



## L'amélioration de la qualité de la législation européenne : Le rôle des juristes-réviseurs de la Commission

**William Robinson** | *La législation européenne suscite souvent des critiques qui portent notamment sur son ampleur, sa complexité et son manque de clarté. L'adoption par le Parlement européen, le Conseil et la Commission d'accords interinstitutionnels sur la qualité rédactionnelle et sur la manière de «Mieux légiférer» vise à améliorer la qualité de la législation européenne dans tous ces aspects.*

### Sommaire

- 1 Langues officielles et langues de travail
- 2 Procédure législative : qui fait quoi?
- 3 Qualité rédactionnelle – historique et actions en cours

Dans certains États membres de l'Union européenne, la législation européenne suscite souvent des critiques sévères. On accuse «Bruxelles» de vouloir édicter des règles inutiles, relatives, par exemple, à la courbure des concombres ou des bananes. Au Royaume-Uni, certains journaux publient régulièrement des rubriques consacrées à des exemples de telles règles européennes, parfois réelles, mais souvent purement fictives. A tel point que le bureau de la Commission à Londres s'est vu obligé d'établir un site web pour démentir certains «Euromythes». <sup>1</sup>

Néanmoins, certaines critiques de la législation européenne ne peuvent pas être ignorées.

En 2000, la Chancelière suisse M<sup>me</sup> Huber-Hotz a prononcé un discours très intéressant sous le titre «Recht haben – gerecht sein». <sup>2</sup> Dans ce discours M<sup>me</sup> Huber-Hotz a parlé du danger que représente le droit européen pour la compréhensibilité des lois suisses dans des termes éloquentes :

*Die grösste Herausforderung für die Verständlichkeit unserer Gesetze stellt aber zurzeit zweifellos das EU-Recht dar, das wir seit längerem «autonom nachvollziehen» und mit den bilateralen Abkommen zum Teil nun auch direkt anwenden. Verstehen Sie mich richtig: Ich bin eine überzeugte Europäerin, aber ich meine, wir sollten die manchmal geradezu groteske Unüberschaubarkeit, Unverständlichkeit und Unverständlichkeit der EU-Rechtserlasse nicht einfach als ein Naturgesetz hinnehmen.*

Et elle a cité comme exemple ce titre d'un règlement européen :

*Règlement (CE) n° 2592/1999 de la Commission, du 8 décembre 1999, modifiant le règlement (CE) n° 1826/1999 modifiant le règlement (CE) n° 929/1999 instituant des droits antidumping et compensateurs provisoires sur les*





*importations de saumons atlantiques d'élevage originaires de Norvège en ce qui concerne certains exportateurs, instituant des droits antidumping et compensateurs provisoires sur ces importations en ce qui concerne certains exportateurs, modifiant la décision 97/634/CE portant acceptation des engagements offerts dans le cadre des procédures antidumping et anti-subventions concernant ces importations et modifiant le règlement (CE) n° 772/1999 du Conseil instituant des droits antidumping et compensateurs définitifs sur ces importations.<sup>3</sup>*

La présente contribution a pour but d'examiner la genèse d'un acte européen et les actions entreprises pour en améliorer la qualité. Elle se divise en trois parties :

1. Procédure législative : qui fait quoi dans le processus d'adoption d'un acte législatif sur la base du traité instituant la Communauté européenne ?
2. L'historique des règles en matière de qualité de la législation européenne: le développement de la préoccupation pour la qualité de la législation.
3. Les efforts pour améliorer la législation européenne : les actions en cours et les possibles actions futures.

## **1 Langues officielles et langues de travail**

Je commence avec quelques remarques liminaires concernant les langues.

L'article 290 du traité CE dispose que :

*Le régime linguistique des institutions de la Communauté est fixé, sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice, par le Conseil statuant à l'unanimité.*

Ce régime a été fixé en 1958 par le règlement n° 1<sup>4</sup> dont l'article 1<sup>er</sup> dresse la liste des langues officielles, liste complétée lors de chaque adhésion de nouveaux États membres. Or, depuis le début de 2007, la Communauté compte 23 langues officielles, les règlements et les autres textes de portée générale devant, selon l'article 4 du règlement n° 1, être rédigés dans toutes ces langues.

