

Document de la Convention européenne sur les procédures législatives (24 juillet 2002)

Légende: Document de réflexion sur les procédures législatives, y inclus la procédure budgétaire, transmis le 24 juillet 2002 aux membres de la Convention européenne par le Praesidium. Le document était destiné à servir de base au débat de la session plénière de la Convention des 12 et 13 septembre 2002.

Source: Note du Praesidium à la Convention. Objet: Les procédures législatives (y inclus la procédure budgétaire): - état actuel. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Secrétariat de la Convention européenne, [26.08.2003]. CONV 216/02. Disponible sur <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00216f2.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/document_de_la_convention_europeenne_sur_les_procedures_legislatives_24_juillet_2002-fr-1df5d6b6-b23c-46c7-9a7a-e49f09d249ab.html

Date de dernière mise à jour: 28/08/2015

Les procédures législatives (y inclus la procédure budgétaire) – état actuel (24 juillet 2002)

I. Introduction

1. La procédure législative a évolué considérablement depuis le traité de Rome du 25 mars 1957. Cette dernière se caractérisait essentiellement par le monopole d'initiative de la Commission et par le pouvoir de décision du Conseil, le Parlement ne disposant que du droit d'être consulté (consultation simple, une lecture). L'Acte Unique Européen (entré en vigueur le 1 juillet 1987) introduisit la procédure de coopération (deux lectures) dans le domaine de la mise en place du marché intérieur, mais cette procédure est actuellement tombée pratiquement en désuétude, sauf dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Le traité de Maastricht (entré en vigueur le 1 novembre 1993) a introduit la procédure de codécision. Cette procédure s'appliqua d'abord à 15 domaines et a ensuite été élargie à 24 domaines par le traité d'Amsterdam (entré en vigueur le 1 mai 1999). Le traité de Nice a encore élargi son domaine d'application et l'on peut dire qu'elle constitue aujourd'hui la procédure législative dominante. Elle se distingue de la procédure de coopération par deux éléments essentiels: la phase de conciliation et l'impossibilité pour le Conseil d'imposer sa volonté au Parlement, même à l'unanimité.

2. La procédure budgétaire a aussi évolué considérablement. Bien que le dialogue entre les deux branches budgétaires, le Parlement et le Conseil, ait passé par des phases difficiles, voire ait donné lieu à des litiges devant la Cour de justice, les institutions se sont efforcées – notamment par l'adoption d'accords interinstitutionnels – de mettre sur pied des procédures visant à une plus grande discipline budgétaire et à l'amélioration de la procédure budgétaire, telle qu'elle est prévue par l'article 272 du traité CE.

3. Ces efforts ont sans nul doute contribué à renforcer la légitimité démocratique, la transparence et l'efficacité des procédures en question. Mais, ces dernières se traduisent par une complexité telle qu'elles sont difficilement compréhensibles. Leur déroulement ne peut être suivi souvent que par des spécialistes. Les citoyens exigent plus de simplicité. Ils souhaitent être à même de saisir les enjeux et de savoir comment l'Union légifère.

4. Il a déjà été montré (voir document CONV 162/02 du 13 juin 2002 sur les instruments juridiques: système actuel) que les instruments juridiques prévus dans les traités sont nombreux et complexes. La présente note concerne pour sa part les procédures législatives et budgétaires existantes et vise à faciliter une réflexion sur la nécessité de leur simplification, sans que cela puisse impliquer naturellement un recul par rapport à la tendance d'aller vers des mécanismes plus démocratiques et efficaces. Ce document ne décrit que les procédures législatives proprement dites et la procédure budgétaire, par ces liens avec l'activité législative. De ce fait, ne sont pas traitées les procédures relevant des Titres V (PESC) et VI (JAI) du TUE (même si pour certains actes adoptés dans le cadre de ce dernier titre, l'on puisse soutenir qu'ils peuvent être considérés comme des actes législatifs : voir à titre d'exemple le mandat d'arrêt européen). Pour ces mêmes motifs, cette note n'examine pas non plus les procédures relevant de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux (avis ou avis conforme du Parlement selon les conditions prévues à l'article 300, paragraphes 2 et 3 TCE).

