

## LE LABYRINTHE DÉCISIONNEL<sup>1</sup>

**P**OUR LE PROFANE, le système décisionnel communautaire peut paraître impénétrable. Il est vrai que l'on est loin du charme du jardin à la française de certains systèmes nationaux dans lesquels à chaque type d'acte correspond une procédure déterminée. Face à cette architecture qui rassure l'esprit, les procédures communautaires ressemblent davantage à ces jungles de nos romans d'enfance où il fallait tailler sa voie au coupe-coupe et où croissaient dans le désordre les espèces les plus variées.

23

Le vocabulaire est lui-même trompeur. Le règlement peut être un acte d'exécution, mais il peut également être un acte de nature législative. Il peut être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, après consultation du Parlement ou en coopération avec celui-ci, voire selon la procédure dite de l'article 189 B, parfois qualifiée de codécision.

Certes, il ne faut pas exagérer les difficultés, car à bien des observateurs d'autres États membres de l'Union, les joies des articles 34 et 37 de la Constitution, les délices de la procédure d'amendement ou de la procédure budgétaire témoignent davantage de notre fantaisie latine que de notre tradition cartésienne et, sans doute, si nous portions notre regard vers eux, que de mystères découvririons-nous dans leur système législatif !

Cependant, force est de reconnaître que la Communauté ne se distingue pas par la simplicité de son processus décisionnel. Les procédures sont nombreuses et complexes, le processus lui-même paraît opaque. Or,

---

1. Les opinions exprimées dans cet article sont les opinions personnelles de l'auteur et ne sauraient être imputées à l'institution à laquelle il appartient.

le réveil des opinions nationales, qui s'est produit avec le débat de ratification du traité sur l'Union européenne, a débouché sur une volonté de contrôle démocratique du fonctionnement de l'Union, laquelle impose la transparence.

## LA CONSTRUCTION DU LABYRINTHE

24 La situation actuelle, qui se caractérise par la coexistence d'une vingtaine de procédures différentes<sup>1</sup>, est un produit de l'histoire. Dans le traité de Rome, la situation était simple. Le Conseil statuait, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité, sur proposition de la Commission et, dans certains cas, après avis du Parlement. Certes, au fil du temps, des pratiques ou des accords interinstitutionnels, comme celui relatif à la concertation, étaient venus préciser ou perfectionner les procédures. Mais la pureté du dessin initial persistait. Ce sont les révisions successives des traités qui ont compliqué le système.

### *Le phénomène d'accrétion*

En effet, à chaque révision des traités, des procédures nouvelles viennent s'ajouter aux procédures anciennes sans qu'intervienne une refonte générale.

La décision de passer du financement de la Communauté par des contributions nationales à un système de ressources propres a entraîné l'instauration, par les traités de 1970 et de 1975, d'une procédure budgétaire nouvelle qui accordait au Parlement européen un pouvoir de décision réel, notamment en ce qui concernait les dépenses non obligatoires, et un droit de rejet global du budget.

L'Acte unique européen a donné naissance à une procédure législative nouvelle, la coopération, et a instauré dans certains cas un pouvoir d'avis conforme au Parlement européen, qui sont venus s'ajouter à la procédure de consultation classique.

Le traité sur l'Union européenne marque la naissance d'une nouvelle procédure dite de « codécision » qui associe le Parlement et le Conseil alors que subsistent les procédures anciennes et que l'on élargit les cas de recours à l'avis conforme du Parlement en distinguant les cas dans lesquels celui-ci est rendu à la majorité des suffrages exprimés de ceux

---

1. Cf. Jean-Claude Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, p. 1.

dans lesquels il est rendu à la majorité des membres composant le Parlement. La participation du Parlement à la procédure de conclusion des accords internationaux est modifiée dans un sens favorable à cette institution et des procédures spécifiques sont créées pour l'adoption des actes dans le cadre du titre V du traité (politique extérieure commune et de sécurité) et du titre VI (justice et affaires intérieures).

Tout ceci sans compter les nombreuses procédures spécifiques, instaurées pour telle ou telle décision (adoption d'un mode uniforme de scrutin pour les élections européennes, statut du médiateur ou des commissions d'enquête...).

Ainsi, non seulement les procédures nouvelles viennent-elles s'ajouter aux anciennes, mais souvent elles s'emboîtent les unes dans les autres. Ainsi, la première phase des procédures de coopération et de codécision est constituée par une consultation du Parlement sur la proposition de la Commission.

