

NOTE

du	Secrétariat
à	la Convention
Objet :	Contribution de M. Lamassoure, membre de la Convention : « Pour un processus législatif efficace et démocratique »

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Lamassoure, membre de la Convention.

POUR UN PROCESSUS LEGISLATIF EFFICACE ET DEMOCRATIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- . le protocole sur les procédures de déclaration des déficits excessifs :III-73-13§2.
- . la clause de flexibilité en matière de compétences : I-17.
- . le système électoral uniforme pour le Parlement européen : I-19.
- . les règles sur le droit de vote et l’éligibilité des citoyens européens dans les élections locales.
- . la constatation du fait qu’un Etat membre viole les valeurs de l’Union :I-58§2.
- . la décision d’accorder à un Etat membre un opting out monétaire :III-87§3.
- . compléments à la liste des matières pénales susceptibles de donner lieu à des règles minimales européennes : III-166§2d).
- . création d’un Parquet européen à partir d’Eurojust : III-170§1.
- . Modalités d’associations avec les territoires d’outre-mer : III-186.
- . Parmi les bizarreries maintenues par le traité de Nice, dans un domaine extra-législatif, l’augmentation du nombre des avocats généraux de la Cour de Justice peut être décidée à l’unanimité. Là encore, une procédure « solennelle » serait plus adaptée.

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

- . les décisions prises pour lutter contre les discriminations : III-5.
- . les règles communes aux documents d’identité au sein de l’Union : III-6.
- . les mouvements de capitaux avec les pays tiers : III-43.
- . la reconnaissance de la compatibilité d’une aide d’Etat avec la constitution (droit d’appel du Conseil sur une décision de la Commission) : III-54§2.
- . l’harmonisation des taxes liées au marché intérieur (et seulement celles-là) :III-59§1. Le traité de Nice ayant déjà entrouvert la porte aux § 2 et 3. C’est le type de sujet qu’il vaudrait mieux renvoyer à la compétence nationale (en renonçant de fait à l’objectif) plutôt que de faire croire que l’on pourra décider à l’unanimité.
- . le rapprochement des législations liées au marché intérieur : III-61. La décision à la majorité pourrait ici s’accompagner de la clause d’opting out prévu à l’art.62.
- . les règles générales du Feder et du Fonds de cohésion. Le traité de Nice a prévu le passage à la majorité qualifiée pour le 1^{er} janvier 2007.
- . les lois relatives à l’environnement : article III-125§2. Là aussi, le traité de Nice avait entrouvert la porte à une décision à la majorité qualifiée.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le même raisonnement vaut pour :

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

. la coopération opérationnelle entre les services de police.

Quelle « procédure solennelle » proposer ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alain LAMASSOURE