Dans le cas de certaines langues peu répandues, il s'est avéré nécessaire d'adopter des dispositions transitoires afin de permettre aux institutions européennes de recruter et de former suffisamment de traducteurs et autres linguistes. Tel a été le cas pour le maltais, pour lequel la période transitoire prendra fin le 30 avril 2008<sup>5</sup>, et pour l'irlandais, pour lequel une période transitoire de trois ans renouvelable a été prévue.<sup>6</sup>

Toujours selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1, les langues de travail des institutions sont toutes les langues officielles. Mais aux fins des procédures internes de la Commission trois langues sont utilisées : le français, l'allemand



et l'anglais. Le premier projet de tous les actes est rédigé dans l'une de ces langues. Encore au début des années 1990, la plupart était rédigée en français mais, depuis quelques années maintenant, la langue la plus utilisée est l'anglais. L'allemand n'est utilisé comme langue de procédure que dans un faible pourcentage de cas. Le choix de la langue de rédaction est fait non pas par le rédacteur mais par son unité administrative.

Un projet d'acte peut passer par toutes les étapes procédurales internes de la Commission dans une seule langue mais, avant d'être adopté par la Commission, il doit être disponible dans toutes les langues officielles.

## **2 Procédure législative : qui fait quoi?**

### **2.1 Proposition de la Commission**

Presque toute la législation européenne commence son parcours à la Commission. En principe, toute la législation de base est adoptée par le Parlement européen (PE) et le Conseil. Dans certains domaines tels l'agriculture ou la fiscalité, la compétence est réservée au Conseil seul.

La plupart des articles du traité CE qui attribuent la compétence pour adopter des actes contiennent la formule standard : «sur proposition de la Commission».<sup>7</sup>

Les autres institutions peuvent demander à la Commission de présenter une proposition mais elles ne peuvent pas l'obliger à le faire. L'indépendance de la Commission est garantie par le traité CE :

*Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.*

*Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.<sup>8</sup>*

C'est la Commission qui décide du contenu de sa proposition et de la forme de l'acte proposé (à moins que celle-ci ne soit spécifiée dans le traité).

La Commission elle-même adopte un grand nombre d'actes, essentiellement des actes administratifs ou des actes destinés à mettre en œuvre les actes de base.

### **2.2 La rédaction au sein de la Commission**

La Commission est divisée en 26 Directions générales, chacune étant compétente pour un secteur des activités de l'UE. Il incombe à chaque Direction générale – ou DG – de préparer les initiatives législatives relevant de son secteur.



C'est la DG qui doit organiser les consultations externes nécessaires et analyser l'impact de toute mesure envisagée. Elle peut au préalable publier un Livre vert, pour exposer le problème et pour inviter à des commentaires, ou un Livre blanc pour esquisser des projets de solutions.

Ensuite la DG produit un avant-projet, qui servira de base pour toutes les discussions ultérieures au sein de la Commission. Les premiers projets sont rédigés par des experts techniques qui ne sont pas spécialistes en rédaction et n'ont que rarement une formation juridique.

### 2.3 Consultation interservices

Dès que l'avant-projet de la DG auteur est suffisamment stable, il est soumis aux autres DG concernées dans le cadre de la consultation interservices – dans notre jargon «la CIS». La CIS joue un rôle central dans la procédure décisionnelle de la Commission et est décrite comme suit dans les règles internes :

1. *Pour assurer l'efficacité de l'action de la Commission, les services travaillent en coopération étroite et de façon coordonnée dès le début de l'élaboration ou de la mise en œuvre des décisions.*
2. *Le service responsable pour la préparation d'une initiative veille, dès le début des travaux préparatoires, à assurer une coordination effective entre tous les services ayant un intérêt légitime pour cette initiative en vertu des domaines de compétence et des attributions ou en raison de la nature des affaires.*
3. *Avant qu'un document ne soit soumis à la Commission, le service responsable procède en temps utile à la consultation des services ayant un intérêt légitime pour le projet, conformément aux modalités d'application.*
- ...
7. *Le service responsable s'efforce d'établir une proposition recueillant l'accord des services consultés. [...], il doit faire accompagner sa proposition, en cas de désaccord, des avis divergents de ces services.<sup>9</sup>*

### 2.4 Service juridique

Le Service juridique est un service interne qui relève directement du Président de la Commission. Il a le double rôle de fournir des conseils juridiques à la Commission et à ses services afin de garantir la légalité des décisions de la Commission, et de représenter la Commission dans toutes les procédures juridictionnelles.<sup>10</sup> En tant que service horizontal, il se tient à l'écart des intérêts sectoriels des DG.





