

Groupe de travail IX « Simplification »

Les membres du Groupe de travail IX « Simplification » trouveront ci-joint une fiche de réflexion sur les procédures

Procédure de Codécision

Le groupe de travail a écouté l'avis de M. Dimitrakopoulos, Vice-président du Parlement européen et de M. Jacqué, Directeur au Conseil, sur le fonctionnement dans la pratique de la procédure de codécision. La conclusion qui ressort tant des interventions des experts que des débats au sein du groupe est que la codécision fonctionne en général bien et que par conséquent il n'est pas nécessaire de procéder à des aménagements du dispositif prévu dans l'article 251 du TCE.

Certaines propositions ont été quand même avancées, concernant surtout les contacts entre les Institutions, qui n'ont pas trouvé de soutien suffisant. C'est le cas notamment de l'établissement de délais contraignants pour la première lecture, qui a été majoritairement rejeté puisque cette phase s'avère d'une grande importance pour le rapprochement des positions. Etablir des délais pourrait faire échouer de façon prématurée beaucoup des procédures. De l'avis du groupe, il ne faudrait pas non plus consacrer dans le traité les mécanismes informels de contact (dits trilogues) entre les Institutions.

Leur efficacité provient en bonne mesure de leur caractère informel.

Néanmoins deux propositions de recommandations peuvent être soumises à l'attention du groupe:

1. La composition du Comité de conciliation.

Certains ont signalé que, face à l'adhésion, l'actuelle composition du Comité pourrait se révéler inadéquate. En effet, à 25 Etats membres, le Comité serait composé de 50 membres. La composition actuelle est imposée par le paragraphe 4 de l'article 251 qui stipule que « le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leur représentants et autant de représentants du Parlement européen.... ». Il serait envisageable de modifier cette disposition dans le sens de permettre au Conseil et au Parlement, tout en maintenant le principe de parité du nombre de délégués de deux institutions, de revoir la composition du comité à travers leurs règlements intérieurs.

2. Bases juridiques qui prévoient la codécision avec unanimité au Conseil.

Dans le cadre de la procédure de codécision, le Conseil statue à la majorité qualifiée sauf dans quatre cas exceptionnels. Il est généralement accepté que dans ces quatre cas, le vote à l'unanimité au Conseil doit être remplacé par le vote à la majorité qualifiée. Cela concerne les bases juridiques suivantes:

- dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Article 18§2 (Elle passera à la majorité qualifiée à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Nice).
- mesures de sécurité sociale pour les travailleurs migrants communautaires : Article 42.
- coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci. Coordination des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès des personnes physiques. Article 47.
- actions d'encouragement dans le domaine de la culture : Article 151.

Le groupe pourrait également examiner d'autres questions, à savoir:

- faut-il consacrer dans le Traité la dénomination "procédure de codécision" qui est couramment utilisé dans la pratique pour nommer la procédure visée à l'article 251 du TCE? Faut-il lui donner une autre dénomination (p.ex. procédure législative?)
- Quelles sont les dispositions relatives à la procédure de codécision qui doivent relever du Traité constitutionnel? Quelles doivent être laissées aux règlements internes de chaque institution participant à la procédure?

Procédure de Coopération (article 252 TCE)

Les débats tant au sein de la plénière de la Convention qu'au sein du groupe de travail ont montré un large consensus en faveur de la suppression de cette procédure. Cela établi, il faut décider par quelle procédure ou procédures elle doit être remplacée.

Après le Traité d'Amsterdam la procédure de coopération a survécu dans quatre bases juridiques dans le contexte de l'Union monétaire:

– surveillance multilatérale. Article 99 § 5.

Selon le paragraphe 3 de l'article 99, « afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres, le Conseil, sur base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2, et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble ». En vertu du paragraphe 4 de cette même disposition, « dans le cadre de cette surveillance multilatérale le Conseil peut adresser les recommandations nécessaires à un Etat membre et même décider de les rendre publiques. »

Selon le paragraphe 5, les modalités de la procédure de surveillance multilatérale sont adoptés selon la procédure de coopération (article 252).

– application de l'interdiction d'un accès privilégié. Article 102§2.

Selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 102 :

« 1. Est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions ou organes communautaires, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des Etats membres aux institutions financières.

2. Avant le 1^{er} janvier 1994, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252, précise les définitions en vue de l'application de l'interdiction visée au paragraphe 1. »

– application de l'interdiction de contracter des engagements et d'accorder des découverts. Article 103§2.

Selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 103 :

« 1. La Communauté ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publiques d'un Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un Etat membre ne répond pas des

engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publiques d'un autre Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique.

2. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252, peut, au besoin, préciser les définitions pour l'application des interdictions visées à l'article 101 et au présent article. »

– mesures pour harmoniser les valeurs unitaires et les spécifications techniques des pièces de monnaie. Article 106§2

Selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 106 :

« 1. La BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté. La BCE et les banques centrales nationales peuvent émettre de tels billets. Les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté.

