

NOTE

du	Secrétariat
à	la Convention
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 17 octobre 2002 du groupe de travail IX « Simplification »

Le président a attiré l'attention du groupe sur deux nouveaux documents de travail, l'un établi par le Secrétariat présentant la liste des instruments utilisés par l'Union (WD 04), l'autre par un membre du groupe, Mr G. Cisneros, relatif aux compétences d'exécution et à la comitologie (WD 05). Il a également souligné l'importance du lien entre les procédures de décision et la typologie des instruments d'action. La question de la simplification de la procédure budgétaire sera réexaminée plus tard.

Certains membres ont mis en évidence l'intérêt que présentent pour ce groupe les travaux effectués par le groupe de travail sur les compétences complémentaires, ainsi que ceux relatifs à l'action extérieure, et à la justice et affaires intérieures.

1. Simplification de la procédure de codécision et réduction du nombre des procédures de décision

Le groupe a eu un échange de vues sur cette question, à la lumière des vues exprimés par les experts auditionnés lors de la réunion du 2 octobre. D'une façon générale, la nécessité a été soulignée de réduire le nombre de procédures législatives existantes à l'heure actuelle. Certains membres ont suggéré à cet égard de les réduire aux procédures codécision, coopération, avis conforme, consultation du Parlement Européen, absence de consultation du Parlement Européen (avec majorité qualifiée ou unanimité du Conseil selon le cas). D'autres membres ont également envisagé la suppression de la procédure de coopération. En tout état de cause, une grande partie des membres du groupe considèrent que la procédure de codécision doit constituer la procédure principale de prise de décision au sein de l'Union, sans pour cela remettre en question la consultation d'autres institutions ou organes selon les cas.

Pour ce qui est de la simplification de la procédure de codécision, une grande partie des intervenants ont estimé que cette procédure fonctionnait relativement bien et ne devait donc pas faire l'objet de beaucoup de modifications. Toutefois, plusieurs ont indiqué qu'il était nécessaire de supprimer les cas où le Conseil vote à l'unanimité tout au long de la procédure de codécision et que la majorité qualifiée devait toujours être la règle lorsqu'on recourt à cette procédure. Un membre du groupe a par contre estimé qu'il ne fallait pas lier de façon automatique la majorité qualifiée à la codécision et un autre membre a estimé qu'une telle question ne relevait pas en soi de la simplification de la procédure.

La nécessité de garder les réunions de trilogue entre le Parlement, le Conseil et la Commission dans un cadre informel a été soulignée. Un membre du groupe a toutefois estimé que la présence du Conseil au Parlement lorsque ce dernier discute des projets d'acte au cours de la procédure de codécision (notamment dans les commissions parlementaires) faciliterait le déroulement de la procédure. Il en va de même pour la présence du rapporteur du Parlement lors des réunions du groupe de travail du Conseil qui examine un tel acte. On a aussi évoqué la nécessité de conserver le rôle de la Commission dans la procédure tel qu'il existe à l'heure actuelle, notamment celui de "*go-between*".

La possibilité de diminuer le nombre de membres du comité de conciliation ainsi que celle de créer un Conseil législatif composé de façon permanente par des ministres des Affaires européennes et ouvert au public ont aussi été évoquées lors de la discussion.

Des doutes ont été exprimés quant à la nécessité d'établir des délais en première lecture.

Finalement, un membre du groupe a proposé de généraliser la procédure de codécision à tout ce qui est "législatif" sans toutefois définir ce qu'il entendait par législatif. Un autre membre a estimé nécessaire d'exclure de la procédure de codécision l'adoption de mesures techniques, qui devraient relever des mesures d'exécution. Plus généralement, on a indiqué à ce sujet la nécessité de clarifier ce qui relève du « législatif », et ce qui relève de « l'exécutif ».

2. Simplification des instruments : auditions des experts et premier échange de vues

Le groupe a entendu trois experts sur le sujet, M. Koen Lenaerts, juge au TPI et professeur à la K.U.L., M. Michel Petite, Directeur général du service juridique de la Commission, et M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte du Conseil et Directeur général au service juridique du Conseil. Les trois experts ont précisé qu'ils s'exprimaient à titre personnel. Une version écrite de leur intervention sera distribuée aux membres du groupe.

Audition de M. Lenaerts :

M. Lenaerts affirme que la démarcation claire entre l'action législative et l'action exécutive reposant non sur l'identité des auteurs, mais sur le type de procédure, constitue un des enjeux clé de la Convention. Il ne s'agit pas d'une vénération en soi pour le principe de la séparation des pouvoirs exprimé par Montesquieu, mais bien de clarifier les responsabilités politiques de chacun ainsi que de prévoir des procédures de décision qui correspondent au mieux à chacune de ces fonctions, en termes de légitimité démocratique et d'efficacité.