Toujours selon le règlement intérieur de la Commission, «la consultation du service juridique est obligatoire sur tous les projets d'actes et de propositions d'actes juridiques ainsi que sur tous les documents pouvant avoir une incidence juridique».

Lorsque le service juridique est consulté sur un projet d'acte, des juristes spécialisés dans les différents secteurs d'activité de la Commission vérifient les aspects juridiques substantiels : la base juridique, la conformité avec les dispositions des traités européens et les principes fondamentaux de droit européen, la cohérence avec les autres actes européens, et enfin la conformité avec le droit international et les accords internationaux, tels ceux de l'OMC.

## 2.5 Juristes-réviseurs

En même temps, le projet d'acte est examiné par les juristes-réviseurs<sup>11</sup> qui, à l'intérieur du Service juridique, font partie de l'équipe chargée de la qualité de la législation. Le groupe des juristes-réviseurs compte 58 juristes, tous avec la connaissance linguistique d'au moins trois langues, dont obligatoirement le français et l'anglais. Ils sont maintenant divisés en trois sous-groupes, chacun se spécialisant dans différents secteurs d'activité de la Commission.

À ce stade, le texte du projet d'acte existe dans une seule langue, le français ou l'anglais. Le but de la révision est de vérifier que les règles relatives à la forme et les règles de rédaction soient respectées. Ces règles sont notamment établies dans le Guide pratique commun pour la rédaction des textes législatifs communautaires, adopté en 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission<sup>12</sup> et dans les Règles de technique législative de la Commission.

Les juristes-réviseurs veillent à ce que les propositions législatives et les projets d'actes de la Commission soient rédigés avec clarté et précision et conformément au principe du multilinguisme, c'est-à-dire que le texte doit être traduisible dans les autres langues.

En 2006, année au cours de laquelle les institutions européennes ont adopté environ 3200 actes, les juristes-réviseurs ont traité plus de 1300 consultations.

Après révision, le texte est renvoyé à la DG auteur qui doit tenir compte des commentaires qu'elle a reçus et qui peut effectuer d'autres consultations internes et externes. Elle soumet alors sa proposition pour l'adoption formelle par la Commission plénière, le Collège, soit par procédure écrite, soit en réunion de tous les Commissaires.



## 2.6 Traduction

Une fois la CIS terminée, le texte est envoyé pour traduction dans les 22 autres langues officielles. La tâche de traduire tous les documents de la Commission incombe à la Direction Générale de la Traduction (DGT)<sup>13</sup>, qui comporte plus de 1600 linguistes ayant le statut de fonctionnaire et gère aussi le recours aux traducteurs free-lance. Dans la grande majorité des procédures, c'est la DGT qui assure la concordance des traductions dans toutes les langues.

## 2.7 Révision multilingue

Dans certains cas toutefois le texte peut être à nouveau révisé par les juristes-réviseurs après traduction dans toutes les langues. En effet, quand une procédure pour l'approbation d'un texte est engagée, la DG auteur peut demander qu'il soit révisé une nouvelle fois par les juristes-réviseurs (souvent à la suggestion du Secrétariat général ou du Service juridique lui-même).

L'intervention des juristes-réviseurs à ce stade répond à un double impératif :

- vérifier que les règles générales en matière de rédaction et de présentation des textes ont été respectées (conformité avec les règles de rédaction législative) ;
- garantir que la terminologie juridique des actes rédigés dans chacune des langues est exacte et que la portée juridique des actes est identique dans les différentes langues (concordance linguistique).

## 2.8 Secrétariat général

La coordination des différents services de la Commission est assurée par le Secrétariat général, qui veille à l'application correcte des procédures et au respect du règlement intérieur. Il joue aussi un rôle central dans le programme «Mieux légiférer» et coordonne les procédures de consultation des cercles intéressés et les analyses d'impact.

## 2.9 Autorité législative

La proposition de la Commission est soumise à l'autorité législative, qui est généralement le Parlement européen et le Conseil, et aux organes consultatifs tels le Comité européen économique et social.

