

Working Group IX

Working document 04

Groupe de travail IX « Simplification »

OBJET : Liste des instruments d'action dont dispose l'Union

Les membres du groupe trouveront ci-joint une liste des instruments d'action de l'Union préparée par le Secrétariat.

NOTE

Objet : Les instruments d'action de l'Union

L'Union dispose d'un grand nombre d'instruments d'action. Bien que les plus importants d'entre eux sont définis dans les traités, un certain nombre d'instruments sont uniquement mentionnés dans les Traités, sans que ceux-ci en donnent une définition. Enfin, il y a des instruments qui ont été ajoutés par la pratique des institutions et qui, par conséquent, ne sont pas mentionnés dans les traités.

A. INSTRUMENTS JURIDIQUES DEFINIS DANS LES TRAITES

1. TRAITE CE

En règle générale, le TCE laisse aux Institutions le choix de l'instrument parmi ceux prévus à l'article 249 du TCE. Toutefois, dans certains cas, les dispositions du traité prévoient l'adoption d'un type d'acte spécifique tel que le règlement (par ex. art. 40), ou la directive (par ex. art. 94).

a) **Règlement** (art. 249 TCE)

Le traité définit le règlement comme un "acte à portée générale, obligatoire dans tous ses éléments, et directement applicable dans tout Etat membre."

b) **Directive** (art. 249 TCE)

La directive, "lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens."

c) **Décision** (art. 249 TCE)

Le Traité définit la décision comme un acte "obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne."¹

d) **Recommandation** (art. 249 TCE)

La recommandation est un acte qui ne lie pas. (par ex. art. 99 TCE)

e) **Avis** (art. 249 TCE)

L'avis est un acte qui ne lie pas.

¹ L'article 14, 2ème alinéa, du TCECA définit les décisions comme "obligatoires en tous leurs éléments", mais ne prévoit pas qu'elles aient nécessairement des destinataires.

2. **TITRE V TUE (PESC)**

1) **Principes et orientations générales** (art. 12, 1er tiret, et art. 13, paragraphe 1)

Le Conseil européen définit les principes et orientations générales de la politique étrangère commune (PESC), y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.

2) **Stratégies communes** (art. 12, 2ème tiret, et art.13, paragraphe 2)

Le Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée, et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres.

Les stratégies communes sont mises en œuvre par le Conseil notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes.

3) **Actions communes** (art. 12, 3ème tiret, et art. 14)

Les actions communes fixent les objectifs, portée, et, si nécessaire, la durée de l'action de l'Union, ainsi que les moyens à mettre à la disposition de l'Union et les conditions relatives à leur mise en œuvre. Elles engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

4) **Positions communes** (art. 12, 4ème tiret, art. 15 et art.19)

Les positions communes définissent la position de l'Union sur une question particulière. Les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ².

5) **Décisions** (art. 13, paragraphe 2, et art. 23, paragraphe 3)

Selon le TUE , le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la PESC, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.

3. **TITRE VI DU TUE (JAI)**

a) **Positions communes** (art. 37, 1er alinéa)

Les positions communes définissent l'approche de l'Union sur une question déterminée. Les Etats membres défendent les positions communes dans les organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles ils participent.³

² Ce type d'acte n'a rien à voir avec la « position commune » que le Conseil adopte dans le cadre des procédures de codécision et de coopération.

³ Ce type d'acte n'a rien à voir avec la "position commune" que le Conseil adopte dans le cadre des procédures de codécision et de coopération.

b) **Décisions-cadre** (art. 34, paragraphe 2, b))⁴

Les décisions-cadre:

- sont arrêtées pour rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.
- lient les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
- ne peuvent entraîner d'effet direct.

c) **Décisions** (art. 34, paragraphe 2, c))

Les décisions:

- sont arrêtées à toute autre fin conforme aux objectifs du titre VI, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.
- sont obligatoires
- n'ont pas d'effet direct⁵

d) **Conventions** (art. 34, paragraphe 2, d))

Les Conventions sont:

- établies par le Conseil, qui recommande leur adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives
- entrent en vigueur dès qu'elles ont été adoptées par la moitié des Etats membres, sauf dispositions contraires.⁶

⁴ La définition de la décision-cadre "JAI" correspond à celle de la directive visée à l'article 249 du TCE, avec une spécification supplémentaire : ne peut entraîner d'effet direct .

⁵ La décision (JAI) n'est pas juridiquement très différente de l'action commune (PESC). A la différence de la décision visée à l'article 249 du TCE, la décision "JAI" n'est pas "obligatoire dans tous ses éléments" mais simplement "obligatoire".

