

RAPPORT

du:	Président du groupe de travail IX « Simplification »
aux:	Membres de la Convention
Objet:	Rapport final du groupe de travail IX « Simplification »

INTRODUCTION

Les travaux du groupe de travail sont partis d'un constat: il n'y a rien de plus compliqué que la simplification. En effet, la simplification des instruments et des procédures de l'Union poursuivie par la Convention est une opération dont les répercussions sont considérables et qui est directement en rapport avec le niveau de démocratie de nos institutions.

Le système de l'Union tel que nous le connaissons est peu « lisible », peu compréhensible pour les citoyens. Or, la possibilité de critiquer le système est un des facteurs clés de démocratie. Il faut que les citoyens puissent comprendre le système pour en identifier les problèmes, le critiquer et en fin de compte le contrôler.

Simplifier signifie donc en premier lieu « rendre lisible » mais aussi apporter la garantie que des actes dotés de la même force juridico-politique aient le même fondement en termes de légitimité démocratique. La légitimité démocratique de l'Union est fondée sur les États et sur les peuples, par conséquent, un acte à caractère législatif doit toujours venir des organes qui représentent les États et les peuples, à savoir le Conseil et le Parlement. Il faut donc revoir les procédures pour garantir qu'elles respectent ce principe simple: des actes qui ont la même nature et le même effet juridique doivent être produits suivant la même procédure démocratique.

Cela nous amène directement à une plus claire hiérarchie des normes, conséquence d'une meilleure séparation des pouvoirs. Et cela, non dans le but de rendre hommage à Montesquieu, mais en raison d'un souci de démocratie.

Traduire de tels principes en propositions concrètes a été la tâche ardue du groupe qui, avant d'entamer la discussion de ses recommandations à la Convention, a entendu des experts connaissant de façon approfondie la pratique communautaire des instruments et des procédures.¹

Le rapport du groupe aborde séparément la simplification des instruments, en ce compris la hiérarchie des normes, et la simplification des procédures législatives et budgétaires.

Le rapport présente des recommandations qui ont fait l'objet d'un large soutien au sein du groupe. Un bref résumé des autres propositions entendues figure en annexe II.

Lors des débats du groupe, un certain nombre de questions qui n'étaient pas couvertes par son mandat ont été abordées. En annexe III figurent celles que le groupe a estimé nécessaires de transmettre à la plénière de la Convention.

¹ Une liste des experts entendus par le groupe figure en annexe I.

Partie I

SIMPLIFICATION ET HIÉRARCHISATION DES ACTES DE L'UNION

I. LA SIMPLIFICATION DES ACTES DE L'UNION

A) La simplification du nombre d'instruments de l'Union

L'Union compte à l'heure actuelle 15 instruments juridiques différents. Certains de ces instruments, bien que portant des noms différents, ont des effets similaires. Le groupe estime que le nombre des instruments juridiques dont disposent les institutions de l'Union doit être significativement réduit dans le but de renforcer les fondements démocratiques de l'ordre juridique de l'Union grâce à une meilleure lisibilité du système. Toutefois, une telle réduction ne doit pas mettre en cause la flexibilité et l'efficacité des instruments. Cela ne doit pas non plus empêcher l'introduction de spécifications particulières quant à l'usage de tel ou tel instrument dans un domaine déterminé. Le groupe propose de limiter les instruments de l'Union aux instruments ci-après:

1. Instruments obligatoires

a) Le règlement (que l'on propose d'appeler «loi de l'Union européenne» - « loi UE » - à l'avenir)¹

Il s'agirait d'un acte de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. Sa définition correspondrait à celle qui existe actuellement dans l'article 249 du TCE.

b) La directive (que l'on propose d'appeler «loi-cadre de l'Union européenne» - « loi-cadre UE » - à l'avenir)

¹ La «loi» couvrirait aussi certaines des matières qui font l'objet actuellement des décisions «sui generis» («Beschluss» en allemand) qui n'ont pas de destinataires et qui sont utilisées actuellement entre autres pour l'adoption des programmes financiers ou d'actions dans le cadre des compétences complémentaires.

La directive serait définie comme un acte qui lie les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Sa définition correspondrait à celle de la directive visée à l'article 249 du traité.

c) La décision

La décision serait un acte obligatoire dans tous ses éléments. Elle pourrait désigner des destinataires ou pas. Lorsqu'elle aurait des destinataires, elle serait obligatoire pour ceux-ci. La définition de la décision serait en conséquence plus large que celle actuellement prévue dans l'article 249 du traité qui prévoit que la décision a toujours des destinataires ¹. Elle n'est pas un acte législatif.

2. Les instruments non obligatoires

d) La recommandation: elle serait définie comme un acte qui ne lie pas (la même définition que celle visée à l'article 249 du TCE).

e) L'avis: il serait aussi défini comme un acte qui ne lie pas (pas de changement donc par rapport à l'article 249 actuel).

Le groupe suggère que la première partie du traité constitutionnel contienne un article qui énumère et définisse ces cinq types d'instruments de l'Union, auxquels il faudrait ajouter les règlements comme définis ci-après (voir point C)).

