

CONV 341/02

WG IX 7

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail IX « Simplification »
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 2 octobre 2002

1. La procédure de codécision - L'expérience des Institutions

Le groupe a entendu sur cette question M. Dimitrakopoulos, Vice-Président du Parlement européen en charge de la procédure de conciliation, et M. Jacqué, Directeur de l'unité Codécision au sein du Secrétariat général du Conseil.

M. Dimitrakopoulos a commencé son intervention en soulignant que la procédure de codécision telle qu'appliquée à l'heure actuelle fonctionne bien : des 400 procédures de codécision qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht jusqu'au mois de juillet dernier, seulement 1% a échoué. Toutefois, cela ne veut pas dire que rien ne doit changer, des améliorations sont toujours possibles.

M. Dimitrakopoulos a attiré l'attention sur l'absence de lien entre la longueur d'une procédure et sa complexité, étant donné qu'une procédure peut être longue mais simple, et courte mais complexe.

Pour ce qui est des aspects qui peuvent faire l'objet d'amélioration lors de la procédure de codécision, M. Dimitrakopoulos s'est référé à :

- a) La transparence : M.Dimitrakopoulos a estimé qu'il fallait augmenter la transparence des travaux en codécision.
- b) La participation des Ministres autres que ceux exerçant la Présidence du Conseil dans les réunions du Comité de conciliation. M.Dimitrakopoulos a aussi estimé souhaitable la présence du Conseil lors des réunions des comités parlementaires ce qui selon lui faciliterait la compréhension des positions des deux Institutions.
- c) La diminution du nombre de déclarations visées dans les textes adoptés en codécision. Selon le vice-président, de telles déclarations sont contraires à l'Accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.

M. Dimitrakopoulos a considéré que les délais existants à l'heure actuelle dans la procédure de codécision étaient nécessaires, l'existence de la procédure de conciliation ne rallongeant pas les délais. La seule étape de la procédure où le vice-président voyait des possibilités de raccourcissement est celle de la première lecture, où il estimait l'on pourrait établir des délais indicatifs.

M. Dimitrakopoulos s'est aussi prononcé en faveur du remplacement de la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée dans les quatre bases juridiques qui prévoient la codécision ensemble avec l'unanimité.

Pour ce qui est des conséquences de l'élargissement sur la procédure de codécision, M. Dimitrakopoulos a estimé que la question-clé était celle de bien identifier les négociateurs qui doivent représenter chaque Institution.

M. Jacqué a commencé son intervention en disant que la procédure de codécision n'est pas complexe, mais qu'elle est mal comprise. Il estime qu'il est difficile de simplifier les étapes de la procédure, étant donné qu'il faut laisser du temps à la confrontation. Dans ce sens, les délais existants à l'heure actuelle seraient nécessaires. En dernière lecture, ils constituent une pression pour trouver un accord. M. Jacqué s'est prononcé contre l'introduction de délais en première lecture.

Pour ce qui est des rencontres qui ont lieu entre le Parlement, le Conseil et la Commission dans le cadre de la procédure de codécision, M. Jacqué a estimé que, bien qu'il est souhaitable de décrire dans le traité de telles rencontres, il faut éviter de leur mettre un carcan en les formalisant.

M. Jacqué s'est aussi référé à l'importance de la Commission dans la procédure comme un tiers neutre externe aux deux colégislateurs.

Pour ce qui est de la transparence, M. Jacqué a attiré l'attention sur le fait que, selon les dispositions actuelles, tous les documents préparatoires d'un acte en codécision, ainsi que la délibération finale du Conseil, sont rendus publics automatiquement.

Pour ce qui est des conséquences de l'élargissement sur la procédure, M. Jacqué a estimé que celui-ci appellera à une rationalisation des procédures à l'intérieur de chaque Institution, mais pas à une modification de la procédure en elle-même.

Ces interventions, ensemble avec celles des membres du groupe lors de la discussion qui a eu lieu par la suite, soulèvent les pistes de réflexion suivantes:

- 1) Si et dans quelle mesure des simplifications de la procédure de codécision sont nécessaires : établir des délais indicatifs en première lecture ? diminuer le nombre de membres participant au Comité de conciliation ? généraliser la règle de la majorité qualifiée ? autres ?
- 2) Nécessité d'approfondir le rôle de la Commission comme tiers neutre lors de la procédure de codécision ;
- 3) Celle de savoir si des améliorations sont possibles pour augmenter la transparence des travaux lors de la procédure de codécision.

