

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du                    Secrétariat  
à                    la Convention

---

Objet :            Résolutions du Parlement européen transmises par M. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo  
                      « Rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne »  
                      « La typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne »

---

Le Secrétaire général de la Convention a reçu de M. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, membre de la Convention, les documents suivants figurant en annexe sur lesquels il souhaite attirer l'attention des membres de la Convention :

- Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2003 sur « Le Rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne »
  
  - Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2002 sur « La typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne ».
-

## Rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne

### Résolution du Parlement européen sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (2002/2141(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité qui a été signé à Nice le 26 février 2001 et en particulier le point 6 de la déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union,
  - vu la déclaration du Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union européenne,
  - vu le Livre blanc de la Commission relatif à la gouvernance européenne<sup>1</sup>, ainsi que sa résolution du 29 novembre 2001 sur ledit Livre blanc<sup>2</sup>,
  - vu sa résolution du 16 mai 2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres<sup>3</sup>,
  - vu l'organisation territoriale de chacun des États membres visée dans leurs constitutions respectives,
  - vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
  - vu la Charte communautaire de la régionalisation<sup>4</sup>,
  - vu l'article 265 du traité CE,
  - vu les articles 53 et 163 de son règlement,
  - vu l'avis du Comité des régions du 21 novembre 2002 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne<sup>5</sup>,
  - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances (A5-0427/2002),
- A. considérant que l'Union européenne repose sur la double légitimité des États et des citoyens; constatant que, lors des décennies écoulées et parallèlement au processus de la construction européenne, une tendance croissante de régionalisation ou de décentralisation s'est manifestée dans la plupart des États membres, ce qui a renforcé les responsabilités de nombreuses entités territoriales en matière de formulation de la législation et des politiques de l'Union européenne,

<sup>1</sup> JO C 287 du 12.10.2001, p. 1.

<sup>2</sup> JO C 153 E du 27.6.2002, p. 314.

<sup>3</sup> P5\_TA(2002)0247.

<sup>4</sup> Charte communautaire de la régionalisation, adoptée par le Parlement européen le 18 novembre 1988, article 23, paragraphe 1 (JO C 326 du 19.12.1988, p. 289).

<sup>5</sup> Doc. CdR 237/2002.

de leur mise en œuvre et leur contrôle et a donné à celles-ci une conscience nouvelle de leur rôle en Europe ; constatant également que la pratique institutionnelle dépasse souvent les dispositions juridiques,

- B. constatant que ce phénomène a présenté une riche diversité d'ordre national, culturel et institutionnel comme en témoignent le droit constitutionnel et administratif des États membres,
- C. estimant que face aux défis, aux potentialités et aux incertitudes générées par la mondialisation, l'Union européenne doit développer sa capacité d'intervention au niveau mondial simultanément avec la capacité de cohésion et la participation des citoyens que garantissent les régions et les communes,
- D. considérant que les États membres ont davantage pris conscience des fonctions et de l'autonomie des différentes administrations régionales et locales au cours des dernières années, que les administrations régionales et locales peuvent contribuer dans une grande mesure à rapprocher l'Union européenne de ses citoyens - objectif important du processus de Nice - et que le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne recommande une collaboration plus étroite entre les institutions européennes, les gouvernements nationaux, les administrations régionales et locales et la société civile,
- E. considérant que les régions et les collectivités locales contribuent à divers titres au processus d'unification européenne par l'application du droit européen aux niveaux régional et local, par des partenariats internationaux et, dans les régions frontalières, par une coopération transfrontalière,
- F. rappelant le Préambule de la Charte des droits fondamentaux stipulant que "l'Union contribue à la préservation et au développement (des) valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local",
- G. conscient que la sauvegarde et le renforcement de l'autonomie régionale et locale dans les différents pays européens constituent une contribution importante à la construction de l'Europe fondée sur des principes de démocratie, de proximité et de décentralisation du pouvoir,
- H. considérant que chaque légitimité démocratique dont sont dotées les institutions à tous les niveaux de gouvernance a ses propres valeurs et mérites et que l'on doit abandonner une conception hiérarchique et pyramidale du système institutionnel de l'Union,
- I. considérant qu'il est opportun que l'Union européenne instaure une plus grande participation des collectivités régionales et locales dans le processus européen de décision, dès la phase de préparation des politiques et des actes communautaires, et qu'elle doit assurer de même une meilleure collaboration avec les entités qui se trouvent en fait chargées d'exécuter les décisions de l'Union,
- J. notant que l'article 203 du traité CE autorise déjà que des ministres des gouvernements régionaux fassent partie des délégations au Conseil de leurs États membres respectifs lorsque cela correspond à la répartition constitutionnelle des pouvoirs de cet État,
- K. conscient de la demande des collectivités locales et régionales de renforcer leur rôle dans le processus décisionnel; jugeant que cette demande doit être interprétée et satisfaite sans mettre en cause l'équilibre institutionnel sur lequel s'est jusqu'ici fondé le succès de la Communauté et de l'Union et qui doit être consolidé vis-à-vis du défi de l'élargissement à 25, voire davantage,