B) Le champ d'application des instruments juridiques de l'Union

Le groupe suggère d'appliquer la nouvelle typologie d'instruments définie sous A) tant aux domaines couverts actuellement par le traité CE qu'au domaine couvert actuellement par le titre VI du traité sur l'Union européenne (coopération judiciaire et policière en matière pénale).

¹ Cette décision redéfinie pourrait être particulièrement utile dans le domaine de la PESC comme expliqué ci-après sous B). La décision serait ainsi un instrument flexible qui pourrait être appliqué dans de nombreux cas, par exemple pour les nominations, certaines mesures en matière de concurrence ou d'aides d'État, etc.

C'est ainsi que les « décisions-cadres » et les « décisions » prévues dans le titre VI deviendraient respectivement des « directives » (« lois-cadres ») et des « règlements » (« lois »).

La seule différence entre les deux types d'actes est actuellement que les premières n'ont pas d'effet direct. C'est le groupe de travail X qui est appelé à examiner la question de savoir si ce type d'actes adopté dans le domaine du titre VI doit avoir effet direct. Néanmoins, le groupe considère qu'il serait toujours possible de prévoir dans le nouveau traité la spécificité de ne pas avoir d'effet direct pour les instruments adoptés dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale si cela devait être le cas.

En ce qui concerne les conventions du titre VI du TUE (article 34, paragraphe 2, point d)), elles seraient supprimées et remplacées par un des instruments visés sous A), des règlements (« lois ») dans la plupart des cas. Plusieurs raisons plaident pour une telle suppression: l'instrument de la convention a été rarement utilisé après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la plupart des conventions ne sont jamais entrées en vigueur et, dans la grande partie des cas, elles ont été remplacées par des règlements.

Pour ce qui est du titre V du traité sur l'Union européenne, le groupe est d'accord sur la nécessité de maintenir les spécificités des instruments dans ce domaine. Toutefois, la majorité du groupe considère qu'il n'est pas nécessaire de maintenir une dénomination spécifique pour les instruments (à savoir, les « stratégies communes », les « actions communes » et les « positions communes »).

Le groupe recommande de remplacer ces trois instruments par celui de la « décision PESC » tel que définie supra sous A), à condition que l'on précise davantage son contenu. Le groupe recommande de maintenir le mécanisme actuel selon lequel le Conseil adopte à la majorité qualifiée les « actions communes » et « positions communes » qui mettent en œuvre une « stratégie commune », ainsi

que toute « décision » mettant en œuvre une « action commune » ou une « position commune » (article 23, paragraphe 2, du TUE). Par conséquent, le traité doit prévoir que ce qu'on pourrait définir comme des « décisions de mise en œuvre PESC » (FSCP implementing decisions) d'une « décision PESC » adoptée par le Conseil Européen ou par le Conseil à l'unanimité sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée.¹

C) Le changement de dénomination

Le groupe suggère de changer la dénomination des deux instruments législatifs par excellence, à savoir, remplacer le « règlement » par la « loi de l'Union européenne » (« loi UE ») et la « directive » par la « loi-cadre de l'Union européenne » (« loi-cadre UE »). Au cas où la suggestion du groupe pour introduire une hiérarchie de normes serait retenue (voir infra point II), la dénomination « règlement » pourrait être réservée pour l'adoption d'actes « délégués² » et des actes d'exécution, c'est-à-dire en général pour les actes à caractère normatif qui ne sont pas législatifs. La décision serait également réservée à des actes non législatifs.

D) Les actes atypiques

S'agissant d'actes utilisés par les institutions mais non prévus par le traité et dépourvus en principe de valeur juridique obligatoire (résolutions, conclusions, déclarations, etc.), le groupe a considéré qu'une simplification de tels actes devait être faite avec prudence afin de sauvegarder la flexibilité nécessaire dans l'utilisation de tels actes.

Le groupe suggère d'introduire dans le traité la règle selon laquelle le législateur (Parlement/Conseil) s'abstient d'adopter des actes atypiques dans un sujet lorsqu'il est saisi de propositions ou

¹ En tout état de cause, le groupe souligne que le Groupe de travail "Action extérieure" et le Groupe de travail "Liberté, sécurité et justice" devront examiner la question de l'application de ces principes aux domaines couverts par les titres V et VI du TUE.

² Les effets du règlement pourraient être différents selon qu'il est adopté sur base d'une « loi » ou d'une « loi-cadre ».

d'initiatives législatives sur ce même sujet. En effet, l'utilisation des actes atypiques dans les domaines législatifs peut donner l'impression erronée que l'Union légifère par l'adoption des instruments atypiques.

E) L'harmonisation et l'uniformisation dans la rédaction des articles du traité attribuant des pouvoirs d'action aux institutions

Le groupe suggère d'uniformiser et de clarifier sur le plan linguistique les bases juridiques prévues dans le traité, par exemple, en évitant d'utiliser le même terme avec différentes significations, en utilisant uniquement le mot « mesure » lorsqu'on veut laisser aux institutions le choix de l'instrument à adopter, en supprimant les utilisations génériques des mots « décision » ou « directive ». Le groupe recommande à la Convention de décider que les adaptations techniques nécessaires dans les bases juridiques du traité soient effectuées afin d'uniformiser et de clarifier du point de vue linguistique la terminologie utilisée. Toutefois, le groupe considère que ce travail d'uniformisation et de clarification doit être fait avec prudence, au cas par cas, et sans affecter l'équilibre institutionnel qui résultera des choix politiques effectués par la Convention.