## 2.10 Parlement européen

La proposition est attribuée à la commission parlementaire compétente et un rapporteur est désigné. La commission parlementaire soumet son rapport en séance plénière.





Dans certains cas, le PE et le Conseil se mettent rapidement d'accord sur une proposition et l'acte peut être adopté en première lecture, mais souvent une deuxième lecture est nécessaire, après laquelle, à défaut d'accord, une procédure de conciliation est déclenchée.

Les réviseurs juridiques du PE sont impliqués au stade final de la procédure parlementaire. Ils se concentrent surtout sur les amendements à la proposition de la Commission proposés par les députés. Il n'est pas rare que l'influence des lobbys se fasse sentir dans la rédaction de ces amendements.

Les réviseurs juridiques du PE participent aussi à la réunion des juristes-linguistes du Conseil lors de laquelle ils peuvent présenter des observations d'ordre général sur la rédaction du texte.

## 2.11 Conseil

Au sein du Conseil, la proposition est examinée par un groupe de travail composé de représentants de tous les États membres et présidé par le représentant du pays qui assure la présidence. Ils sont généralement tous experts techniques plutôt que juristes et le système les incite à arriver à un compromis sur un texte.

On sait que, d'après Montesquieu, les lois :

*doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre.<sup>14</sup>*

En général, les actes européens servent à encadrer un domaine plutôt qu'à le réglementer dans les détails. Cependant, certains suggèrent que ce n'est qu'en insérant dans la proposition de la Commission bon nombre d'exceptions ou de dérogations que le Conseil assure que l'acte puisse convenir à tous les États membres.

Le processus de négociation des actes communautaires au sein du Conseil s'apparente à la formation des accords internationaux. En règle générale, le but de chaque participant est de défendre les intérêts de son État membre plutôt que de rédiger un texte d'une grande qualité formelle. Le droit européen est souvent appelé en anglais «negotiated law», en français «droit diplomatique». En 1992, le Conseil d'État français a identifié certains dangers de cette implication des diplomates dans la rédaction des actes communautaires :

*Là où les juristes cherchent la précision, les diplomates pratiquent le non-dit et ne fuient pas l'ambiguïté. Il arrive donc, plus souvent qu'on ne croit, qu'ils ne se mettent d'accord sur un mot que parce qu'il n'a pas la même signification pour tout le monde. [...] De même encouragent-ils des techniques de rédaction qui permettront de laisser subsister ici et là d'intéressantes – et prometteuses – contradictions.<sup>15</sup>*



L'avertissement suivant concernant les dangers qui résultent d'un recours à de telles techniques est donné par le Guide pratique commun :

*Des dispositions qui manquent de clarté peuvent faire l'objet d'une interprétation restrictive par le juge communautaire. Le résultat sera, dans ce cas, l'inverse de celui recherché par l'introduction dans le texte d'un «flou artistique» censé résoudre les problèmes de négociation de la norme (voir l'arrêt dans l'affaire C-6/98).<sup>16</sup>*

À la fin de la procédure, une réunion des juristes-linguistes du Conseil est convoquée, à raison d'un pour chaque langue, et le texte est révisé pour assurer la concordance de toutes les versions linguistiques.

Il est difficile à ce stade d'améliorer la qualité rédactionnelle d'une façon substantielle au risque de défaire un compromis politique délicat. En plus, tout changement peut être contesté par un des représentants des États membres qui assistent aussi à la réunion.

## 2.12 Rôle de la Commission

Si la Commission considère qu'une proposition législative qu'elle a soumise au PE et au Conseil a été modifiée à tel point qu'elle en est dénaturée, la Commission peut retirer sa proposition, ensuite de quoi les autres institutions ne peuvent plus adopter un acte.<sup>17</sup>

Lorsque la Commission a soumis aux autres institutions une proposition législative mais constate, au cours des discussions avec les autres institutions sur son texte, qu'elle souhaite y apporter des modifications, elle peut soumettre une proposition modifiée.

## 3 Qualité rédactionnelle – historique et actions en cours

L'amélioration de la qualité rédactionnelle de la législation communautaire est une préoccupation de longue date. En 1992, le Conseil européen a adopté la déclaration de Birmingham qui préconisait «que la législation communautaire devienne plus simple et plus claire».

Cette même année, à Edimbourg, le Conseil a demandé que des mesures soient prises pour améliorer la qualité et l'accessibilité de la législation européenne.

