



AVIS

CCE 2013 - 1215

**Simplification administrative : analyse d'impact
préalable de la réglementation**



Avis
Simplification administrative:
analyse d'impact préalable de la réglementation

Bruxelles
23.10.2013

Avis

Simplification administrative: analyse d'impact préalable de la réglementation

Saisine

Lors de sa réunion du 27 mars 2013, le Bureau du Conseil a décidé de créer une nouvelle sous-commission intitulée « Simplification administrative » dans le but d'assurer le suivi de la mise en œuvre du Plan fédéral d'action de simplification administrative 2012-2015 ainsi que de discuter le projet de loi portant dispositions diverses concernant la simplification administrative, qui exécute partiellement le plan fédéral d'action.

Lors de la réunion du groupe de travail du comité d'orientation de l'Agence pour la simplification administrative (ASA) du 14 mai 2013, les représentants des employeurs et des travailleurs ont exprimé le souhait que soient également discutés au sein du Conseil central de l'économie le projet d'arrêté royal portant exécution du titre 2, chapitre II de la loi portant dispositions diverses concernant la simplification administrative et le projet de formulaire d'analyse d'impact. Le Bureau du Conseil a par conséquent décidé, le 22 mai 2013, d'intégrer dans les discussions ce projet d'arrêté royal et le projet de formulaire d'analyse d'impact.

La sous-commission « Simplification administrative » s'est réunie une première fois le 27 juin 2013. Lors de cette réunion, les membres ont annoncé leur intention de commencer les travaux de rédaction d'un projet d'avis d'initiative concernant ce projet de loi, ce projet d'arrêté royal et ce projet de formulaire d'analyse d'impact. Le Bureau du Conseil ayant marqué son accord par courriel, puis confirmé son approbation lors de sa réunion du 18 septembre 2013, la sous-commission « Simplification administrative » s'est réunie à nouveau le 20 septembre 2013 en vue de rédiger un projet d'avis.

L'avis a été soumis le 23 octobre 2013 à l'assemblée plénière, qui l'a approuvé à l'unanimité.

Introduction

Le projet de loi portant dispositions diverses concernant la simplification administrative vise à réaliser ou contribuer à un nombre de simplifications concrètes, tant pour les citoyens que pour les entrepreneurs. Le projet de loi exécute de ce fait en partie le Plan fédéral d'action de simplification administrative 2012-2015. L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit en effet une baisse de 30 % des charges administratives des entreprises d'ici la fin de la législature.

Le titre 2, chapitre II du projet de loi vise à introduire une analyse d'impact de la réglementation intégrée dans le processus de préparation du projet de réglementation, de manière à ce que tous les domaines pour lesquels une mesure de l'impact d'une décision du gouvernement est souhaitée soient intégrés dans une seule évaluation ex ante harmonisée. De la sorte, les analyses d'impact déjà existantes, comme le test Kafka et l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDD), ainsi que les analyses d'impact relatives à d'autres thèmes, sont intégrées harmonieusement.

Le législateur entend ainsi répondre aux remarques formulées par l'OCDE dans le document « Better Regulation in Europe, Belgium » de 2010, qui dénonce notamment, dans le domaine des analyses d'impact ex ante, la parcellisation des domaines analysés, ainsi que la difficulté d'un contrôle de qualité, le manque de vision intégrée à long terme et la nécessité d'un engagement politique pour combiner et renforcer les analyses ex ante et les examens ex post des réglementations et des politiques publiques.

Le législateur souhaite également organiser une supervision de la qualité des analyses d'impact réalisées. Il instituera à cet effet un comité d'analyse d'impact composé d'experts dans chacune des matières de l'analyse intégrée.

Le projet d'arrêté royal portant exécution du titre 2, chapitre II de la loi portant dispositions diverses concernant la simplification administrative vise à déterminer les critères de base sur lesquels le formulaire d'analyse se fonde, les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du comité d'analyse d'impact, ainsi que les conditions et les modalités de publicité de l'analyse d'impact.

Le législateur a également préparé un projet de formulaire d'analyse d'impact qui sera joint à l'annexe d'une circulaire. Ce formulaire permettra de vérifier l'impact des projets de réglementation sur 21 thèmes. Pour certains de ces thèmes (égalité entre les femmes et les hommes, PME, charges administratives et cohérence des politiques en faveur du développement), des questions plus approfondies sont posées. Le formulaire devra être complété par l'auteur du projet de réglementation à l'aide du manuel pour la réalisation de l'analyse d'impact de la réglementation.