F) La méthode ouverte de coordination

Il convient de donner rang constitutionnel à la méthode ouverte de coordination qui concerne l'action concertée des Etats membres en dehors des compétences attribuées à l'Union par les traités. Il faut souligner qu'il ne faut pas la confondre avec les compétences de coordination conférées à l'Union par diverses bases juridiques notamment en matière économique et dans le domaine de l'emploi.

II. LA HIÉRARCHIE DES ACTES DE L'UNION

Compte tenu des particularités du système institutionnel de l'Union, il est difficile de procéder à une délimitation claire et nette, à l'instar de ce qui existe dans les systèmes nationaux, entre ce qui relève du législatif et ce qui relève de l'exécutif. Le groupe a considéré qu'il est toutefois possible d'établir une délimitation plus claire par rapport à la situation actuelle, fondée sur les principes énoncés dans la partie introductive du présent document.

Le groupe propose de rendre plus claire la hiérarchie des normes communautaires adoptées sur la base du traité en délimitant dans la mesure du possible ce qui relève du législatif et en ajoutant une nouvelle catégorie de normes: les actes délégués.

En effet, l'excès de détail de la législation communautaire a été souvent critiqué au sein de la Convention. Cet excès de détail des actes a été considéré peu approprié, en particulier dans certains domaines économiques où la capacité d'adaptation à un environnement changeant est très importante. Le législateur communautaire se trouve ainsi confronté à un double besoin, celui de produire une législation assurée d'une légitimité démocratique incontestable que seules les procédures législatives garantissent et celui de répondre de façon rapide et efficace aux défis et exigences de la réalité et donc de conserver une certaine souplesse.

À l'heure actuelle il n'existe pas de mécanisme qui permette au législateur de déléguer les aspects ou les précisions techniques de la législation tout en se réservant le contrôle d'une telle délégation. En effet, dans la situation présente, le législateur est obligé soit d'aller jusqu'au moindre détail dans les dispositions qu'il adopte, soit de conférer à la Commission les aspects plus techniques ou détaillés de la législation comme s'il s'agissait de mesures d'exécution soumises au contrôle des Etats membres selon les dispositions de l'article 202 TCE.

Pour remédier à cette situation, le groupe propose un nouveau type d'acte « délégué » qui, accompagné de mécanismes de contrôle forts, pourrait encourager le législateur à se limiter aux éléments essentiels de l'acte et à déléguer les aspects plus techniques à l'exécutif, dans la mesure où il aura la garantie de pouvoir récupérer en quelque sorte son pouvoir de légiférer.

C'est ainsi que le groupe propose de considérer trois niveaux pour ce qui est de l'adoption des actes dans le cadre de l'Union européenne.

1) Actes législatifs: il s'agit d'actes adoptés sur la base du traité et qui contiennent les éléments essentiels dans un certain domaine.

2) Actes « délégués »: il s'agit d'actes qui développent dans le détail ou qui modifient certains éléments d'un acte législatif dans le cadre d'une habilitation définie par le législateur. Il s'agirait de cas où le législateur estime que les éléments essentiels d'un domaine, tel que définis par lui, nécessitent un développement législatif qui peut être délégué, tout en soumettant une telle délégation à des limites et à un mécanisme de contrôle à déterminer par le législateur lui-même dans l'acte législatif.

3) Actes d'exécution: il s'agit d'actes de mise en œuvre des actes législatifs, des actes « délégués » ou prévus dans le traité lui-même. De même que pour les actes délégués, il appartient au législateur de déterminer si et dans quelle mesure il est nécessaire d'adopter au niveau de l'Union des actes de mise en œuvre des actes législatifs et/ou des actes délégués, ainsi que, le cas échéant, le mécanisme de comitologie (article 202 du TCE) qui doit accompagner l'adoption de tels actes.

C'est l'acte législatif - et par conséquent le législateur - qui déciderait au cas par cas si et dans quelle mesure il est nécessaire de recourir à des actes « délégués » et/ou à des actes d'exécution et quelle en serait la portée.

A) Actes législatifs

- a) Définition: les actes législatifs sont adoptés directement sur base du traité et contiennent les éléments essentiels et les choix politiques fondamentaux dans un certain domaine. La portée d'un tel concept est à déterminer au cas par cas par le législateur.

Par conséquent, il appartient au législateur de déterminer le degré de détail d'un acte législatif dans un domaine déterminé et si et dans quelle mesure certains éléments dudit acte doivent faire l'objet de délégation par le biais d'actes « délégués ».

- b) Procédure d'adoption: la codécision doit être la règle générale pour l'adoption des actes législatifs. Une fois ce principe inscrit dans la première partie du traité constitutionnel, il conviendrait de revoir en conséquence les bases juridiques de la deuxième partie; bien entendu des exceptions pourront être prévues ¹.

