

**NOTE**

---

du Praesidium  
à la Convention

---

**Objet : Projet d'articles 24 à 33 du Traité constitutionnel**

---

**INTRODUCTION**

La Convention a abordé dans les premiers articles de la Constitution les questions relatives à sa nature, ses valeurs, objectifs et compétences. Avec le projet (ci-joint) de titre V sur l'exercice des compétences, le Praesidium invite maintenant les Conventionnels à examiner les moyens d'action dont l'Union dispose pour mener à bien ses missions.

La simplification des instruments de l'Union était un élément central de la Déclaration de Laeken. La Convention a consacré deux sessions plénières, celles des 23 et 24 mai et des 12 et 13 septembre, aux questions qui y étaient posées. Un groupe de travail a ensuite été créé et la Convention en a débattu les conclusions lors de sa session plénière de 5 décembre 2002.

Le projet du Titre V de la Constitution (articles 24 et suivants) que le Praesidium présente à l'attention des membres de la Convention se fonde sur les conclusions du groupe de travail IX "Simplification" à la lumière du débat qui a eu lieu au sein de la Convention,

Un large consensus avait salué la proposition du groupe de travail de réduire de manière radicale le nombre d'instruments juridiques dont l'Union dispose pour exercer ses compétences et d'attribuer à ces instruments des dénominations plus compréhensibles pour les citoyens. Les instruments proposés répondent également au souci, exprimé par nombre de Conventionnels, d'introduire dans la Constitution une hiérarchie des normes.

C'est ainsi que, dans le projet, l'on distingue les actes législatifs, la loi européenne et la loi-cadre européenne, des actes non législatifs, le règlement européen et la décision européenne. La recommandation et l'avis restent, comme c'est le cas aujourd'hui, des actes non obligatoires. Toujours en conformité avec les conclusions du groupe IX et dans un souci de clarté pour les citoyens, lorsqu'une procédure législative est en cours, le deuxième paragraphe de l'article 24 limite le recours à des actes autres que ceux répertoriés dans cet article.

Les instruments définis à l'article 24 s'appliquent dans tous les domaines de la Constitution y inclus ceux qui relèvent actuellement des deuxième et troisième piliers. Néanmoins, en conformité avec le rapport du groupe IX, ils pourront faire l'objet de modalités particulières qui seront précisées dans les articles 29, 30 et 31 à la lumière des conclusions des autres groupes de travail et des débats de la Convention.

### **Procédure législative**

La loi et la loi-cadre, dont la définition correspond à celle du règlement et de la directive dans l'actuel article 249 TCE, sont adoptées conjointement par les deux institutions qui partagent les fonctions législatives, le Parlement européen et le Conseil, en vertu de la procédure de codécision. Le Praesidium propose de donner à la procédure de codécision l'appellation "procédure législative" plus apte à exprimer sa dignité nouvelle de règle générale pour l'adoption de la législation et plus compréhensible pour les citoyens. Le paragraphe 2 de l'article 25 accueille les exceptions à cette règle, traduisant ainsi le souci exprimé par le groupe de travail et par un bon nombre de Conventionnels. Ces exceptions seront spécifiquement prévues dans les dispositions de la partie II de la Constitution. Le Praesidium entend soumettre la liste des exceptions à la considération de la Convention pour qu'elle puisse en tenir compte lors du débat sur le présent projet d'articles.

Pour tenir compte des conclusions du groupe IX, seuls les éléments essentiels de la procédure législative sont inscrits dans la partie I de la Constitution: la parité entre le Parlement et le Conseil, l'initiative législative de la Commission ainsi que la transparence de la procédure. La description détaillée fera l'objet d'une disposition spécifique dans la partie II qui correspondra, avec certains aménagements, à l'actuel article 251. L'obligation de statuer en public concerne également le Conseil lorsqu'exceptionnellement il adopte des actes législatifs selon une procédure autre que la procédure législative.

Conformément aux conclusions du groupe de travail X, dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, la procédure législative est soumise à des modalités particulières concernant notamment le droit d'initiative. Bien que déjà annoncées dans l'article 25, elles seront traitées de manière plus détaillée à l'article 31.