25

### *L'accroissement de la complexité procédurale*

– La complexité apparente des procédures est le reflet de l'équilibre institutionnel. En effet, chaque procédure traduit un équilibre entre les pouvoirs attribués à chacune des institutions. Il en résulte des combinaisons subtiles de lectures successives et de majorités différentes selon qu'une des institutions souhaite ou non s'écarter de la position adoptée par les autres.

Ainsi, en principe, le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Cette règle protège le pouvoir d'initiative de la Commission de même que celle selon laquelle tout amendement du Parlement qui n'a pas l'accord de la Commission ne peut être retenu par le Conseil qu'à l'unanimité. D'un autre côté, en règle générale, le Parlement ne peut proposer des amendements à une position adoptée par le Conseil qu'à la majorité des membres le composant. Cette règle est destinée à éviter que des majorités de circonstance et variables selon les amendements ne remettent en cause une position adoptée par le Conseil à l'issue de négociations difficiles.

Ces règles traduisent l'équilibre des pouvoirs voulu par les auteurs du traité. Chacun des sommets du triangle décisionnel, formé par le Parlement, le Conseil et la Commission, y trouve la reconnaissance de son pouvoir. Il en résulte qu'il est difficile, lors d'une révision, d'accroître les pouvoirs d'une institution sans toucher à ceux de l'une ou des autres.

Ainsi, les procédures de coopération ou de codécision accroissent-elles les pouvoirs du Parlement au détriment de ceux du Conseil, mais

cet accroissement se fait également aux dépens de la Commission dans le cadre de la procédure de codécision.

– Un autre aspect de la complexité résulte dans le jeu des délais et dans l'effet qui découle de l'expiration de ceux-ci. Les auteurs du traité n'ont pas voulu que la répartition des pouvoirs entre les institutions n'aboutisse à un blocage complet du système décisionnel. Il fallait donc contraindre les institutions à statuer dans un délai déterminé. A défaut, dans la procédure législative, le silence du Parlement à l'expiration du délai qui lui est accordé pour statuer vaut acceptation et celui du Conseil rejet. Les règles sont plus nuancées en ce qui concerne la procédure budgétaire dans laquelle le silence gardé par le Conseil sur certains amendements parlementaires peut valoir acceptation.

26 – Les trois procédures législatives principales – consultation, coopération et codécision – permettent d'illustrer ces principes.

La *procédure de consultation* se déroule pour l'essentiel entre le Conseil et la Commission, le Parlement pouvant donner un avis et la Commission modifier sa proposition à la suite de cet avis. Le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité, ce qui veut dire que l'accord d'un seul État membre avec une proposition de la Commission empêche le Conseil de statuer à moins qu'il ne se rallie à la proposition de la Commission. On voit l'importance que les auteurs du traité ont voulu donner à la proposition de la Commission, importance qui disparaît lorsque le Conseil statue à l'unanimité puisqu'il peut à tout moment s'écarter de la proposition de la Commission.

La *procédure de coopération* ne bouleverse pas ce schéma, mais elle permet au Parlement de rejeter la position commune adoptée par le Conseil après consultation du Parlement ou d'adopter des amendements à celle-ci. Dans ce cas, la Commission modifie sa proposition en reprenant certains des amendements du Parlement, et le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l'unanimité s'il s'écarte de la proposition de la Commission. La Commission conserve intact son pouvoir de proposition puisqu'elle fait le tri entre les amendements du Parlement qui seront ou non repris dans sa proposition modifiée. Le Parlement conquiert un pouvoir de rejet qu'il utilisera peu, mais dont l'éventualité de l'emploi constitue un élément qui pèse sur l'attitude de la Commission et une perspective que ne peut ignorer le Conseil lorsqu'il adopte sa position commune bien qu'il puisse passer outre au rejet en statuant à l'unanimité.

La procédure de coopération avait atteint la limite des possibilités d'accroissement des pouvoirs du Parlement sans qu'il n'en résulte une modification de l'équilibre institutionnel initial.

Si la *procédure de codécision*, instituée par l'article 189 B du traité sur l'Union européenne, peut paraître encore plus complexe aux yeux d'un lecteur français, elle semblera familière au citoyen allemand. Elle s'inspire des relations qui s'établissent dans le cadre de la procédure législative allemande entre Bundestag et Bundesrat. Mais, ces rapports sont inversés, le Conseil joue le rôle du Bundestag et le Parlement celui du Bundesrat.