La première catégorie d'actes correspond aux **actes législatifs**. Selon lui, il doit y avoir une correspondance stricte entre les actes législatifs, qui devraient se limiter au "choix politiques de base", et la procédure de codécision. Mises à part les "lois organiques", il y aurait fondamentalement deux types d'actes législatifs, la "loi" (correspondant aux règlements et décisions (beschluss) actuels), et la "loi-cadre" (correspondant aux directives et aux décisions-cadre du titre

VI du TUE actuelles), voire un troisième type, les "lois de coordination" qui visent à coordonner les actions des États membres. Pour le reste, il appartiendrait au législateur de préciser l'objet de son action ("loi d'harmonisation...", "lois portant le programme..."). M. Lenaerts précise qu'il appartiendrait aussi au législateur d'apprécier le juste degré de détail de la législation, mais qu'en revanche, le traité devrait préciser les cas où seules des loi-cadres sont admises.

La deuxième catégorie d'actes correspond aux **actes exécutifs**. A cet égard, l'expert attire l'attention sur les nombreux cas, dans le système actuel, de "réglementation autonome", c'est à dire d'actes normatifs adoptés **directement sur base des traités** soit par le Conseil seul (par exemple la réglementation anti-dumping sur base de l'article 133 du TCE), soit par le Conseil en consultant le Parlement (par exemple, la réglementation concernant la politique agricole commune sur base de l'article 37 du TCE), soit encore dans quelques cas par la Commission (par exemple, les directives sur les entreprises publiques au regard des règles de la concurrence sur base de l'article 86, § 3 du TCE). Selon M. Lenaerts, il conviendrait logiquement d'opérer une ventilation, parmi tous ces actes, entre ceux qui devraient devenir des actes législatifs, adoptés en codécision, dans la mesure où ils expriment "des choix politiques de base" (actes législatifs), et ceux qui relèveraient de la catégorie des "actes exécutifs" dès lors qu'ils mettent en oeuvre des dispositions "législatives" (qui indiquent les choix de base) contenues dans le traité (par exemple, les actes appliquant les principes de concurrence sur base de l'article 83 du TCE). Il s'agit en d'autres mots d'une "législation déléguée" par le traité à l'une des branches de l'exécutif, le Conseil ou la Commission, pour adopter des actes de portée générale. Dans d'autres cas, il s'agit d'actes exécutifs *sensu stricto*, qui exécutent dans des cas particuliers des options législatives contenues dans le traité (par exemple, les décisions de la Commission en matière d'aide d'État, article 88 du TCE).

Pour le reste, lorsque les actes exécutifs sont adoptés au niveau communautaire (et pas au niveau national, ce qui est le principe) pour **mettre en œuvre un acte législatif**, on peut distinguer deux types d'actes exécutifs. Il s'agit d'une part des actes de "législation déléguée" par le législateur, lorsque par exemple l'exécutif est amené à porter des modifications à l'acte législatif, ou est habilité de façon très générale. Il s'agit d'autre part des actes exécutifs *sensu stricto*, de portée générale ou individuelle. Dans le premier cas, la procédure "comitologique" pourrait être plus lourde que dans le second cas (où l'on pourrait se limiter aux comités de consultation). Enfin, dans certains cas, l'exécution *stricto sensu* pourrait être aussi confiée à des agences ou autres organismes techniques.

Mr Lenaerts a conclu son intervention en suggérant de lier et faire varier les conditions d'accès des citoyens au juge communautaire en fonction de l'assise démocratique des actes, donc en fonction de la nature de l'acte en cause.

Audition de M. Petite :

Dans son introduction, M. Petite souligne la nécessité de simplifier les instruments d'action de l'Union : ceux-ci se sont déraisonnablement multipliés, et ont été utilisés de façon confuse, ce qui selon lui rend le système peu lisible et peu crédible. Dans sa forme épurée, le système envisagé par M. Petite tourne autour de la loi, adoptée par le législateur en codécision, et les règlements ou décisions d'exécution. Selon M. Petite, ce système, bien qu'abordé sous un angle différent, est très proche de celui suggéré par M. Lenaerts.

Parmi les **actes adoptés par le législateur**, il distingue :

- les lois constitutionnelles ou "organiques" qui concernent des aspects centraux de l'organisation de l'Union, par exemple la Décision sur les ressources propres, la Décision relative aux pouvoirs d'exécution de la Commission (comitologie), le règlement financier, le statut de la Cour de justice, etc.). Ces lois organiques auraient une valeur infra-constitutionnelle et supra-législative.