Cette déclaration a conduit à l'adoption de la résolution du Conseil du 8 juin 1993 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.<sup>18</sup>





### 3.1 Déclaration 39

En 1997, la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam a adopté la déclaration n° 39 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.<sup>19</sup>

La Conférence a constaté que

*la qualité rédactionnelle de la législation communautaire est essentielle si on veut qu'elle soit correctement mise en œuvre par les autorités nationales compétentes et mieux comprise par le public et dans les milieux économiques.*

Elle a invité les institutions à

- *arrêter d'un commun accord des lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle de la législation communautaire» et à prendre «les mesures d'organisation interne qu'ils jugent nécessaires pour garantir l'application correcte de ces lignes directrices;*
- *ne ménager aucun effort pour accélérer la codification officielle des textes législatifs.*

### 3.2 Accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle

Pour se conformer à la déclaration n° 39, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.<sup>20</sup>

Cet accord définit 22 lignes directrices sur la rédaction, portant sur les principes généraux, sur les différentes parties de l'acte et sur des aspects rédactionnels. Il énumère en outre les mesures d'organisation internes préconisées par la déclaration n° 39 :

- a) *un guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs ;*
- b) *l'adaptation des procédures internes respectives permettant aux services juridiques des institutions de formuler en temps utile des suggestions d'ordre rédactionnel visant à appliquer ces lignes directrices ;*
- c) *la création de cellules de rédaction au sein des directions générales ;*
- d) *la formation de leur personnel à la rédaction juridique, les sensibilisant notamment aux effets du multilinguisme sur la qualité rédactionnelle ;*
- e) *la coopération avec les États membres afin d'améliorer la compréhension des considérations particulières à prendre en compte dans la rédaction des textes ;*
- f) *le développement d'outils informatiques d'aide à la rédaction juridique ;*
- g) *la collaboration entre les services chargés de veiller à la qualité rédactionnelle ;*



h) l'élaboration de rapports sur les mesures prises en application des points a) à g).

Si on considère cette énumération comme une check-list, la Commission peut cocher presque toutes les cases. Le guide pratique commun fut adopté en 2000, traduit dans toutes les langues officielles, et publié sous forme de brochure en 40 000 exemplaires pour finalement être affiché sur l'Internet en 2003.<sup>21</sup> Il est court, certes, pas plus d'une centaine de pages, mais le but est précisément de fournir un guide pratique qui soit accessible au fonctionnaire moyen.

Les procédures internes de la Commission ont été adaptées dès 2001 afin de permettre à ses juristes-réviseurs de réviser les projets lors de la CIS.

Depuis 2001 les juristes-réviseurs donnent des cours de technique législative axés sur l'application du guide pratique commun, à l'intention surtout des rédacteurs, mais aussi des traducteurs, des nouveaux juristes-réviseurs, et dernièrement des secrétaires qui travaillent sur des dossiers législatifs.

Afin de faciliter la coopération avec les États membres, des séminaires sur le thème de la qualité de la législation sont organisés plusieurs fois par an, lors desquels des experts des États membres et d'autres pays sont invités à s'adresser à un public venu de toutes les institutions européennes et d'ailleurs. D'autres contacts bilatéraux avec les États membres et les pays tiers sont également organisés.

Une application de traitement de texte appelée LegisWrite a été développée par la Commission, qui comporte dans toutes les langues officielles des modèles automatisés pour les actes législatifs. Elle a servi à normaliser les fichiers électroniques pour la transmission à l'intérieur de la Commission et la soumission aux autres institutions.

Des informations concernant les mesures prises pour améliorer la qualité de la législation sont publiées chaque année dans un rapport sous le titre «Mieux légiférer».<sup>22</sup>

### 3.3 Gouvernance

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a fixé à l'Union européenne un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir, à savoir :

*devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.*





Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la Commission européenne a adopté, en juillet 2001, le Livre blanc sur la gouvernance européenne<sup>23</sup>, qui soulignait que l'Union européenne

*doit veiller constamment à améliorer la qualité, l'efficacité et la simplicité des actes réglementaires.*

Également en 2001, la Commission a adopté un rapport et une communication préconisant une nouvelle stratégie et une nouvelle culture de simplification de l'environnement réglementaire.<sup>24</sup>

En juin 2002, elle a adopté une série de mesures dans le cadre de l'initiative relative à la gouvernance. Ces mesures devaient toutes permettre de mieux légiférer et comportaient un plan d'action pour la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire.<sup>25</sup>

### 3.4 Accord interinstitutionnel Mieux légiférer

Répondant à l'invitation du Conseil européen de Séville de juin 2002, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 «Mieux légiférer»<sup>26</sup> pour affirmer leur engagement commun à améliorer la qualité de la législation dans tous ses aspects.