5. L'objectif de la présente note est essentiellement de décrire – de manière certes incomplète – comment est structuré le dialogue entre les institutions, dès la phase de l'initiative législative jusqu'à l'adoption de l'acte et de faire ressortir à cet effet le rôle joué par le Parlement, le Conseil et la Commission, ainsi que par d'autres institutions ou organes associés d'une manière ou d'une autre au processus législatif ou budgétaire. Ce dialogue et cette volonté d'aboutir sont la raison d'être des procédures mises en place et chaque institution – avec ses caractéristiques propres – joue un rôle décisif.

Le devoir de coopération et de diligence des institutions est d'ailleurs prévu dans le traité (article 10 TCE), tel qu'il a été interprété par la Cour de justice. L'Union se doit d'assurer la cohérence et la continuité de ses actions en vue d'atteindre ses objectifs, tout en développant l'acquis communautaire (article 3 TUE). Il y a lieu de procéder à présent à une évaluation du fonctionnement des procédures existantes et de déterminer ce qu'il convient de remplacer, ou d'améliorer. Il convient de souligner dans ce contexte que l'évolution

susmentionnée découlant des modifications successives des traités s'est aussi parfois traduite par une simplification des procédures. En effet et à titre d'exemple, le traité d'Amsterdam a modifié la codécision en prévoyant qu'elle puisse s'achever dès le stade de la première lecture afin d'accélérer la procédure. Cette possibilité a donné lieu à des négociations à un stade précoce de la procédure dans des dossiers parfois difficiles, mais qui se sont conclues avec succès (ex. règlement 1049/2001 du 30 mai 2001 sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission).

II. Les procédures législatives dans le traité CE

A. Procédures générales de prise de décision sur la base du Traité (normes de deuxième niveau)

6. Le processus législatif de la Communauté européenne est un processus « sui generis » dans lequel la prise de décision est le résultat d'une interaction entre le niveau national et le niveau communautaire d'une part, et entre les différentes Institutions et organes communautaires participant au processus législatif d'autre part, notamment entre les trois acteurs principaux qui sont le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

a) **Le Conseil** est l'Institution qui prenait normalement la décision finale. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il exerce le pouvoir législatif conjointement avec le Parlement dans un nombre considérable de domaines à travers la procédure de codécision. D'autres procédures prévoient une participation plus ou moins intense du Parlement européen dans le processus décisionnel (voir ci-dessous).

Le Conseil adoptant ses décisions notamment à travers la négociation entre ses membres afin de trouver un compromis entre les différents intérêts en cause, la Présidence et la Commission jouent un rôle très important dans la recherche d'un tel compromis. L'extension de la règle de la majorité qualifiée a fortement influencé les processus de négociation. En effet, bien que les membres du Conseil essaient de tenir compte des difficultés des autres membres, la possibilité du recours au vote et la perspective qu'un membre du Conseil soit mis en minorité conduisent les délégations à privilégier la recherche du compromis.

Dans le domaine de la politique économique et monétaire, le Conseil partage son pouvoir de décision avec la Banque Centrale Européenne pour ce qui est de la politique monétaire et le Conseil européen se voit expressément reconnaître un rôle dans la conduite de cette politique (cf. art. 99 §2 du TCE)

b) **Le Parlement européen** : le degré d'intervention du Parlement dans la procédure législative a évolué et au cours des années il a acquis des pouvoirs de plus en plus larges dans le domaine législatif. A l'heure actuelle, le Parlement européen codécide avec le Conseil dans la plupart des domaines (marché intérieur, transports, recherche, environnement). Mais, dans certains autres domaines (agriculture, politiques structurales), d'autres procédures législatives ont été maintenues (procédure de coopération, procédure d'avis consultatif, procédure d'avis conforme) dans lesquelles la capacité du Parlement européen d'influencer le processus législatif et son interaction avec les autres Institutions est moins large. Afin de mener à bien la procédure législative, le Parlement doit également parvenir à des compromis politiques dans les domaines les plus complexes et le rôle des rapporteurs s'avère à cet égard souvent essentiel.

c) **La Commission** : joue un rôle clé dans la procédure législative à travers son pouvoir d'initiative et la possibilité qu'elle a de modifier sa proposition tout au long de la procédure.

A l'exception de certains cas très spécifiques, la Commission dispose du monopole de l'initiative législative dans le cadre du traité CE. Cela signifie qu'il lui revient de fixer le cadre des négociations en vue de la prise de décisions par le législateur, celui-ci ne pouvant modifier la proposition de la Commission au-delà de l'objet de celle-ci ni statuer en absence d'une proposition de la Commission.

