEMENS pour ses précieux conseils et pour l'avoir accueilli au sein de l'Unité « Parlement européen, Groupe des Relations Interinstitutionnelles » lors de son stage *Bluebook* au Secrétariat général de la Commission européenne.

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* »².

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. À 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* »³. À cet égard, il convient de remarquer que les accords interinstitutionnels ont majoritairement été conclus pour préciser les compétences des institutions au cours de la procédure budgétaire⁴. 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 procédure⁵. Par ailleurs, plusieurs accords concernent le processus législatif au sens large et visent à développer davantage les contacts entre les trois institutions. A titre d'exemple, la déclaration interinstitutionnelle du 25 octobre 1993 relative à la démocratie, la transparence et la subsidiarité a 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* »⁶, ils sont désormais

² G. MARTI, « Les accords interinstitutionnels, source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », *Politeia*, n° 8, 2005, p. 216.

³ *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 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).

⁴ 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, la législation déterminant le cadre financier pluriannuel est toujours accompagnée par un accord interinstitutionnel. C. LESCOT, *Organisations européennes*, Bruxelles, Larcier, 18^e éd., 2016, p. 117.

⁵ 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.

⁶ G. MARTI, *Le pouvoir constituant européen*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 416.

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. Ce dernier 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, les rapports entre organes sont davantage marqués par les mécanismes du parlementarisme rationalisé. Tel est notamment le cas en Allemagne et en France, qui seront les deux États membres de l'Union européenne considérés dans le cadre de la présente étude comparée.

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 des 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 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 » de 2016 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 Commission⁷. La réforme du règlement intérieur du Parlement européen du 13 décembre 2016 a d'ailleurs intégré les évolutions apportées par ce nouvel accord interinstitutionnel, en prévoyant notamment la possibilité pour une commission parlementaire d'accélérer le processus législatif lorsqu'un projet a été qualifié de prioritaire par les trois institutions⁸. L'impact de l'accord interinstitutionnel de 2016 sur le processus d'élaboration des actes législatifs est donc 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 d'améliorer substantiellement la qualité de la réglementation par différents moyens, dont certains se retrouvent pour partie au plan national (II).

⁷ Cf. la typologie réalisée par le Professeur GAUTRON, in « Les accords interinstitutionnels en droit communautaire », *op. cit.*, p. 196-203. Pour plus de détails concernant les origines du « Mieux légiférer » et la distinction de cette notion de celle de « Better regulation », cf. F. SNYDER, « Better regulation. Variations on a theme », in N. RUBIO (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, Aix-en-Provence, Confluence des droits, 2017, p. 25 et s.

⁸ Article 47a du règlement intérieur du Parlement européen. Le même jour, les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se sont entendus pour la première fois sur les propositions à traiter de manière prioritaire au cours de l'année 2017. *Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017*, 13 décembre 2016.

I. – L’ACCORD INTERINSTITUTIONNEL : UN TEXTE REVELATEUR DES SPECIFICITES DU PROCESSUS LEGISLATIF EUROPEEN

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* »⁹, constitue un élément majeur de l’encadrement juridique du processus décisionnel européen. La mise en œuvre 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* »¹⁰ telles que les accords interinstitutionnels. Toutefois, à l’origine, ces accords n’ont pas bénéficié d’une reconnaissance 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 peuvent 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* »¹¹, les accords interinstitutionnels consistent justement à les formaliser dans un texte élaboré conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission¹². 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 pouvoirs¹³, 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

⁹ G. MARTI, « Les accords interinstitutionnels, source du droit constitutionnel de l’Union européenne ? », *op. cit.*, p. 221.

¹⁰ J. GERKRATH, *L’émergence d’un droit constitutionnel pour l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 1997, p. 317.

¹¹ A.-M. TOURNEPICHE, *op. cit.*, p. 15.

¹² Les accords interinstitutionnels ne sont pas toujours conclus entre les trois institutions et peuvent parfois n’être qu’un accord bilatéral, comme par exemple l’accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne du 20 Octobre 2010.

¹³ P. Avril et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e éd., 2009, p. 75.

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 coopération¹⁴.

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 clarifier 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 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* »¹⁵. Malgré tout, la faible formalisation du processus d'adoption des accords interinstitutionnels a une nouvelle fois été critiquée en 2016 en raison de son manque de transparence¹⁶.

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* », mais certaines de ses dispositions revêtent souvent une portée juridique obligatoire. Dans ce cas, il constitue un acte produisant des effets de droit, au sens reconnu par la Cour de justice dans l'arrêt *AETER* de 1971¹⁷. 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 juridiquement¹⁸. Cette approche jurisprudentielle 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,*

¹⁴ 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 que ses modalités de mise en œuvre doivent être précisées par un accord interinstitutionnel

¹⁵ A.-M. TOURNEPICHE, « La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels », *RTDE*, 2002, p. 210.

