

CONV 271/02

WG IX 3

NOTE

du:	Secrétariat
à:	la Convention
Objet:	Mandat du Groupe de travail IX "Simplification des procédures législatives et des instruments"

Les membres trouveront ci-joint un mandat commenté, qui développe les questions énoncées dans le document CONV 206/02 et qui vise à faciliter les travaux du Groupe de travail "Simplification des procédures législatives et des instruments".

Groupe de travail IX "Simplification des procédures législatives et des instruments "
Président : M. Giuliano Amato, Vice-président de la Convention

MANDAT COMMENTÉ

INTRODUCTION

Les questions concernant "la simplification des procédures législatives et des instruments" avaient déjà fait l'objet de l'attention de la Convention lors de sa session des 23 et 24 mai concernant la manière dont l'Union remplit ses missions. La conclusion de ce débat était très claire: un besoin très net de simplification tant des instruments que des procédures.

Le Praesidium a estimé nécessaire d'approfondir ces questions à travers la création d'un groupe de travail spécifique dont il a établi le mandat (CONV 206) et a, en outre, décidé de consacrer une autre session plénière de la Convention, celle des 12 et 13 septembre, à ces mêmes questions. Les vues exprimées par les Conventionnels lors de ces deux sessions plénières doivent nous permettre de mieux profiler le mandat du groupe de travail.

Deux documents descriptifs ont déjà servi de background aux débats de la Convention:

Un premier document décrit le système actuel des instruments juridiques dont disposent l'Union et la Communauté pour accomplir leurs tâches (CONV 162/02). Ce document a été complété au lendemain du débat de mai et il se fait écho des opinions et des pistes de réflexion indiquées par les membres de la Convention.

Le deuxième document (CONV 216/02) approfondit la problématique des procédures de prise de décision. Pour mieux cerner la discussion, le document se limite à traiter les procédures législatives proprement dites et la procédure budgétaire compte tenu de ses liens avec l'activité législative.

Le présent document essaie de préciser le mandat adopté par le Praesidium en tenant compte notamment des vues déjà exprimées par les Conventionnels.

Le point de départ ne peut pas être autre que la perception, exprimée par une large majorité des conventionnels, de désordre et complexité qui règnent en matière des instruments et des procédures et par conséquent, le besoin de simplification et rationalisation. Un clair consensus s'est dégagé dans cette direction. La tâche du groupe de travail consiste maintenant à trouver la méthode pour simplifier et rationaliser les instruments et les procédures, en gardant à l'esprit (tel qu'il a été rappelé lors du débat) que nous ne devons pas sacrifier ni la démocratie ni l'efficacité sur l'autel de la simplicité.

Comment réduire le nombre de procédures législatives ? Peut-on simplifier certaines procédures ?

Le groupe de travail devra examiner en premier lieu comment et dans quelle mesure on peut réduire le nombre de procédures décisionnelles existantes au sein de l'Union, à savoir près d'une trentaine, ainsi que procéder à la simplification de plusieurs d'entre elles. Bien que l'existence d'un tel nombre de procédures réponde souvent à des exigences de démocratie et à une participation différente des Institutions et organes de l'Union dans la procédure législative en fonction du domaine en cause, il est vrai aussi que le grand nombre de procédures et leur complexité rendent difficile la compréhension du système. Dans un effort de rationalisation et de simplification du système, il y a plusieurs questions qui pourraient être examinées par le groupe :

- i) *Dans quelle mesure certaines procédures pourraient être supprimées ? la procédure de coopération ?*

L'on a évoqué souvent dans le cadre d'une simplification de procédures la possibilité de la suppression de la procédure de coopération (art. 252 du TCE), qui à l'heure actuelle ne s'applique qu'au domaine de la politique économique et monétaire (articles 99 §5, 102 §2, 103 §2 et 106 §2 du TCE), et de la remplacer, soit par la procédure de consultation, soit par la procédure de codécision. La possibilité de remplacer la complexe procédure budgétaire existante à l'heure actuelle par la procédure de codécision a été aussi évoquée. Les deux possibilités évoquées ainsi que l'éventualité de supprimer d'autres procédures pourrait être examinée par le groupe.

ii) *en généralisant, en matière législative, la procédure de co-décision?*

Cette possibilité implique la définition dans le traité de ce qui, au sein de l'Union, relève de la législation et de ce qui relève de l'exécution d'une telle législation. En effet, le TCE actuel ne contient pas de définition générale de ce qui relève de la législation et de ce qui relève de l'exécution de la législation au sein de l'Union.

A l'heure actuelle, la procédure de codécision ne s'applique pas dans tous les domaines relevant du TCE. Par contre, dans les domaines où elle s'applique, la procédure de codécision sert pour l'adoption de tous les types d'actes dans le domaine en cause, sans qu'aucune différence ne soit faite entre les matières législatives et les matières relevant plutôt de l'exécution, tel que l'adoption des normes établissant des prescriptions techniques et détaillées dans un secteur précis.