La Commission participe très activement au processus législatif et peut modifier sa proposition tout au long de ce processus, voir même la retirer, ce qui lui donne un rôle essentiel dans la recherche d'un compromis. Ce rôle est d'autant plus important que le Conseil statue dans une grande partie des cas à la majorité qualifiée. Il ne peut modifier la proposition de la Commission qu'en statuant à l'unanimité. Cela signifie que dans le cas où le Conseil veut modifier la proposition de la Commission, il ne peut statuer à la majorité

qualifiée que si la Commission est d'accord avec les amendements que le Conseil envisage d'introduire. Dans le cas contraire, ce dernier aura besoin de l'unanimité.

La Commission joue aussi un rôle important dans la recherche d'un compromis entre le Conseil et le Parlement dans la procédure de codécision, en particulier dans la phase de conciliation.

Le rôle d'initiative législative de la Commission se trouve modifié dans le domaine de la politique économique et monétaire dans la mesure où le Traité prévoit que le Conseil statue sur la base d'une recommandation de la Commission (et non d'une proposition) ou de la Banque Centrale européenne et que l'unanimité au sein du Conseil n'est pas requise pour modifier la recommandation de la Commission.

7. Le processus législatif fait également intervenir certains organes représentant certains intérêts économiques, sociaux, locaux, régionaux, etc. et dont la consultation est prévue dans les traités dans certains domaines. Il s'agit du Comité Economique et Social (CES), du Comité des Régions (CdR), de la Banque Centrale européenne (BCE); du Comité de l'emploi, etc.

8. Enfin, il y a des cas où le TCE prévoit l'approbation d'un acte communautaire par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Il s'agit de dispositions de nature « constitutionnelle », telles que les droits de citoyenneté, la procédure électorale uniforme ou les ressources propres.

9. Le degré et les modalités de participation des Institutions et organes communautaires dans le processus de décision communautaire est établi par le traité dans les dispositions attribuant à la Communauté la compétence pour légiférer dans un domaine précis. Le choix de la base juridique sur base de laquelle l'acte devrait être adopté est effectué en premier ressort par la Commission lorsqu'elle fait sa proposition au Conseil. Bien que le Conseil (ou, le cas échéant, le Parlement) puisse modifier la proposition de la Commission, y compris sa base juridique, ce premier choix fait par la Commission commande dans la grande partie des cas la procédure à suivre et en conséquence les modalités de participation des différentes Institutions et organes au processus législatif. C'est ainsi que si la Commission considère sa proposition comme relevant du marché intérieur (art. 95, codécision, majorité qualifiée, consultation du CES) ou relevant de l'environnement (art. 175, codécision dans certains cas, unanimité et avis consultatif dans d'autres, consultation du CES et du CdR) la procédure et l'intervention des différents Institutions et organes sera différente.

10. Le traité CE compte à l'heure actuelle plus de 22 procédures décisionnelles différentes visant à l'adoption d'actes législatifs en fonction de la participation des différentes Institutions et organes dans la procédure législative (voir Annexe I). Le grand nombre de procédures, le fait que parfois on applique des procédures différentes dans des domaines proches (ou dans la même disposition du Traité), leur complexité, ainsi que la nécessité de maintenir et/ou d'améliorer leur efficacité dans une Europe élargie, plaident pour un effort de rationalisation et de simplification des procédures législatives.

11. Les quatre procédures législatives principales visées dans le traité CE sont : la procédure de codécision, d'avis conforme, de coopération et d'avis consultatif (voir Annexe 2 : liste des procédures par base juridique).

Ces procédures peuvent se résumer comme suit :

a) La procédure de codécision

12. Dans la procédure de codécision (article 251 du TCE), le Parlement européen et le Conseil participent dans la procédure législative en tant que colégislateurs et sur un pied d'égalité. Cette procédure, qui a été introduite dans le TCE par le Traité sur l'Union européenne, a fait l'objet de quelques améliorations et d'une extension de son champ d'application par le Traité d'Amsterdam. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle la

procédure de codécision s'applique à des domaines tels que le marché intérieur, la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, les transports, l'éducation et la formation professionnelle, la protection des consommateurs, etc.

