

COMMUNICATION ON BETTER REGULATION – CALL FOR EVIDENCE

(English version)

Fondation pour le Droit Continental recognized as being of public interest, was established in 2007 as the result of a partnership between public authorities and stakeholders from academic, legal and business sectors. Its aim is to promote and contribute to the influence of continental law, a law and culture rooted in European civilization and values. Its work at European level involves proposing innovative legal solutions to strengthen the European Union economically and geopolitically.

Our Foundation welcomes the European Commission's initiative to modernize the framework for better regulation. This initiative comes at a time of growing mistrust of the European project, rising geopolitical tensions and an acceleration in the pace of regulation, which is testing the clarity, stability and acceptance of EU law by citizens and businesses.

The modernization of the "*better regulation*" framework must pursue a twofold objective: to ensure the effectiveness and speed of European public action, while strengthening legal certainty, the transparency of regulatory processes and the ownership of EU law by citizens and economic actors. These two requirements are not contradictory, provided that the quality of the rule-making process remains at the core of the Union's action.

[Towards transparent law-making in partnership with civil society: the principle of 'open government'](#)

The principle of open government, as defined by the OECD, is based on transparency, accountability and participation. Applied at European level, it is an essential lever for restoring trust between institutions, citizens and economic actors, improving regulatory quality and strengthening the democratic legitimacy of EU law.

In its current form, however, the European law-making process suffers from a lack of clarity and consistency in the involvement of stakeholders. The proliferation of consultations, targeted surveys, expert groups and implementation dialogues, which are often poorly coordinated, tends to dilute the value of the contributions gathered and generate fatigue among the relevant stakeholders. A shift is needed from a quantitative approach to a more qualitative, structured and hierarchical approach to participation.

The European law-making process would thus benefit from becoming truly collaborative, involving legal practitioners, scientific experts and economic actors in a continuous and intelligible manner throughout the entire regulatory cycle, from the initial policy-design phase to the adoption and implementation of delegated and implementing acts. This approach would not only enhance the technical quality of the rules, but also their acceptability and effectiveness in practice, while streamlining consultations and avoiding fragmentation.

Proposals :

- Systematically involve legal practitioners and scientific experts in all stages of European law-making, from the reflection phase to delegated and implementing acts.
- Simplify the European Commission's public consultations, make them accessible in all EU languages, and increase their dissemination via social networks and the media, adapting the level of communication to the technical nature of the subjects.
- Enhance the transparency of law-making by making the procedure for setting up expert groups more flexible and broadening their composition.
- Improve the transparency of the European Parliament's work by making compromise amendments from parliamentary committees available online before they are voted on.
- Improve the transparency of the Council's work by regularly publishing reports on legislative negotiations.
- Publish impact assessments ahead of the public consultation phase.
- Set a minimum period of two months for public consultations.
- Establish a more powerful and reliable search engine to enable effective access to stakeholder contributions.
- Require that all contracts awarded by the European Commission, particularly for the drafting of reports or analyses, be subject to public tenders that are easily accessible online.
- Reduce dependence on Anglo-American consulting firms in the production of reports influencing the decision-making process or impact assessments.
- Provide for the systematic submission of draft legislation to a group of experts composed of academics and legal practitioners, responsible for assessing the legal consistency of the proposed provisions, the clarity and intelligibility of the legal concepts used, and their effective applicability for citizens and businesses.
- Use service providers specializing in civic technology ("civic tech") to modernize and improve the legislative process, enhance its transparency, intelligibility and accessibility, and promote structured dialogue with stakeholders, including through mechanisms for collaborative participation and co-construction of standards.

Improve the quality and scope of impact assessments

Impact assessments are an essential pillar of *better regulation*. Their scope should be broadened to better reflect the real effects of EU legislation.

Proposals:

- Systematically include scientific, economic and geopolitical analysis in impact assessments, as well as an assessment of the consequences for the competitiveness and attractiveness of EU law.
- Systematically carry out ex-post evaluations of European legislation, particularly regarding its impact on the competitiveness of the Union.
- Make an SME test mandatory and explicit before any new regulation is created.

- Re-internalize, as far as possible, the production of impact assessments within the European Commission's services in order to strengthen methodological control, consistency of analysis, continuity of expertise and ownership of results by public decision-makers, while limiting the use of outsourcing to private consultants.

