

Working Group IX

Working document 08

## **Groupe de travail IX « Simplification »**

**OBJET :** « Les instruments : Comment les simplifier ? »  
- exposé de M. Michel Petite

Les membres du groupe trouveront ci-joint l'exposé de M. M. Petite, directeur général du Service juridique de la Commission, lors de son intervention pendant la réunion du groupe du 17 octobre 2002.

---

**INTERVENTION**  
de M. Michel PETITE  
**Groupe Amato**  
(Simplification des procédures et instruments)  
Bruxelles, le 17 octobre 2002

*Version 17/10/02 13:44– MP/rm*

***Les instruments : Comment les simplifier ?***

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conventionnels,

Je comprends que votre dernière réunion a procédé à un bien complexe état des lieux des instruments de l'Union. Aujourd'hui, vous souhaitez aborder la question qui est au cœur de vos travaux :

« comment les simplifier » ?

Je souhaite faire 2 observations préalables :

- d'abord, comme vous le souhaitez, je m'exprime en tant qu'expert, c'est-à-dire à titre personnel. J'ajoute cependant que mon témoignage ne s'écarte probablement pas beaucoup des orientations que la Commission prendra ; notamment parce que la Commission a eu depuis Maastricht, et à travers Amsterdam, des orientations assez constantes sur la simplification des instruments à la disposition de l'Union. Dans ces 2 occasions précédentes, l'air du temps n'était simplement pas à l'écoute de ses propositions.
- 2ème observation : je voudrais faire le plus simple possible, proche de l'épure ; tant il est vrai qu'il vaut mieux partir d'un schéma rationnel, quitte à ce que les occasions de le sophistiquer ne manquent pas par la suite.

## SITUATION ACTUELLE

Aujourd'hui, les Traités prévoient un nombre varié d'actes que les institutions peuvent adopter pour atteindre les objectifs fixés par les Traités. Si l'article 249 du Traité CE ne concerne, par définition, que les actes communautaires, les Titres V et VI (deuxième et troisième piliers) du Traité sur l'Union ont extraordinairement enrichi le catalogue des instruments juridiques de l'Union. A ces instruments, viennent s'ajouter ceux qui résultent de la pratique des institutions.

Cette situation résulte en grande partie des couches successives de modification du Traité, depuis l'Acte unique jusqu'à aujourd'hui. Et parfois aussi de réticences à utiliser à bon escient certains instruments.

Je voudrais illustrer d'une brève anecdote cet état de fait : les standards techniques pour les voitures, ont pour la plupart été harmonisés depuis longtemps. C'était une harmonisation totale, voulue par les constructeurs pour ne pas avoir à fabriquer, pour un même modèle, autant de types différents que d'Etats membres ; et voulue aussi pour des raisons de sécurité (car en cas d'accident, si les pare-chocs sont à des hauteurs différentes, cela n'aide pas...) . Ces textes anciens ont finalement conduit à permettre la certification unique des véhicules. Ce sont des textes extraordinairement détaillés, assortis de schémas et d'annexes techniques, et il y en a environ 80, de plusieurs dizaines de pages chacun, qui parlent des feux arrière ou des rétroviseurs.

Ils ne laissent aucune marge à la transposition, et ils auraient évidemment dû être des règlements, voire des règlements d'exécution.

Mais avant l'Acte Unique, le Marché Intérieur ne pouvait être harmonisé que par des directives (ancien article 100). D'où l'anomalie à l'époque de ces directives, en fait complètement réglementaires. Et lorsqu'après l'Acte Unique, des règlements furent devenus possibles, la doctrine de nombreux Etats membres demeurait que, pour préserver l'apparence de la transposition par les Etats, il fallait éviter le règlement. De sorte qu'on a continué à systématiquement standardiser par directive, quitte à ce que la transposition de ces textes ne soit qu'une illusion formelle.

Dans un autre ordre d'idée, à l'heure actuelle dans les questions judiciaires et d'affaires intérieures, dès que le sujet porte à la fois sur le volet communautaire et sur le 3ème pilier – ce qui est très souvent le cas –, une énergie farouche et disproportionnée est portée sur la dissociation de la proposition en deux instruments différents, et sur ce qui va entrer dans la directive d'une part, et dans la décision-cadre d'autre part. Alors même que toutes deux sont adoptées à l'unanimité par le Conseil.

Ceci ne fait qu'illustrer simplement les deux maux dont souffrent à l'heure actuelle le système de l'Union, et que vous connaissez déjà :

- la multiplication des types d'instruments, qui rend le système illisible;
- et aussi la confusion dans leur usage, qui le rend peu crédible.

Il n'est donc pas difficile de se convaincre de la nécessité de simplifier.

