

Working Group IX

Working document 10

Groupe de travail IX « Simplification »

OBJET : Document de travail présenté par le président du groupe M. Amato : « Exemples relatifs aux actes adoptés directement sur base des traités par le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne »

Les membres du groupe trouveront ci-joint des exemples relatifs aux actes adoptés directement sur base des traités par le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne

Exemples relatifs aux actes adoptés directement sur base des traités par le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne

Les auditions de la dernière réunion du groupe de travail ont fait apparaître qu'il existait un grand nombre de cas de ce que certains ont appelé de la "réglementation autonome". Il s'agit d'actes obligatoires de portée générale (et aussi de portée individuelle) adoptés directement sur base des traités (2ième niveau) :

- soit par le Conseil seul
- soit par le Conseil, avec avis simple ou avis conforme du Parlement européen
- soit par la Commission
- soit par la Banque centrale européenne

Les membres du groupe trouveront ci après à titre d'exemple un certain nombre de cas classifiés selon les différentes procédures de décision (v. la liste des procédures du Traité CE qui figure dans le WD 03).

1. Actes adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée, avec consultation du Parlement européen

a) Concurrence et aides d'État : article 83, § 1 et article 89

La réglementation en matière de concurrence tend à prolonger certaines règles matérielles figurant dans le traité qui posent les grands principes de la concurrence. Ainsi, l'article 83 du TCE dispose : *"Les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 81 et 82 sont établis par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen. C'est sur cette base que fut adopté le premier règlement d'application des articles 81 et 82, qui contient pour l'essentiel des règles de procédure ¹. D'autres*

¹ . Règlement n° 17 du 6 février 1962, J.O. n° P 013 du 21/02/1962.

règlements habilite la Commission à adopter des règlements relatifs aux exemptions de groupe par secteur².

Il en va de même pour la réglementation en matière d'aides d'État (article 89) : le Conseil *"peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 et fixer les conditions d'application de l'article 88, § 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure"*. Sur cette base, le Conseil a adopté un règlement général relatif à la procédure de contrôle des aides d'État³, ainsi qu'un règlement sur l'application des articles 87 et 88 à certaines catégories d'aides⁴. Ce règlement comporte une habilitation pour la Commission d'adopter des règlements spécifiques en matière d'exemption par catégories⁵.

b) Politique agricole commune : article 37, § 2

Selon le paragraphe 2 de l'article 37 TCE, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil statuant à la majorité qualifiée arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique agricole commune. La formulation de la base juridique est très large. Dans la pratique, toutefois, les actes qui sont directement adoptés sur base de l'article 37 servent à leur tour de fondement pour d'autres actes "d'exécution" adoptés par le Conseil ou, le plus souvent, par la Commission. Sur une moyenne annuelle de 3000 actes en matière d'agriculture publiés au Journal officiel, la procédure de l'article 37 est appliquée à approximativement 60 (même si la différence entre les années est très grande⁶).⁷

² . Mise en oeuvre de l'article 81, § 3.

³ . Règlement 659/99, J.O. L 129 du 22 mai 1999.

⁴ . Règlement 994/98, J.O. L 142 du 14 mai 1998.

⁵ . Il s'agit de règlements qui exemptent de la notification les aides d'un faible montant, ainsi que des règlements énonçant des critères de compatibilité pour les aides à la formation et aux PME (Règlements 68, 69, et 70/2001, J.O. du 13 janvier 2001).

⁶ 125 pour 1991, 140 pour 1992, 109 pour 1993, 61 pour 1994, 65 pour 1995, 62 pour 1996, 48 pour 1997, 53 pour 1998, 34 pour 1999, 15 pour 2000.

⁷ On peut rappeler la proposition de la Commission lors de la CIG de Nice pour passer à la codécision une partie des normes adoptées sur base de l'article 37, celles précisément qui opèrent des choix fondamentaux. La Commission les définissait comme "mesures à caractère fondamental" dans une série des domaines

a) organisations communes de marché,

b) application à la production et au commerce des produits agricoles des dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence,

c) création d'un ou de plusieurs fonds d'orientation et de garantie,

c) Libéralisation des services : article 52

Pour la libéralisation d'un service déterminé, le Conseil statue par voie de directives, à la majorité qualifiée. Ces directives "*portent en général, par priorité sur les services qui interviennent d'une façon directe dans les coûts de production ou dont la libéralisation contribue à faciliter les échanges de marchandises*".⁸

d) Politique des visas : 67 § 3

Dans le cadre du franchissement des frontières extérieures des États membres, le Conseil adopte, après consultation du Parlement européen, "*les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment :*

- *la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation;*
- *un modèle type de visa*".⁹

2. Actes adoptés par le Conseil à l'unanimité, avec avis simple ou avis conforme du Parlement européen

d) domaines vétérinaire et phytosanitaire, à la protection du bien-être des animaux, aux aliments pour animaux et aux semences,

e) développement rural dans le secteur agricole et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche,

f) qualité des produits agricoles.

g) régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.