¹⁶ F. LAFARGE *et al.*, « Chronique de l'administration européenne », *RFAP*, n° 157, 2016, p. 287.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant ».

Dès lors qu'un accord interinstitutionnel est reconnu comme obligatoire, le non-respect de l'une de ses dispositions par un autre 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 Commission¹⁹.

Qu'elles soient de nature facultative ou obligatoire, 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 précise au plan européen qu'au plan national, 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* »²⁰. De manière analogue, les rapports entre les institutions européennes diffèrent sensiblement de ceux qu'entretiennent, au sein des États membres, les organes impliqués dans l'élaboration de la loi.

À 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 jours²¹. 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*

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

²⁰ 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.

²¹ 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, p. 295-296.

l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi », qui est considéré comme adopté après un délai de vingt-quatre heures, sauf si une motion de censure est votée dans l'intervalle²².

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* »²³, 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 commissaires²⁴. À 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* »²⁵.

De manière globale, il apparaît donc que les relations entre les institutions européennes 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 adopte à égalité avec le Conseil tous les projets d'actes législatifs examinés dans le cadre de la procédure législative ordinaire²⁶. 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 processus législatif²⁷. Eu égard à cette relation

²² 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.

²³ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e éd., 2015, p. 733. Cf. aussi P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p. 1507-1515.

²⁴ 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* ». Si en pratique, aucune motion de censure n'a jamais été adoptée, le résultat d'un vote a toutefois contribué politiquement à la démission de la Commission Santer, le 15 mars 1999.

²⁵ N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, p. 590.

²⁶ J.-L. SAURON, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Paris, Gualino, 2008, p. 46.

²⁷ 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*

désormais égalitaire entre le Parlement et le Conseil, les deux institutions ont de plus en plus tendance à trouver un terrain d'entente dès la lecture initiale. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, des accords sont en effet obtenus dès la première lecture dans plus de 80 % des cas depuis 2008, contre à peine plus d'un tiers des cas en 2003²⁸. Le système de navette législative entre le Parlement et le Conseil, conçu pour réduire les points de divergence sur le texte au cours de lectures successives, 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 législatif²⁹.

La moindre rationalisation des rapports entre les institutions européennes est en partie compensée par des actes conclus entre elles, tels 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 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 ce titre, la traduction concrète du principe de coopération loyale³⁰, consacré par l'article 13 § 2 du traité sur l'Union européenne³¹, 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-mêmes³².

La régulation de la collaboration entre les institutions européennes s'incarne aussi dans le principe d'équilibre institutionnel qui, selon la Cour de justice, « implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres »³³. À cet égard, il est ainsi « de coutume de dire que le système institutionnel ne comporte pas de séparation des pouvoirs au sens classique, mais un

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. »

²⁸ 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.

²⁹ J. MONAR, « Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht », *Common Market Law Review*, 1994, p. 695.

³⁰ L. GUILLOUD-COLLIAT, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 182.

³¹ 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. »

³² CJCE, 27 septembre 1986, *Grèce c/ Conseil*, aff. 204/86, *Rec.* p. 5323.

³³ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c/ Conseil*, aff. 70/88, *Rec.* p. 2041.

“*équilibre des pouvoirs*”³⁴. Il n’en reste pas moins qu’en pratique, la conclusion d’accords interinstitutionnels permet surtout au Parlement d’étendre son pouvoir³⁵, au point que le Conseil et la Commission peuvent tenter de relativiser leur portée³⁶. 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 traités³⁷, dans un contexte global de faible rationalisation des relations entre les institutions européennes.

S’il envisage bien une conception singulière des relations interinstitutionnelles au cours de la procédure législative européenne, l’accord « Mieux légiférer » de 2016 présente néanmoins, 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, à travers une programmation pluriannuelle déterminée lors de la nomination d’une nouvelle Commission et d’une programmation annuelle favorisant des échanges de vues fréquents³⁸. 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 législatif au cours de l’année suivante³⁹. Cet encadrement temporel du calendrier politique européen constitue une avancée singulière offrant une

³⁴ N. CLINCHAMPS, *op. cit.*, p. 531. Cf. en particulier CJCE, 13 juin 1958, *Méroni c/ Haute autorité*, aff. 9/56, *Rec.* p. 9.