Le programme des mesures prises comporte notamment :

- une meilleure préparation de tout acte, notamment en procédant d'une façon systématique à des consultations des cercles concernés et en effectuant des analyses d'impact de toutes les options ;
- une coordination plus étroite des travaux des différentes institutions européennes ;
- la promotion de la simplicité, de la clarté et de la cohérence dans la rédaction des textes législatifs ;
- une plus grande transparence, notamment en fournissant plus d'explications dans l'exposé des motifs de chaque acte et en convoquant une conférence de presse chaque fois qu'un acte de grande importance est adopté ;
- une meilleure accessibilité de la législation de l'Union européenne ;
- une nouvelle culture de réduction du volume de la législation, comprenant : la prise en compte de solutions non-législatives, la réduction des charges administratives, l'insertion dans les nouveaux actes de clauses de révision ;
- un meilleur suivi de la législation adoptée : transposition et application par les États membres.



### 3.5 Accès au droit de l'UE

Entre 2003 et 2005, toutes les bases de données sur le droit européen ont été regroupées sur un seul site web, EUR-Lex, un portail unique donnant accès gratuitement et dans toutes les langues officielles aux informations concernant le droit de l'UE.<sup>27</sup>

Le site comprend notamment :

- le Journal officiel de l'Union européenne en version électronique (il faut noter que seule la version imprimée fait foi) ;
- les collections des traités, accords internationaux, législation en vigueur, travaux préparatoires de la législation, jurisprudence et questions parlementaires ;
- des outils pour effectuer des recherches dans tout le droit de l'UE dotés d'hyperliens permettant de passer d'une collection à l'autre.

Sur le site sont aussi publiés les textes consolidés d'environ 3000 actes en vigueur, qui intègrent dans un seul document les dispositions de l'acte de base ainsi que toutes les modifications ultérieures. Ces textes n'ont pas de valeur officielle, mais constituent une aide pratique pour le travail au quotidien.

### 3.6 Réduction du volume de l'acquis communautaire

Le volume de l'acquis communautaire atteint quelques 95 000 pages du Journal officiel. Parmi les moyens utilisés pour réduire ce volume figurent les abrogations. On procède, d'une part, à un examen systématique de l'acquis pour identifier les actes devenus obsolètes : ces actes font l'objet d'une abrogation si une base juridique pour cette opération subsiste encore ou sinon de déclarations formelles d'obsolescence, qui ont pour effet d'éliminer les actes en question de l'acquis actif. D'autre part, selon la ligne directrice 21 de l'accord interinstitutionnel de 1998, «L'adoption d'un nouvel acte devrait donner lieu à l'abrogation expresse de tout acte ou disposition devenu inapplicable ou sans objet par l'effet de ce nouvel acte».

Les autres techniques pour réduire le volume de l'acquis sont la codification et la refonte.

La codification consiste à rassembler en un nouveau texte unique un acte législatif et toutes ses modifications. Le nouvel acte doit passer par toutes les étapes du processus législatif et remplace les actes codifiés. Les modalités de la procédure sont fixées par un accord entre les institutions.<sup>28</sup> En 2001, un ambitieux programme a été lancé pour la codification de l'acquis communautaire.<sup>29</sup> Les résultats escomptés n'ont malheureusement pas été atteints pour diverses raisons, dont les modifications survenues dans les actes à codifier



en cours de route et l'ajout de neuf nouvelles langues officielles en 2004 et de trois langues en 2007.