États membres,

- L. réaffirmant la légitimité et le rôle essentiel du Comité des régions en tant qu'interlocuteur institutionnel des collectivités locales et régionales dans le cadre de l'Union,
- M. considérant l'engagement européen des assemblées régionales et locales qui doivent aussi saisir l'occasion de s'exprimer sur les projets européens,
- N. considérant l'importance du travail du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), de la Conférence des régions côtières périphériques, du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), d'EUROVILLES, qui s'emploient à promouvoir au niveau européen des structures locales et régionales démocratiques ainsi que la coopération transfrontalière et interrégionale,

### ***Rapprochement de l'Union de ses citoyens***

- 1. considère que, en vue du rapprochement de l'Union européenne de ses citoyens, l'Union doit formuler de nouvelles méthodes participatives reconnaissant le rôle-clé qu'ont les collectivités régionales et locales, en particulier dans le processus de préparation des décisions communautaires et dans la mise en œuvre des politiques de l'Union, ce qui ne peut que renforcer l'adhésion qu'apportent ces citoyens au développement du projet d'intégration européenne;
- 2. demande que les dispositions pertinentes de la Constitution européenne reconnaissent le rôle des régions, provinces, communes et toute organisation territoriale qui forme les États membres, dans la poursuite des objectifs de l'Union européenne ; demande par conséquent que la Constitution européenne définisse de façon précise l'exercice, l'application et le contrôle du principe de subsidiarité; demande aussi que, lorsque la transposition de directives en droit national ressortit à la compétence des régions, celles-ci jouissent, en ce qui concerne le choix des méthodes, de la même flexibilité que les autorités nationales lorsque ces dernières sont compétentes; de plus, demande instamment aux États membres, de renforcer des mécanismes internes de participation des régions et des collectivités territoriales, en particulier celles dotées de pouvoirs législatifs<sup>1</sup>, dans l'ensemble du processus selon lequel se forme la volonté de l'État dans le domaine des affaires européennes revêtant pour elles un intérêt spécifique;

### ***Représentation participative***

- 3. appuie la demande du Comité des régions visant à ce que le nouveau cadre constitutionnel de l'Union européenne incorpore la Charte européenne de l'autonomie locale en tant que partie de l'acquis communautaire, dans le but de construire une Union fondée sur les principes de démocratie et de transparence<sup>2</sup> et sur les méthodes du dialogue et de la coopération;
- 4. demande à la Commission d'associer à la préparation des actes législatifs et à l'élaboration des politiques communautaires, pleinement et en permanence, ceux qui sont appelés à les mettre en œuvre, le cadre national déterminant les modalités d'association des collectivités régionales et locales à ce travail préparatoire ; souhaite que le désir de simplification du fonctionnement de l'Union soit compatible avec l'ouverture de nouvelles voies de participation à tous les acteurs, actuels ou aspirants, sur la scène européenne;

---

<sup>1</sup> Voir Convention, rapport de synthèse, session plénière 3-4 octobre 2002 (Doc. CONV 331/02, p. 9).

<sup>2</sup> (Comité des régions, avis) Doc. CdR 237/2002, point 1.21.

5. confirme qu'il appuie la conception, contenue dans le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, selon laquelle les régions et les municipalités sont des intermédiaires entre les citoyens et les institutions européennes; souhaite que parallèlement à la consultation directe des intérêts régionaux et communaux, les interlocuteurs privilégiés soient le Comité des régions ou les associations européennes de défense des intérêts régionaux, urbains et locaux les plus représentatives; invite dès lors la Commission à donner suite aux propositions de principe faites en ce sens dans le Livre blanc sur la gouvernance;
6. accueille favorablement la présentation de propositions de la Commission concernant la voie des "contrats tripartites" entre l'Union, les États membres et les collectivités territoriales désignées par ceux-ci et examinera de façon approfondie ces propositions, en particulier sous l'angle des prorogatives du Parlement européen;
7. propose une coopération intensifiée entre les assemblées régionales et le Parlement européen, en particulier dans le cadre de sa commission de la politique régionale, des transports et du tourisme;