³⁵ La stratégie des « petits pas » développée par le Parlement européen, en matière budgétaire notamment, lui a permis d’accroître l’étendue de ses fonctions en tant que colégislateur. J.-P. JACQUE, « Chronique de l’activité du Parlement européen », *RTDE*, 1982, p. 667.

³⁶ 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, *op. cit.*, p. 204.

³⁷ 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.

³⁸ 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* ».

³⁹ *Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2017*, 13 décembre 2016. La déclaration est accompagnée d’un document de travail permettant de suivre l’avancée des textes concernés. *Working document to facilitate the monitoring and tracking of the follow-up to the Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2017*.

plus grande rationalisation des rapports interinstitutionnels, mais qui ne se trouvent pas envisagés de la sorte au sein des États membres⁴⁰.

Plusieurs mesures de l'accord interinstitutionnel de 2016 reflètent toutefois certaines évolutions relatives à l'amélioration de la législation et envisagées désormais aussi à l'échelle nationale⁴¹. Tel est le cas en particulier des mesures visant à recourir de manière accrue aux études d'impact (A), qui sont mises en œuvre de manière contrastée dans le cadre des systèmes allemand et français. De même, en réaction au phénomène d'« *inflation normative* »⁴², les États membres comme les institutions européennes ont décidé de redoubler d'efforts en vue de simplifier la législation (B).

A. – La systématisation du recours aux 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* »⁴³. À 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 en 2003 à effectuer des études d'impact uniquement pour les projets législatifs « majeurs », elle est désormais tenue par le nouvel accord de réaliser de telles analyses pour toutes les initiatives législatives et non législatives, dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir une forte incidence économique, environnementale et sociale. En outre, l'accord interinstitutionnel de 2016 permet une « *densification des études d'impact* », en prévoyant à la fois un « *élargissement des critères d'appréciation qu'elles mobilisent et [une] accentuation des contraintes de justification avant la proposition législative* »⁴⁴. De même, le Parlement européen 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*

⁴⁰ 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.

⁴¹ A cet égard, l'accord « *Mieux légiférer* » constitue une « *boîte à outils* » particulièrement bien fournie. H. ALEMANN, « *Dans quelle mesure le "Mieux légiférer" est-il meilleur ?* », *RDUE*, n° 149, 2015, p. 514. Cf. aussi M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « *La conception du Mieux légiférer en droit constitutionnel* », in N. RUBIO (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, Aix-en-Provence, Confluence des droits, 2017, pp. 63-80.

⁴² J.-P. DUPRAT, « *Sécurité juridique et qualité des actes normatifs* », *Politeia*, n° 24, 2013, p. 389.

⁴³ H. OBERDORFF, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁴ S. DE LA ROSA, « *Le "Mieux légiférer" et la limitation du recours aux actes législatifs en droit de l'Union* », in N. RUBIO (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, Aix-en-Provence, Confluence des droits, 2017, p. 100.

pas réussi, pendant plusieurs années, à mettre en œuvre leurs propres études d'impact, malgré leur engagement »⁴⁵.

Lancé à partir de la conclusion de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003, le dispositif d'étude d'impact de la Commission européenne a pu avoir un certain effet d'entraînement sur les États membres. Ces derniers 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 (*Normenkontrollrat*) a été instauré en 2006, à l'instar du Comité d'analyse d'impact, rattaché au Secrétariat général de la Commission européenne et chargé de contrôler la qualité des études d'impact élaborées par les services de la Commission⁴⁶. Le Conseil allemand de contrôle des normes jouit d'une forte indépendance pour examiner les études d'impact des projets de loi, dans la mesure où il est totalement extérieur au Gouvernement fédéral. Sa fonction consiste à évaluer la qualité des études d'impact réalisées en amont par les services des ministères fédéraux porteurs de projets législatifs ou réglementaires⁴⁷. Toutefois, si le Conseil de contrôle des normes rend un avis négatif sur l'étude d'impact, le ministère concerné peut choisir de passer outre cet avis, tout en devant assumer politiquement les conséquences d'une telle décision⁴⁸.

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 2009⁴⁹, le Gouvernement est désormais tenu de réaliser une étude d'impact des projets de loi. Cette constitutionnalisation de l'obligation d'étude d'impact pour les projets législatifs est singulière. En effet, au sein des autres systèmes européens, 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 »⁵⁰. En revanche, force est de constater qu'en France, les études d'impact sont le fruit d'une procédure interne aux administrations en charge de l'élaboration des

⁴⁵ « 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 », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 81.

⁴⁶ 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, 2013, p. 60-61. En 2014, ce Comité d'analyse d'impact a été remplacé par le Comité d'examen de la réglementation, qui se compose également de membres extérieurs à la Commission et dont les compétences sont plus étendues.