2. Procédure budgétaire: Comment la simplifier?

M. Jacqué, à la fin de son intervention sur le sujet précédent, a mentionné également la complexité extrême de la procédure budgétaire et la non utilisation des articles du traité que la pratique a rendu caduques. Dans la réalité ce sont les accords sur les perspectives financières qui font fonctionner le tout. Il s'est posé la question d'une éventuelle intégration des perspectives financières dans les

traités: si cela était le cas, le budget deviendrait la traduction annuel des perspectives pluriannuelles. En ce qui concerne la simplification de la procédure budgétaire, il a considéré envisageable une procédure inspiré de la codécision mais avec des délais plus contraignantes: il est impératif d'avoir un budget chaque année et donc il serait indispensable d'arriver à un accord.

Le groupe de travail par la suite a entendu les exposées de M. Terence Wynn, Président de la Commission des budgets du Parlement européen et de M. Luis Romero Requena, Directeur général du budget à la Commission.

M. Wynn a souligné que la classification des dépenses en obligatoires et non obligatoires a été à l'origine des nombreuses crises budgétaires. Il a plaidé pour la suppression de la classification même si l'accord interinstitutionnel de 1999 a réduit les risques de conflit. Si on devait supprimer la distinction, le problème se poserait de savoir qui - Parlement ou Conseil- aurait le dernier mot sur l'ensemble des dépenses. Selon M. Wynn la codécision ne peut pas être appliquée telle qu'elle au budget parce qu'il faut écarter le risque d'un échec au moment de la conciliation. Il faut une procédure qui puisse garantir qu'une décision est prise à la fin. Il a évoqué plusieurs modalités envisageables pour adapter la codécision au budget tout en rappelant que la procédure actuelle donne au Parlement une influence majeure dans la prise de décision et que celui-ci n'a pas encore de position arrêtée en la matière. Il s'est prononcé, dans sa réponse aux questions des membres du groupe, en faveur d'une procédure simple avec une seule lecture de chaque institution - Conseil et Parlement.

Il a rappelé que l'extrême complexité et opacité des procédures budgétaires concerne aussi et surtout le volet recettes. Le Parlement européen en est exclu. Il a souligné en évoquant le principe "pas de taxation sans représentation" que l'Union est un cas anormal de "représentation sans taxation". Selon son expérience, il y a eu une nette amélioration de la cohérence entre le budget et la législation sauf en ce qui concerne la catégorie 4 des dépenses (action extérieure). Suite aux questions des membres du groupe, il a plaidé en faveur de l'unité du budget et donc de l'intégration du Fonds européen de développement.

M. Romero a plaidé en faveur de l'intégration des perspectives financières (qui aujourd'hui font l'objet d'une décision du Conseil européen et d'un accord interinstitutionnel) dans les traités. Il a rappelé que les règles du Traité ne s'appliquent plus depuis février 1988¹ et que certaines d'entre elles n'ont jamais été appliquées (par exemple, le calendrier prévu dans le traité s'est tout de suite révélé inadéquat). Il a souligné aussi que les perspectives ont apporté la paix budgétaire après les crises des années 80, marquées par les débordements des dépenses obligatoires (agricoles) et les demandes financières des nouveaux États membres (Espagne et Portugal). Elles ont également permis la programmation et le développement de certaines politiques. Il a proposé d'appliquer la procédure de codécision à l'adoption des perspectives puisqu'elles ont une durée pluriannuelle et que la marge pour arriver à un accord est plus large que pour le budget annuel.

Par contre il n'était pas favorable à l'utilisation de cette procédure dans le cadre de l'adoption du budget annuel qui, comme M. Wynn l'avait signalé, a besoin de la certitude d'une décision finale. La procédure actuelle est basée sur la recherche du consensus également au travers de mécanismes informels (les "trilogues"). En effet, il n'y a pas beaucoup de points conflictuels. M. Romero a plaidé en faveur d'une procédure plus simple que la codécision qui inclurait 1 lecture du Conseil et 2 lectures du Parlement qui aurait le dernier mot. Une telle procédure annuelle ne se justifierait que dans le cas où les perspectives financières auraient été intégrées dans le traité.

Il a soutenu l'abolition de la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires telle qu'on la conçoit aujourd'hui, étant entendu que le concept de dépense juridiquement contraignante doit logiquement être maintenue. M. Romero s'est montré favorable à ce que les recettes (dont le système de perception est devenu de plus en plus incompréhensible même pour les experts) fassent aussi l'objet d'une décision de l'autorité budgétaire, y inclus le Parlement.

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

¹ Date du Conseil européen de Bruxelles qui a adopté les premières perspectives financières: le paquet Delors I.

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 négociation 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 amplifiée? 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?