#### ***Accès à la Cour de Justice***

8. invite la Convention à faire en sorte que, compte tenu du principe de subsidiarité et si elles ont été directement lésées par un acte communautaire dans leurs prérogatives, les régions et autres entités territoriales puissent défendre leurs droits devant la Cour de justice, sous l'autorité de l'État membre concerné, conformément à sa législation constitutionnelle ou nationale;
9. rappelle que, en tout état de cause, la détermination concrète des compétences respectives des États membres et des régions incombe exclusivement aux juridictions constitutionnelles ou aux autres organes prévus à cet effet par les normes constitutionnelles des États membres;
10. propose d'ouvrir au Comité des régions le droit de saisir la Cour de justice en cas de violation présumée du principe de subsidiarité, ou pour défendre ses prérogatives;

#### ***Coopération transfrontalière***

11. rappelle que la coopération transfrontalière est une mission européenne et un objectif politique de l'Union européenne; invite la Commission, en étroite collaboration avec les États membres et les pouvoirs régionaux et locaux, à encourager la coopération transfrontalière à tous les niveaux et avant tout entre régions limitrophes; demande à la Commission d'élaborer un projet de statut facilitant la mise en pratique de cette coopération transfrontalière;

#### ***Convention***

12. se félicite du débat prévu par le Praesidium de la Convention sur le rôle des régions et des collectivités locales qui se tiendra les 6 et 7 février 2003.
13. propose les amendements suivants aux traités:
  - a) à l'article 2, premier alinéa, du traité UE, ajouter l'objectif "- de promouvoir la cohésion territoriale";
  - b) à l'article 6, paragraphe 3, du traité UE : "L'Union respecte les identités nationales des États membres, ainsi que leur structure territoriale et l'autonomie des régions et des communes";
  - c) à l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE, insérer après "les États membres" : "ou par les autorités régionales et locales sur la base des pouvoirs qui leur sont attribués par le droit de

l'État membre en question," (reste inchangé);

- d) à l'article 10, premier alinéa, du traité CE, modifier la première phrase comme suit: "Les États membres, ainsi que leurs collectivités locales et régionales lorsque les dispositions constitutionnelles le prévoient, dans le cadre de leurs compétences respectives, prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté.";
  - e) ajouter le nouvel article 10 bis suivant au traité CE: " Dans les domaines prévus par les législations nationales, les pouvoirs régionaux et locaux des États membres participent à la réalisation des objectifs et au renforcement de l'action de l'Union";
  - f) ajouter le nouvel article 151 bis suivant au traité CE: "La Communauté, dans le domaine de sa compétence, respecte et encourage la diversité linguistique en Europe, y compris les langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de cette diversité, en encourageant la coopération entre États membres et en utilisant d'autres instruments appropriés pour atteindre cet objectif";
  - g) à l'article 158 du traité CE, ajouter le troisième alinéa nouveau suivant: "les États membres s'engagent à promouvoir la coopération transfrontalière à leurs frontières intérieures et extérieures ainsi qu'à créer à cette fin le cadre juridique nécessaire et à appliquer le statut de la coopération transfrontalière";
  - h) à l'article 211 du traité CE, ajouter in fine le tiret suivant "- développe son activité dans un esprit de partenariat réciproque avec les États membres et leurs collectivités locales et régionales";
  - i) à l'article 230 du traité CE, ajouter le nouvel alinéa suivant après le troisième alinéa: "La Cour de Justice peut également se prononcer sur des recours en annulation, introduits par le Comité des régions à l'encontre d'actes pouvant porter atteinte au principe de subsidiarité ou pour sauvegarder ses prérogatives";
  - j) à l'article 265 du traité CE, ajouter le nouvel alinéa suivant: "Le Conseil et la Commission adoptent régulièrement un rapport motivé relatif aux mesures prises suite aux avis du Comité des régions";
14. souhaite que l'article 299, paragraphe 2, du traité CE, relatif aux régions ultra-périphériques, soit consolidé;

o

o o

15. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au Comité des régions, aux parlements des États membres et des pays candidats, ainsi qu'à la Convention européenne.