Le caractère fondamental des mesures était déterminé par leur "importance politique générale pour la conception et l'orientation de la politique agricole commune ou de la politique commune de la pêche" et par leurs "incidences budgétaires" ainsi que par leur caractère pluriannuel.

⁸ . L'article 50 précise que "*sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.*

Les services comprennent notamment:

a) *des activités de caractère industriel,*

b) *des activités de caractère commercial,*

c) *des activités artisanales,*

d) *les activités des professions libérales.*

⁹ . Article 62, 2, b.

Dans les cas présentés ci-après, le Conseil adopte les actes à l'unanimité en consultant le Parlement (avis simple), sauf le point²) relatif aux Fonds structurels et de cohésion : dans ce cas, l'approbation du Parlement est requise (avis conforme).

a) Mesures pour combattre la discrimination : Article 13

En suivant cette procédure, le Conseil *"peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle"*.

b) Droits électoraux des citoyens de l'Union : Article 19, § 1

De même, le Conseil peut arrêter les modalités relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales et aux élections du Parlement européen dans l'État membre où ils résident, en ce compris des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

c) Harmonisation fiscale : Article 93

En matière fiscale, le Conseil arrête *"les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement du marché commun..."*

¹⁰ .

d) Les fonds structurels et le fonds de cohésion : Article 161

Selon le premier alinéa de l'article 161 le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après **avis conforme** du Parlement européen, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds. Sont également définies par le Conseil, statuant selon la même procédure, les règles générales

¹⁰ . V. aussi pour la fiscalité liée à l'environnement (article 175, § 2)

applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants.

En pratique cela se traduit par un seul règlement à durée pluriannuelle, qui contient toutes les normes fondamentales dans la matière.¹¹

Le deuxième alinéa de l'article 161 stipule qu'un "*Fonds de cohésion, créé par le Conseil selon la même procédure contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports*". Sur cette base un seul règlement à durée pluriannuelle est adopté. Il sert de base à un seul règlement d'application adopté par le Conseil lui même.

e) Matières de relevance institutionnelle et politique

L'on remarquera par ailleurs que l'adoption par le Conseil à l'unanimité avec avis simple du Parlement est aussi appliquée pour un certain nombre d'aspects institutionnels importants, tels que la détermination des catégories de recours devant le Tribunal de première instance ¹²ou la modification du statut de la Cour de justice ¹³. Dans d'autres cas, il s'agit de cas de grande sensibilité politique comme l'extension de la politique commerciale commune aux services et à la propriété industrielle¹⁴, l'adoption des règlements financiers ¹⁵ ou l'article 308 du TCE.

4. Actes adoptés par le Conseil seul, à la majorité qualifiée

Parmi la trentaine de bases juridiques répertoriées dans cette catégorie, peu de cas peuvent être

¹¹ Il est intéressant de noter qu'une procédure spécifique est utilisée pour chacun des fonds structurels. Tandis que les normes générales sont adoptés par la procédure susmentionnée, les règles spécifiques ("les décisions d'application" dans la terminologie du traité) du Fonds social (article 148) et du FEDER (article 162) qui doivent, logiquement, se conformer au cadre général sont adoptées en codécision.

¹² . Article 225, § 2.

¹³ . Article 245, alinéa 2.

¹⁴ . Article 133, § 5.

considérés comme étant de nature législative. On mentionnera toutefois :

a) Politique commerciale commune : Article 133 § 4¹⁶

Les règlements unilatéraux, tels que les règlements dits "antidumping" et "antisubsides" sont adoptés par le Conseil seul à la majorité qualifiée. Il en va de même pour la fixation des droits relatifs au tarif douanier commun¹⁷ et en générale pour tout autre mesure en matière de mise en œuvre de la politique commerciale commune.

b) Fixation des traitements de membres de divers organes ou institutions : Articles 210, 247, § 8 et 258

Les organes ou institutions visés sont respectivement la Commission et la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social.

c) Coordination des politiques économiques : Article 99, § 2

L'article 99, § 2 du TCE dispose :

"Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen.

Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté. Sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation."

¹⁵ . Article 279.

¹⁶ . Voir aussi l'article 132, § 1 relatif à l'harmonisation des régimes d'aides.

d) Accords internationaux : Article 300

S'agissant des accords internationaux, en règle générale sont adoptés par la Conseil à la majorité qualifiée, l'autorisation pour ouvrir les négociations, la décision de conclure un accord, et le cas échéant la suspension de l'accord.