Le groupe pourrait examiner dans quelle mesure la procédure de codécision pourrait être associée totalement et exclusivement à l'adoption de matières législatives. Dans un tel cas, une procédure distincte et plus légère (à déterminer par le législateur en codécision) pourrait s'appliquer pour la mise en oeuvre des actes adoptés en codécision. Toutefois, cela impliquerait la définition de ce qui constitue une 'matière législative'. Une telle définition pourrait être faite, soit dans le traité lui-même, soit par législateur (à savoir, le Parlement Européen et le Conseil) au cas par cas.

iii) *en généralisant la majorité qualifiée à toutes les bases juridiques qui prévoient la co-décision?*

A l'heure actuelle, quatre dispositions du TCE prévoient la règle de l'unanimité ensemble avec la procédure de codécision (arts. 18 §2, 42, 47 §2 et 151 §5 du TCE). Cette exigence d'unanimité lors de la procédure de codécision peut être considérée comme une anomalie institutionnelle pouvant vider de substance la procédure de codécision. En conséquence, le groupe pourrait examiner la possibilité de remplacer dans ces quatre cas la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée.

- iv) *pour la procédure de co-décision, en simplifiant les procédures pour les réunions du comité de conciliation? Quels autres allègements peut-on prévoir?*

La procédure de co-décision est souvent accusée d'être lourde et lente. Pourtant, depuis la simplification de la procédure effectuée par le traité d'Amsterdam, elle semble fonctionner de façon plus satisfaisante. Les dossiers adoptés en première et deuxième lecture représentent environ 72% du total (environ 32% en première lecture et 40% en deuxième lecture), cela veut dire que moins de 28% arrivent à la phase de conciliation.

Dans la perspective de l'élargissement, il y a lieu de se demander si le mécanisme de la conciliation peut fonctionner avec des délégations de deux Institutions, Conseil et Parlement, composée chacune de 28 membres. Cela pose la question de l'éventuelle simplification de la phase de conciliation.

Une autre piste qui a été évoquée par quelques conventionnels serait celle de fixer des délais en première lecture. En deuxième lecture et dans la phase de conciliation, des délais stricts sont prévus pouvant mener à la non-adoption de l'acte s'ils ne sont pas respectés.

Des réunions techniques tripartites et des « trilogues » entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission se tiennent pendant la première et la deuxième lecture ainsi qu'avant la réunion du Comité de conciliation, afin d'aplanir les divergences entre les Institutions et de faciliter la recherche d'un accord (cf. Déclaration commune de mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision). Le groupe de travail pourrait examiner l'éventuelle formalisation de ce type de mécanismes.

Enfin, la simplification rédactionnelle de l'article 251 pourrait également être étudiée.

- v) *Comment simplifier la procédure budgétaire? Y-a-t-il lieu, en particulier, de maintenir un traitement différencié des différentes catégories de dépenses?*

Un des principaux facteurs de complexité de la procédure budgétaire est la classification des dépenses en obligatoires et non obligatoires. Cette classification étant en bonne mesure dépassée par la réalité, un grand nombre de conventionnels s'est prononcé en faveur de sa suppression.

Cela ouvre la question de la procédure à appliquer à l'ensemble du budget . Un bon nombre d'orateurs à la Convention ayant manifesté leur préférence pour la codécision, le groupe devrait se pencher sur l'adéquation d'une telle procédure au débat budgétaire et sur les adaptations qu'il serait nécessaire d'y apporter.

De nombreuses techniques de concertation interinstitutionnelle (qui ont été codifiées dans l'accord interinstitutionnel de 1999) ont été développées dans la pratique de la procédure budgétaire. Le groupe devrait étudier l'opportunité de les introduire formellement dans le traité.

Comment réduire le nombre d'instruments juridiques visés dans les traités? Peut-on leur donner une dénomination qui indique plus clairement leur effet?

Il y a un large consensus sur la nécessité de **réduire le nombre excessif d'instruments** dont disposent l'Union et la Communauté pour l'exercice de leurs compétences. En effet, une panoplie de plus de 30 différents types d'actes est le résultat de l'ajout au catalogue initial de l'article 249 TCE (décision, règlement, directive, recommandation et avis) de toute une série d'instruments (orientations, programme-cadre, décision d'application, etc.) éparpillés dans les traités. La pratique en a encore rajouté d'autres (décision en tant que norme générale, déclarations, résolutions, conclusions, etc.) .