- les lois ordinaires, ou les "lois européennes" qui établissent en principe les principes généraux, les objectifs à atteindre, les règles essentielles, mais aussi des dispositions plus détaillées si telle est la volonté du législateur (ce qui correspond à la plupart des traditions nationales). Celles-ci pourraient contenir des dispositions directement applicables, des dispositions-cadre (du même ordre que les directives actuelles), ou les deux. Elles pourraient couvrir une large gamme d'actions, en ce compris les actions d'encouragement ou les programmes. Selon M. Petite, il va cependant de soi que le législateur est contraint par le cadre de compétence attribuée, le principe de subsidiarité, voire le cas échéant par d'autres limitations telles que l'exclusion de toute harmonisation.

- la loi de finances qui adopte le budget. La procédure actuelle serait simplifiée si on supprimait la distinction entre les DO et les DNO, et en la mettant à jour, dans l'esprit d'une codécision.

Les lois seraient adoptées sur proposition de la Commission en codécision par le Parlement et le Conseil pour mettre en œuvre les politiques et actions de l'Union, le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Les majorités seraient renforcées pour adopter les lois organiques.

Pour ce qui est de **l'exécution des lois**, le principe selon lequel elle revient aux États membres subsisterait. Ce serait à la loi elle-même d'indiquer si des mesures d'exécution au niveau de l'Union sont nécessaires, ce qui dépendra notamment du degré de détail de la loi. Les mesures d'exécution prendraient, selon M. Petite, la forme de "règlements" ou de "décisions" (actes individuels). Elles seraient adoptées par la Commission, contrôlée par le législateur de l'Union, conformément aux modalités édictées par la loi organique.

Ce système général ferait l'objet d'un régime particulier fondamentalement dans trois domaines : l'Union économique et monétaire, les relations extérieures et la coopération policière. Sans que l'instrument de la loi ne soit *a priori* exclu dans ces domaines, le pouvoir législatif serait en principe réservé au Conseil. Les actions prendraient la forme de "règlements du Conseil" ou de "décisions du Conseil", adoptés à la majorité qualifiée, avec consultation du parlement européen selon les cas, sur proposition de la Commission.

Les actes non contraignants devraient également être rationalisés. A cet égard, la Recommandation constituerait l'instrument adéquat pour organiser la méthode de coordination ouverte.

M. Petite explique qu'un tel système serait ainsi à la fois simple, clair, légitime, démocratique, efficace (notamment par la généralisation du vote à la majorité qualifiée) et équilibré.

Audition de M. Piris :

M. Piris a commencé son intervention en signalant que l'une des raisons de la complexité des traités actuels est le grand nombre d'instruments juridiques (15) dont les institutions disposent pour agir, fruit du traité de Maastricht (le traité de Rome n'en prévoyait que 5). A cela s'ajoute le fait que les traités donnent des définitions similaires pour des actes portant un nom différent ("directive/décision-cadre" ou "action commune/décision") et, inversement, des définitions différentes pour des actes portant le même nom ("décisions" ou "positions communes"). Finalement, les traités utilisent des variations dans les verbes et dans la manière de désigner les actes à adopter qui ne reflètent pas de différences significatives quant à la substance.

Selon M. Piris, il serait possible d'envisager de réduire le nombre des instruments existants de 15 à 5 en rendant applicables aux domaines PESC et JAI les 5 formes d'actes définies par l'article 249 du TCE, ce qui n'empêcherait pas les auteurs du traité d'ajouter dans un article précis des spécifications particulières pour un type d'acte ; ainsi, le groupe de travail pourrait:

- 1) Envisager de supprimer la "décision-cadre" (JAI) pour la remplacer par la "directive" (TCE)
- 2) Envisager de supprimer les quatre acceptions actuelles du terme "décision"¹ en reprenant celle du traité CECA, qui la définit comme un acte obligatoire, qui peut ou non désigner des destinataires.
- 3) Envisager de supprimer l'"action commune" (PESC) pour la remplacer par la "décision" ainsi redéfinie.
- 4) Envisager de supprimer les "positions communes" (PESC et JAI) pour les remplacer par la "décision" ainsi redéfinie
- 5) Envisager de supprimer les "principes et orientations générales" des instruments PESC, étant donné qu'ils ne constituent pas un instrument juridique, ce qui peut prêter à confusion.
- 6) Envisager de supprimer les "stratégies communes" de la liste des instruments PESC, cet instrument n'ayant pas répondu aux attentes qui avaient été placées en lui par les auteurs du traité.
- 7) Envisager de supprimer l'instrument des Conventions entre Etats membres (CE et JAI), et les remplacer par les autres instruments juridiques obligatoires pour les Etats membres du fait de leur seule adoption par le Conseil, sans nécessiter une procédure nationale de ratification avant d'entrer en vigueur.