⁴⁷ L. de la RAUDIERE et R. JUANICO, *Rapport d'information de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, 9 octobre 2014, p. 64-68.

⁴⁸ La Chancelière Angela MERKEL a toutefois indiqué que, sous son Gouvernement, les projets de loi recevant un avis négatif du Conseil de contrôle des normes ne pourraient être présentés au Parlement. *Ibid.*, p. 67.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, p. 41.

textes, tandis que dans certains systèmes européens, leur réalisation est souvent contrôlée par un organisme consultatif externe et indépendant⁵¹.

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 à l'échelon européen, 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 législatifs⁵². À 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 en octobre de la même année une communication appelant notamment 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* »⁵³.

Outre l'étude d'impact, l'amélioration de la qualité de la législation passe 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

La simplification du droit, qui se traduit généralement par la réduction du nombre et du volume des textes applicables⁵⁴, est un objectif désormais partagé par les États membres et les institutions européennes. Celles-ci ont été les premières à prendre des mesures de simplification législative, en particulier à travers l'accord

⁵¹ L. de la RAUDIERE et R. JUANICO, *Rapport d'information de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, 9 octobre 2014, p. 3 et s.

⁵² 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.

⁵³ Communication de la Commission, *Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*, 8 octobre 2010, COM (2010) 543 final.

⁵⁴ La simplification législative peut également consister à mettre l'accent sur l'intelligibilité et l'accessibilité du droit pour les destinataires de la norme. F. RUEDA, « Une autre réforme de l'activité législative : une approche comparative de la simplification du droit », in *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 633. L'expression même de « simplification du droit » est toutefois critiquée pour son caractère imprécis. Selon le professeur MOLFESSIS, « *la démarche de simplification du droit a tout d'une grossière mascarade [et] est devenue l'étendard d'une action publique qui cherche à labelliser une réglementation frénétique* ». N. MOLFESSIS, « Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même », in Conseil d'État, *Rapport public annuel*, Paris, 2006, p. 396.

interinstitutionnel de 2003⁵⁵ par lequel elles se sont engagées à simplifier et à réduire le volume de la législation existante⁵⁶.

L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016 présente des changements importants par rapport au texte de 2003 et tient compte des nombreuses évolutions intervenues dans l'intervalle. Le Parlement européen et le Conseil s'inscrivent depuis 2012 dans la logique du « Programme pour une réglementation affûtée et performante » (REFIT), initié par la Commission 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* »⁵⁷. 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 la contrainte réglementaire pesant sur les entreprises⁵⁸.

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 de 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. 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 regrouper « *plusieurs actes de droit dérivé dans un seul* », tandis que la refonte envisage « *une modification substantielle de l'acte initial* »⁵⁹.

⁵⁵ L'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques avait déjà défini précisément l'un des principaux instruments de la simplification de la législation, sans néanmoins mentionner directement cet objectif.

⁵⁶ Pour ce faire, il est envisagé d'abroger les actes qui ne sont plus appliqués et de codifier les autres actes, ainsi que d'« *améliorer et adapter la législation en modifiant ou en remplaçant les actes et les dispositions trop lourds et trop complexes aux fins de leur application* ». Point 35 de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003.

⁵⁷ A. RENDA, « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 88.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ S. DE LA ROSA, « L'Union européenne en quête d'une meilleure législation. A propos du programme "Mieux légiférer" », *op. cit.*, p. 63. Cette opération peut toutefois s'avérer politiquement complexe, dans la mesure où tout acte de codification doit être adopté dans le cadre de la procédure législative ordinaire. En effet, une fois que la Commission a présenté une proposition de codification, le Parlement européen et le Conseil peuvent tout à fait exprimer le souhait d'en changer le contenu ou, pour une proposition de refonte, de modifier des dispositions que la Commission n'avait pourtant pas prévu de changer initialement.

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 « choc de simplification » n'a été annoncé par le président de la République que le 14 mai 2013. Le premier train de réformes a conduit à l'adoption de 124 mesures de simplification pour les entreprises et 56 mesures de simplification pour les particuliers, dès le mois de juillet 2013. Par la suite, plusieurs projets de loi sur le sujet ont rapidement été adoptés, habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances en vue de « simplifier les relations entre l'administration et les citoyens » ou encore de « simplifier et sécuriser la vie des entreprises »⁶⁰. 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 entreprises⁶¹, qui a été chargé par le Gouvernement de proposer des orientations stratégiques concernant la politique de simplification à l'égard des entreprises. Certaines de ses propositions ont notamment été reprises le 3 février 2016, à l'occasion de la présentation par le Premier ministre de 170 nouvelles mesures de simplification en matière de développement économique et d'emploi⁶².

