

CONV 778/03

CONTRIB 351

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Lamassoure:
"Hin zu einem effizienten und demokratischen Gesetzgebungsprozess"

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag der Mitglieds des Konvents Herrn Lamassoure erhalten.

POUR UN PROCESSUS LEGISLATIF EFFICACE ET DEMOCRATIQUE

I – La condition de l’efficacité : l’abolition complète de la règle de l’unanimité.

Le traité de Nice a maintenu un nombre important de décisions nécessitant l’unanimité au sein du Conseil. Or, à 25 membres, l’unanimité sera impossible à obtenir sur quelque sujet que ce soit. Il faut éviter d’écrire dans la constitution des « articles menteurs », qui laisseraient penser aux citoyens que l’Union va traiter un problème tout en paralysant celle-ci.

L’analyse des sujets concernés actuellement par l’unanimité montre qu’il est possible de s’affranchir de celle-ci, en distinguant :

- 2 Les sujets tellement importants qu’ils méritent d’être traités (« promus ») au niveau de la constitution elle-même.
- 2 Ceux qui, sans être gravés dans le marbre constitutionnel, méritent une procédure de décision plus solennelle que la loi ordinaire.
- 2 Les sujets de niveau législatif pour lesquels, désormais, la procédure de droit commun (majorité qualifiée au Conseil et co-décision avec le Parlement) doit s’appliquer.
- 2 Les sujets pour lesquels certains Etats ne voudront pas appliquer la règle de la majorité qualifiée, et qui pourraient alors être renvoyés à la compétence des Etats membres.

Indépendamment des dispositions de niveau institutionnel, les sujets en question peuvent être classés de la manière suivante.

A – Sujets méritant d’être « promus » au niveau constitutionnel (et nécessitant une procédure de type « révision constitutionnelle ») :

. C’est le cas du régime linguistique des institutions de l’Union : III-355, et, éventuellement, du régime linguistique des brevets (art. III-65), lié au précédent.

. La fixation du siège des institutions, actuellement décidée par un « commun accord » des seuls gouvernements : III-334.

B – Sujets méritant une procédure solennelle intermédiaire entre la révision constitutionnelle et la loi ordinaire :

1 – Certains comportent aujourd’hui l’obligation de ratifications nationales :

. le niveau du plafond des ressources de l’Union : I – 53§3.

. la décision d’adhésions nouvelles à l’Union : I-57§2.

. la modification de la liste des droits du citoyen européen énoncés dans la Charte des droits fondamentaux : III-10.

2 – D’autres exigent aujourd’hui l’unanimité « simple » au Conseil :

. le protocole sur les procédures de déclaration des déficits excessifs :III-73-13§2.

. la clause de flexibilité en matière de compétences : I-17.

. le système électoral uniforme pour le Parlement européen : I-19.

. les règles sur le droit de vote et l’éligibilité des citoyens européens dans les élections locales.

. la constatation du fait qu’un Etat membre viole les valeurs de l’Union :I-58§2.

. la décision d’accorder à un Etat membre un opting out monétaire :III-87§3.

. compléments à la liste des matières pénales susceptibles de donner lieu à des règles minimales européennes : III-166§2d).

. création d’un Parquet européen à partir d’Eurojust : III-170§1.

. Modalités d’associations avec les territoires d’outre-mer : III-186.

. Parmi les bizarreries maintenues par le traité de Nice, dans un domaine extra-législatif, l’augmentation du nombre des avocats généraux de la Cour de Justice peut être décidée à l’unanimité. Là encore, une procédure « solennelle » serait plus adaptée.

C – Sujets pouvant donner lieu désormais à la procédure législative de droit commun (MQ et co-décision) :

. les décisions prises pour lutter contre les discriminations : III-5.

. les règles communes aux documents d’identité au sein de l’Union : III-6.

. les mouvements de capitaux avec les pays tiers : III-43.

. la reconnaissance de la compatibilité d’une aide d’Etat avec la constitution (droit d’appel du Conseil sur une décision de la Commission) : III-54§2.

. l’harmonisation des taxes liées au marché intérieur (et seulement celles-là) :III-59§1. Le traité de Nice ayant déjà entrouvert la porte aux § 2 et 3. C’est le type de sujet qu’il vaudrait mieux renvoyer à la compétence nationale (en renonçant de fait à l’objectif) plutôt que de faire croire que l’on pourra décider à l’unanimité.