## Typologie des actes et hiérarchie des normes dans l'UE

### Résolution du Parlement européen sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne (2002/2140(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu la déclaration du Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union européenne<sup>1</sup>,
- vu sa résolution du 18 avril 1991 sur la nature des actes communautaires<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 13 avril 2000 avec ses propositions pour la Conférence intergouvernementale<sup>3</sup>,
- vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union<sup>4</sup>,
- vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le Livre blanc de la Commission "Gouvernance européenne"<sup>5</sup>,
- vu sa résolution du 5 février 2002 sur la mise en œuvre de la législation dans le cadre des services financiers<sup>6</sup>;
- vu sa résolution du 16 mai 2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres<sup>7</sup>,
- vu l'article 163 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A5-0425/2002),

A. considérant que la hiérarchie des normes juridiques de l'Union s'organise selon deux axes distincts:

- une hiérarchie horizontale entre les actes de l'Union et ceux des États membres reposant sur trois principes: la compétence de droit commun appartient aux États membres; les compétences attribuées à l'Union sont fondées sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité; les actes de droit communautaire priment ceux des États membres,
- une hiérarchie verticale entre les différentes catégories d'actes normatifs de l'Union: traités, directives, règlements, décisions individuelles;

B. considérant que, sous réserve de quelques modifications limitées, l'articulation entre les actes de

---

<sup>1</sup> Conclusions de la présidence - Annexe I.

<sup>2</sup> JO C 129 du 20.5.1991, p.136.

<sup>3</sup> JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

<sup>4</sup> JO C 153 E du 27.6.2002, p. 310.

<sup>5</sup> JO C 153 E du 27.6.2002, p. 314.

<sup>6</sup> P5\_TA(2002)0035.

<sup>7</sup> P5\_TA(2002)0247.

l'Union et ceux des États membres est satisfaisante et que la gamme des instruments juridiques prévus par le traité CE permet de répondre efficacement aux besoins dans la mesure où elle repose sur une double distinction:

- entre les directives qui fixent les objectifs de l'intervention de l'Union mais laissent aux États le soin de déterminer et de mettre en œuvre les moyens correspondants, et les règlements qui sont obligatoires dans tous leurs éléments et d'application directe,
- entre les actes contraignants, directives et règlements, et les actes incitatifs tels que les avis et les recommandations;

C. considérant qu'il convient cependant:

- de réformer la procédure de détermination des compétences de l'Union en institutionnalisant et en renforçant la participation à l'exercice du pouvoir constituant d'une instance, telle que la Convention européenne, plus directement représentative des citoyens de l'Union que les seuls Gouvernements nationaux et plus capable qu'eux de prendre en compte dans la fixation des compétences la double exigence de subsidiarité et de proportionnalité,
- de mieux spécialiser les instruments juridiques existants que sont la directive ou le règlement en vue de permettre une meilleure prise en compte dans les interventions de l'Union du critère d'intensité,
- de prévoir des instruments de coordination des politiques nationales en vue d'assurer une plus grande efficacité aux "stratégies" d'action décidées par le Conseil européen;

D. considérant qu'en revanche l'articulation des actes normatifs établis par les institutions de l'Union est fort peu satisfaisante pour deux raisons principales:

- la dualité des instruments d'intervention de l'Union prévue par le traité CE et par le traité UE, et en particulier par le titre VI de celui-ci,
- l'inconsistance fondamentale des différentes catégories regroupant les actes communautaires, inconsistance résultant de l'absence de contenu normatif homogène, de procédure d'adoption uniforme et d'appellation spécifique propres aux actes de chaque catégorie;

E. considérant qu'en conséquence une refonte globale de la nomenclature des actes de l'Union s'impose en vue:

- d'unifier les instruments juridiques prévus par les traités CE et UE,
- de constituer des catégories d'actes juridiques plus homogènes, définies par leur fonction, leur procédure d'adoption et leur appellation: les actes constitutionnels, les actes législatifs, y inclus les actes budgétaires, et les actes réglementaires d'application;

F. considérant que l'accroissement sans précédent du nombre des États membres et l'affirmation d'une autorité législative, constituée de deux branches, le Parlement européen et le Conseil, agissant en codécision, combinent leurs effets pour justifier une réorganisation en profondeur du pouvoir réglementaire d'application, tel qu'il est en particulier organisé dans l'article 202 du TCE, fondé sur les deux principes suivants:

- l'autorité exécutive ne saurait être le Conseil, qui tend, au fil des élargissements, à devenir



une assemblée législative, mais la Commission et, dans les limites de leur compétence territoriale respective, les États membres ou encore, à titre dérogatoire, une agence spécialisée ou un organisme d'autorégulation,

- le pouvoir réglementaire doit s'exercer selon les modalités et dans les limites fixées par l'autorité législative et sous le contrôle des deux branches de celle-ci;

1. recommande l'établissement d'une typologie profondément renouvelée des actes de l'Union fondée sur les trois principes suivants:

- un principe de simplification, qui suppose de mettre fin à la dualité des instruments juridiques prévus par les traités UE et CE, grâce à l'établissement d'un ordre juridique unique fondé sur la substitution des instruments communautaires aux instruments spécifiques actuellement en vigueur dans les titres V et VI du traité UE, les procédures communautaires telles que le droit d'initiative de la Commission, la prise de décision à la majorité qualifiée, la codécision et le contrôle de la Cour, étant seules à pouvoir offrir toutes les garanties nécessaires d'efficacité, de démocratie et de sécurité juridique,
- un principe de spécialisation, fondé sur la règle "une norme, une procédure, un nom", ce qui suppose la mise en place d'une classification par fonction - constitutionnelle, législative et réglementaire d'application - des actes de l'Union et l'établissement d'une corrélation rigoureuse entre le contenu normatif, la procédure d'adoption et la désignation des actes relevant de ces trois catégories fonctionnelles,
- un principe de démocratisation, qui suppose que la réforme de la nomenclature juridique ne se fasse pas à droit constant mais se traduise par des avancées démocratiques significatives, le pouvoir des élus du suffrage universel devant être systématiquement renforcé, selon des procédures appropriées, tant pour l'élaboration des actes constitutionnels et législatifs, dont les actes budgétaires, que pour le contrôle des actes réglementaires pris sur habilitation de l'autorité législative; ce principe conduit en particulier à exclure qu'un acte législatif, budgétaire ou réglementaire puisse être pris dans le cadre d'une procédure qui ne respecterait pas l'égalité entre les deux branches de l'autorité législative que sont le Conseil et le Parlement;

2. suggère en conséquence à la Convention européenne d'introduire dans la future Constitution de l'Union trois catégories d'actes normatifs relevant, pour chacune d'entre elles, de procédures d'adoption relativement homogènes et bénéficiant de dénominations spécifiques et intelligibles;

### ***Le bloc constitutionnel***

#### *Composition*

3. propose que le bloc constitutionnel soit constitué par un seul acte divisé en deux parties: la partie A, la Constitution, devrait déterminer les droits fondamentaux, les objectifs, et les principes de l'Union, les compétences qui lui sont attribuées, les institutions et les procédures réglant l'action de ces dernières; elle intègre la Charte des Droits fondamentaux; la partie B devrait comprendre l'ensemble des dispositions figurant actuellement dans les Traités et qui ne seraient ni incluses dans la partie constitutionnelle, ni frappées de caducité; il s'agit en particulier des dispositions relatives aux principes régissant les politiques sectorielles de l'Union; les parties A et B devraient être soumises à des procédures de révision distinctes;

#### *Forme*

4. constate que la Constitution demeure un acte de droit international signé par les États membres et ratifié selon leurs procédures constitutionnelles respectives; elle ne peut donc prendre que la forme d'un traité constitutionnel;

#### *Procédure*

5. estime que la procédure de révision des traités devrait être modifiée afin de consolider l'avancée démocratique que constitue la participation déterminante d'une Convention majoritairement composée d'élus du suffrage universel à l'élaboration de la Constitution; il conviendrait de prévoir que le Conseil européen approuve les projets d'amendements au traité constitutionnel élaborés par une Convention constituée sur le modèle de l'actuelle Convention européenne; au cas où le Conseil européen souhaiterait modifier le projet qui lui est proposé, les modifications envisagées devraient être soumises à l'approbation de la Convention;

#### *Le bloc législatif*

##### *Composition*

6. propose que le bloc législatif soit constitué par l'ensemble des actes pris en codécision par les deux branches de l'autorité législative que sont le Parlement européen et le Conseil décidant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission; ces actes relèvent des catégories suivantes:
  - la loi: elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable; elle détermine nécessairement les principes fondamentaux, les orientations générales et les éléments essentiels des mesures à prendre pour leur application; elle fixe notamment les droits et obligations des personnes physiques et morales ainsi que la nature des garanties dont elles doivent bénéficier dans tout État membre; la loi fixe la finalité et l'étendue des mesures qu'elle entend déléguer<sup>1</sup>; les lois qui déterminent le cadre juridique, calendaire et financier des programmes d'action de l'Union et prévoient le volume, la répartition et le calendrier d'exécution des crédits nécessaires sont qualifiées de lois de programme<sup>2</sup>;
  - la loi-cadre qui lie les États membres quant aux résultats à atteindre mais laisse aux instances nationales la compétence quant aux moyens pour atteindre ces objectifs<sup>3</sup>; sauf exception explicitement prévue par l'autorité législative, les institutions européennes n'adoptent pas de mesures réglementaires pour la mise en œuvre des lois-cadres, celles-ci étant de la compétence exclusive des États membres;
  - la loi organique qui établit les dispositions qui sont nécessaires au bon fonctionnement des institutions mais qui requièrent une souplesse d'adoption incompatible avec la procédure constitutionnelle: la décision ressources propres, le règlement financier, les dispositions relatives au régime électoral et au mode de scrutin retenu pour l'élection du Parlement européen, le statut de la Cour de Justice et de la Cour de Comptes, les dispositions contenues dans certains accords interinstitutionnels, les actes pris sur la base de l'actuel article 308;
  - les lois de finances qui comprennent deux types d'actes :