### **Les actes non législatifs**

Les actes non législatifs sont adoptés par les deux institutions qui exercent des fonctions exécutives, soit le Conseil, soit la Commission. Il s'agit du règlement européen, dont la définition reprend celle de l'actuel article 249 TCE, et de la décision européenne, définie de manière plus large que celle de l'actuel article 249. Conformément aux conclusions du groupe IX, la décision devrait devenir le seul instrument juridique de la Politique étrangère et de Sécurité Commune en vertu des dispositions de l'article 29.

Le règlement et la décision servent à la mise en œuvre des actes législatifs mais aussi de certaines dispositions spécifiques de la Constitution. En effet, dans certains cas la Commission mais surtout le Conseil adoptent des actes qui ne sont pas législatifs, directement sur la base du traité. Le rapport du groupe de travail IX mentionne quelques critères pour identifier ce type d'actes<sup>1</sup> qui devront être spécifiquement prévus dans la partie II de la Constitution. La Banque centrale européenne adopte également des règlements et des décisions pour l'accomplissement de ses fonctions, comme elle le fait déjà aujourd'hui.

### **Les actes délégués**

Le groupe IX a proposé la création d'une nouvelle catégorie d'actes, les actes délégués, qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels des actes législatifs. Le but est d'encourager le législateur à se concentrer sur les aspects fondamentaux en évitant que la loi et la loi-cadre soient trop détaillées. Il peut décider de déléguer les aspects plus techniques, tout en soumettant cette délégation à des conditions strictes qui lui permettent de récupérer le cas échéant son pouvoir de légiférer. Les Conventionnels ont accueilli cette proposition avec intérêt, certains ont demandé des précisions.

---

<sup>1</sup> Voir ci-après la note technique p. 12

Le projet d'article 27 précise et définit les conditions et les modalités de la délégation. Suivant un avis majoritaire au sein du groupe IX et de la Convention, la Commission est la seule institution délégataire. Le législateur décide au cas par cas des objectifs, du contenu et de la portée de la délégation, qui ne peut pas en aucun cas concerner les éléments essentiels d'un domaine. Dans un souci de transparence, les conditions d'application de la délégation, à décider par le législateur également au cas par cas, sont énumérées dans la Constitution ainsi que les modalités de vote pour leur mise en œuvre au sein du Parlement européen et du Conseil. Puisqu'il s'agira d'actes à caractère normatif ils prendront la forme de règlements, d'où la dénomination précise de règlements délégués.

### **Les actes d'exécution**

Les règlements et les décisions sont utilisés également pour la mise en œuvre des actes législatifs. Le projet d'article 28 signifie une clarification par rapport à l'article 202 TCE qui régit actuellement les compétences d'exécution exercées au niveau communautaire.

L'article 28 rappelle tout d'abord la règle générale: les actes de l'Union sont mis en œuvre par les États membres. Cette règle résulte de l'application, en cette matière, du principe déjà consacré dans un contexte plus général par l'article 9 de la Constitution. L'exception, justifiée par le besoin de conditions uniformes de mise en œuvre, est constituée par l'attribution de compétences d'exécution à la Commission ou, le cas échéant, au Conseil, en particulier lorsqu'il s'agit de la PESC.

Enfin, l'article 28 établit la base juridique pour l'adoption des modalités de contrôle des compétences d'exécution lorsqu'elles sont exercées par la Commission (il s'agit de la décision "comitologie" actuelle). Bien que le groupe IX n'ait pas abordé la possibilité de modifier cette base juridique, le Praesidium, à la suite des avis exprimés par nombre de conventionnels, propose qu'elle soit soumise à la procédure législative. Le Praesidium estime que si un réexamen des modalités de contrôle concrètes (comitologie) des actes d'exécution s'avérait nécessaire, il devrait avoir lieu dans le cadre des dispositions de la Partie II.

## **Modalités particulières de mise en œuvre pour certaines politiques**

Les articles 29, 30 et 31, relatifs respectivement aux modalités particulières de la mise en œuvre de la Politique étrangère et de sécurité commune, de la Politique de défense commune et de la Politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal, seront présentés avec les chapitres pertinents de la partie II de la Constitution pour faciliter la compréhension de l'ensemble.