. le rapprochement des législations liées au marché intérieur : III-61. La décision à la majorité pourrait ici s’accompagner de la clause d’opting out prévu à l’art.62.

. les règles générales du Feder et du Fonds de cohésion. Le traité de Nice a prévu le passage à la majorité qualifiée pour le 1^{er} janvier 2007.

. les lois relatives à l'environnement : article III-125§2. Là aussi, le traité de Nice avait entrouvert la porte à une décision à la majorité qualifiée.

. Coopération opérationnelle en matière de police. III-171§3. Le Présidium propose curieusement une loi européenne. S'il s'agit de mesures relevant du pouvoir exécutif, il vaut mieux renvoyer le sujet à la compétence des Etats membres, et au contrôle des Parlements nationaux. Si les droits des citoyens sont en cause, alors il faut une procédure législative de droit commun.

. Même analyse pour les possibilités d'intervention de la police d'un Etat membre sur le territoire d'un pays partenaire : III-123.

. Si tous les cas de décision à l'unanimité disparaissent pour les compétences internes de l'Union, l'exigence d'unanimité pour certains accords internationaux dans le commerce des services disparaît d'elle-même : III-212§4. Cette remarque vaut également pour les autres accords internationaux : III-222§9.

. Accords internationaux sur des systèmes de taux de change : l'unanimité du Conseil prescrite par le III-223 pourrait être abandonnée au profit de la majorité simple, si l'avis requis de la Banque centrale européenne est favorable, et pour la procédure « solennelle » évoquée ci-dessus dans le cas contraire. Il faut noter que le même article 223 prévoit déjà des décisions à la majorité qualifiée pour modifier les cours centraux de l'euro.

D – Sujets susceptibles d'être renvoyés à la compétence des Etats membres :

. les actions de soutien et de complément en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs. (III-99 §1c).

En revanche, l'Union pourrait garder compétence pour donner suite à des accords conclus, dans ces domaines, entre les partenaires sociaux. (MQ au Conseil et co-décision).

Mais si la Convention ne veut pas donner l'impression « d'aller en arrière » dans la marche vers une « Europe sociale », alors il faut accepter de décider à la majorité aussi pour la sécurité sociale et la protection sociale, et classer la rubrique dans la catégorie précédente.

Le même raisonnement vaut pour :

. l'harmonisation fiscale (cf. Ci-dessus), si, décidément, le principe de décisions à la majorité est écarté.

. la coopération opérationnelle entre les services de police.

Quelle « procédure solennelle » proposer ?

Les exemples cités en B montrent que le système institutionnel de l'Union a besoin d'une procédure de décision solennelle, intermédiaire entre la révision constitutionnelle et la loi ordinaire. On peut penser à :

- Une majorité super-qualifiée : $\frac{3}{4}$ des Etats au Conseil.

- 2 Complétée, dans les cas où des ratifications nationales sont actuellement requises, par une majorité super-qualifiée au sein d'une délégation extraordinaire des parlements nationaux.

II – Le caractère démocratique : la généralisation de la co-décision entre le Conseil et le Parlement européen.

Le texte du Présidium a encore élargi le domaine des sujets soumis à co-décision. Il reste toutefois une liste résiduelle de questions qui y échapperaient. Il s'agit de :

1 – Sujets pour lesquels le Parlement est seulement « consulté » :

. les lois sur la concurrence : III-49 et 55.

. le rapprochement des législations liées au marché intérieur : III-61.

. les règles fixant les relations entre la BCE, les Etats et les institutions de l'Union : III-71 et 72.

. plusieurs lois en matière bancaire : III-75 et 76.

. les programmes dits « spécifiques » en matière de recherche : III-144§4.

. les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière : III-165§3.

. l'adaptation des politiques communes aux régions ultrapériphériques : III-326.

2 – Sujets pour lesquels actuellement le Parlement n'intervient pas du tout :

. l'autorisation de taxes nationales susceptibles d'entraver les échanges intra-communautaires : III-58.

. le régime des aides aux exploitations agricoles défavorisées : III-121§2.

. les discriminations en matière de transport : III-133§3.

Ces procédures particulières ne s'expliquent que pour des raisons historiques, qui ont disparu. On ne voit plus aujourd'hui pourquoi de tels sujets devraient continuer d'échapper au contrôle et à la décision démocratiques. Un consensus politique pour leur appliquer la procédure législative de droit commun ne devrait pas être difficile à atteindre.

Alain LAMASSOURE