---

<sup>1</sup> La loi a vocation à se substituer au règlement législatif actuel, à l'exception des règlements régissant les programmes d'intervention communautaire.

<sup>2</sup> Les lois de programme ont vocation à remplacer les règlements législatifs régissant les programmes communautaires d'action dans des domaines comme le développement structurel, la recherche, ou encore l'enseignement supérieur et la mobilité des personnes.

<sup>3</sup> La loi-cadre a vocation à remplacer la directive actuelle.

- la loi relative aux perspectives financières qui établit la programmation financière de l'Union pour une durée de cinq ans et fixe le plafond global de la dépense annuelle autorisée, les plafonds sectoriels sur l'ensemble de la période de programmation, la nomenclature des rubriques sectorielles et les conditions d'exercice de la discipline budgétaire;
- la loi de finances annuelle, qui prend le nom de budget de l'Union, ainsi que les lois de finances rectificatives, qui conservent le nom de budgets rectificatifs supplémentaires (BRS); ce sont les actes par lesquels l'autorité budgétaire autorise la collecte des ressources et l'exécution des dépenses au cours d'un exercice budgétaire de douze mois ainsi que les modifications apportées à la loi de finances initiale en cours d'exercice;

### *Procédure*

7. propose que les différents types d'actes législatifs soient adoptés en codécision selon les procédures suivantes:
  - les lois et les lois-cadres sont adoptées en codécision selon la procédure prévue par l'actuel article 251 du traité, laquelle gagnerait toutefois à être simplifiée et clarifiée;
  - les lois organiques doivent être prises dans le cadre de procédures combinant l'exigence de démocratie, qui suppose la participation du Parlement européen en codécision, l'exigence d'efficacité, qui implique que soit proscrit le recours à l'unanimité, et l'exigence de solennité, qui requiert une participation éminente à la décision du Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement; en conséquence, la procédure retenue pour l'adoption de ces lois doit être la procédure de base prévue pour l'adoption des actes législatifs en codécision sous réserve des modifications suivantes:
    - la Commission ne pourrait exercer son droit d'initiative qu'à la demande expresse du Conseil européen,
    - elles seraient adoptées par une majorité qualifiée renforcée tant au Parlement qu'au Conseil,
    - la décision finale du Conseil serait prise au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, celui-ci ayant de surcroît le pouvoir de demander aux institutions de reprendre la procédure au stade qu'il jugerait le plus approprié;
8. en ce qui concerne les lois de finances, estime que:
  - les lois de perspectives financières doivent être adoptées en codécision par les deux branches de l'autorité budgétaire selon la même procédure que les actes législatifs,
  - le budget annuel, initial ou rectificatif, doit être adopté selon une procédure de codécision plus transparente et plus simple qui serait identique pour les recettes et pour la totalité des dépenses, la différenciation entre dépenses obligatoires et non obligatoires ainsi que l'exclusion de l'autorité budgétaire de toute décision relative aux recettes n'ont aucune raison d'être maintenues; le budget doit également comprendre les dépenses et ressources du FED qui doit cesser de faire l'objet d'un budget distinct;
9. estime, toutefois, que la codécision budgétaire ne peut être soumise à la même procédure que la codécision législative dans la mesure où, le budget devant être adopté dans des délais précis,

l'hypothèse d'un rejet final de la loi de finances résultant d'un désaccord entre le Conseil et le Parlement ne peut être retenue; souligne la nécessité de simplifier la procédure budgétaire annuelle et d'en accroître la transparence, ce qui pourrait permettre de se concentrer sur une période plus courte; se rend compte que plusieurs options possibles pourraient être étudiées en vue de surmonter le désaccord éventuel entre les deux branches de l'autorité budgétaire; il conviendrait, par exemple, de prévoir soit un mécanisme d'inscription d'office des crédits nécessaires à la couverture des engagements législatifs et contractuels de l'Union, soit l'attribution d'un "dernier mot" au Parlement dans la stricte limite d'un taux maximal d'augmentation de la dépense, déterminée rubrique par rubrique, par rapport à l'exercice précédent; ces deux approches pourraient être combinées;