To strengthen the legal certainty of European law

Legal certainty, recognized as a general principle of EU law by the Court of Justice, is an essential condition for predictability, stability of legal situations and the confidence of citizens and businesses. It is also crucial for the proper functioning of the internal market.

Proposals:

- Include an explicit reference to Roman-Germanic law as a common legal heritage in the preamble to the next reform of the Treaties.
- Avoid excessive proliferation of delegated and implementing acts.
- Provide for effective judicial remedies against soft law (guidelines), implementing acts and delegated acts.
- Do not revisit acts that are currently being implemented, to preserve legal stability (e.g. CSRD and CSDDD in the context of Omnibus I).
- Strengthen coordination between European Union instruments and Hague Conference conventions to improve the clarity of applicable law.
- Highlight and address the growing gap between European legislation and that of third countries, which is a source of legal uncertainty and distortion of competition.

For simplified and intelligible access to European law

Despite the existing tools, EU law often remains complex and difficult to access for both citizens and businesses.

Proposals:

- Undertake an ambitious effort to codify European law and systematize the use of codification for future legislative acts.
- Develop the Eur-Lex, N-Lex and E-justice platforms in terms of usability, user experience and interoperability with other European platforms. - Shorten data update times and access through digital tools that make European law more understandable – increase the openness of format and APIs. - Expand thematic content and comparative-law sections of E-justice and N-Lex.
- Enhance the understanding of European texts by providing references and explanatory glossaries
- Improve the visibility and awareness of existing help desks among citizens and businesses.

Defending the rule of law, fundamental rights and democracy

Faced with growing threats to the rule of law and fundamental freedoms, the European Union must strengthen its tools for prevention, monitoring and democratic education.

Proposals:

- Make learning about the European institutions more widespread in schools and universities, with an emphasis on the foundations of the Treaties, in particular the preamble and Article 2 of the TEU.
- Organize regular meetings with legal and judicial actors to maintain an ongoing dialogue on legislative developments and their impact on the rule of law, fundamental freedoms and democracy.
- Complete and operationalize the future EU Democracy Shield.
- Deplore and correct the excessive slowness of certain European legislative procedures, which sometimes leads to legislation becoming obsolete as soon as they are adopted.

The modernization of the “*better regulation*” framework represents a major opportunity to strengthen the democratic legitimacy, legal certainty and effectiveness of European law. It must be part of a balanced approach, reconciling swift public action, high standards of quality, transparency of processes and the full involvement of civil society. It is on these conditions that the law will be able to continue to play its full role as the cornerstone of the European Union and the guarantor of the rule of law.

COMMUNICATION SUR L'AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION
APPEL À CONTRIBUTIONS

(French Version)

La Fondation pour le Droit Continental, reconnue d'utilité publique, a été créée en 2007 à l'issue d'un partenariat entre les pouvoirs publics et les acteurs du monde universitaire, juridique et économique. Son objectif est de mettre en valeur et de contribuer à l'influence du droit continental, ce droit et cette culture étant ancrés dans la civilisation et les valeurs de l'Europe. Son action au plan européen consiste à faire des propositions de solutions juridiques innovantes afin de renforcer l'Union Européenne au plan économique et géopolitique.

Notre Fondation salue l'initiative de la Commission européenne visant à moderniser le cadre de la « *better regulation* ». Cette démarche intervient dans un contexte marqué à la fois par une défiance accrue envers le projet européen, par la montée des tensions géopolitiques et par une accélération du rythme normatif, qui met à l'épreuve la lisibilité, la stabilité et l'appropriation du droit de l'Union par les citoyens et les entreprises.

La modernisation du cadre de la « *better regulation* » doit poursuivre un objectif double : garantir l'efficacité et la rapidité de l'action publique européenne, tout en renforçant la sécurité juridique, la transparence des processus normatifs et l'appropriation du droit par les citoyens et les acteurs économiques. Ces deux exigences ne sont pas contradictoires, à condition que la qualité du processus d'élaboration de la norme demeure au cœur de l'action de l'Union.