- c) Type d'actes: « lois » et « lois-cadres ».

B) Actes « délégués ».

- a) Définition: les actes législatifs peuvent prévoir de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués. La délégation peut aller de la réglementation des éléments techniques ou détaillés qui développent un acte législatif, jusqu'à la modification ultérieure de certains éléments de l'acte législatif même.

L'acte législatif lui-même - et donc le législateur - détermine s'il faut avoir recours ou non à un acte délégué. Il fixe également, de façon formelle, les objectifs, le contenu et la portée de l'habilitation, et établit les mécanismes de contrôle à disposition du législateur.

¹ Voir infra sous partie II B d)

- b) Mécanismes de contrôle: à travers les actes délégués, le législateur délègue un pouvoir qui lui est propre. Par conséquent, il doit être sûr de pouvoir en contrôler l'usage. Des mécanismes de contrôle efficaces doivent être mis à disposition du législateur par le traité.

À titre d'exemple, ces mécanismes pourraient consister en:

- droit d'évocation (call back): possibilité de récupérer le pouvoir de légiférer dans la matière au cas où l'habilitation serait outrepassée (ultra vires) ou quand il s'agit de questions de grande sensibilité politique ou avec des implications financières majeures;
- délai de silence: les dispositions entreraient en vigueur si, après un certain délai, le législateur n'exprime pas d'objections;
- clause de suspension (sunset clause): les dispositions de l'acte délégué auraient une durée limitée; une fois ce délai dépassé, l'habilitation devrait être renouvelée par le législateur.

En tout état de cause, la Cour de justice resterait compétente sur base de l'article 230 du TCE pour connaître de toute violation des conditions établies dans l'habilitation.

- c) Procédure d'adoption: par la Commission en règle générale et dans des cas particuliers et dûment justifiés par le Conseil à la majorité qualifiée.
- d) Type d'actes: règlements délégués ¹.

C) Actes d'exécution

- a) Définition: il s'agit des actes de mise en œuvre des actes législatifs, des actes « délégués » ou prévus dans le traité lui-même.

¹ Le règlement pourrait être adopté sur base d'une « loi » ou d'une « loi-cadre ».

- b) Procédure: actuellement le principe de base du traité est que l'adoption des actes de mise en œuvre appartient aux Etats Membres (article 10 du TCE). Lorsqu'une mise en œuvre par l'Union est nécessaire, conformément au principe de subsidiarité, la procédure resterait la suivante: adoption par la Commission (la règle), avec ou sans un mécanisme de contrôle de la part des Etats membres (comitologie) ou par le Conseil (l'exception) dans les cas où il exerce des fonctions exécutives. L'idée d'introduire dans le traité la possibilité de conférer à des autorités de régulation l'adoption de certains actes d'exécution a été évoquée au sein du groupe.

Toutefois, le groupe considère que, si la création de la nouvelle catégorie d'actes délégués était décidée, il serait envisageable d'alléger certaines procédures de comitologie ¹. Cela dit, il faut signaler que leur modification éventuelle ne relève pas directement du traité mais du droit dérivé, en l'occurrence de la décision sur les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, adoptée sur base de l'article 202 du TCE. Par conséquent, cette question dépasse le mandat du groupe de travail ².

- c) Type d'actes: règlement d'exécution ou décision d'exécution.

*

* *

Enfin, le groupe attire l'attention sur le fait que, dans certains cas, les institutions adoptent directement sur la base du traité des actes qui ne sont pas des actes législatifs. Il s'agit notamment de:

¹ En particulier, il faudrait examiner si la procédure des comités de réglementation qui implique un call back devrait être modifiée ou supprimée.

² L'article 202, en liaison avec les articles 10 et 211, soulève la question de l'exercice des fonctions exécutives au niveau de l'Union, question qui excède le mandat du groupe et qui devra être abordé par la Convention dans le cadre du débat sur les institutions (Voir annexe III).

- mesures d'organisation interne, par exemple les règlements intérieurs des institutions ou la fixation des traitements, indemnités et pensions des membres de la Commission et de la Cour de justice ou la fixation des conditions d'emploi et des traitements, indemnités et pensions des membres de la Cour des comptes, etc.;
- nominations, comme par exemple la nomination des membres du Comité économique et social ou du Comité des régions;
- cas où les institutions agissent en tant qu'autorité technique, par exemple, les mesures adoptées par la Commission dans le domaine de la concurrence et du contrôle des aides d'État, ou certaines fonctions attribuées à la BCE;
- cas où les institutions exercent des fonctions exécutives et développent dans le détail les choix politiques déjà exprimés par le traité dans un domaine déterminé.

Le groupe suggère que les actes adoptés à ce titre par les institutions reçoivent la forme de décision ou de règlement.