Sans entrer dans le détail de son fonctionnement, la procédure de codécision est caractérisée par le droit accordé au Parlement, à deux reprises durant la procédure, de rejeter définitivement le texte à l'examen. En cas de désaccord entre Parlement et Conseil, l'article 189 B impose le recours à un comité de conciliation ; dans sa recherche d'un accord, il n'est pas limité par la proposition de la Commission, laquelle peut être modifiée librement. La procédure de codécision voit donc s'accroître les pouvoirs du Parlement, sous la forme d'un droit de rejet, lequel sera sans doute utilisé comme arme dissuasive afin de convaincre le Conseil de rechercher un accord avec le Parlement. La Commission perd partiellement le contrôle de l'initiative. Le Conseil garde le droit de dernier mot, sous réserve du droit de rejet du Parlement.

27

Ainsi, chaque révision voit s'infléchir l'équilibre institutionnel. Cependant, cet équilibre ne pourrait-il se traduire par le recours à des procédures plus simples et moins nombreuses ?

### *Les causes de la prolifération et de la complexité*

Les causes d'une telle multiplication des procédures et de l'accroissement de leur complexité sont variées. Mais en allant du plus concret au plus général, on peut identifier trois principales raisons à ce développement de procédures complexes.

— La première tient aux *contraintes des négociations* relatives à la révision des traités. En effet, les négociateurs doivent concilier les exigences contradictoires des États membres. Pour certains États, même si le Parlement ne dispose pas seul de la légitimité démocratique et si le Conseil, composé de membres de gouvernements responsables devant leurs parlements nationaux, peut revendiquer également une forte légitimité démocratique, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen est nécessaire. Mais, pour tous les États, cet accroissement ne saurait aller jusqu'à priver le Conseil du droit de statuer en dernier lieu. Il ne serait pas acceptable qu'un texte puisse être adopté par le Parlement contre la volonté du Conseil ou par le silence de ce dernier. Par ailleurs, plusieurs États membres appuient les efforts de la Commission qui

tient à préserver son pouvoir d'initiative et, corrélativement, l'obligation faite au Conseil de statuer à l'unanimité lorsqu'il s'écarte de la proposition de la Commission.

Dans ces conditions, la conférence intergouvernementale se voit confrontée au dilemme, qui était déjà le sien lors de la négociation de l'Acte unique européen, d'accroître les pouvoirs du Parlement sans modifier l'équilibre institutionnel. On conçoit que répondre à de telles exigences impose la mise en place de procédures complexes. Il est sans doute plus facile d'imaginer des formules qui accordent tous les pouvoirs à l'une des institutions, mais ce n'est pas le but de l'exercice. La conciliation d'exigences peu compatibles amène naturellement à la complexité des procédures.

28 Si cette raison justifie la complexité, elle n'explique pas la multiplicité des procédures. Ici, le motif est plus simple. Toute procédure traduisant un équilibre des pouvoirs, les auteurs du traité n'ont pas voulu que cet équilibre soit uniforme pour toutes les compétences communautaires. Dans certaines matières sensibles, le Conseil doit statuer seul à l'unanimité, dans d'autres on acceptera un partage plus ou moins important du pouvoir de décision avec d'autres institutions. Le transfert de compétences à la Communauté s'accompagne de garanties quant à la prise de décisions dans le cadre de ces compétences. La grande variété des procédures traduit la diversité et la subtilité des équilibres qui se sont réalisés quant au processus de décision dans chacun de ces domaines.

– La seconde explication de la situation actuelle est que la structure actuelle de la Communauté n'est nullement fondée sur le *principe de la séparation des pouvoirs*. Si l'indépendance du pouvoir judiciaire est totalement assurée, la distinction entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif n'existe pas véritablement. Le Conseil n'est pas seulement un législateur, il exerce, dans divers secteurs, des compétences qui relèveraient dans les États membres du pouvoir exécutif.