13. Dans la procédure de codécision si le Conseil n'accepte pas les amendements adoptés par le Parlement européen, le Conseil (ou ses représentants) devra siéger ensemble avec les représentants du Parlement européen dans un Comité de conciliation, afin d'essayer de trouver un accord sur un projet commun. En cas d'accord, le compromis est soumis à l'approbation du Conseil et à celle du Parlement européen.

Cette procédure peut être résumée comme suit :

– la Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil. Le Parlement européen émet un avis sur cette proposition.

– première lecture : le Conseil se prononce sur la proposition de la Commission et statue sur les amendements du Parlement. Si le Conseil approuve tous les amendements (ou en absence d'amendements), le Conseil peut arrêter l'acte en question. Dans les autres cas, il transmet au Parlement européen une position commune ;

– deuxième lecture : le Parlement se prononce sur la position commune dans un délai de trois mois:

- En cas d'accord du Parlement avec la position commune, l'acte est arrêté conformément à la position commune.

- Si le Parlement rejette la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté.

- Si le Parlement propose des amendements, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements. Si dans un délai de trois mois le Conseil approuve tous ces amendements à la majorité qualifiée l'acte est réputé adopté sous la forme de la position commune ainsi amendée. Le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements du Parlement qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la Commission.

- En cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil, le Comité de conciliation est convoqué dans un délai de six semaines.

- Comité de conciliation : réunit les membres du Conseil (ou leurs représentants) et un nombre égal de membres du Parlement afin d'essayer d'arriver à un accord sur un projet commun dans un délai de six semaines après sa convocation. En cas d'accord, le Conseil et le Parlement doivent approuver le projet commun ainsi élaboré dans un délai d'autres six semaines à compter de cette approbation. En cas de désaccord, l'acte proposé est réputé non adopté.

14. Il convient de souligner qu'il ressort de ce qui précède qu'en première lecture, des délais ne sont pas prévus, alors qu'en deuxième lecture et dans la phase de conciliation des délais stricts sont prévus pouvant mener à la non-adoption de l'acte s'ils ne sont pas respectés.

15. Le Conseil statue dans une majorité de cas à la majorité qualifiée. Toutefois, dans certains cas spécifiques, il statue à l'unanimité tout au long de la procédure. Des réunions techniques tripartites et des « trilogues » entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission se tiennent pendant la première et la deuxième lecture ainsi qu'avant la réunion du Comité de conciliation, afin d'aplanir les divergences entre les Institutions et de faciliter la recherche d'un accord en évitant ainsi la réunion du Comité de conciliation (cf. Déclaration commune de mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision). Ce

mécanisme de « trilogues », non prévu par les traités, a permis de réduire de façon significative le nombre de dossiers qui nécessitent la réunion du Comité de conciliation et aussi la durée de la procédure législative.

16. A l'heure actuelle les accords en première et deuxième lecture représentent environ 72% du total des dossiers en codécision (environ 32% en première lecture et 40% en deuxième lecture). Souvent ce sont les dossiers les plus sensibles du point de vue politique qui font l'objet de la procédure de conciliation, ce qui correspond à la logique de la procédure de codécision. Toutefois, cela n'est toujours pas le cas. Parfois, des dossiers relativement techniques arrivent à la procédure de conciliation et d'autres fois, un accord en première lecture est trouvé même pour un dossier sensible du point de vue politique en raison de priorités politiques ou de contraintes de calendrier.

17. Lors de la CIG de Nice, la Commission avait proposé d'appliquer la procédure de codécision pour l'adoption de tous les actes à caractère législatif. Bien qu'une telle généralisation n'ait pas eu lieu, la CIG de Nice a étendu le champ d'application de la procédure de codécision à d'autres domaines.

Cette CIG n'a pas retenu une proposition de la Présidence visant à associer la procédure de codécision à un nouveau type d'acte, l'acte législatif, qui se concentrerait sur la définition des principes généraux, des éléments essentiels et des objectifs de la législation communautaire plutôt que sur des modalités techniques, qui trouveraient davantage leur place dans des actes relevant d'une procédure plus légère à déterminer par le législateur. Il appartiendrait à ce dernier de déterminer les principes généraux, les éléments essentiels et les objectifs de la législation en cause (cf. CONV 162/02, pts. 35 et 65).

