

CONV 372/02

WG IX 10

NOTE

du:	Secrétariat
au:	Groupe de travail IX "Simplification"
Objet:	Note de synthèse de la réunion du 24 octobre 2002

Suite aux auditions des trois experts lors de la réunion précédente, le groupe de travail a eu un long échange de vue sur la question de la simplification des instruments.

Dans son introduction, le président a souligné qu'il importe d'établir un lien conceptuel entre les procédures et les instruments. Il a rappelé que la procédure de codécision s'imposait comme procédure principale, sans préjudice des variantes concernant notamment la consultation de divers organes ou institutions. Il reste néanmoins que de nombreux actes adoptés directement sur base du traité suivent une autre procédure. Le document de travail n° 10 a précisément pour objet de présenter un certain nombre d'exemples d'actes adoptés directement sur base des traités par le Conseil, la Commission ou la Banque Centrale Européenne. Ce type d'approche permet notamment de constater d'emblée qu'un grand nombre de ces actes ne sont pas par nature "législatif". Il en va par exemple ainsi des actes de nomination, ou encore des mesures urgentes adoptées dans le cadre de l'Union économique et monétaire. En parcourant la liste des diverses procédures, on observe également que certains actes mettent en œuvre telle ou telle disposition matérielle du traité qui est par nature "législative" (par exemple, en matière de concurrence, les actes adoptés sur la base de l'article 83 du TCE visent à appliquer les articles 81 et 82 du TCE). La question principale est celle de la définition de l'"acte législatif". Selon M. Amato, un "acte législatif" doit couvrir les éléments essentiels dans un domaine particulier.

Au cours de la réunion, un certain nombre de sujets ont été évoqués, notamment:

- la nécessité d'une simplification radicale, sans tomber dans le simplisme,
- l'importance d'une distinction claire entre actes obligatoires et non obligatoires,
- le lien entre les instruments et la légitimité démocratique des actions de l'Union;
- la possibilité de réduire la typologie aux cinq instruments du TCE figurant à l'article 249 ¹
- la question de savoir s'il est nécessaire ou non de disposer d'instruments spécifiques dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune,
- la flexibilité dans le choix de l'instrument,
- la possibilité et l'utilité de distinguer les "actes législatifs" et les "actes exécutifs",
- la possibilité de limiter les actes législatifs aux choix politiques fondamentaux, et la manière de définir ces choix, dans le traité ou au cas par cas;
- le champ d'application de la procédure de codécision;
- le lien entre la codécision et les actes législatifs;
- les procédures de contrôle des règles d'exécution ("comitologie", article 202 du TCE)
- l'idée de transformer le Conseil, dans sa fonction législative, en une seconde chambre.

Au terme de cette réunion, le président a tiré un certain nombre d'orientations:

- la première partie du traité constitutionnel devrait présenter de façon générale les différentes procédures et les différents types d'instruments, tandis que les dispositions de la seconde partie du traité consacrée aux politiques (bases juridiques) seraient adaptées en fonction de la raison d'être des procédures et instruments retenue pour la première partie,
- le groupe de travail sur la personnalité juridique a conclu que la fusion des traités et des piliers ne préjugerait pas une différenciation au niveau des procédures et des instruments. En particulier, les instruments mis à la disposition de la politique étrangère et de sécurité commune sont en principe d'une nature différente,
- un large consensus s'est dégagé en faveur d'une simplification radicale de la panoplie des instruments figurant dans les traités (une quinzaine). Dans ce contexte, on pourrait se limiter à un ou deux types d'actes législatifs ("loi", "loi-cadre"), à un type pour les actes d'exécutifs de portée générale, et à un type pour les actes exécutifs spécifiques (de portée individuelle). Et un autre encore pour les actes de nature politique (par exemple, "recommandation"),

¹ Cf. document de travail 6 : contribution de M. Piris

- en ce qui concerne la distinction entre les actes "législatifs" et "exécutifs", on pourrait définir les premiers comme se limitant aux principes essentiels, et les seconds comme étant subordonnés à une disposition de nature législative. Ceci ne veut pas dire que les actes législatifs ne peuvent pas être détaillés. Imposer ce type de contraintes au législateur serait contraire à l'acception habituelle du pouvoir discrétionnaire du législateur. Il convient dès lors de trouver les moyens de convaincre le législateur de ne pas entrer dans le détail sans l'y contraindre juridiquement. Inversement, les actes qui ne comportent pas d'éléments essentiels pour un domaine donné ne peuvent être considérés comme actes législatifs,
- dans les États qui reconnaissent des compétences à leurs régions ou collectivités fédérées, l'instrument "loi-cadre", qui remplacerait la "directive", semble particulièrement approprié. Reste la difficulté d'identifier les dispositions spécifiques susceptibles de servir de base juridique pour cet instrument,
- en ce qui concerne le contrôle du législateur (Parlement et Conseil) sur les actions exécutives, on pourrait distinguer les actes qui développent les actes législatifs, et ceux qui sont de nature purement exécutive. Dans le premier cas, on pourrait imaginer un système de rappel (*call back*) qui permettrait au législateur de réexaminer ces actes exécutifs, notamment quand ceux-ci vont au-delà du cadre qu'il a tracé,
- les actes d'application pourraient en principe être adoptés par la Commission, sauf dans certains domaines à examiner ¹,
- dans le titre V du TUE (PESC), les stratégies communes arrêtées à l'unanimité permettent d'adopter sur cette base des actions ou des positions communes à la majorité qualifiée. Si l'instrument de la "stratégie commune" devait être remplacé, par exemple par une "décision" redéfinie, comment faire pour conserver la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil lors de l'application d'une telle décision.

À la lumière de ces orientations, le président du groupe a suggéré à ses membres de transmettre au secrétariat, par écrit, leurs réponses ² aux questions figurant à la fin de la note de synthèse de la réunion du 17 octobre dernier:

¹ Cf. document de travail 8 : contribution de M. Petite

² Les membres du groupe sont invités à transmettre leurs réponses au plus tard le jeudi 31 octobre à 12 h 30.

Questions à prendre en considération

- 1) Faut-il simplifier et uniformiser sur le plan linguistique les bases juridiques prévues dans les traités? Dans l'affirmative, de quelle manière?
- 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 compris la politique étrangère et la coopération policière en matière pénale. De quelle manière? Comment pourrait-on aménager les instruments actuels pour ce qui est de leur définition et de leurs effets?
- 3) Une fois ce réaménagement effectué, faut-il changer la dénomination des actes? Si oui, de quelle manière? Faut-il remplacer le "règlement" par la "loi"? la "directive" par la "loi-cadre"? Autres substitutions?
- 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, que faut-il entendre par "acte législatif"? Un acte législatif doit-il être défini en fonction de sa procédure d'adoption (p. ex. celle qui relève de la codécision?))? En fonction de son contenu? En fonction des choix politiques fondamentaux? 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 le recours aux actes atypiques? En particulier, faut-il l'interdire lorsque le législateur est saisi d'une proposition ou d'une initiative législative?