10. invite, dans cet esprit, la Commission des budgets à élaborer rapidement un rapport relatif à la réforme de la procédure budgétaire;

### *Hierarchie*

11. estime que les lois organiques doivent être conformes à la Constitution et que les lois, les lois-cadres et les lois de finances doivent être conformes à la Constitution et aux lois organiques;
12. rappelle, toutefois, que les actes budgétaires posent quatre problèmes spécifiques de hiérarchie juridique, notamment:
  - les lois de finances relatives aux perspectives financières et au budget doivent être conformes aux dispositions de la loi organique portant règlement financier;
  - les décisions budgétaires relatives aux recettes doivent respecter les dispositions de la loi organique déterminant le régime des ressources propres, c'est-à-dire le montant maximal des prélèvements autorisés, la nature, l'assiette, les modalités de collecte et éventuellement les taux maximaux des recettes fiscales et des contributions au budget de l'Union; il conviendrait toutefois que cette loi organique soit suffisamment souple pour laisser à l'autorité budgétaire une latitude d'action suffisante dans la fixation des recettes nécessaires à la couverture des dépenses de chaque exercice;
  - les "montants estimés nécessaires" établis dans les actes législatifs doivent lier partiellement l'autorité budgétaire; celle-ci doit être tenue, sauf exception motivée par la nécessité de respecter l'esprit de l'acte législatif, de ne pas dépasser les montants inscrits dans cet acte mais doit être autorisée à ne pas inscrire la totalité de ces montants dans la loi de finances si elle le juge nécessaire;
  - l'autorité budgétaire doit, dans les budgets annuels, respecter les plafonds fixés par la loi relative aux perspectives financières dans la mesure, et dans la mesure seulement, où cette dernière a été adoptée en codécision; ils peuvent être modifiés selon la même procédure;

### *Le bloc réglementaire*

13. estime que le pouvoir réglementaire a pour fonction d'assurer la mise en œuvre des actes législatifs; estime, dans cette optique, qu'il doit revenir à la Commission et, dans le cadre de leurs compétences territoriales respectives, aux États membres; considère, cependant, que l'autorité législative, constituée par le Conseil et le Parlement, peut déléguer à une agence spécialisée ou à un organisme d'autorégulation le soin de déterminer certaines mesures techniques d'application des lois;

14. rappelle que tous les actes réglementaires doivent être conformes aux actes législatifs et soumis au contrôle général de légalité exercé par la Cour de Justice;
15. rappelle que l'article 202 doit être modifié afin de consacrer la responsabilité de l'autorité législative fondée sur la pleine égalité de droits entre le Parlement européen et le Conseil en ce qui concerne la définition de l'habilitation législative à l'autorité exécutive et le contrôle de l'exercice des pouvoirs qui lui ont été confiés, et qu'il y a lieu d'établir également à cet effet un mécanisme de contrôle sous la forme d'un "droit d'évocation" ("call-back");

### *Composition*

16. propose que les actes réglementaires se divisent en deux catégories:
  - des dispositions d'exécution destinées à régler les conditions procédurales d'application des actes législatifs et budgétaires; les dispositions d'exécution n'édicte pas de norme supplémentaire ou complémentaire par rapport à l'acte législatif; elles sont l'instrument juridique de droit commun dont dispose l'exécutif communautaire pour assurer la mise en œuvre des lois; elles relèvent de la compétence exclusive de la Commission qui décide éventuellement de s'assurer le concours d'un comité consultatif composé de représentants des États membres,
  - des règlements secondaires, qui déterminent, conformément à la loi et dans les limites fixées par celle-ci, les normes complétant celles qui sont fixées par le législateur; aucun règlement secondaire de cette nature ne doit pouvoir être pris que sur habilitation et sous le contrôle des deux branches de l'autorité législative; l'habilitation législative doit définir la matière, les principes, les objectifs et les limites de la délégation; elle peut établir une limite temporelle à la délégation; l'autorité législative exerce son contrôle sur les règlements secondaires;