La refonte ressemble à la codification en ce sens qu'elle réunit un acte législatif et toutes ses modifications en un nouveau texte unique. Le nouvel acte doit passer par toutes les étapes du processus législatif et abroge tous les actes faisant l'objet de la refonte. Mais à la différence de la codification, la refonte comporte des modifications de fond, car des modifications sont apportées à l'acte original durant la préparation du texte de refonte. Les modalités de cette procédure sont aussi fixées par un accord interinstitutionnel.<sup>30</sup>

### **3.7 Autres solutions proposées pour améliorer la qualité de la législation européenne**

Certains ont suggéré la création au niveau de l'Union européenne d'un Conseil d'État, suivant le modèle des instances existant en France, en Belgique ou en Suède, ayant pour tâche d'examiner tout nouvel acte législatif avant son entrée en vigueur. Cette suggestion se heurte pourtant aux difficultés d'insérer une telle instance dans la structure institutionnelle européenne, caractérisée par un équilibre délicat.

D'autres proposent un service de rédaction des actes législatifs commun aux trois institutions impliquées dans le processus législatif, à l'instar des Offices of Parliamentary Counsel dans les pays de common law. Ici, le problème est de savoir comment un tel service pourrait satisfaire simultanément aux exigences de trois institutions autonomes, chacune ayant des besoins et des intérêts différents.

Lors des travaux de la Convention européenne, des délégués suédois ont proposé une modification du traité CE pour y insérer une exigence de clarté d'expression dans les actes européens. Concrètement, ils ont suggéré l'ajout de la phrase suivante à l'article 253 (qui parle de la nécessité de motiver les actes et de viser les étapes de la procédure) :

*[Such] legal acts should be drafted clearly, simply and precisely with the aim of making them easy to understand for the citizens.*<sup>31</sup>

Leur suggestion n'a malheureusement pas été retenue. Une référence dans le traité même à l'importance de la qualité de la législation aurait pourtant contribué à faciliter la tâche de tous ceux qui, au sein des institutions, œuvrent pour améliorer cette qualité.

Le Conseil, pour sa part, a inséré l'article suivant dans son règlement intérieur pour souligner l'importance de la qualité rédactionnelle et pour confirmer le rôle de son service juridique à cet égard :<sup>32</sup>



## **Article 22**

### *Qualité rédactionnelle*

*En vue d'assister le Conseil dans sa tâche de veiller à la qualité rédactionnelle des actes législatifs qu'il adopte, le service juridique est chargé de vérifier, en temps utile, la qualité rédactionnelle des propositions et projets d'actes et de formuler des suggestions d'ordre rédactionnel à l'attention du Conseil et de ses instances, conformément à l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.*

*Tout au long du processus législatif, ceux qui soumettent des textes dans le cadre des travaux du Conseil portent une attention particulière à leur qualité rédactionnelle.*

Il serait souhaitable que les autres institutions suivent son exemple. Même sans modification des traités ou de la structure institutionnelle, un programme de mesures concrètes pourrait contribuer à une amélioration de la qualité de la législation européenne tant formelle que substantielle. On pourrait à cet égard utilement s'inspirer du programme de mesures préconisées par l'accord interinstitutionnel de 1998 pour améliorer la qualité rédactionnelle.

Le guide pratique commun et la formation pourraient être étendus bien au-delà de la rédaction et des règles de forme pour couvrir tous les aspects du processus législatif :

la théorie de la législation, les règles de base au niveau européen, les principes fondamentaux, les procédures décisionnelles internes et interinstitutionnelles, les techniques d'une rédaction administrative claire, ...

La collaboration entre les services de chaque institution, entre les trois institutions et avec les États membres pourrait également porter sur tous ces aspects.

Un plus grand effort devrait être consacré au développement d'outils informatiques. L'application LegisWrite, qui en l'état actuel ne va guère plus loin que des formats standardisés, pourrait être développée pour offrir beaucoup plus de dispositions-types et des rappels des règles de présentation ou de procédure, ce qui a déjà été fait dans plusieurs pays comme l'Allemagne notamment.

Dans ce contexte, les trois institutions devraient se mettre d'accord sur une gamme de dispositions-types qui faciliterait le travail de tous ceux impliqués dans un tel système décentralisé et multilingue.





Et, pour revenir aux questions de légistique formelle, la rédaction législative devrait être considérée comme une spécialisation, réservée aux fonctionnaires ayant suivi une formation adéquate, confirmée par un brevet de rédacteur européen.