La structure en piliers qui a établi des catalogues de types d'actes propres à la politique étrangère (stratégie commune, position commune, action commune, etc.) ainsi qu'à la coopération en matière pénale (décision , décision-cadre, etc.), a contribué à la prolifération d'instruments.¹

¹ Les instruments dans le deuxième et troisième pilier font aussi l'objet du mandat des groupes de travail VII "Relations extérieures" et X "Sécurité et justice". Il est vrai que nombreux conventionnels ont mis sur la table la question de l'uniformisation des instruments dans les trois piliers ou , du moins, dans le premier et le troisième en tant que facteur crucial de rationalisation. Néanmoins, il paraît convenable d'aborder ce point à un moment ultérieur de nos travaux pour pouvoir tenir compte des réflexions des autres groupes.

Mais la réduction du nombre ne servirait à rien si elle n'est pas accompagnée d'une réelle **rationalisation des instruments** en les redéfinissant et en les codifiant selon leurs effets. Dans ce contexte, la nécessité de préserver les caractéristiques uniques du droit communautaire et de ses instruments, et notamment la primauté et l'effet direct, a été évoquée lors des débats de la Convention.¹

La question de la dénomination pourrait s'avérer être un facteur non négligeable de simplification. En effet, un grand nombre de conventionnels a plaidé en faveur d'une classification et d'une dénomination simple et claire pour le public. Il faudrait classer en premier lieu les actes selon leur effet contraignant. Ainsi les actes obligatoires et de portée générale pourraient s'appeler lois européennes (les règlements actuels) et lois-cadre européennes (les directives), tandis que la dénomination "règlement" serait réservée aux normes d'exécution (normes de troisième niveau) dans la ligne de la tradition de nombreux Etats membres.²

Cela nous amène directement à la question, abordée également dans les débats de la Convention, de l'établissement d'une plus claire **hiérarchie des normes**³. Certains ont défendu, par exemple, l'ajout d'une nouvelle catégorie d'actes, réservée aux matières "quasi-constitutionnelles", les lois organiques.

Pour quelques membres, la catégorisation des actes devrait aussi correspondre à des règles générales de procédure (par exemple, le vote à l'unanimité au Conseil ou les procédures qui exigent la ratification des parlements nationaux seraient réservés aux lois organiques).

¹ Quelques conventionnels ont proposé une nouvelle classification des types d'intervention de l'Union axée sur leur intensité (réglementation d'application uniforme, harmonisation complète ou minimale, reconnaissance mutuelle, coordination contraignante ou "ouverte"). D'autres, en revanche, ont soutenu l'impossibilité d'établir une corrélation entre les types d'instruments juridiques (règlement, directive, décision...) et les catégories de compétences (exclusives, partagées, complémentaires) ou l'intensité de l'action de l'Union.

² La même logique de rationalisation pourrait être appliquée aux actes non contraignants, dont le nombre devrait être limité. Outre les avis et recommandations, d'autres instruments (déclarations, résolutions, etc.) pourraient être codifiés si nécessaire et leurs effets, par conséquent, clarifiés.

³ Pour ce qui est des propositions dans la matière qui ont été faites lors des successives Conférences Intergouvernementales, voir CONV 162 et 216.

Certains conventionnels ont lié la hiérarchie des normes à la question d'une meilleure séparation des pouvoirs au sein de l'Union. En tout cas, la hiérarchie de normes pourrait faciliter la distinction entre les normes législatives et les normes d'exécution. Le fait de prévoir des dénominations différentes comme il a été suggéré plus haut (loi et loi-cadre face à règlement) faciliterait déjà la lisibilité du système .

Mais la hiérarchie des normes pourrait également contribuer à **définir ce qui relève du "législatif"** au sein de l'Union. En effet, bon nombre de conventionnels ont posé la question du détail excessif dont fait preuve la législation communautaire. Certains ont proposé à cet égard que le législateur (Parlement européen et Conseil en l'occurrence) se limite à régler les questions essentielles et générales d'une certaine matière et confère une plus large marge de manœuvre aux règles d'exécution. Cela laisse ouverte la question de la définition du ce qui est "législatif".

Une deuxième question qui doit être clarifiée est celle de savoir qui adopte les normes d'exécution. D'ailleurs, l'article 202 TCE et, en particulier, les mécanismes de **contrôle des compétences d'exécution** conférées à la Commission, méritent un examen attentif de la part du groupe. Selon beaucoup de conventionnels la complexité et l'opacité du système actuel de la "comitologie" devraient être corrigées. D'autres ont préconisé la création de nouveaux mécanismes de contrôle du législateur (y inclus le Parlement européen) sur l'activité d'exécution de la Commission en prévoyant, par exemple, un droit d'évocation.

Enfin, l'amélioration de la **qualité de la législation** à droit constant devra être également abordée par notre groupe de travail.

Le groupe pourrait aussi examiner les nouveaux mécanismes souples de consultation et coopération, notamment la méthode ouverte de coordination¹, et étudier en particulier leur éventuelle intégration dans les traités.

¹ Le groupe de travail VI "gouvernance économique" est en train d'examiner les questions relatives à la méthode de coordination ouverte. Il faudra en tenir compte dans le cadre de nos travaux.