18. Lors de cette même CIG, la Présidence avait proposé d'introduire la règle de vote à la majorité qualifiée dans certaines dispositions du traité qui prévoient la codécision ensemble avec la règle de vote à l'unanimité, en considérant que l'exigence de l'unanimité dans la procédure de codécision pouvait être considérée comme une anomalie institutionnelle pouvant vider de sa substance la procédure de codécision. Il s'agissait de l'article 18§2 du TCE (dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres), art. 42 TCE (sécurité sociale pour les travailleurs migrants), art. 47§2 TCE (accès aux activités non salariées et exercice de celles-ci) et l'art. 151§5 TCE (culture). La Conférence n'a suivi la suggestion de la Présidence que pour ce qui est de l'article 18§2.

b) La procédure de coopération

19. La procédure de coopération (article 252 du TCE) fut introduite par l'Acte Unique européen afin de donner un poids renforcé à la consultation du Parlement lors de l'adoption de certaines décisions, tout en laissant au Conseil le dernier mot. Le Traité d'Amsterdam a réduit considérablement le champ d'application de cette procédure, qui, à l'heure actuelle, ne s'applique qu'au domaine de la politique économique et monétaire (articles 99 §5, 102 §2, 103 §2 et 106 §2 du TCE) (5 actes adoptés jusqu'à ce jour).

20. Dans cette procédure, la réaction du Parlement européen à la position commune du Conseil influence directement la situation juridique de celui-ci : si le Parlement approuve la position commune du Conseil, celui-ci doit adopter l'acte conformément à sa position commune. Si le Parlement rejette la position commune, le Conseil ne peut adopter l'acte qu'à l'unanimité. Dans le cas où le Parlement introduit des amendements, la Commission doit réexaminer sa proposition à partir de ces amendements; le Conseil ne peut modifier la proposition réexaminée qu'à l'unanimité.

La procédure de coopération peut se résumer comme suit :

– le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis du PE, arrête à la majorité qualifiée une position commune ;

– le Parlement européen peut :

• soit approuver la position commune : dans ce cas, le Conseil approuve définitivement l'acte concerné

conformément à la position commune;

- soit la rejeter : le Conseil ne peut adopter la position commune qu'à l'unanimité ;
- soit proposer des amendements : la Commission réexamine sa proposition à partir des amendements proposés par le PE. Le Conseil adopte la proposition réexaminée à la majorité qualifiée ; il ne peut la modifier qu'à l'unanimité.

21. Lors de la CIG de Nice, la question de la suppression de la procédure de coopération a été examinée. Bien qu'une majorité de délégations s'était prononcée en faveur de sa suppression (la plupart était en faveur de son remplacement par la procédure de consultation en considérant que les dispositions en cause n'étaient pas de nature législative, une minorité en faveur de son remplacement par la procédure de codécision), finalement le traité de Nice n'a introduit aucune modification à cet égard.

c) La procédure d'avis consultatif

22. Sur la base de cette procédure, le Conseil doit demander et examiner l'avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission. Le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l'unanimité après avoir examiné cet avis. Le Conseil peut modifier le projet d'acte en cause s'il estime justifiées les propositions d'amendement du Parlement européen mais l'avis du Parlement ne peut empêcher l'adoption de l'acte, ni imposer sa modification. La Commission peut aussi modifier sa proposition pour tenir compte de l'avis du Parlement européen et, dans ce cas, le Conseil ne peut modifier la proposition de la Commission que statuant à l'unanimité. C'est ainsi que la Commission joue un rôle important dans cette procédure lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée, ce qui est le cas le plus souvent.

A l'heure actuelle cette procédure s'applique à des domaines tels que la politique agricole commune (art. 37§3 TCE), la libéralisation de services (art. 52§1 TCE) ou la concurrence (art. 83 TCE).

d) La procédure d'avis conforme

23. Cette procédure a été introduite par le Traité sur l'Union européenne dans un certain nombre de cas, pour lesquels on considérait qu'ils ne pouvaient pas relever de la codécision mais où l'on souhaitait néanmoins donner un rôle important au Parlement européen. Il s'agit par exemple de l'adoption des règlements sur les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (arts. 161 TCE), des dispositions relatives à la procédure électorale uniforme (art. 190§4) ou des modifications aux Statuts de la Banque Centrale Européenne (art. 107§5 du TCE).