⁶ Par ex.: Convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés, ratifiée par 12 Etats membres (JO C316 du 27.11.1995, p. 49), remplacée par la directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté (JO C240 du 28.08.2001, p. 125) ; Convention du 26 juillet 1995 portant création d'un office européen de police (EUROPOL) (JO C316 du 27.11.1995, p. 2). Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il y a un recul dans l'utilisation de la Convention.

B) INSTRUMENTS MENTIONNES MAIS NON DEFINIS DANS LES TRAITES

1. TRAITE CE

Le TCE se réfère à :

- définir ou arrêter des **"orientations"** (art. 156, 1er alinéa ; réseaux transeuropéens)
- formuler des **"orientations générales"** (art. 111, paragraphe 2 ; politique de change)
- adopter ou débattre des **"conclusions"** (art. 99, paragraphe 2, 2ème alinéa ; grandes orientations de politique économique) (art. 128, paragraphe 2 ; emploi)
- élaborer des **"lignes directrices"** (art. 128 paragraphe 2; emploi)
- adopter des **"actions d'encouragement"** (art. 129, 1er alinéa (emploi) ; art. 149, paragraphe 4, 1er tiret (éducation) ;
- arrêter des **"actions spécifiques"** (art. 159, 3ème alinéa ; cohésion économique et sociale)
- décider des **"actions"** (art. 175, paragraphe 1 ; environnement)
- arrêter un **"programme-cadre pluriannuel"** (art. 166, paragraphe 1 ; recherche et développement)
- arrêter des **"programmes d'action à caractère général"** (art. 175, paragraphe 3 ; environnement)
- arrêter des **"programmes pluriannuels"** (art. 179, paragraphe 1 ; coopération au développement)
- arrêter des **"programmes spécifiques"** (art. 166, paragraphes 3 et 4 ; recherche et développement)
- décider des **"programmes complémentaires"** (art. 168 ; recherche et développement)

Ces instruments sont surtout mentionnés dans les domaines où l'action de l'Union n'est pas très intense , notamment ceux où l'Union se limite à soutenir ou compléter l'action des Etats membres.

En pratique, lorsque les Institutions adoptent de tels types de formes d'action, elles choisissent le plus souvent le type d'acte "décision". Il ne s'agit pas de la décision définie à l'article 249 du TCE, mais d'une décision "sui generis", acte qui n'est pas prévu par les traités (voir ci-dessous).

Le traité CE mentionne aussi les **Conventions** conclues entre Etats Membres (art. 293 TCE), qui nécessitent une procédure nationale de ratification avant d'entrer en vigueur.⁷

⁷ P. ex: Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L299 du 31.12.1972). Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cette Convention a été remplacée par le règlement du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L du 16.1.2001, p. 1).; Convention du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (JO L266 du 09.10.1980).

C) INSTRUMENTS NON PREVUS DANS LES TRAITES

Il s'agit d'actes non obligatoires pour leur plus grande partie, sauf pour ce qui est des décisions "sui generis" ou "Beschluss".

A titre non exhaustif, on peut mentionner:

a) La décision dite "sui generis" ou "Beschluss"

La décision "sui generis" peut être définie comme un acte juridique de droit communautaire qui n'a pas de destinataires, et qui n'entraîne des effets obligatoires qu'à l'intérieur de la structure institutionnelle de la Communauté. Toutefois, dans certains elle peut entraîner certains effets juridiques pour les tiers.⁸

b) Résolutions

Les Résolutions sont utilisées notamment pour orienter l'action de la Communauté, de l'Union ou des Etats Membres ou pour fixer un cadre ou des délais pour réaliser une action. Les Résolutions prêtent souvent à confusion étant donné que, s'agissant d'actes non obligatoires, son contenu donne souvent l'impression que la Communauté est en train de légiférer quand ce n'est pas le cas.

c) Conclusions

Les conclusions sont utilisées par le Conseil:

- dans le domaine de la PESC, pour exprimer la position de l'Union sur un sujet précis
- dans le domaine du titre VI du TUE (JAI) et du TCE, dans un large éventail de situations : exprimer la position du Conseil sur un sujet précis, faire une demande à la Commission, établir certaines règles de conduite de nature procédurale, formuler l'état des travaux agréés sur un dossier législatif, etc.

d) Les déclarations

Instrument essentiellement utilisé dans la PESC comme moyen plus solennel que les conclusions pour exprimer la position de l'Union ou de la Présidence du Conseil sur la situation dans une région ou un pays tiers.

e) Les accords interinstitutionnels

Traduisent le principe de coopération loyale entre les Institutions.

⁸ P. ex: Décision sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001 (JO L22 du 24 janvier 2001, p. 18, fondée sur l'article 128 (2) ; diverses décisions relatives à des programmes communautaires en matière de santé, d'éducation, de recherche, etc.