AVIS

1 Considérations générales

Le Conseil se félicite du projet d'instauration d'une évaluation intégrée préalable des conséquences potentielles ou effets secondaires de projets de réglementation sur l'économie, l'environnement, les aspects sociaux et les administrations. Le Conseil soutient pleinement l'objectif qui consiste à intégrer et harmoniser les tests actuels, comme l'EIDD et le test Kafka, avec les analyses d'impact sur d'autres thèmes, de sorte que les autorités publiques disposent d'une vue d'ensemble aussi complète que possible des effets potentiels du projet de réglementation et puissent ainsi prendre une décision en connaissance de cause. À cet égard, le Conseil souligne qu'il est important que l'analyse d'impact soit réalisée le plus tôt possible dans le processus de préparation du projet de réglementation.

Le Conseil espère par ailleurs que la réalisation d'analyses d'impact de qualité pourra également contribuer à une meilleure perception de la nécessité ou non d'une nouvelle réglementation ou de la modification d'une réglementation existante. Par ailleurs, les analyses d'impact pourraient également contribuer à une amélioration de la qualité et de la lisibilité des textes réglementaires.

D'une part, en effet, des amendements sont parfois ajoutés à des projets de texte de loi au cours de l'examen parlementaire sans qu'il ne soit tenu compte du cadre global de la loi. Ceci s'explique souvent par le fait que l'auteur du projet de loi initial n'est plus associé aux discussions parlementaires, ou par le fait qu'aucune relecture approfondie n'est réalisée a posteriori.

D'autre part, la succession souvent irréfléchie de modifications dans des textes législatifs engendre des versions consolidées peu lisibles voire parfois contradictoires. Tout ceci ne favorise pas la sécurité juridique de cette réglementation.

2 Projet d'arrêté royal

Compte tenu de l'importance de la qualité des analyses d'impact réalisées, le Conseil se réjouit de la mise en place d'un comité d'analyse d'impact chargé de la supervision. Il ressort en effet des expériences menées avec l'EIDD et le test Kafka que la qualité des tests complétés laissait souvent à désirer. Le Conseil déplore toutefois que l'article 6, paragraphe 2 du projet de loi se contente de donner la possibilité à l'auteur de soumettre l'analyse au comité d'analyse d'impact, et qu'il n'y ait donc aucune intervention obligatoire du comité d'analyse d'impact. Pourtant, le comité d'analyse d'impact offre une garantie d'indépendance et de qualité dans un système au sein duquel l'auteur du projet de réglementation analyse lui-même l'impact potentiel. Le Conseil estime par conséquent que le pouvoir discrétionnaire de l'auteur de l'analyse d'impact de demander ou non l'avis du comité d'analyse d'impact doit être maintenu dans certaines limites. Ainsi, le projet d'arrêté royal pourrait par exemple définir les cas dans lesquels l'auteur est censé demander l'avis du comité d'analyse d'impact. Il convient en tout cas d'éviter que le rôle du comité d'analyse d'impact reste lettre morte dans la pratique. Le Conseil s'engage, lorsqu'il reçoit une demande d'avis sur un projet de réglementation exigeant une analyse d'impact, et lorsqu'il estime que cette analyse d'impact n'a pas été réalisée comme il se doit, à demander l'intervention, via le demandeur d'avis, du comité d'analyse d'impact.

Le Conseil fait remarquer que le comité d'analyse d'impact disposerait d'un délai de cinq jours ouvrables pour examiner l'analyse d'impact. D'un commun accord, et moyennant l'approbation du demandeur, ce délai pourrait toutefois être raccourci ou prolongé. Afin que le comité d'analyse d'impact puisse remplir correctement la mission qui lui est confiée, le Conseil estime toutefois que le délai ne peut pas être inférieur à cinq jours ouvrables. Le Conseil propose par conséquent de supprimer les mots « raccourci ou » à l'article 8, paragraphe 1 du projet d'arrêté royal.

Le Conseil constate que le comité d'analyse d'impact rédigerait un rapport annuel sur l'application de la loi, ses arrêtés d'exécution et sur la manière dont les analyses d'impact ont été effectuées. Ce rapport serait communiqué au Conseil des ministres et publié sur un site Internet. Le Conseil exprime son souhait de pouvoir organiser chaque année une réunion d'information concernant ce rapport annuel avec des représentants du comité et, éventuellement, de pouvoir émettre un avis en la matière.