## **Dispositions communes**

L'article 32 rappelle que le principe de proportionnalité régit le choix de tel ou tel acte juridique pour l'exercice des compétences. Cet article reprend également le principe de motivation des actes qui figure actuellement à l'article 253 TCE.

L'article 33 contient les dispositions relatives à la promulgation, à la publication et à l'entrée en vigueur des actes, essentiels en vue de garantir la sécurité juridique. Il s'agit d'une adaptation de l'actuel article 254 aux nouveaux instruments juridiques.

## **TITRE V : L'EXERCICE DES COMPETENCES DE L'UNION**

### **Article 24: Les actes juridiques de l'Union**

1. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution, l'Union utilise comme instruments juridiques en conformité avec les dispositions de la Partie II, la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis.

La loi européenne est un acte législatif de portée générale. Elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

La loi-cadre européenne est un acte législatif qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

Le règlement européen est un acte non législatif de portée générale pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions spécifiques de la Constitution. Il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

La décision européenne est un acte non législatif qui est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis adoptés par les institutions n'ont pas d'effet contraignant.

2. Lorsqu'ils sont saisis d'une proposition d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la Constitution.

### **Article 25: Les actes législatifs<sup>1</sup>**

1. La loi et la loi-cadre européennes sont adoptées, sur proposition de la Commission, conjointement par le Parlement européen et le Conseil conformément aux modalités de la procédure législative visées à l'article X (*deuxième partie de la Constitution*). Si les deux institutions ne parviennent pas à un accord, l'acte en question n'est pas adopté.

Des dispositions spécifiques sont d'application pour les cas prévus à l'article Z (*ex-troisième pilier*)

---

<sup>1</sup> L'article 29 précisera que le recours à des actes législatifs est exclu dans le cadre de la PESC.

2. Dans les cas spécifiques prévus par la Constitution, les lois et les lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil.
3. Lorsqu'ils statuent dans le cadre d'une procédure conduisant à l'adoption d'une loi européenne ou d'une loi-cadre européenne, le Parlement européen et le Conseil siègent en public.

#### **Article 26: Les actes non législatifs**

Le Conseil et la Commission, ainsi que la Banque Centrale européenne, adoptent des règlements européens ou des décisions européennes dans les cas visés aux articles 27 et 28 ainsi que dans les cas spécifiquement prévus dans la Constitution.

#### **Article 27: Les règlements délégués**

1. Les lois et les lois-cadres européennes peuvent déléguer à la Commission le pouvoir d'édicter des règlements délégués qui complètent ou qui modifient certains éléments non essentiels de la loi ou la loi-cadre.

Les lois et les lois-cadres délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation. Les éléments essentiels d'un domaine ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation. Ils sont réservés à la loi ou à la loi-cadre.

2. La loi ou la loi-cadre détermine explicitement les conditions d'application auxquelles la délégation est soumise qui consistent en une ou plusieurs des possibilités suivantes:
  - le Parlement européen et le Conseil peuvent décider de révoquer la délégation,
  - le règlement délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par la loi ou la loi-cadre, le Parlement européen ou le Conseil n'expriment pas d'objections,
  - les dispositions du règlement délégué sont caduques après un délai déterminé par la loi ou la loi-cadre. Leur validité peut être prorogée sur proposition de la Commission, par décision du Parlement européen et du Conseil.

Aux fins de l'alinéa précédent, le Parlement européen statue à la majorité de membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

### **Article 28: Les actes d'exécution**

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement obligatoires de l'Union.
2. Lorsque des conditions uniformes de mise en œuvre des actes obligatoires de l'Union sont nécessaires, ces actes peuvent conférer à la Commission ou dans des cas spécifiques et dans les cas prévus à l'article [PESC], au Conseil, des compétences d'exécution.
3. Les actes d'exécution de l'Union peuvent être soumis à des modalités de contrôle qui répondent aux principes et règles adoptés préalablement par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative.
4. Les actes d'exécution de l'Union prennent la forme de règlements européens d'exécution ou de décisions européennes d'exécution.