Je ne vais pas parcourir avec vous tous les instruments de l'Union car ils sont excellemment décrits dans votre document de travail n° 4. Je peux donc me permettre d'entrer directement dans le vif du sujet : ***comment simplifier – et réduire – cette vaste gamme d'instruments ?***

## 1ère partie : La nouvelle typologie des instruments

Je commencerai par une brève description des seuls instruments qui me paraissent nécessaires à l'Union, pour les placer ensuite dans le cadre du système du futur traité. Et je m'empresse de dire que ceux qui ont déjà proposé de nouveaux systèmes cohérents – dont Andrew Duff – parviennent à des conclusions assez similaires.

– Tout d'abord, les actes pris par le législateur. Ce sont les **lois**.

On pourraient en distinguer 3 grandes catégories : les lois **constitutionnelles** ou **organiques**, les lois **ordinaires**, et la **loi de finance**. (c'est-à-dire ce qu'on appelle aujourd'hui "**le budget**").

1ère catégorie : les lois **constitutionnelles ou organiques** contiennent les dispositions qui n'ont pas leur place dans un texte constitutionnel, mais qui ne sont pas des actes législatifs normaux, parce qu'ils concernent des aspects centraux de l'organisation interne de l'Union. Ces lois ont, pour reprendre l'expression de Jean-Louis Bourlanges, une valeur **infra constitutionnelle et supra législative**. Je pense notamment à la décision sur les ressources propres, à l'organisation des pouvoirs d'exécution de la Commission, au règlement financier, au statut de la Cour, etc...

2ème catégorie : les lois **ordinaires**, que l'on pourrait provisoirement appeler « **lois européennes** ». Elles sont le quotidien du législateur. Elles établissent des principes généraux, ou des règles essentielles et des objectifs à atteindre, ou encore des dispositions plus détaillées.

Le choix du niveau de détail devrait appartenir au législateur, comme c'est le cas dans la majorité des Etats membres. Autrement dit, c'est au législateur lui-même qu'il devrait appartenir de définir ce qu'il veut dans sa loi : légiférer complètement, ou déléguer tout ou partie de son exécution. Le législateur européen doit le faire bien sûr dans le cadre des compétences de l'Union. Et dans le cadre du principe de subsidiarité. Incidemment, on mesure ici pourquoi l'application du principe de subsidiarité doit être surveillé tout au long du processus législatif, et pas seulement lors de la proposition de la Commission.

La loi est bien sûr obligatoire pour tous les Etats membres. Elle pourrait comprendre soit des dispositions directement applicables comme aujourd'hui celles d'un règlement, soit des dispositions que j'appellerais "**cadres**", comme pour celles des directives, soit les deux. Elle pourrait couvrir une large gamme d'actions telles que l'harmonisation ou le rapprochement des législations, les programmes d'encouragement, etc.

Dans certains domaines de compétence limitée de l'Union, l'harmonisation des législations continuera probablement à être exclue. Mais à l'intérieur du cadre prévu par le Traité, le législateur doit être libre de sa manière de légiférer.

3ème catégorie : la loi de finances, qui adopte le budget. Deux observations rapides :

- D'abord, la procédure budgétaire devrait être adaptée, mise à jour et simplifiée dans l'esprit maintenu d'une codécision.

- Ensuite, je crois que cette simplification découlera facilement de la suppression de la distinction *Dépenses obligatoires – Dépenses non obligatoires*. Je remarque d'ailleurs que les experts que vous avez auditionnés vont dans le même sens.
- Après les lois, les **mesures d'exécution**, prises au niveau de l'Union, prendraient la forme de règlements ou de décisions. Je vais y revenir dans un instant, plus spécifiquement.
  - Enfin, les **actes non contraignants** ont proliféré ces dernières années. Il faut certes maintenir ce type d'acte, mais rationaliser dans le Traité la pratique actuelle.

Dans ce contexte, je voudrais dire un mot sur la coordination ouverte qui, à mon avis, devrait également être rationalisée et simplifiée. Cette méthode semble consister essentiellement à définir des objectifs communs pour les politiques développées au niveau national; à fixer un calendrier et des indicateurs de performances pour évaluer la capacité de ces politiques à atteindre lesdits objectifs ; et à organiser l'échange de bonnes pratiques au niveau européen. Il s'agit là d'un processus qui peut être mis en œuvre par des instruments non contraignants, notamment la recommandation. Dans la logique de la méthode communautaire, il devrait incomber à la Commission de proposer, sous forme de recommandations et après une consultation large, tant les éléments du cadre de départ (identification des objectifs à atteindre, fixation du calendrier et des indicateurs nécessaires pour comparer les performances), que ceux du suivi du processus (évaluation des résultats, promotion des échanges des bonnes pratiques).

Tels seraient les actes de l'Union, les seuls nécessaires à mon avis, une fois supprimés les doubles emplois évidents.

