

Working Group IX

Working document 16

Groupe de travail IX « Simplification »

Objet : Proposition du représentant de la Commission au Groupe de travail pour une délimitation « législatif/exécutif » dans le système institutionnel de l'Union européenne

Les membres du Groupe de travail IX « Simplification des procédures et instruments » trouveront ci-joint une proposition de M. Ponzano, membre de la Convention et représentant de la Commission au Groupe.

FICHE DE REFLEXION

Proposition pour une délimitation “législatif/exécutif” dans le système institutionnel de l’Union européenne

Dans le cadre de la Convention visant la rédaction d’un nouveau texte constitutionnel, il ne s’agit pas de présenter le droit constant mais de redessiner la répartition des tâches de manière rationnelle, simple et démocratique.

Dans cette perspective, il convient de cerner les différentes fonctions (de nature législative ou exécutive), avant de les attribuer aux différents acteurs.

I. Mise en oeuvre du traité par les lois et leur exécution**1) Actes législatifs**

Sur le plan *matériel*, la législation se réfère aux règles à portée générale qui régissent au moins les éléments essentiels de la matière concernée (sans nécessairement se limiter à ces éléments); l’exécution se réfère soit aux règles de détail explicitant les textes législatifs soit à l’application de la législation dans des cas individuels.

Dans un système à plusieurs acteurs, il est nécessaire de partir du principe que la fonction législative sera attribuée à une institution *autre* que celle chargée de la fonction exécutive (principe de la *séparation des fonctions*).

Sur la base de ce principe la *fonction législative* dans l’Union doit être attribuée au Législateur composé par le Parlement européen et le Conseil. Suivant la procédure de co-décision, ce double Législatif adoptera, sur proposition de la Commission, des lois et des lois-cadres, dont la forme doit être expressément prévue.

2) “Actes d’exécution” (stricto sensu)

Sur la base du même principe de la séparation des fonctions, la *fonction exécutive* qui se rapporte aux lois doit être attribuée à une institution autre que le Législateur. Celle-ci ne peut être que la Commission, en cas d’exécution au niveau européen, ou les Etats membres, en cas d’exécution au niveau national, selon ce qui sera énoncé dans la loi, conformément au principe de subsidiarité. Dans ce rôle, les Etats membres ou la Commission sont appelés à adopter des règles générales de mise en œuvre exécutive des textes législatifs, correspondant aux règlements du droit national, ainsi que des décisions individuelles.

Dans la mesure où la mise en œuvre de la loi est de nature purement exécutive et se limite à appliquer des choix politiques de base effectués au niveau législatif, un contrôle systématique de la Commission (ou des Etats membres) par le Législateur n’apparaît pas justifié¹.

3) Actes (législatifs) “délégués”

Lorsque le Législateur décide de déléguer à l’Exécutif (la Commission) la réglementation d’éléments essentiels en développant les orientations contenues dans la loi, voire la modification de l’acte de base, un contrôle effectif par le Législateur s’impose, afin de vérifier que la délégation “législative” soit bien appliquée. Ce contrôle peut alors revêtir la forme d’un “call back” (le Législateur pouvant s’opposer dans un cas concret à ce que la Commission utilise la délégation).

¹ Sans préjudice du maintien de comités *consultatifs* apportant à la Commission l’expertise nécessaire et de l’information du Législateur.

II. Mise en oeuvre directe du traité (sans intervention du Législateur)

La fonction dite “exécutive” ne s’épuise pas avec l’exécution des lois. En effet, dans certains cas, la mise en œuvre de certaines politiques prévues par le traité ne requiert pas d’intervention du Législateur. Il s’agit des actes de la PESC, définissant la politique de l’UE vis-à-vis des Etats tiers, de certains actes en matière de police, ainsi que des actes concernant le fonctionnement de l’Union économique et monétaire, qui visent à réagir à des situations qui ne se prêtent pas à une réglementation antérieure de type législatif. Dans ces domaines, il convient de prévoir dans le texte constitutionnel un rôle “autonome” de l’“Exécutif”. Vu le *caractère spécifique* des matières concernées, la Commission propose que ces compétences continuent, à titre exceptionnel, à relever du Conseil sur proposition de la Commission (voire, le cas échéant, des Etats membres). Il est entendu que si les décisions du Conseil dans ces domaines requièrent une exécution au niveau européen, le schéma précédent (exécution par la Commission) devrait s’appliquer.

Par ailleurs, le texte constitutionnel peut et doit prévoir que certaines tâches de caractère plus *technique “de gestion” quotidienne de certains domaines sensibles* soient directement confiées à des instances ne dépendant pas directement du pouvoir politique, afin que les tâches en question soient accomplies uniquement dans l’intérêt général à l’abri d’influences nationales ou partisans. Les “autorités administratives indépendantes” sont connues de pratiquement tous les Etats membres. C’est pourquoi le traité CE prévoit déjà que la Banque Centrale Européenne (BCE) est responsable de la gestion quotidienne de la politique monétaire et que la Commission, gardienne du traité, est aussi responsable de la politique de la concurrence au niveau européen (tout en étant soumise, elle, à la censure du Parlement européen, à la différence de la BCE).