2. Les Etats membres peuvent émettre des pièces, sous réserve de l'approbation, par la BCE, du volume de l'émission. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252 et après consultation de la BCE, peut adopter des mesures pour harmoniser les valeurs unitaires et les spécifications techniques de toutes les pièces destinées à la circulation, dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la bonne circulation de celles-ci dans la Communauté. »

QUESTIONS : Par quelle procédure ou procédures faut-il remplacer la procédure de coopération visée dans l'article 99§5 du TCE ? et dans l'article 102§2 ? dans l'article 103§2 ? l'article 106§2 ?

Procédure d'avis conforme

À la différence des procédures de codécision et de coopération, le Traité ne précise pas les modalités d'application de cette procédure, il se limite à exiger l'avis conforme du Parlement européen dans certains cas. Faute de préciser des majorités spécifiques, le Parlement donne son avis conforme, selon la règle générale, statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés (article 198

TCE). Une seule exception à cette règle est prévue: la décision sur la procédure électorale uniforme qui requiert la majorité des membres du Parlement.

Lors de la session des 12 et 13 Septembre, un bon nombre de conventionnels ont estimé que la procédure d'avis conforme devrait être uniquement réservée à la ratification de certains accords internationaux. Si cette approche était confirmée par le groupe, cela obligerait à se poser la question de savoir quelle devrait être la procédure adéquate pour les autres cas actuellement soumis à la procédure d'avis conforme qui sont les suivants:

- modification de certains articles du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE. Article 107§5.

Selon l'article 107 § 5 :

« Les articles 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 a) et 36 des statuts du SEBC peuvent être modifiés par le Conseil, statuant soit à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE et après consultation de la Commission, soit à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE. Dans les deux cas, l'avis conforme du Parlement européen est requis. »

- missions spécifiques de la BCE. Article 105§6.

Selon l'article 105 § 6 :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation de la BCE et sur avis conforme du Parlement européen, peut confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances. »

- Procédure électorale uniforme à la majorité des membres qui le composent. Article 190§4 .

Selon l'article 190 § 4 :

« 4. Le Parlement Européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement Européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Règlements des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Article 161.

Selon l'article 161 :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds. Sont également définies par le Conseil, statuant selon la même procédure, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants.

Un Fonds de cohésion, créé par le Conseil selon la même procédure contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports. »

QUESTIONS : Le groupe, confirme-t-il l'orientation qui s'est dégagée lors de la session de la Convention des 12 et 13 Septembre de réserver la procédure d'avis conforme uniquement pour la conclusion d'accords internationaux (cf. : art. 300§3 du TCE) ? si oui, par quelle procédure ou procédures devrait elle être remplacée ?

Procédure budgétaire

Le groupe de travail n'a pas encore entamé le débat sur la simplification de la procédure budgétaire. Suite aux comparutions de M. Wynn et de M. Romero lors de la réunion du 2 octobre,

un questionnaire avait été transmis aux membres (CONV 341 / 02) avec l'objectif de mieux structurer la discussion, qui est reproduit ci-après.

Les interventions des invités ainsi que des membres du groupe ont mis en évidence une série de pistes de réflexion.

S'il est décidé de simplifier la procédure budgétaire, plusieurs voies sont envisageables:

- il est possible de simplifier la procédure se limitant à mettre à jour le traité en y introduisant les éléments - instruments de négociations et procédures - développés par la pratique.

Quelles adaptations concrètes sont envisageables?

- si la classification des dépenses est abolie, quel procédure faut-il prévoir pour l'ensemble du budget, celle de dépenses obligatoires (dernier mot du Conseil) ou celle des dépenses non obligatoires (dernier mot du Parlement)? Faut-il envisager une nouvelle procédure? Basée sur une codécision simplifiée? Avec quelles modalités particulières?

– un parallélisme est souvent établi entre l'intégration des perspectives financières dans les traités et la modification de la procédure budgétaire annuelle: selon certaines opinions il serait possible de laisser au Parlement le dernier mot en ce qui concerne le budget annuel si son action était encadrée par des perspectives financières juridiquement obligatoires. L'intégration des perspectives financières dans les Traités aurait un rôle à jouer dans la simplification de la procédure budgétaire annuelle ?

– plusieurs propositions ont été avancées concernant la procédure budgétaire annuelle toujours sur base d'une codécision simplifiée et adaptée afin de garantir qu'une décision est prise à la fin de la procédure, sans être exhaustifs:

- sur base de la proposition de la Commission, une première lecture du Parlement suivie de l'avis du Conseil et d'une deuxième lecture du Parlement qui aurait le dernier mot ;
- sur base de la proposition de la Commission, l'avis du Conseil suivi de la décision du Parlement qui aurait le dernier mot ;
- une codécision négative: si un accord entre le Parlement et le Conseil n'était pas atteint, la proposition de la Commission devrait être considérée adoptée ;
- une codécision simplifiée avec des délais contraignants a fin de garantir l'adoption du

budget à la fin de l'année.

- des propositions ont été faites pour que lors de la procédure budgétaire annuelle, le Conseil aie le dernier mot en ce qui concerne la fixation du montant annuel des recettes et le Parlement en ce qui concerne le volet dépenses. Doit-on envisager une telle procédure pour les recettes?

En ce qui concerne le lien entre la législation et le budget, faut-il consacrer dans le traité les principes contenus dans l'accord interinstitutionnel de 1999?