Partie II

SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

A) Introduction

Le groupe a constaté que le nombre élevé des procédures différentes figurant dans le traité (une trentaine) s'expliquait par la variété des consultations de divers institutions ou organes

(Comité économique et social, Comité des régions, BCE, etc.), ainsi que par les deux modalités principales de vote au Conseil (unanimité ou majorité qualifiée). Si l'on fait abstraction de ces éléments et que l'on prend en considération uniquement les rôles respectifs du Parlement européen et du Conseil, les procédures de décision se limitent pour l'essentiel à cinq, à savoir la codécision, la coopération, l'avis simple et l'avis conforme du Parlement ainsi que la prise de décision par le Conseil seul. Ces cinq procédures ont servi de base aux réflexions du groupe.

Le groupe recommande que les procédures de prise de décision soient énumérées et leurs éléments essentiels décrits dans la première partie du traité constitutionnel, tandis que la description détaillée de leur fonctionnement figure dans la seconde partie.

B) Procédure de codécision (article 251 du TCE)

Le groupe de travail considère que la codécision fonctionne en général bien. Toutefois, le groupe estime que certaines améliorations sont possibles et par conséquent il formule les recommandations ci-après:

- a) Généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil à tous les cas où la procédure de codécision est de mise

Mis à part trois cas, le Conseil statue à la majorité qualifiée au cours de la procédure de codécision. Le groupe convient que la logique de la procédure de codécision requiert un vote à la majorité qualifiée au Conseil dans tous les cas.

- b) Rendre la composition du comité de conciliation plus flexible

La composition du comité de conciliation est actuellement fixée par le traité (article 251, paragraphe 4): il réunit « les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen ». Dans une Union élargie, le comité de conciliation passera de 30 à 50 membres.

Une large majorité du groupe propose de donner la possibilité de rendre la composition du comité de conciliation plus flexible. Le traité doit permettre au Conseil et au Parlement de décider du nombre de leurs représentants au comité, toujours dans le respect du principe de parité entre les deux institutions.

c) Modifications linguistiques

Dès lors que la procédure dite de « codécision » se présente comme la procédure législative principale, il est suggéré de retenir dans le traité constitutionnel la dénomination suivante: procédure législative. Cette dénomination pourrait aussi se substituer aux références dans le traité à l'article 251. Néanmoins, certains membres du groupe ont exprimé leur préférence pour la dénomination « procédure de codécision ».

Par ailleurs, certaines formulations dans le traité donnent l'impression de ne pas mettre le Parlement européen et le Conseil sur un même pied. Il en va ainsi pour toutes les dispositions indiquant que c'est le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, qui arrête l'acte en question. L'article 251 lui-même, en décrivant la procédure, laisse entendre que c'est le Conseil qui arrête les actes.

Le groupe recommande de procéder à une adaptation linguistique de l'article 251 et des différentes bases juridiques qui font appel à la codécision pour tenir compte de la parité entre le Parlement et le Conseil en tant que législateurs dans le cadre de cette procédure.

d) Généralisation de la codécision

À la lumière du principe général énoncé sous II A) b), la codécision deviendrait la règle générale pour l'adoption des actes législatifs. Des exceptions à cette règle subsisteraient dans des domaines où la nature toute particulière de l'Union exige des procédures de prise de décision autonomes ou dans des domaines d'une grande sensibilité politique pour les États membres.

C) Procédure de coopération (article 252 du TCE)

Un large consensus a émergé, tant des débats en sessions plénières qu'au sein du groupe de travail, pour supprimer la procédure de coopération et pour la remplacer soit par la procédure de codécision, soit par la procédure de consultation (avis simple du Parlement européen). La procédure de coopération subsiste à l'heure actuelle dans quatre cas, toujours dans le domaine de l'Union économique et monétaire.

Le groupe suggère de passer à la procédure de codécision:

- pour arrêter les modalités du système de surveillance multilatérale visé à l'article 99, paragraphes 3 et 4, du TCE dans le cadre de la coordination des politiques économiques (article 99, paragraphe 5);
- pour arrêter les mesures destinées à harmoniser les valeurs unitaires et les spécifications techniques des pièces de monnaie (article 106, paragraphe 2);

et de passer à la procédure de consultation (avis simple) en raison de son caractère éminemment technique:

- pour préciser les définitions en vue de l'application du principe d'interdiction d'un accès privilégié des autorités publiques communautaires et nationales aux institutions financières (article 102, paragraphe 2);
- pour préciser les définitions en vue de l'application du principe d'interdiction aux banques centrales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux autorités publiques communautaires et nationales, ainsi que du principe d'interdiction pour la Communauté et ses Etats membres de répondre ou prendre à leur charge des engagements contractés par ces autorités publiques (article 103, paragraphe 2).

D) Procédure d'avis conforme

Le traité requiert l'avis conforme du Parlement européen dans certains cas ¹.

Une large majorité de membres du groupe de travail propose que la procédure d'avis conforme soit réservée à la ratification des accords internationaux ², domaine dans lequel elle devrait devenir la règle générale quand l'accord a des répercussions dans la législation interne. En tenant compte de leur grande signification politique, la plupart des membres du groupe recommande de passer à la procédure de codécision avec vote à la majorité qualifiée au Conseil pour les autres cas qui sont actuellement soumis à la procédure d'avis conforme, à savoir:

- règlements des fonds structurels et du Fonds de cohésion (article 161);
- modification de certains articles du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE (article 107, paragraphe 5);
- attribution de missions spécifiques à la BCE concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers (article 105, paragraphe 6).