### **Article 29: [Politique étrangère et de sécurité commune]**

### **Article 30: [Politique de défense commune]**

### **Article 31: [Politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal]**

### **Article 32 : Principes communs aux actes de l'Union**

1. Lorsque la Constitution ne le stipule pas spécifiquement, les institutions décident, dans le respect des procédures applicables, du type d'acte à adopter dans chaque cas, selon le principe de proportionnalité visé à l'article 8.
2. Les lois européennes, les lois-cadres européennes, les règlements européens et les décisions européennes sont motivés et visent les propositions ou avis prévus par la présente Constitution.

### **Article 33 : Publication et entrée en vigueur**

1. Les lois européennes et les lois-cadres européennes, adoptées conformément à la procédure législative, sont signés par le Président du Parlement européen et par le Président du Conseil. Dans les autres cas, elles sont signées par le Président du Conseil. Les lois de l'Union européenne et les lois-cadres de l'Union européenne, sont publiées au Journal Officiel de l'Union européenne et entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

2. Les règlements européens de la Commission ou du Conseil et les décisions européennes lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire ou lorsqu'elles sont adressées à tous les États membres, sont publiés au Journal Officiel de l'Union européenne et entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.
  3. Les autres décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.
-

## COMMENTAIRE TECHNIQUE

### Article 24

*Cet article dresse la liste des instruments dont disposent les Institutions pour la mise en œuvre des compétences. Il s'agit d'une liste exhaustive qui s'applique à tous les domaines couverts par la Constitution en conformité avec les dispositions de la partie II. En ce qui concerne la Politique étrangère et de sécurité commune, la Politique de défense commune et la Politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal, le rapport du groupe IX avait prévu le maintien des particularités qui leur sont propres, tout en harmonisant les instruments juridiques. Ces particularités feront l'objet des articles 29, 30 et 31.*

*Les nouveaux instruments sont définis en conformité avec les propositions du groupe de travail IX, par rapport à une classification préalable des actes en législatifs et non législatifs.*

*La définition de la loi et de la loi-cadre reprennent respectivement les définitions actuelles du règlement et de la directive visés à l'article 249 TCE<sup>1</sup>.*

*Les dénominations complètes sont celles de loi européenne et loi-cadre européenne. Les conclusions du groupe de travail proposaient les dénominations "loi de l'Union européenne et Loi-cadre de l'Union européenne". La dénomination proposée ici tient compte du besoin de distinguer les lois de l'Union par rapport aux lois nationales ce qui était la priorité du groupe de travail, mais sans pour autant préjuger du nom que la Convention donnera à l'entité européenne.*

*La définition du règlement européen reproduit la définition actuelle du règlement figurant à l'article 249<sup>2</sup> appliqué, en tant qu'acte non législatif, à la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions spécifiques de la Constitution.*

---

<sup>1</sup> Les deuxième et troisième alinéas de l'article 249 stipulent que "le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

<sup>2</sup> Voir note n° 3

*La définition de la décision européenne, toujours conformément aux conclusions du groupe IX, correspond à celle de l'article 14 CECA<sup>1</sup>. À différence de la définition de l'article 249<sup>2</sup>, il n'est pas nécessaire d'indiquer des destinataires. L'un des objectifs visés par cette définition élargie vise à faire de la décision l'instrument juridique dans le domaine de la PESC, remplaçant "l'action commune" et "la position commune".*

*Le paragraphe 2 limite le recours aux actes atypiques en conformité avec les conclusions du groupe de travail IX. Le groupe a estimé que les actes atypiques (résolutions, conclusions, déclarations, etc.) bien que dépourvus de valeur juridique, offrent aux Institutions une certaine souplesse qu'il faut préserver. En revanche, le groupe a suggéré d'introduire dans le traité la règle selon laquelle le législateur (Parlement / Conseil) s'abstient d'adopter des actes atypiques sur un sujet lorsqu'il est saisi de propositions ou d'initiatives législatives sur ce même sujet. Cette règle figure déjà dans l'article 7<sup>3</sup> du Règlement intérieur du Conseil. Il s'agit d'éviter de donner l'impression que l'Union légifère par l'adoption d'instruments atypiques.*

#### Article 25

*La règle générale en ce qui concerne la procédure de prise de décision, est l'adoption de la loi et la loi-cadre conformément à la procédure de codécision, actuellement visée à l'article 251 TCE, tel que le rapport du groupe IX l'a proposé et que la plénière a accepté.*

---

<sup>1</sup> Le deuxième alinéa de l'article 14 CECA stipule que "les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments".