L'avis conforme exige un accord du Conseil et du Parlement sur le texte à adopter étant donné que le Conseil ne peut adopter un acte sans que le Parlement ait donné un avis approuvant l'acte en question. En cas d'avis négatif, le Conseil ne peut pas adopter l'acte.

24. Les traités d'Amsterdam et de Nice ont élargi les cas d'application de cette procédure. Le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon les cas.

B. La prise de décision au sein des institutions

a) Le Conseil

25. Le Conseil prend ses décisions à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité.

26. La règle de la majorité simple implique qu'il y a une majorité de membres du Conseil en faveur de l'adoption d'une décision (7 sur 15 actuellement). Cette règle de vote est la règle de droit commun dans le traité CE, ce qui veut dire que, en absence d'une règle de vote spécifique prévue dans le traité, c'est la règle de la majorité simple qui s'applique. Toutefois, en pratique, la majorité simple s'applique principalement pour les décisions de procédure, étant donné que dans la plupart de cas le traité prévoit de façon spécifique, soit la majorité qualifiée, soit l'unanimité pour l'adoption de décisions à nature législative.

27. La règle de l'unanimité implique que tous les membres du Conseil sont en faveur de la décision en question, ce qui signifie que chaque membre du Conseil dispose d'une voix et du droit de veto. L'abstention ne fait pas obstacle à l'unanimité.

28. La règle de la majorité qualifiée introduit une pondération dans le poids de chaque membre du Conseil dans le processus de décision, notamment en fonction de son poids démographique. Elle rend possible la mise en minorité d'un certain nombre de membres du Conseil lors d'un vote. Cette pondération va des 10 voix accordées à l'Allemagne, au Royaume uni, à la France et à l'Italie, aux 2 voix accordées au Luxembourg. Les décisions sont adoptées si elles recueillent 62 voix ¹. Les abstentions équivalent à un vote négatif.

Lorsque les décisions ne sont pas prises sur proposition de la Commission, ces 62 voix doivent représenter au moins dix membres du Conseil.

Le traité de Nice modifie la pondération des voix existante actuellement ainsi que les seuils requis pour la majorité qualifiée. Ce traité a ajouté aussi la nécessité que les voix en faveur de l'adoption d'une décision expriment le vote favorable d'au moins la majorité des membres du Conseil lorsque la décision est prise sur proposition de la Commission et de deux tiers dans les autres cas. Il ouvre aussi la possibilité pour un membre du Conseil de demander de vérifier que la majorité qualifiée comprenne au moins 62% de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, la décision en cause n'est pas adoptée.

29. Dans le traité CEE le Conseil votait à l'unanimité dans la majorité des cas. Toutefois, lors des différentes révisions du traité la règle de vote de l'unanimité a été remplacée progressivement par celle de la majorité qualifiée. Actuellement, la règle de la majorité qualifiée est devenue la règle de vote visée dans une grande partie des domaines du traité CE. L'unanimité reste la règle de vote notamment pour les dispositions de nature « constitutionnelle » (à savoir, celles où le traité prévoit expressément l'adoption d'une décision par les Etats membres conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives) ou « quasi constitutionnelle » (p. ex. comitologie, statut de la Cour de Justice), ainsi que pour certaines dispositions qui concernent des domaines politiquement sensibles pour un ou plusieurs Etats Membres ou pour la mise en place de nouvelles politiques (article 308).

30. L'on considère généralement que la règle du vote à l'unanimité garantit l'adhésion de tous Etats membres aux décisions adoptées par le Conseil. Il est vrai d'autre part, que la règle de vote à la majorité qualifiée facilite le processus : la possibilité pour chaque membre du Conseil d'être mis en minorité lors d'un vote éventuel pousse les délégations à rechercher les compromis. En ce sens, l'adoption finale de l'acte à l'unanimité est trompeuse car celle-ci n'aurait peut-être pas été réussie si la perspective d'une mise en minorité n'avait incité à faire preuve de souplesse. La règle de la majorité qualifiée donne aussi un rôle plus important à la Commission dans le processus législatif. En effet, la Commission pouvant modifier sa proposition tout au long du processus, le Conseil ne peut modifier cette proposition que statuant à l'unanimité.