En ce qui concerne la procédure électorale uniforme du Parlement européen, le groupe prend note qu'il s'agit d'une procédure spéciale qui fait appel aussi à la ratification des parlements nationaux (article 190, paragraphe 4) ³.

E) Avis simple

Les bases juridiques qui prévoient comme procédure d'adoption l'avis simple du Parlement devront être également revues à la lumière du principe général énoncé sous II A b).

¹ Le Parlement donne son avis conforme, selon la règle générale, statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés (article 198 du TCE). Une seule exception à cette règle est prévue: la décision sur la procédure électorale uniforme qui requiert la majorité des membres du Parlement.

² Tel est déjà le cas actuellement pour certains accords internationaux, à savoir les accords d'association, les accords qui créent un cadre institutionnel spécifique, les accords ayant des implications budgétaires notables et les accords impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision (article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TCE).

³ L'article 190, paragraphe 4 actuel du TCE prévoit, outre la procédure d'avis conforme, que le Conseil doit recommander l'adoption par les États membres des dispositions relatives à la procédure électorale, « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Un autre cas spécial serait constitué par l'adoption de perspectives financières (voir infra sous G) B 5).

F) Propositions communes à toutes les procédures

Dans un souci de transparence, le groupe recommande d'établir la règle selon laquelle, les propositions législatives dont les procédures d'adoption n'auraient pas abouti dans un délai à déterminer devraient être considérées caduques, sauf si, au bout de ce délai, la Commission les reconferme.

Les articles 192 et 208 qui donnent respectivement au Parlement européen et au Conseil la possibilité de demander à la Commission de leur présenter des propositions d'actes doivent être renforcés. La Commission devrait, en particulier, motiver un refus de sa part à toute demande appuyée par des majorités à déterminer de l'une ou l'autre institution.

Par ailleurs, le rôle du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'initiative législative peut être aussi renforcé à travers leur implication dans la programmation législative.

G) Procédure budgétaire

Dans son examen des questions liées à la simplification de la procédure budgétaire, le groupe a constaté que la pratique a rendu caduques les articles du traité CE consacrés à la procédure budgétaire. Il a également pris note du fait que la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, qui est une des causes principales de la complexité de la procédure budgétaire, ne reflète plus une réelle différence de nature. Enfin, le groupe a constaté que les accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, y inclus les perspectives financières, ont garanti depuis 1989 la paix et la stabilité budgétaires dans l'Union.

En tenant compte de ces constatations, le groupe recommande:

A. qu'un article séparé consacre de façon claire dans la partie constitutionnelle du traité¹ les principes qui régissent les dispositions budgétaires notamment le principe d'équilibre entre recettes et dépenses (troisième alinéa de l'article 268 du TCE), le principe d'unité du budget (premier alinéa de l'article 268 du TCE), le principe de discipline budgétaire (article 270 du TCE), le principe de suffisance de moyens (article 6, paragraphe 4, du TUE), le principe d'annualité du budget (article 271 du TCE), le principe selon lequel le budget est intégralement financé par des ressources propres (article 269, premier alinéa, du TCE) et le principe d'adoption préalable d'un acte de base (tel qu'énoncé dans le paragraphe 5 ci-après);

B. de simplifier et d'actualiser la procédure budgétaire à partir des principes ci-après.

1. L'autorité budgétaire doit rester double: Parlement européen et Conseil. Sous réserve que le Conseil ait le dernier mot en ce qui concerne les ressources et les plafonds des perspectives financières, le Parlement européen pourrait avoir le dernier mot pour ce qui est des dépenses, dans le contexte de la collaboration déjà consolidé par la pratique. La procédure annuelle serait donc encadrée par les perspectives financières dotées de force juridique par le traité².
2. Le Conseil doit maintenir son rôle prépondérant en ce qui concerne la définition du régime des ressources de l'Union qui doit par la suite être adopté par les États membres.³
3. Une seule et unique procédure doit être appliquée tant aux dépenses obligatoires qu'aux dépenses non obligatoires. Tant les unes que les autres seront encadrées par les différentes rubriques des perspectives financières, que la procédure budgétaire annuelle devra en tout état de cause respecter.
4. La procédure budgétaire annuelle pourrait consister en une procédure de codécision simplifiée sur la base du schéma suivant:

¹ Voir les articles 38, 39 et 40 de l'avant-projet de traité constitutionnel.

² Bien entendu, les paragraphes qui suivent ne dessinent que les lignes générales des procédures budgétaires. Des précisions ultérieures seront sans doute nécessaires. Par ailleurs, certains aménagements pourraient également être utiles pour tenir compte des questions de fond qui sont à décider par la Convention dans un autre contexte, par exemple le financement de la PESC, l'intégration du FED dans le budget, etc.