<sup>2</sup> Le quatrième alinéa de l'article 249 TCE stipule que "la décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne".

<sup>3</sup> Le deuxième alinéa de l'article 7 du Règlement intérieur du Conseil stipule que "Lorsqu'il est saisi de propositions ou d'initiatives législatives, le Conseil s'abstient d'adopter des actes non prévus par les traités, tels que des résolutions ou des déclarations autres que celles visées à l'article 9" (les déclarations visées à l'article 9 sont celles inscrites au procès-verbal du Conseil relatives à l'adoption d'actes législatifs).

*Ni les travaux du groupe, ni la plénière de la Convention n'ont tranché la question de la dénomination de cette procédure. Le rapport du groupe fait état de la proposition de l'appeler "procédure législative" mais aussi de l'avis de ceux qui voudraient l'appeler "procédure de codécision". Le Praesidium propose la dénomination "procédure législative" parce qu'elle est plus compréhensible pour les citoyens et afin de mettre en exergue que cette procédure est la règle générale pour l'adoption des actes législatifs.*

*Le rapport du groupe de travail IX recommande que les procédures de prise de décision soient énumérées et leurs éléments essentiels décrits dans la première partie du traité constitutionnel, tandis que la description détaillée de leur fonctionnement figure dans la seconde partie. Par conséquent cet article prévoit une description sommaire de la procédure limitée à ses aspects essentiels: initiative de la Commission, décision conjointe du Parlement et du Conseil, parité entre les deux institutions et transparence. Les modalités détaillées sont laissées à la deuxième partie du traité.*

*Conformément aux conclusions du groupe de travail X, des modalités de procédure particulières sont prévues dans le domaine couvert par l'actuel troisième pilier. Elles concernent le droit d'initiative qui pourrait être exercé aussi par les États membres selon de modalités à déterminer dans l'article 31.*

*Le groupe IX a recommandé la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil dans tous les cas où la procédure législative (ex-codécision) est de mise. Cette règle doit trouver son expression dans l'adaptation de la deuxième partie de la Constitution. Les majorités au Conseil et au Parlement qui, par ailleurs, changent selon les différentes phases de la procédure législative, font partie des modalités détaillées de celle-ci.*

*Le deuxième alinéa fait état de l'existence d'exceptions à la règle générale de l'adoption des actes législatifs en codécision. Ces exceptions doivent être spécifiquement prévues dans la Partie II de la Constitution. Le Praesidium entend soumettre la liste des exceptions à la considération de la Convention pour qu'elle puisse en tenir compte lors du débat sur le présent projet d'articles.*

*Seule l'institution qui prend la décision est mentionnée, à savoir le Conseil. La question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas mentionner également l'intervention du Parlement*

*(consultation) ainsi que l'initiative de la Commission. Le Praesidium a choisi de ne pas le faire pour mettre en exergue le caractère exceptionnel de cette procédure et pour éviter de donner l'impression qu'il s'agirait d'une modalité alternative pour l'adoption des actes législatifs. Bien entendu, les actes seront adoptés conformément aux dispositions de la partie II en ce qui concerne notamment l'initiative législative et les avis.*

*Il faut rappeler de plus que le rapport du groupe propose la simplification et le toilettage linguistique de l'article 251 dans le but de faire apparaître la parité entre le Parlement et le Conseil.*

*Enfin, il n'y a pas lieu de considérer ici une autre procédure que la codécision. Dans tous les autres cas (Conseil prenant la décision à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, seul ou après l'avis ou avis conforme du Parlement), la procédure coïncide avec les règles générales de prise de décision de chaque institution ou avec les règles de vote spécialement prévues par certaines bases juridiques.*