Pour une fabrique de la loi transparente et co-construite avec la société civile : le principe de « gouvernement ouvert »

Le principe de gouvernement ouvert, tel que défini par l'OCDE, repose sur la transparence, la redevabilité et la participation. Appliqué à l'échelle européenne, il constitue un levier essentiel pour restaurer la confiance entre les institutions, les citoyens et les acteurs économiques, améliorer la qualité normative et renforcer la légitimité démocratique du droit de l'Union.

Dans sa configuration actuelle, la fabrique de la loi européenne souffre toutefois d'un déficit de lisibilité et de cohérence dans l'association des parties prenantes. La multiplication de consultations, d'enquêtes ciblées, de groupes d'experts et de dialogues d'implémentation, souvent mal articulés entre eux, tend à diluer la valeur des contributions recueillies et à générer une fatigue des acteurs concernés. Une évolution est nécessaire afin de passer d'une logique quantitative à une approche plus qualitative, structurée et hiérarchisée de la participation.

La fabrique de la loi européenne gagnerait ainsi à devenir réellement collaborative, en associant de manière continue et intelligible les praticiens du droit, les experts scientifiques et les acteurs économiques à l'ensemble du cycle normatif, depuis la phase amont de réflexion jusqu'à l'adoption et à la mise en œuvre des actes délégués et d'exécution. Cette approche renforcerait non seulement la qualité technique des normes, mais également leur acceptabilité et leur effectivité sur le terrain, tout en rationalisant les consultations et en évitant leur dispersion.

Propositions :

- Associer systématiquement les praticiens et les experts scientifiques du droit à l'ensemble des étapes de l'élaboration du droit européen, depuis la phase de réflexion jusqu'aux actes délégués et d'exécution.
- Simplifier les consultations publiques de la Commission européenne, les rendre accessibles dans toutes les langues de l'Union, et renforcer leur diffusion via les réseaux sociaux et les médias, en adaptant le niveau de communication au degré de technicité des sujets.
- Renforcer la transparence de la fabrique de la loi en assouplissant la procédure de constitution des groupes d'experts et en élargissant leur composition.
- Améliorer la transparence des travaux du Parlement européen en rendant accessibles en ligne les amendements de compromis des commissions parlementaires avant leur vote.
- Améliorer la transparence des travaux du Conseil en publiant régulièrement des documents d'état d'avancement des négociations législatives.
- Publier les études d'impact en amont de la phase de consultation publique.
- Fixer un délai minimal de deux mois pour les consultations publiques.
- Mettre en place un moteur de recherche plus performant et fiable permettant l'accès effectif aux contributions des parties prenantes.
- Exiger que tous les contrats passés avec la Commission européenne, notamment pour la rédaction de rapports ou d'analyses, fassent l'objet d'appels d'offres publics facilement accessibles en ligne.
- Réduire la dépendance aux cabinets de conseil anglo-américains dans la production de rapports influençant le processus de décision ou les évaluations d'impact.
- Prévoir la soumission systématique des projets de textes normatifs à un groupe d'experts composé d'universitaires et de praticiens du droit, chargé d'évaluer la cohérence juridique des dispositions proposées, la clarté et l'intelligibilité des concepts juridiques employés, ainsi que leur applicabilité effective pour les citoyens et les entreprises.
- Recourir à des prestataires spécialisés dans les technologies civiques (« *civic tech* ») afin de moderniser et d'améliorer le processus législatif, d'en renforcer la transparence, l'intelligibilité et l'accessibilité, et de promouvoir un dialogue structuré avec les parties prenantes, y compris par des mécanismes de participation collaborative et de co-construction rédactionnelle des normes

Améliorer la qualité et la portée des études d'impact

Les études d'impact constituent un pilier essentiel de la « *better regulation* ». Leur périmètre devrait être élargi afin de mieux refléter les effets réels des normes européennes.

Propositions :

- Intégrer systématiquement aux études d'impact une analyse scientifique, économique, géopolitique, ainsi qu'une évaluation des conséquences sur la compétitivité et l'attractivité du droit européen.