31. Le passage progressif de l'unanimité à la majorité qualifiée a été assez largement considéré comme nécessaire pour maintenir l'efficacité du processus décisionnel dans une Union européenne élargie. Afin de faciliter le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans des domaines politiquement sensibles, des formules intermédiaires entre l'unanimité et la majorité qualifiée (majorités qualifiées renforcées ou majorités super qualifiées) ont été avancées.

b) Parlement européen

32. La règle générale établie dans le traité dispose que le Parlement "statue à la majorité absolue des suffrages exprimés", sauf dispositions contraires du traité (article 198 TCE). Cette règle – comme pour le Conseil, l'article 205, paragraphe 1 TCE – prime sur toute autre disposition de droit dérivé (ex. règlements intérieurs des institutions). Autrement dit, si le traité ne prévoit pas dans une disposition spécifique une majorité déterminée, le Parlement doit statuer à la majorité absolue des suffrages exprimés. Cette règle de base s'applique par analogie aux deuxième (article 28, paragraphe 1 TUE) et au troisième piliers (article 41, paragraphe 1 TUE).

33. Aux termes de l'article 192 TCE, le Parlement participe au processus conduisant à l'adoption d'actes communautaires, en exerçant ses attributions dans le cadre des procédures de codécision (article 251 TCE) et de coopération (article 252 TCE), ainsi qu'en rendant des avis conformes² et des avis consultatifs.

34. En matière législative, le traité prévoit des majorités spécifiques dérogeant au régime général dans les cas suivants:

i) Acte concernant l'élection des membres du Parlement européen selon une procédure uniforme (majorité des membres composant le Parlement: article 190, paragraphe 4 TCE);

ii) Dans les procédures de codécision (article 251 TCE) ou de coopération (article 252 TCE), le Parlement statue à la majorité des membres qui le composent lorsqu'il:

– rejette la position commune du Conseil;

– propose des amendements à la position commune du Conseil.

(Voir aussi note 4 en bas de page 16, indiquant les majorités spécifiques dans le cadre de la procédure budgétaire).

II. La procédure budgétaire 3

a) La procédure et la classification des dépenses

35. L'article 272 est la disposition du traité CE qui régit formellement la procédure pour l'établissement du budget de l'Union. Mais désormais cet article (qui est resté pratiquement inchangé depuis la révision de 1975) ne reflète que partiellement la réalité d'une procédure qui a évolué profondément au fil des nombreux accords interinstitutionnels.

Dans ces accords interinstitutionnels, le Parlement européen a admis de limiter ses pouvoirs en acceptant un certain nombre de restrictions (chapitres, plafonds, sous-plafonds) en échange d'une meilleure coopération dans la procédure budgétaire. Les deux premiers accords interinstitutionnels (1988 et 1992) ont coïncidé avec des augmentations des plafonds des ressources propres afin de pouvoir lancer de nouvelles politiques communautaires. L'accord interinstitutionnel de 1999, qui a résulté des décisions du Conseil européen de Berlin, s'est traduit par une augmentation du plafond des ressources propres.

36. En effet, depuis 1988 le Parlement, le Conseil et la Commission ont signé trois accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Ces trois accords étaient accompagnés des perspectives financières pluriannuelles qui établissaient des plafonds de dépense par secteurs que les trois institutions s'engageaient à respecter au cours de la procédure budgétaire annuelle.

37. Le dernier de ces accords est encore en vigueur (« accord de Berlin »). Il a établi les perspectives financières pour la période 2000 à 2006 et a par ailleurs codifié toute une série de procédures et règles qui se trouvaient éparpillées dans différents accords et déclarations, concernant la coopération inter-institutionnelle, la classification des dépenses, la mention des dispositions financières dans les actes législatifs, l'exigence d'une base juridique pour justifier la dépense et les dispositions budgétaires en matière de Politique extérieure et de sécurité commune (PESC).

38. La procédure budgétaire débute avec la présentation de l'avant-projet de budget par la Commission. Il s'ensuit un examen en deux lectures de la part du Conseil et du Parlement. L'élément qui détermine la grande complexité de la procédure est la classification des dépenses en obligatoires (DO) et non obligatoires (DNO).

39. Selon qu'il s'agisse d'une partie ou l'autre du budget le pouvoir de décision du Parlement varie radicalement. Si concernant les dépenses non obligatoires il a le dernier mot, dans le cadre de certaines limites, son pouvoir est presque réduit à un avis motivé lorsque qu'il s'agit des dépenses obligatoires. En fait, l'augmentation des pouvoirs budgétaires du Parlement a plus à voir avec l'augmentation du pourcentage dans le budget des dépenses non obligatoires qu'avec des changements de procédure (En 20 ans les DNO sont passées de 20% à peine du budget à plus de 50% de crédits : les dépenses agricoles constituent l'essentiel des DO qui échappent au contrôle du Parlement).