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 est chargé de contrôler et, le cas échéant, de rejeter les projets gouvernementaux dont la qualité est jugée insuffisante, en particulier au regard des « coûts administratifs » et des « coûts de mise en conformité » engendrés⁶³. 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 »⁶⁴. À partir de 2014, le Gouvernement allemand s'est inspiré du récent « choc de simplification » déclenché en France et, sur cette base, a été amené à prendre de nouvelles mesures de simplification⁶⁵.

Malgré l'importance des efforts déployés, l'« inflation législative » dénoncée dès les années soixante-dix⁶⁶ ne semble pas avoir cessé au sein des systèmes allemand et français, du moins pour l'instant. Si l'effet de ces mesures demeure encore peu

⁶⁰ Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JO*, 13 novembre 2013. Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, *JO*, 3 janvier 2014.

⁶¹ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises, *JO* du 10 janvier 2014, p. 280.

⁶² Pour un premier bilan du choc de simplification pour les entreprises, cf. B.-L. COMBRADÉ, « Bilan et perspectives du choc de simplification pour les entreprises », *Constitutions*, 2017, pp. 235-237.

⁶³ S. NAUNDORF, « La simplification en République fédérale d'Allemagne », *RFAP*, n° 157, 2016, p. 51.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁵ Une collaboration a aussi été menée entre les services de la Chancellerie fédérale et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique de manière à « transposer en Allemagne le dispositif de sondage régulier auprès des citoyens et des entreprises sur leurs expériences avec la législation et l'administration ». *Ibid.*, p. 53.

⁶⁶ R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Recueil Dalloz*, 1977, chr., p. 43.

visible au plan national, les conséquences du programme « Mieux légiférer » semblent en revanche bien perceptibles au niveau de l'Union européenne. Le nombre des textes adoptés par le Parlement et le Conseil tend à décroître : depuis 2009, le nombre total de directives, règlements et décisions a en effet diminué de plus d'un tiers. Ce résultat tient en partie à la mise en œuvre depuis près de quinze ans du programme « Mieux légiférer »⁶⁷, qui se traduit ainsi de façon concrète par un *moins légiférer* européen généralisé⁶⁸. Force est de constater que depuis 2003, ce programme a progressivement accru la pression politique sur la Commission, qui doit désormais prouver que l'adoption d'actes législatifs au niveau européen est nécessaire et présente une valeur ajoutée par rapport au niveau national. Cependant, une telle diminution s'explique également par l'exclusion technique de certains actes du domaine législatif depuis le traité de Lisbonne, à l'instar de ceux concernant la pêche. En outre, la volonté exprimée par le Président Juncker au début de son mandat d'être « *plus ambitieux pour les grands enjeux, et plus petits et plus modestes pour les petits dossiers* »⁶⁹, semble commencer à porter ses fruits.

*
* *

L'accord interinstitutionnel de 2016 promet donc 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. Il engage 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 en complémentarité avec l'étude d'impact *ex ante*, est désormais précisément organisée par l'accord interinstitutionnel.

À l'échelle nationale comme à l'échelle européenne, un long chemin reste toutefois à parcourir avant de pouvoir mettre un terme à l'inflation réglementaire « *régulièrement dénoncée par les entreprises et les particuliers* »⁷⁰. Bien que porteur d'avancées significatives en matière de qualité de la loi, l'accord interinstitutionnel ne constitue en réalité qu'un pis-aller pour les trois institutions. La conclusion de ce

⁶⁷ 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, p. 40-41.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ J.-C. JUNCKER, *La Commission Juncker : La bonne équipe pour le changement*, Conférence de presse, Bruxelles, 10 septembre 2014.

⁷⁰ OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation de 2015*, Paris, 2016, p. 182.

type d'accord vient pallier l'absence de dispositions plus précises des traités concernant l'amélioration de la coordination interinstitutionnelle. Ainsi, selon le député européen Alman METTEN, quand les parlementaires débattent à propos d'accords interinstitutionnels, ils abordent en fait « *des dispositions qu'ils auraient préféré voir apparaître directement dans les traités* »⁷¹.

En définitive, l'amélioration de la qualité de la législation au sein des systèmes allemand, français et européen demeure un objectif difficile à atteindre, nonobstant le fait que le recours accru aux études d'impact des projets de loi est susceptible à son tour d'engendrer « *une véritable lourdeur bureaucratique, elle-même génératrice de coûts financiers et humains* »⁷². 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.

⁷¹ 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.

⁷² « *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.