La répartition des pouvoirs entre la Commission, le Conseil et le Parlement est organisée sur la base de la *représentation des intérêts*. Le Conseil représente les intérêts des États membres (y compris ceux des peuples de ces États compte tenu de l'investiture démocratique des gouvernements et du contrôle exercé par les parlements nationaux), le Parlement les intérêts des peuples de chacun des États membres, d'où la double légitimité démocratique émanant du Conseil et du Parlement, et la Commission l'intérêt général. Selon que, dans un domaine particulier de compétence, les États estiment que leur intérêt propre doit être

plus ou moins protégé, la procédure de décision fait une place plus ou moins grande au Conseil et le mode de votation passe de l'unanimité à la majorité qualifiée. Le fondement de la règle selon laquelle le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission se trouve également ici. Pour s'écarter de l'intérêt général représenté par la Commission, le Conseil doit établir par son vote unanime qu'il représente mieux en l'espèce l'intérêt général que la Commission. En outre, en protégeant l'intérêt général, la Commission protège les intérêts communs à tous les États. Ne pouvoir s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité signifie qu'une majorité qualifiée ne peut pas, pour ses intérêts particuliers, imposer une solution à une minorité. En tout état de cause, l'équilibre qui s'établit dans le cadre d'une compétence communautaire entre les différents intérêts représentés commande le choix d'une procédure de décision. Ces équilibres étant susceptibles de variations, les procédures de décision sont multiples.

29

– Enfin, et en conséquence, le système juridique communautaire ne repose pas sur *une hiérarchie générale des normes*, à l'exception de celle qui s'établit entre le traité et le droit dérivé. Les mesures de nature législative et celles de nature réglementaire peuvent être adoptées selon une procédure identique. La solennité plus ou moins grande de la procédure d'adoption d'un acte ne correspond pas à une place plus ou moins élevée de la norme qu'il crée dans la hiérarchie des normes. La Conférence intergouvernementale qui a conduit au traité sur l'Union européenne avait examiné, sur proposition du gouvernement italien, l'établissement d'une hiérarchie des normes<sup>1</sup>.

La création d'une telle hiérarchie eût permis une harmonisation des procédures selon la nature de l'acte adopté. On pouvait distinguer entre des actes de nature quasi constitutionnelle, des actes législatifs et des actes d'exécution. Cette approche permettait de résoudre le problème de la participation du Parlement à l'adoption des actes en organisant celle-ci de manière systématique pour les actes législatifs.

Cependant, une telle vision exigeait une réflexion poussée. La distinction nouvelle pourrait-elle se combiner avec la distinction traditionnelle entre règlement et directive ? Souhaitait-on vraiment étendre immédiatement la participation du Parlement à tous les actes législatifs ? Existe-t-il un critère significatif de distinction entre la loi et le règlement ?

---

1. Cf. Cloos, Reinesch, Vignes et Weyland, *Le Traité de Maastricht*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 369 s.

Finalement, un examen plus approfondi du problème a été renvoyé à la prochaine révision du traité, et la déclaration n° 16 de la Conférence intergouvernementale prévoit que ce thème sera abordé lors de la Conférence intergouvernementale prévue en 1996.

Ainsi, dans l'état actuel de la Communauté, il n'est pas possible de simplifier le labyrinthe décisionnel. Encore faut-il gérer la complexité ?

## LE FIL D'ARIANE, LA BASE JURIDIQUE

La recherche de la base juridique adéquate pour l'adoption d'un acte est un des exercices favoris des institutions communautaires et une des questions qui a fourni à la Cour l'occasion de développer une jurisprudence abondante<sup>1</sup>.

30

### *Le thème de la base juridique*

Dans la mesure où les Communautés ne disposent que de compétences d'attribution, elles ne peuvent agir que si les traités leur ont accordé ce pouvoir. Or cette attribution de compétence s'accompagne de l'indication d'une procédure de décision.

Tout acte communautaire doit donc être fondé sur un article du traité qui attribue à la Communauté la compétence pour agir et indique la procédure qui doit être suivie. Il ne suffit donc pas, dans les visas de l'acte, de faire référence au traité de manière générale, mais le visa doit indiquer l'article précis qui sert de base juridique (article 43 pour la politique agricole commune, article 113 pour la politique commerciale commune, article 100 A pour l'harmonisation des législations en vue du marché intérieur, article 130 S pour l'environnement, etc.).

Toute proposition de la Commission contient dès lors l'indication de la base juridique adéquate, et la procédure de décision suivie sera celle prévue par cette base juridique à moins que, en cours de procédure, il soit décidé de modifier cette base juridique.