5. Actes adoptés par le Conseil seul, à l'unanimité

Il s'agit de la catégorie où pratiquement aucune procédure ne donne lieu à l'adoption d'actes obligatoires de portée générale. On mentionnera cependant :

a) Aspects institutionnels importants

On signalera un certain nombre de procédures d'importance institutionnelle, comme la modification du nombre de membres de la Commission ¹⁸ ou l'augmentation du nombre de juges ou d'avocats généraux ¹⁹.

b) Politique sociale : Article 144

On mentionnera aussi un cas intéressant où le Conseil habilite la Commission à mettre en œuvre des mesures communes, notamment en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants ²⁰.

6. Actes adoptés par la Commission

Parmi les cas répertoriés où la Commission agit directement sur base des traités, bon nombre concernent soit des recommandations ²¹, soit des initiatives pour promouvoir la coordination dans le cadre de certaines politiques ²², soit encore des décisions ponctuelles dans la gestion de certaines politiques ²³. Dans certains cas, il s'agit de décisions visant à autoriser un État membre à maintenir des mesures nationales ²⁴ ou à prendre des mesures de protection ²⁵.

¹⁷ . Article 26.

¹⁸ . Article 213, § 1.

¹⁹ . Articles 221, alinéa 4, et 222, alinéa 3.

²⁰ . comp. article 202, troisième tiret.

Dans deux cas, la Commission est amenée à adopter des actes obligatoires de portée générale.

a) Règles de concurrence pour les entreprises publique : 86, § 3

Il s'agit de l'article 86, § 3 concernant le régime des entreprises publiques. Cet article dispose que *"La Commission veille à l'application des dispositions du présent article (86, §§ 1 et 2) et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres "* ²⁶. Les directives, qui ont dans ce cas une portée générale, concernent à ce jour la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, et surtout, la libéralisation du marché des télécommunications. Les décisions sont quant à elles adressées à des États de façon individuelle.

b) Libre circulation des travailleurs : Article 39, § 3, d)

La Commission est habilitée par le traité à adopter des "règlements d'application" établissant les conditions quant aux droits pour les travailleurs salariés de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi. Seul un règlement a été adopté sur cette base en 1970 ²⁷.

7. Actes adoptés par la Banque centrale européenne

L'article 110 du TCE indique que les actes adoptés par la BCE sont pratiquement les mêmes que

²¹ . V. le pouvoir général de recommandations (article 211), ou dans des domaines particuliers tels que la libéralisation des services (article 53, § 2).

²² . Santé publique (article 152, § 2), politique industrielle (article 157, § 2), recherche et développement (article 165, § 2), coopération au développement (article 180, § 2). V. aussi l'article 140 (décisions visant à encourager la coopération et faciliter la coordination).

²³ . Décisions fixant des taxes compensatoires ou autres mesures en matière agricole (article 38); décisions concernant les aides d'État.

²⁴ . Marché intérieur (article 95, § 6)

²⁵ . Politique commerciale (article 134)

²⁶ . Selon la Cour de Justice, l'article 86, § 3 donne à la Commission le pouvoir d'édicter des règles générales précisant les obligations résultant du traité, et que par conséquent l'étendue de ce pouvoir dépend de la portée des règles dont il s'agit d'assurer le respect (Arrêt de la Cour de justice du 19 mars 1991, République française v. Commission, Rec. I-1223, points 14, 15 et 21).

²⁷ . Règlement 1251/70 du 29 juin 1970, J.O. L 140. On observera qu'une mesure identique a été adoptée par le Conseil pour les travailleurs indépendants qui souhaitent demeurer sans le pays d'accueil après leur retraite ou invalidité (Directive 75/34 du 17 décembre 1974, J.O. L 14)

ceux figurant à la typologie des actes au sens de l'article 249. Les bases juridiques relatives aux actes de la BCE figurent dans le protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE.

Par exemple, l'article 26.4 des statuts prévoit que le conseil des gouverneurs arrête les règles nécessaires à la normalisation des procédures comptables. L'article 28.3 prévoit que le conseil des gouverneurs détermine le montant exigible et les modalités de libération du capital. Les articles 29.4, 30.6 et 32. 7 des statuts disposent que le conseil des gouverneurs prend toutes les (autres) mesures nécessaires pour appliquer respectivement l'article 29 relatif à la clé de répartition pour la souscription du capital, l'article 30 concernant le transfert d'avoirs de réserve de change à la BCE, et l'article 32 relatif à la répartition du revenu monétaire des banques centrales nationales.