Le Conseil se réjouit qu'il soit prévu, dans le rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal, que les analyses d'impact soient mises à disposition des organes consultatifs, le cas échéant, afin de contribuer à la préparation de leur avis. Le Conseil souhaite insister sur l'importance que cet engagement soit effectivement réalisé, et ce au stade le plus précoce possible du processus d'élaboration des décisions. Étant donné que de telles analyses d'impact contiennent toujours, selon le Conseil, des informations utiles à la préparation d'un avis, le Conseil propose de supprimer les mots « le cas échéant » à l'article 9 du rapport au Roi.

3 Projet de formulaire d'analyse d'impact

Le Conseil a pris connaissance avec intérêt du projet de formulaire d'analyse d'impact, qui vérifie l'impact du projet de réglementation sur 21 thèmes. Selon le Conseil, la liste non exhaustive de mots-clés établie pour chaque thème, en combinaison avec le manuel complet pour la réalisation de l'analyse d'impact de la réglementation, constitue un outil essentiel pour les auteurs des analyses d'impact.

En ce qui concerne la liste de mots-clés établie pour chaque thème, le Conseil souhaite toutefois formuler les remarques suivantes :

- Le Conseil propose, pour le thème Emploi, de remplacer dans la version néerlandaise le mot-clé « arbeidsomstandigheden » par « arbeidsvoorwaarden ». Ce terme englobe entre autres le temps de travail, le régime des congés, la rémunération, etc. Il s'accorde également mieux avec le terme français « conditions de travail ». Le Conseil demande également que l'on ajoute dans la liste le mot-clé « relations de travail ». Ce terme renvoie aux relations entre l'employeur et le travailleur.
- Le Conseil propose de remplacer le titre du thème Recherche et développement par « Innovation » et d'ajouter « investissements dans la recherche et le développement » dans la liste des mots-clés. L'innovation est en effet plus large que la recherche et le développement, étant donné que de nouveaux produits, procédés ... voient également le jour sans recherche et développement au sens strict du terme.
- Dans le thème Mobilité, le Conseil souhaite remplacer « offre ferroviaire et fluviale pour les transports de marchandises » par « offre routière, ferroviaire et fluviale pour les transports de marchandises ». Le Conseil souhaiterait également que l'on ajoute le mot-clé « modal shift ». Le « modal shift » désigne les changements dans le choix du mode de transport.
- Le Conseil estime qu'il serait préférable de remplacer dans la version néerlandaise le titre du thème « Hindernissen » par « Hinder », puisqu'il s'agit du terme correct sur le plan linguistique. Le Conseil souhaiterait également que l'on ajoute l'adjectif « électromagnétique » après « rayonnement », ainsi que le mot-clé supplémentaire suivant : « agents chimiques ou biologiques ».

Le Conseil constate que la note de bas de page n° 31 du manuel fait remarquer qu'une évaluation de l'impact des nouvelles réglementations sur les PME ou les grandes entreprises ne peut entraîner de régression des droits des travailleurs (droits fondamentaux du travail, en ce compris les droits à l'information et à la consultation, les conditions de travail, le bien-être au travail et les droits en matière de sécurité sociale) et ne fait pas obstacle à une amélioration de ces droits. Inversement, cette évaluation ne peut entraîner des conséquences négatives sur la vitalité économique des entreprises. Le Conseil souhaiterait toutefois que ces remarques ne figurent pas dans une note de bas de page, mais dans le texte proprement dit du manuel. Le Conseil se réjouit cependant que les mêmes remarques aient été reprises dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Assistaient à la séance plénière commune du 23 octobre 2013, tenue sous la présidence de Monsieur Robert TOLLET, Président du Conseil:

Membre nommé sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances:

Monsieur VANCRONENBURG

Membre nommé sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie:

Monsieur BORTIER

Membre nommé sur la proposition des organisations des agriculteurs

Monsieur GOTZEN

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs:

Fédération générale du Travail de Belgique: Monsieur QUINTARD

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Messieurs GRUMELLI et HANSSENS

Centrale générale des Syndicats libéral de Belgique : Madame JONCKHEERE