### *Procédure*

17. estime que la procédure d'adoption et de contrôle des mesures d'exécution ne saurait être exactement la même selon que l'autorité législative en confie la responsabilité à la Commission ou à une autorité distincte, agence spécialisée ou organismes d'autorégulation; propose à cet égard les orientations suivantes:
  - la mesure d'exécution confiée à la Commission devrait être transmise au Conseil et au Parlement européen; si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ou si le Parlement, statuant à la majorité des membres qui le composent, émettent dans un délai de trois mois des objections à l'encontre d'une mesure d'exécution, la mesure en question fait l'objet de la procédure législative (codécision) en vue de la confirmation, la modification ou l'abrogation de la mesure, à moins que la Commission ne la retire,
  - la mesure d'exécution confiée à un organisme technique ou professionnel, qui pourrait être qualifiée de mesure technique d'exécution, serait soumise aux deux branches de l'autorité législative dans les mêmes conditions qu'une mesure d'exécution de la Commission; la Commission disposerait toutefois du pouvoir de s'opposer au projet au même titre que les deux branches de l'autorité législative;

### *Cas particuliers*

#### *Les actes normatifs relevant du titre VI du TUE*

18. demande que les actes juridiquement contraignants prévus à l'article 34 du TUE disparaissent et soient remplacés par des actes législatifs; constate que certaines matières particulièrement sensibles, notamment les questions à caractère pénal qui font actuellement l'objet de dispositions adoptées sous la forme de conventions, peuvent justifier, dans le respect du principe de co-décision, l'introduction de quelques spécificités procédurales, en ce qui concerne, par exemple, le droit d'initiative ou les majorités requises pour son adoption;

#### *Les accords internationaux*

19. estime que les accords internationaux conclus par l'Union concernant:

- l'établissement d'une association avec un ou plusieurs États tiers ou organisations internationales,
- la création d'un cadre institutionnel spécifique à travers l'organisation de procédures de coopération,
- la politique commerciale commune,
- des matières soumises à la procédure de co-décision législative ou budgétaire,

doivent être adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée, après avoir reçu l'avis conforme du Parlement européen; les négociations sont conduites par la Commission sur la base d'un mandat confié par le Conseil après consultation du Parlement;

20. estime nécessaire, compte tenu du fait que les accords internationaux ont une valeur juridique supérieure à celle de l'ensemble des actes juridiques internes de l'Union, que leur conformité à la Constitution et aux actes organiques soit strictement contrôlée; propose que le droit de saisine pour avis de la Cour de Justice sur la conformité d'un accord international avec la Constitution et les actes organiques de l'Union soit étendu au Parlement européen et même à une minorité significative de membres de cette assemblée;

#### *Les accords entre partenaires sociaux prévus dans l'article 139 du traité*

21. estime que les accords prévus dans l'article 139 du traité doivent être homologués par la Commission à la demande des partenaires sociaux; considère, cependant, que l'homologation ne peut pas intervenir au cas où les deux branches de l'autorité législative, Parlement européen et Conseil décidant à la majorité qualifiée, s'y opposent;

22. rappelle que les accords entre partenaires sociaux doivent respecter la Constitution et les actes organiques;

#### *Les accords interinstitutionnels*

23. réitère que les accords interinstitutionnels constituent des instruments importants de coordination et d'organisation des relations de travail entre les institutions; considère que ces accords doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles et organiques; estime que, afin de permettre à la Cour de Justice d'exercer plus efficacement son contrôle, il conviendrait d'élargir les conditions de saisine de cette juridiction sur de tels actes à un nombre significatif de parlementaires européens;

#### *La coordination des politiques nationales*

24. estime indispensable de rationaliser et de structurer les procédures relatives aux actions de coordination des politiques nationales prévues dans les traités. Propose, notamment dans les cas où la compétence de coordination appartient à l'Union:
- que les interventions à caractère contraignant prennent la forme d'une loi-cadre,
  - que les interventions à caractère non-contraignant intervenant dans les domaines qui relèveraient de la compétence des États membres soient adoptées par les deux branches de l'autorité législative sous la forme de "recommandation de l'autorité législative"; ce devrait être le cas en ce qui concerne les grandes orientations des politiques économiques, qui devraient être proposées par la Commission et approuvées par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre d'une procédure appropriée;
25. souhaite que les États membres formalisent par un accord politique extérieur au traité leurs procédures de coopération dans des domaines qui relèvent de leurs compétences; exprime son accord pour que l'intervention de la Commission dans ce domaine puisse être sollicitée par le Conseil européen et réaffirme le droit du Parlement européen à bénéficier de toutes les informations nécessaires, ces coopérations affectant inévitablement la mise en œuvre du volet communautaire de la stratégie commune;
- 
- ◦
26. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux parlements des États membres et des pays candidats, ainsi qu'à la Convention européenne.