*William Robinson, Juriste-réviseur à la Commission Européenne, Bruxelles*  
E-Mail: [william.robinson@ec.europa.eu](mailto:william.robinson@ec.europa.eu)

#### Notes

- \* L'auteur est coordinateur au sein du groupe des juristes-réviseurs du service juridique de la Commission européenne. Dans cette contribution il exprime exclusivement son opinion personnelle.
- 1 [http://ec.europa.eu/unitedkingdom/press/euromyths/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/unitedkingdom/press/euromyths/index_en.htm)
  - 2 Recht haben – gerecht sein, 6.11.2000: <http://web.archive.org/web/20030701101153/http://www.admin.ch/ch/d/bk/hu20001106.html>
  - 3 Journal officiel de l'Union européenne (JO) L 315 du 9.12.1999, p. 17.
  - 4 JO 17 du 6.10.1958, p. 385; règlement modifié lors de chaque adhésion de nouveaux États membres.
  - 5 Règlement (CE) n° 930/2004 du Conseil (JO L 169 du 1.5.2004, p. 1).
  - 6 Règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil (JO L 156 du 18.6.2005, p. 3).
  - 7 Voir aussi article 211 du traité CE : «En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission: (...) – dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité; – exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit».
  - 8 Article 213 (2) du traité CE.
  - 9 Voir l'article 23 du règlement intérieur de la Commission (JO L 347 du 30.12.2005, p. 83).
  - 10 [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/index_fr.htm)
  - 11 [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/legal\\_reviser\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_reviser_fr.htm)
  - 12 <http://eur-lex.europa.eu/fr/techleg/index.htm>
  - 13 [http://ec.europa.eu/dgs/translation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/translation/index_fr.htm)
  - 14 De l'esprit des lois (1748), Livre I, Chapitre 3.
  - 15 Rapport public 1992, Le droit communautaire (Études et documents n. 44).
  - 16 Point 1.3. La jurisprudence citée est l'arrêt de la Cour de justice européenne dans l'affaire C-6/98, ARD/Pro Sieben, Recueil 1999, p. I-7599.
  - 17 Voir article 250 du traité CE : «1. Lorsque, en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité, sous réserve de l'article 251, paragraphes 4 et 5.» «2. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte communautaire».
  - 18 JO C 166 du 17.6.1993, p. 1.
  - 19 JO C 340 du 10.11.1997, p. 139.
  - 20 JO C 73 du 17.3.1999, p. 1.
  - 21 <http://eur-lex.europa.eu/fr/techleg/index.htm>
  - 22 Voir le rapport pour l'année 2006: COM(2007)286.
  - 23 COM(2001)428.
  - 24 COM(2001) 726.
  - 25 COM(2002) 278.
  - 26 JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.
  - 27 EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>
  - 28 Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994: Méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs (JO C 102 du 4.4.1996, p. 2).
  - 29 COM(2001)645 final.
  - 30 Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques (JO C 77 du 28.3.2002, p. 1).
  - 31 Document soumis au Groupe de travail IX sur la simplification (WG IX – WD 14, du 6.11.2002) par Mme Lena Hjelm-Wallén, membre, et M. Kenneth Kvist, suppléant.
  - 32 JO L 285 du 16.10.2006, p. 47.



### **Zusammenfassung**

*Das EU-Recht ist häufig Gegenstand der Kritik. Den EU-Rechtserlassen wird insbesondere vorgeworfen, sie seien zu umfangreich, zu komplex und wenig verständlich. Diesen Mängeln wollten die drei Hauptorgane der EU-Rechtsetzung – Parlament, Rat und Kommission – abhelfen, indem sie in den letzten Jahren interinstitutionelle Vereinbarungen über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und über «Bessere Rechtsetzung» verabschiedeten. Die Umsetzung dieser Beschlüsse hat sich jedoch verzögert, nicht zuletzt infolge der Erweiterung der EU um 12 neue Mitgliedstaaten und der damit verbundenen Zunahme der EU-Amtssprachen (heute 23). Der Beitrag beschreibt die Geschichte der Bemühungen zur Vereinfachung und Verbesserung des «Acquis communautaire», stellt die Rolle der verschiedenen Akteure im EU-Rechtsetzungsverfahren dar, wobei die Rolle des Juristischen Dienstes der Kommission und der ihm angehörenden «Juristes-réviseurs» besonders gewürdigt wird, und diskutiert neuere Vorschläge und Massnahmen für eine verbesserte EU-Rechtsetzung.*