#### Article 26

*Cet article couvre tous les actes non-législatifs et en particulier il couvre (dernière phrase) les cas où le Conseil et la Commission adoptent des actes non législatifs directement sur la base du traité*

*Lorsqu'il s'agit d'actes adoptés par la Commission, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la nature, législative ou non législative, de ce type d'actes puisqu'elle ne peut pas adopter des actes législatifs. Mais lorsque l'auteur de l'acte est le Conseil, la question se pose de savoir si l'a acte en question est:*

- un acte législatif dont la procédure constitue une exception par rapport à la codécision*
- ou*
- un acte non législatif adopté par le Conseil directement sur base du traité.*

*La question a des répercussions dans les cas où le traité actuel prévoit explicitement l'instrument (règlement ou directive actuels) à utiliser. S'il s'agit d'un acte législatif il faudra les remplacer par loi et loi-cadre, s'il s'agit d'un acte non législatif il faudra utiliser les termes de règlement ou décision. En pratique, les bases juridiques des Traités ne prévoient pas souvent l'instrument qui doit être utilisé et quand elles le font il n'y a pas de doute quant à leur nature, car il s'agit dans tous les cas d'actes législatifs. Bien entendu, si des actes adoptés directement sur la base de la Constitution étaient classés "non législatifs", la codécision serait exclue en tout état de cause.*

*En revanche, en ce qui concerne les dispositions qui ne prévoient pas d'instrument particulier, la question n'aurait pas des répercussions, la procédure étant déterminée par chaque base juridique spécifique. De toutes façons, une fois l'énumération des exceptions à la procédure législative décidée, les autres bases juridiques prévoyant que le Conseil prend la décision donneraient lieu à des actes non législatifs.*

*La Banque Centrale européenne adopte également des actes non législatifs dans l'accomplissement de sa mission comme c'est le cas déjà aujourd'hui en conformité avec l'article 110<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *Le premier paragraphe de l'article 110 stipule que: "Pour l'accomplissement des missions qui sont confiées au SEBC, la BCE, conformément au présent traité et selon les conditions fixées dans les statuts du SEBC:*

- arrête des règlements dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions définies à l'article 3.1, premier tiret, aux articles 19.1, 22 ou 25.2 des statuts du SEBC, ainsi que dans les cas qui sont prévus dans les actes du Conseil visés à l'article 107, paragraphe 6,*
- prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC en vertu du présent traité et des statuts du SEBC,*
- émet des recommandations et des avis."*

## Article 27

*Ce Paragraphe reprend les recommandations du groupe IX concernant les actes délégués. Les éléments de la définition sont les suivants:*

- C'est toujours le législateur (à travers la loi ou la loi-cadre) qui décide au cas par cas s'il faut avoir recours à la délégation.*
- C'est également le législateur qui décide, au cas par cas, la portée de la délégation ainsi que des objectifs et du contenu.*
- Les éléments essentiels de la matière en question doivent être impérativement réglés par l'acte législatif. Ils ne peuvent en aucun cas faire l'objet de l'acte délégué.*
- En ce qui concerne les modalités de contrôle, c'est le législateur au cas par cas qui les détermine à partir d'une énumération exhaustive fixé dans l'article 27 même.*

## Article 28

*La première phrase explicite de manière transparente le principe selon lequel la compétence pour la mise en œuvre des actes de l'Union appartient aux États membres. La deuxième phrase concerne l'exception, c'est à dire la mise en œuvre par les institutions de l'Union lorsque des conditions uniformes de mise en œuvre sont nécessaires. Elle reprend pour l'essentiel les termes du troisième tiret l'article 202 TCE<sup>1</sup> en le clarifiant.*

*L'article 28 maintient le statu quo actuel en ce qui concerne l'adoption des actes d'exécution. En règle générale ils sont adoptés par la Commission et exceptionnellement par le Conseil. En outre, le cas particulier de la PESC est spécifié par un renvoi à l'article concerné.*

---

<sup>1</sup> *Selon le troisième tiret l'article 202 TCE, le Conseil..."confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis".*