Les lois, leur exécution sous forme de règlements et de décisions, et les recommandations.

## 2ème partie : Les instruments dans le fonctionnement de l'Union

1. L'idée centrale est simple : ***les politiques et actions de l'Union sont mises en œuvre par la loi.*** Celle-ci est adoptée par le Parlement européen et le Conseil en codécision sur proposition de la Commission. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Les lois organiques pourraient être adoptées à des majorités renforcées tant au Parlement européen qu'au Conseil.

La mise en œuvre du Traité reposerait donc sur une seule procédure, simple, efficace et démocratique.

2. 2ème idée : ***La loi doit être exécutée.***

Cette compétence revient d'abord aux autorités nationales des Etats membres. Mais nous le savons tous, la mise en œuvre de la loi exige parfois aussi l'adoption de mesures d'exécution au niveau de l'Union.

Trois principes doivent, je pense, nous guider :

- (1) D'abord, c'est la loi elle-même qui doit indiquer si des mesures d'exécution au niveau de l'Union sont nécessaires. Cela dépendra notamment du degré de détail de la loi, choix qui dépend du seul législateur.
- (2) Ensuite, il appartient à la Commission d'arrêter les mesures d'exécution, par règlement ou par décision lorsqu'il s'agit de mesures individuelles.
- (3) Enfin, dans l'exercice de cette responsabilité exécutive, la Commission doit être contrôlée par le législateur, à savoir le Parlement européen et le Conseil. Les modalités de ce contrôle devront faire l'objet d'une loi organique.

3. Ce système simple serait le système général. C'est celui qui d'ailleurs forme la base de la plupart de nos systèmes nationaux. Il nécessite certainement d'être complété dans certains domaines qui exigent des règles particulières.

Il s'agit de l'Union Economique et Monétaire, des relations extérieures et de mesures de coopération policière. Dans ces trois domaines, même si l'instrument de la loi peut trouver application dans certains cas, la décision devrait en règle générale appartenir au Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Elle prendrait la forme de règlements ou de décisions du Conseil. La participation du Parlement européen varierait alors selon les domaines et la nature de la décision.

## Conclusion

Voilà ce que pourrait être l'épure d'un système d'instruments de l'Union européenne.

Au moins son point de départ est *simple, démocratique et efficace*.

Il est **simple et clair** :

1. La mise en œuvre du Traité repose sur la loi.  
Celle-ci est adoptée selon la procédure de codécision selon une procédure de majorité. Le contenu de la loi et ses effets sont arrêtés par le législateur. De même, celui-ci indique si la loi est exécutable directement par les Etats membres, ou si elle suppose des mesures d'application au niveau de l'Union.
2. L'exécution de la loi revient aux Etats membres.  
L'exécution au niveau de l'Union appartient à la Commission, sous le contrôle du législateur.
3. Des règles particulières et précises organisent, principalement autour du Conseil, l'UEM, les relations extérieures et la coopération policière.

Il est **légitime et démocratique, parce que** :

1. La codécision exprime la double légitimité des peuples et des Etats.
2. L'exécution est confiée aux Etats membres, ou à la Commission sous le contrôle du législateur.
3. Le pouvoir réservé au Conseil dans trois domaines précis conforte cette légitimité au regard des Etats membres.

Il est **efficace**.

1. L'efficacité procède d'abord de la clarté et de la simplicité du système.
2. Il évite les blocages, par l'usage généralisé au système majoritaire.
3. Il se fonde sur la codécision, procédure éprouvée dont les experts, tant du Parlement européen que du Conseil, ont devant vous et à juste titre, loué l'excellent fonctionnement.

Il est enfin **équilibré** puisque les institutions participent au pouvoir de décision dans la continuité amorcée par le Traité de Maastricht, confirmée et étendue par les Traités ultérieurs.

## Annexe : Ordre de jour

---

de la: réunion du groupe de travail

en date du: jeudi 17 octobre 2002 <sup>1</sup>

---

Objet: Réunion du Groupe de travail "Simplification des procédures et instruments"

---

### 14h30

1. Echange de vues sur la simplification des procédures de codécision et budgétaire, suite aux auditions d'experts qui ont eu lieu lors de la réunion du 2 octobre,
2. La réduction du nombre de procédures :
  - coopération et avis conforme.

### 16h30

3. Les instruments : Comment les simplifier ?

Auditions de:

- M. Michel PETITE, directeur général du Service juridique la Commission ;
- M. Koenraad LENAERTS, juge au Tribunal de première instance ;
- M. Jean-Claude PIRIS, jurisconsulte et directeur général du Service juridique du Conseil ;

\_\_\_\_\_

---

<sup>1</sup> La réunion se tiendra au Justus Lipsius, de 14h30 à 18h30. La salle sera indiquée sur les écrans à l'entrée.