³ Voir l'article 269 du TCE

- initiative de la Commission qui présente un avant-projet de budget, première lecture du Parlement européen qui adopte un projet de budget, position du Conseil qui propose des modifications au projet de budget et deuxième lecture du Parlement européen qui arrête définitivement le budget (les positions des institutions doivent obligatoirement respecter les plafonds de dépenses établis dans la décision sur les perspectives financières - voir ci-après);
- des réunions de conciliation devraient être prévues entre la première lecture du Parlement et l'adoption de la position du Conseil et entre celle-ci et la deuxième lecture du Parlement. Les règles concernant le comité de conciliation seraient d'application;
- les majorités devraient être celles prévues actuellement pour les dépenses non obligatoires: majorité des membres du PE pour la première lecture, majorité qualifiée du Conseil pour adopter sa position. Si le Conseil ne propose pas de modifications dans un certain délai, le budget est réputé adopté; si le Parlement accepte toutes les modifications proposés par le Conseil, le budget pourrait être arrêté à la majorité des suffrages. Par contre, il faudrait une majorité des membres et trois cinquièmes des suffrages exprimés au Parlement pour modifier ou rejeter les modifications du Conseil;¹
- le calendrier consolidé par la pratique des institutions devrait être inscrit dans le traité.

5. Il faudrait inclure dans le traité une nouvelle base juridique pour y inscrire un mécanisme de programmation financière à moyen terme qui reprendrait les caractéristiques générales des accords sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, y inclus les perspectives financières, selon les modalités suivantes:

- le mécanisme de programmation serait adopté à initiative de la Commission par les deux branches de l'autorité budgétaire selon la procédure d'adoption par le Conseil après avis conforme du Parlement européen;

¹ L'issue de la procédure de codécision dépend de l'obtention d'un accord entre le Parlement et le Conseil. À la différence des procédures législatives, la procédure budgétaire a besoin d'une issue certaine. Cette proposition garantit la certitude qu'une décision sera prise à la fin de la procédure en attribuant au Parlement le dernier mot (ce qui est déjà le cas aujourd'hui pour les dépenses non obligatoires). Le jeu des majorités devrait pouvoir garantir l'équilibre institutionnel.

Si l'option de donner au Parlement le dernier mot devait être rejeté et si la procédure devait se clôturer par un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, il serait nécessaire de prévoir des remèdes provisoires à un éventuel échec de la procédure: par exemple, à travers le système des douzièmes provisoires réaménagé ou par l'application de la proposition de la Commission.

- la durée du mécanisme de programmation financière devrait coïncider avec le mandat du Parlement européen et de la Commission;
- le mécanisme de programmation comporterait un plafond global de ressources et des plafonds annuels de dépenses par rubrique. Une procédure pourrait être prévue pour sauvegarder une marge de souplesse;
- il devrait constituer un encadrement contraignant pour le budget annuel.

6. Le traité devrait également régler de manière plus complète la question des liens entre la législation et la procédure budgétaire. Aux dispositions de l'article 270 devrait s'ajouter la disposition consacrée par l'accord interinstitutionnel de 1998, selon laquelle l'inscription des crédits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base, entendu comme un acte de droit dérivé qui donne un fondement juridique à l'action communautaire et à l'exécution de la dépense correspondante inscrite au budget. Il pourrait adopter la forme d'une « loi », d'une « loi-cadre », d'une « décision » ou d'un « règlement ».

*

* *

Transparence

Le groupe estime que, comme cela a déjà été dit dans l'introduction, la simplification doit être comprise comme un facteur de démocratie. En ce sens, le groupe a agi en tout moment animé par un souci de lisibilité. Les citoyens doivent comprendre facilement quelle est la portée d'un acte mais aussi quelle est sa légitimité. En définitive, ils doivent savoir qui fait quoi au sein de l'Union.

Il est indispensable pour garantir la démocratie que les citoyens puissent être capables de distinguer les responsabilités de l'une ou l'autre institution et des différents acteurs de la scène européenne.

Pour renforcer la lisibilité, il n'est pas suffisant de simplifier les procédures ou les instruments, il faut que les institutions siègent en séance publique quand elles exercent des fonctions législatives, c'est-à-dire, quand elles définissent les choix politiques fondamentaux de l'action de l'Union.

Le groupe recommande à la Convention de se pencher très attentivement sur la façon de garantir la transparence du processus législatif quand elle examinera les questions institutionnelles.

Qualité de la législation

Lors des débats du groupe, plusieurs questions ont été évoquées dans ce contexte qui dépassent la modification même des traités et qui s'adressent aux institutions participant aux tâches législatives. Le groupe attire l'attention de la Convention en particulier sur les questions suivantes:

- le besoin d'intensifier la consultation des milieux intéressés tout au long du processus législatif, y compris les autorités régionales et locales, ainsi que l'importance du rôle des associations et des organisations représentatives des milieux intéressés en tant « qu'interface » entre les citoyens et les acteurs politiques. Le rôle du Comité économique et social et du Comité des régions doit être mis en exergue;
- les propositions législatives devraient être accompagnés d'une fiche d'impact qui devrait mentionner entre autre la consultation des milieux intéressés;

- la nécessité de recourir plus souvent à des méthodes « d'autorégulation » par les secteurs concernés eux-mêmes ou de « corégulation » par la collaboration entre ces secteurs et les autorités publiques, toujours dans le respect du droit, afin d'alléger le processus décisionnel dans certains domaines;
- le besoin d'intensifier les efforts pour refondre et codifier le droit communautaire;
- la nécessité d'améliorer la rédaction de la législation, dans le sens de la clarté du langage et de la cohérence avec la législation déjà existante.