*En ce qui concerne les modalités de contrôle des actes d'exécution (comitologie), le texte proposé prend comme point de départ l'article 202. La procédure de prise de décision proposée est la codécision. Il faut rappeler que la procédure actuelle est l'unanimité au Conseil avec avis simple du Parlement. Bien que la procédure de prise de décision ait fait l'objet de discussions au sein du groupe IX, celui-ci n'a pas fait de recommandations en la matière.*

*Le groupe a toutefois signalé que si le concept d'acte délégué était retenu il faudrait alléger les modalités de contrôle des actes d'exécution et en particulier supprimer la procédure de call back en faveur du Conseil dans le cadre de la procédure des comités de réglementation.*

#### *Distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution*

*Le groupe de travail IX a recommandé l'introduction de la nouvelle catégorie d'actes délégués pour donner une réponse aux critiques souvent entendues concernant l'excès de détail de la législation communautaire et la rigidité et lenteur des procédures. Selon le rapport du groupe IX "cet excès de détail des actes a été considéré peu approprié, en particulier dans certains domaines économiques où la capacité d'adaptation à un environnement changeant est très importante. Le législateur communautaire se trouve ainsi confronté à un double besoin, celui de produire une législation assurée d'une légitimité démocratique incontestable que seules les procédures législatives garantissent et celui de répondre de façon rapide et efficace aux défis et exigences de la réalité et donc de conserver une certaine souplesse.*

*À l'heure actuelle il n'existe pas de mécanisme qui permette au législateur de déléguer les aspects ou les précisions techniques de la législation tout en se réservant le contrôle d'une telle délégation. En effet, dans la situation présente, le législateur est contraint soit d'aller jusqu'au moindre détail dans les dispositions qu'il adopte, soit de conférer à la Commission les aspects plus techniques ou détaillés de la législation, comme s'il s'agissait de mesures d'exécution soumises au contrôle des Etats membres selon les dispositions de l'article 202 TCE."*

*Pour remédier à cette situation, le groupe a proposé "un nouveau type d'acte « délégué » qui, accompagné de mécanismes de contrôle forts, pourrait encourager le législateur à se limiter aux éléments essentiels de l'acte et à déléguer les aspects plus techniques à l'exécutif, dans la mesure où il aura la garantie de pouvoir récupérer en quelque sorte son pouvoir de légiférer".*

*Certains considèrent que le problème pourrait être résolu de manière plus simple en octroyant au législateur, Parlement européen et Conseil, un droit de call back sur les actes de mise en œuvre (article 202 TCE). Les conclusions du groupe de travail se sont écartées de cette option pour les raisons suivantes:*

- les actes de mise en œuvre sont en principe de la compétence des États membres et sont adoptés, seulement de manière exceptionnelle, par la Commission (ou dans certains cas par le Conseil)*
- pour cette même raison les actes de mise en œuvre adoptés par la Commission sont soumis au contrôle des comités composés des représentants des États membres*
- les actes de mise en œuvre ne sont pas, par conséquent, du ressort du législateur.*

*C'est dans ce contexte et avec de telles prémisses que le groupe a recommandé l'introduction de la nouvelle catégorie d'actes (qui existe par ailleurs sous diverses modalités dans nombre de Constitutions des États membres) pour résoudre le problème.*

### Article 32

*Il est utile de rappeler le principe de proportionnalité dans ce contexte, puisqu'il constitue le critère qui détermine le choix de l'instrument. Il s'agit de donner une réponse, de manière transparente, à la question de savoir comment est décidé ce que doit être l'intensité de l'action de l'Union.*

*Le deuxième paragraphe reprend l'actuel article 253 TCE<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *L'article 253 stipule que "les règlements, les directives et les décisions adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil ainsi que lesdits actes adoptés par le Conseil ou la Commission sont motivés et visent les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité".*

### Article33

*Cet article correspond au texte de l'actuel 254 révisé à la lumière des projet d'articles précédents. Bien que l'avant-projet de Constitution ne prévoie pas un tel article, il faut l'introduire parce que les conditions pour l'entrée en vigueur des lois (promulgation et publication) sont des éléments constitutionnels fondamentaux pour la sécurité juridique.*

---