Comme la procédure de décision commande l'équilibre entre institutions dans l'exercice de la compétence concernée, on comprend que les controverses sur le choix de la base juridique appropriée soient fréquentes d'autant plus que le choix n'est pas toujours évident. La réglementation des hormones dans la viande de veau relève-t-elle du marché intérieur ou de la politique agricole commune ? La réglemen-

---

1. Cf. Anne Wachsmann, *Le Contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour*, jurisqueur, supplément *Europe*, 1993, p. 1.



tation des déchets doit-elle être traitée comme une mesure environnementale ou comme une harmonisation des législations destinée à éviter des distorsions de concurrence dans le cadre du marché intérieur ?

Devant des interrogations souvent légitimes, chaque institution pourrait être tentée de retenir la base juridique qui lui donne le plus de poids dans le processus décisionnel. Si elle donnait suite à cette impulsion, la base serait immédiatement contestée par les autres institutions, ce qui conduirait à la saisine de la Cour.

### *Les éléments du choix*

Selon la Cour, le choix de la base juridique n'est pas seulement affaire de conviction d'une institution, mais il doit reposer sur des « éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel<sup>1</sup> ».

31

Dans ce domaine, les éléments essentiels de détermination du choix sont constitués par le but et le contenu de l'acte. C'est donc à une analyse de ces éléments que doivent se livrer les institutions pour déterminer la base juridique. S'il apparaît que le texte à l'examen appelle le recours à une pluralité de bases juridiques, toutes ces bases devront être indiquées.

Mais le recours à une pluralité de bases juridiques peut entraîner l'application de plusieurs procédures décisionnelles qui n'avaient pas toujours été conçues pour être utilisées ensemble. C'est à cette difficulté qu'était confrontée la Cour dans l'affaire *dioxyde de titane*<sup>2</sup>. La mesure relative au traitement des déchets de dioxyde de titane relevait, de manière indissociable, tant du marché intérieur que de la protection de l'environnement. Mais, si l'on retenait la double base juridique, il devenait nécessaire que le Conseil se prononce simultanément à l'unanimité après consultation du Parlement (environnement) et à la majorité qualifiée selon la procédure de coopération (marché intérieur). La Cour a estimé dans un arrêt critiqué que, ces deux procédures étant incompatibles entre elles, il fallait retenir l'une de ces deux bases juridiques. Au terme de son analyse, elle a fait primer le marché intérieur sur l'environnement et la procédure de coopération sur la consultation<sup>3</sup>.

1. Aff. 45/86, arrêt du 26 mars 1987, Commission contre Conseil, rec. 1517.

2. Aff. c 300/89, arrêt du 11 juin 1991, Commission contre Conseil, rec. 2896.

3. Cependant, une telle analyse faisait courir le risque de voir, contre la volonté des auteurs du traité, la plupart des mesures environnementales soumises au processus de décision prévu pour le marché intérieur. La Cour a indiqué que tel n'était pas le sens de la solution dioxyde de titane dans son arrêt du 17 mars 1993, aff. c155/91, rec. 964.

Le choix de la base juridique adéquate constitue donc le fil directeur qui permet de s'orienter dans le labyrinthe décisionnel.

## RENDRE TRANSPARENT CE QUI EST COMPLEXE

32 Dans la mesure où il n'est pas possible actuellement de simplifier le tracé du labyrinthe, la solution a consisté à en rendre les murs transparents, de telle sorte que le contrôle de l'opinion puisse s'exercer sur l'activité des institutions. Cette volonté de transparence, déjà présente dans la déclaration relative au droit d'accès à l'information adoptée par la Conférence intergouvernementale, a été renforcée par les débats qui ont entouré la ratification du traité sur l'Union européenne. C'est lors du Conseil européen de Birmingham (16 octobre 1992) que les chefs d'État ou de gouvernement ont lancé le mouvement qui devait aboutir à davantage de transparence.

### *La transparence des travaux du Conseil*

Les débats du Parlement étant publics, c'est vers le Conseil que l'on s'oriente lorsque l'on évoque la transparence. Cependant, rendre publics les débats du Conseil n'est peut-être pas la solution adéquate. Cette solution risque de nuire, en l'état actuel du système, à l'efficacité du processus de décision en rendant plus difficiles les inévitables compromis imposés par le système décisionnel qui implique dans certains cas l'unanimité ou qui exige des concessions réciproques pour franchir le seuil de la majorité qualifiée. Elle peut se révéler contre-productive en ce qui concerne la démocratie et la transparence en reportant dans des enceintes plus fermées la recherche de ces compromis, transformant le Conseil en une chambre d'enregistrement et privant les ministres, seuls politiquement responsables, du pouvoir d'arbitrer.