Audition d'experts

Codécision - L'expérience des institutions (réunion tenue le 2 octobre 2002)

- M. Dimitrakopoulos, vice-président du Parlement européen, chargé de la conciliation
- M. Jacqué, directeur de l'Unité « Codécision » au Conseil

Procédure budgétaire: comment la simplifier? (réunion tenue le 2 octobre 2002)

- M. Wynn, président de la Commission des budgets du Parlement européen
- M. Romero-Requena, directeur général « Budget » à la Commission

Les instruments: comment les simplifier? (réunion tenue le 17 octobre 2002)

- M. Michel Petite, directeur général du Service juridique de la Commission
- M. Koenraad Lenaerts, juge au Tribunal de première instance
- M. Jean-Claude Piris, jurisconsulte et directeur général du Service juridique du Conseil

Une certain nombre de propositions ont été émises lors des réunions du groupe de travail. N'ayant pas reçu un soutien suffisant au sein du groupe, elles ne sont pas reprises dans les recommandations du présent rapport. Ces propositions sont les suivantes:

- Un membre a suggéré de changer le type de majorité exprimée au sein du Parlement européen au cours de la procédure de codécision. Au lieu de la majorité absolue des membres qui le composent, le Parlement devrait pouvoir statuer à la majorité des suffrages exprimés.
- Certains membres ont défendu l'établissement de délais contraignants lors de la première lecture de la procédure de codécision, ou encore une référence dans les traités aux rencontres informelles entre les institutions (« trilogues »). Ces suggestions n'ont pas trouvé de soutien suffisant parce que le groupe a considéré que la première lecture constitue une phase essentielle pour le rapprochement des positions et que, par conséquent, établir des délais pourrait faire échouer de façon prématurée de nombreuses procédures. En ce qui concerne les « trilogues » institutionnels, leur efficacité repose sur la flexibilité et leur caractère informel. Il ne conviendrait donc pas de les formaliser dans le traité.
- Plusieurs membres du groupe ont exprimé leurs préoccupations quant au niveau de la représentation des États membres dans le comité de conciliation. Ils souhaitent que le comité de conciliation soit composé de politiciens élus et non de fonctionnaires.
- Certains membres du groupe souhaitent que le vote à la majorité au Conseil soit de mise tout au long de la procédure de codécision sans exception, y compris dans le cas où il se prononce sur des amendements du Parlement qui auraient reçu un avis négatif de la part de la Commission.

- Certains membres ont proposé de compléter les dispositions sur la subsidiarité pour donner aux autorités nationales ou régionales responsables de la mise en œuvre d'une mesure communautaire une marge suffisante de flexibilité afin d'assurer que les objectifs sont atteints à la lumière des circonstances locales.
- Plusieurs membres du groupe, y compris la Commission européenne, ont proposé d'appliquer la procédure de codécision à l'adoption des perspectives financières.
- Deux membres du groupe ont fait valoir que certaines des suggestions relatives aux procédures législatives et budgétaire contenues dans le rapport majoritaire entraîneraient un glissement de pouvoir important du Conseil vers le Parlement européen.

Au cours de la discussion sur la simplification des procédures et instruments, un certain nombre de sujets de nature institutionnelle ont été évoqués, qui dépassaient le mandat donné au groupe.

Ces sujets sont les suivants:

- De nombreux membres ont proposé de simplifier la formulation du vote à la majorité qualifiée au Conseil en instaurant un système de double majorité (majorité des États, majorité des populations).
- Plusieurs membres ont souligné l'importance des questions liées au financement de l'Union, y compris la question de la procédure relative à l'adoption de la décision sur les ressources propres.
- Une large majorité des membres du groupe estime que la Convention doit aborder les questions relatives à la mise en œuvre des actes communautaires (articles 10, 202 et 211) dans le contexte du débat institutionnel. En particulier, l'adaptation de l'article 202 à la réalité des pouvoirs législatifs du Parlement a été proposée (ce serait le Conseil ou le Conseil et le Parlement qui confèreraient...). Certains membres du groupe voudraient un changement de procédure (codécision) pour décider des modalités de contrôle des actes d'exécution au titre dudit article.
- Concernant la procédure de révision du traité constitutionnel, un membre du groupe a soutenu que le concept de « loi organique » pourrait s'appliquer aux dispositions de la deuxième partie du traité constitutionnel, permettant ainsi d'en alléger la procédure de révision. Par ailleurs, quelques membres ont proposé d'ajouter au schéma proposé dans la partie I du rapport l'instrument des « lois organiques » qui, adoptées avec une majorité superqualifiée au Conseil, devraient couvrir certaines dispositions où les traités actuels prévoient des procédures autonomes. Il s'agirait de dispositions de grande sensibilité politique ou institutionnelle: la décision sur les ressources propres, les décisions d'augmenter le nombre des avocats généraux ou des juges à la Cour, la décision de modifier le nombre des membres de la Commission, etc.