Pour ce qui est de la rationalisation de la rédaction des articles du traité qui attribuent des pouvoirs d'action aux Institutions, M. Piris a fait quelques suggestions : n'utiliser que le mot "mesures" lorsqu'on veut laisser aux Institutions le choix de l'instrument à adopter; supprimer les utilisations génériques du mot "décision" ou "directive" pour les remplacer par le terme "mesure", "acte" ou un autre terme approprié au contexte; harmoniser le vocabulaire utilisé dans les dispositions attributives de compétences "complémentaires" par le choix d'un ou deux termes communs (par exemple "recommandations", "actions" ou "programmes") et préciser par quelle

¹ Il s'agit de la décision au sens de l'article 249 TCE (qui désigne ses destinataires), de la décision au sens du titre V du TUE (PESC), de la décision au sens du titre VI du TUE (coopération en matière pénale), et enfin d'une décision sui generis (*Beschluss* en allemand) qui a souvent été utilisée lorsque, tout en étant obligatoire, ne désigne pas ses destinataires. Cette dernière a été notamment utilisée dans le cadre des compétences dites "complémentaires" afin d'incorporer les différents types d'action prévus (actions d'encouragement, programmes, etc.).

forme d'acte juridique défini par le traité les actions et programmes relevant de ces domaines sont adoptés (probablement sous la forme d'une "décision »); supprimer les variations de style dans l'usage des verbes à caractère décisionnel ("adopte", "prend", "établit", "définit", "fixe", "formule", "précise", "détermine" ,"élabore", « décide ») pour les remplacer, lorsque le contexte le permet, par le verbe "arrête", etc.

Pour ce qui est des actes non obligatoires utilisés par les Institutions mais non prévus dans les traités (résolutions, conclusions, déclarations, etc.). M.Piris estime que le Conseil législateur devrait éviter d'adopter de tels actes lorsqu'il est saisi de propositions législatives.

Finalement, M.Piris a attiré l'attention sur la difficulté qu'il y aurait de parvenir dans l'Union à une transposition nette de la distinction classique entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, c'est-à-dire entre certaines Institutions qui n'auraient pas d'autres pouvoirs que celui de légiférer et d'autres Institutions qui ne feraient qu'exécuter la législation ou adopter des normes de nature réglementaire. En effet, les pouvoirs conférés par les traités aux Institutions sont à ce point imbriqués qu'une telle distinction entre législatif et exécutif ne serait possible que moyennant un bouleversement des équilibres actuels. C'est ainsi que, en l'état actuel des traités, des actes fondés directement sur la base du traité peuvent être adoptés non seulement en codécision par le Parlement européen et le Conseil, mais aussi par le Conseil seul, selon les procédures de coopération et de consultation, et également, dans certains cas, par la Commission (article 86 du TCE) et par la BCE (article 110 du TCE).

De même, le Conseil, la Commission et d'autres institutions peuvent adopter directement sur la base du traité des actes de nature réglementaire ou exécutive: mesures d'organisation interne, nominations, décisions de négocier ou de conclure un accord international, etc. Enfin, le Conseil, la Commission et la BCE peuvent adopter des actes qui sont vraiment des actes "d'exécution" adoptés en application et dans l'exercice de pouvoirs délégués par un acte de base .

* *

*

Pistes de réflexion :

- 1) Faut-il simplifier et uniformiser sur le plan linguistique les bases juridiques prévues dans les traités ? dans quel sens ?
 - 2) Faut-il diminuer le nombre d'instruments juridiques prévus dans les traités ? Serait-il possible d'appliquer les mêmes instruments dans tous les domaines, y inclus la politique étrangère et la coopération policière en matière pénale. Dans quel sens ? Quels aménagements seraient-ils nécessaires dans la définition et les effets des instruments actuels ?
 - 3) Une fois un réaménagement effectué, faut-il changer la dénomination des actes ? dans quel sens ? Faut-il remplacer le règlement par la loi ? la directive par la loi-cadre ? autres ?
 - 4) Faut-il introduire dans le traité une délimitation claire entre ce qui relève du législatif et ce qui relève de l'exécution ?
 - 5) Si oui, quelle devrait être la notion d'acte législatif ? doit-elle être déterminée en fonction de sa procédure d'adoption (p. ex. ce qui relève de la codécision ?) ? en fonction de son contenu ? en fonction des choix politiques de base ? faut-il laisser au législateur le soin de déterminer au cas par cas ce qui doit relever de l'action législative, ou faut-il le déterminer dans le traité lui-même ? faut-il établir des règles particulières dans certains domaines ?
 - 6) Faut-il créer un acte spécifique pour les cas où le Conseil adopte des actes directement sur la base du traité ? quelle pourrait être sa dénomination ?
 - 7) Faut-il limiter l'utilisation des actes atypiques ? En particulier, faut-il les interdire lorsque le législateur est saisi de propositions ou d'initiatives législatives ?
-