Aussi s'est-on orienté vers une série de mesures qui ne compromettent pas l'efficacité tout en accroissant la transparence.

Il s'agit notamment des mesures prises pour informer plus complètement la presse sur les dossiers avant ou après la prise de décision ou la décision du Conseil sur l'accès du public aux documents.

En outre, le règlement intérieur (article 6) prévoit la tenue de débats ouverts au public lors des débats d'orientation sur les programmes de la présidence ou de la Commission, de grandes initiatives d'intérêt communautaire ou de débats préliminaires.

La décision la plus importante est incontestablement celle de la

publicité des votes lorsque le Conseil agit comme législateur<sup>1</sup>. Le même traitement est appliqué aux votes au sein du comité de conciliation. Des explications de vote des États membres pourront également être rendues publiques.

Il s'agit d'une évolution importante puisqu'elle permet à l'opinion, et aux Parlements nationaux, de mieux suivre et donc de mieux contrôler les positions de leur gouvernement dans le cadre du processus de décision communautaire.

### *La transparence du droit communautaire*

Des efforts ont été également faits pour rendre le droit communautaire plus accessible, car celui-ci était, comme le soulignait le récent rapport du Conseil d'État, difficile d'accès et peu lisible<sup>2</sup>.

L'accent mis sur le développement de l'activité de codification et l'adoption, le 8 juin 1993, d'une résolution sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire qui, toutes deux, doivent rendre les textes plus lisibles, témoignent de la prise en compte de cette préoccupation.

De même, la décision de publier les positions communes adoptées par le Conseil et leur exposé des motifs, dans le cadre des procédures de coopération et de concertation, devrait permettre au public de mieux suivre le processus d'élaboration du droit communautaire.

Il s'agit là des premiers éléments d'un mouvement qui devrait se développer, car les États sont conscients des exigences de l'opinion et savent, depuis les débats sur le traité de Maastricht, que toute évolution de la Communauté aura besoin de l'adhésion de celle-ci.

33

---

1. Article 7 §5 du règlement intérieur. Une annexe au règlement donne la définition des cas dans lesquels le Conseil agit comme législateur. Cette définition, qui ne vaut que pour la publicité des votes, précise qu'il en est ainsi « lorsqu'il adopte des normes juridiquement obligatoires dans ou pour des États membres, que ce soit au moyen de règlements, de directives ou de décisions, sur la base des dispositions pertinentes des traités, notamment sur la base de l'article 43 du traité instituant la Communauté européenne ou dans le cadre des procédures des articles 189 B et 189 C de ce traité, à l'exclusion des délibérations conduisant à l'adoption de mesures d'ordre intérieur, d'actes administratifs ou budgétaires, d'actes concernant les relations interinstitutionnelles ou internationales ou d'actes non obligatoires... ».

2. A. Rigoux et D. Simon ont estimé que certains aspects de ce rapport étaient excessifs. Cf. *Europe*, n° 11, novembre 1993, p. 1.

## CONCLUSION

Certes, le labyrinthe, même de verre, existe toujours et, en l'état actuel de l'intégration, la complexité ne peut disparaître. Elle ne résulte pas d'une volonté délibérée, mais des données propres à l'équilibre institutionnel communautaire. Dans ces conditions, ce serait faire preuve d'irréalisme que de vouloir unifier toutes les procédures et d'arriver à une simplicité que sont loin de posséder les systèmes nationaux, plus spécialement lorsqu'ils sont fédéraux. La complexité est la marque du vivant.

34 Cependant, des progrès ne sont pas à exclure. La Conférence intergouvernementale, convoquée en 1996 pour réviser les traités, a pour objectif d'examiner les possibilités d'étendre à d'autres domaines la procédure de codécision et d'examiner l'établissement d'une hiérarchie des normes. Un succès sur ces points simplifierait considérablement le système.

---

R É S U M É

*La multiplicité des procédures et leur complexité sont le reflet de l'équilibre institutionnel de la Communauté qui dépend lui-même de l'équilibre qui se réalise entre l'intérêt des États, l'intérêt de la Communauté et l'exigence d'une participation des peuples au processus de décision. Sur le plan juridique, c'est le choix de la base juridique de l'action communautaire qui permet de déterminer la voie à suivre dans le labyrinthe. S'il n'est pas possible de simplifier ces voies, on s'est efforcé d'accroître la transparence du processus de décision.*