- Procéder de manière systématique à l'évaluation ex post des législations européennes, notamment au regard de leur impact sur la compétitivité de l'Union.
- Rendre obligatoire et explicite un test PME avant toute création de nouvelle réglementation.
- Réinternaliser, autant que possible, la production des études d'impact au sein des services de la Commission européenne, afin de renforcer la maîtrise méthodologique, la cohérence des analyses, la continuité de l'expertise et l'appropriation des résultats par les décideurs publics, tout en limitant le recours à l'externalisation auprès de cabinets privés de conseil.

Pour renforcer la sécurité juridique du droit européen

La sécurité juridique, reconnue comme principe général du droit de l'Union par la Cour de justice, est une condition essentielle de la prévisibilité, de la stabilité des situations juridiques et de la confiance des citoyens et des entreprises. Elle est également déterminante pour le bon fonctionnement du marché intérieur.

Propositions :

- Insérer, lors d'une prochaine réforme des traités, une référence explicite au droit romano-germanique comme héritage juridique commun dans le préambule.
- Éviter la multiplication excessive des actes délégués et d'exécution.
- Ouvrir des possibilités de recours effectifs contre la soft law (lignes directrices), les actes d'exécution et les actes délégués.
- Ne pas revenir sur des actes en cours d'application, afin de préserver la stabilité juridique (ex. : CSRD et CSDDD dans le cadre de l'Omnibus I).
- Renforcer la coordination entre les instruments de l'Union européenne et les conventions de la Conférence de La Haye pour améliorer la lisibilité du droit applicable.
- Souligner et traiter le décalage croissant entre les législations européennes et celles de pays tiers, source d'insécurité juridique et de distorsions de concurrence.

Pour un accès simplifié et intelligible au droit européen

Malgré les outils existants, le droit de l'Union demeure souvent complexe et difficilement accessible pour les citoyens comme pour les entreprises.

Propositions :

- Engager un effort ambitieux de codification du droit européen et systématiser le recours à la codification pour les futurs actes législatifs.
- Faire évoluer les plateformes Eur-Lex, N-Lex et E-justice du point de vue de l'ergonomie, de l'expérience utilisateur, de l'interopérabilité avec d'autres plateformes européennes - améliorer le délai de mise à jour des données et l'accès par des outils numériques rendant le droit européen plus compréhensible – prévoir une plus grande ouverture de leur format et de leurs API - enrichir les contenus thématiques et les champs de droit comparé d'E-justice et de N-Lex

- Optimiser la compréhension des textes européens en faisant des renvois et des glossaires explicatifs
- Améliorer la visibilité et la notoriété des services d'assistance (« helpdesks ») existants auprès des citoyens et des entreprises.

Pour la défense de l'État de droit, des droits fondamentaux et de la démocratie

Face aux menaces croissantes pesant sur l'État de droit et les libertés fondamentales, l'Union européenne doit renforcer ses outils de prévention, de suivi et de pédagogie démocratique.

Propositions :

- Généraliser l'apprentissage des institutions européennes à l'école et à l'université, en mettant l'accent sur les fondements des traités, notamment le préambule et l'article 2 du TUE.
- Organiser des réunions régulières avec les acteurs du droit et de la justice afin de maintenir un échange permanent sur l'évolution des législations et leurs impacts sur l'État de droit, les libertés fondamentales et la démocratie.
- Mener à terme et opérationnaliser le futur EU Democracy Shield.
- Déplorer et corriger la lenteur excessive de certaines procédures législatives européennes, qui conduit parfois à l'obsolescence des normes dès leur adoption.

La modernisation du cadre de la « *better regulation* » représente une opportunité majeure pour renforcer la légitimité démocratique, la sécurité juridique et l'efficacité du droit européen. Elle doit s'inscrire dans une approche équilibrée, conciliant rapidité de l'action publique, exigence de qualité normative, transparence des processus et pleine association de la société civile. C'est à ces conditions que le droit pourra continuer à jouer pleinement son rôle de ciment de l'Union européenne et de garant de l'État de droit.

For further information, please contact:

Anne-Charlotte Gros, Chief Executive Officer, Fondation pour le droit continental
acgros@fondation-droitcontinental.org; Mob. : + 33 6 12 57 57 59

Contact :

Anne-Charlotte Gros, Directrice Générale de la Fondation pour le droit continental
acgros@fondation-droitcontinental.org; Tél : + 33 6 12 57 57 59