40. L'importance de la classification des dépenses conduit à se poser la question de la nature de la distinction entre ces deux types de crédits. L'article 272 se réfère aux dépenses obligatoires en parlant de "dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci". Cela signifierait que nous nous trouvons devant des dépenses incontournables dont la perception constitue un droit pour des tiers qu'il s'agisse des agriculteurs bénéficiaires des prix garantis ou des pays tiers liés à l'Union par des accords internationaux. Les dépenses non obligatoires seraient des crédits qu'il serait possible de supprimer, sur lesquels l'autorité budgétaire disposerait d'une large capacité discrétionnaire de décision.

41. La réalité est beaucoup moins précise et la classification des dépenses dans une catégorie ou dans une autre a toujours été une source de conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Par ailleurs il y a des cas paradigmatiques qui montrent la difficulté de réaliser la distinction. La politique agricole a évolué et les crédits qui y sont affectés financent des activités dont le caractère « obligatoire » est parfois difficile à saisir (par exemple les mesures de jachère ou les aides directes). Par contre les salaires de fonctionnaires ont été toujours considérés dépenses non obligatoires alors qu'il existe une véritable obligation légale de les verser.

42. L'accord inter-institutionnel de 1999 a redéfini, dans des termes très similaires au traité, les dépenses obligatoires comme les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris aux termes des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. L'accord consacre le statut quo pour les lignes budgétaires anciennes. En ce qui concerne les lignes budgétaires nouvelles ou celles dont la base juridique a été modifiée, il stipule que l'avant-projet de budget comportera une proposition de classification. Si cette classification n'est pas acceptée, le Parlement et le Conseil examineront la classification de la ligne budgétaire concernée sur la base de l'annexe IV de l'accord qui contient une classification des rubriques des perspectives financières.

43. A part son pouvoir de modifier le projet de budget, le Parlement peut également rejeter le projet de budget dans son ensemble (il l'a fait à trois reprises) et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis. C'est d'ailleurs le président du Parlement européen qui clôture la procédure en constatant que le budget est définitivement arrêté et qu'un accord avec le Conseil est intervenu ⁴.

b) Coopération interinstitutionnelle

44. En effet, l'élément le plus saisissant de la procédure est la recherche de l'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire comme cela a été mis en relief à plusieurs reprises par la Cour de Justice.

45. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 a codifié et systématisé les mécanismes de concertation interinstitutionnelle développés depuis les années 80 qui ont pour but de faciliter l'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire. 46. Il institue une procédure de concertation qui débute chaque année avant même que la Commission adopte l'avant-projet de budget avec un « trilogue » destiné à discuter des priorités envisageables pour le budget de l'exercice à venir.

47. En effet, le mécanisme fondamental du système est le « trilogue » qui réunit des délégations des trois institutions conduites respectivement par le président du Conseil "budget", le président de la commission des budgets du Parlement européen et le membre de la Commission en charge du budget. Trois « trilogues » ont lieu au cours de la procédure budgétaire:

- lors de l'établissement par le Conseil de son projet de budget, suivi d'une réunion de concertation,
- avant la première lecture du Parlement européen (au cours de ce « trilogue », les institutions ont également un échange de vues sur l'état de l'exécution du budget en cours),
- après la première lecture du Parlement européen pour préparer la deuxième réunion de concertation, qui se tient le jour précédant la deuxième lecture du Conseil.

48. Comme cela a été relevé, le Parlement a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires mais cela ne signifie pas qu'il soit libre d'inscrire au budget un montant quelconque. Il est limité par le "taux maximal d'augmentation" (art.272 TCE). Il s'agit d'une indication statistique calculée par la Commission.

Les mécanismes prévus concernant la conciliation interinstitutionnelle ("trilogue") ont fonctionné plutôt bien. Le Conseil et le Parlement européen se sont, en dépit de sérieuses difficultés concernant certains financements dans les dernières années (Kosovo, Serbie, Afghanistan), mis d'accord par consensus sur le budget, lorsque chaque institution a obtenu le financement de ses priorités.

49. Au cours des années 80, la fixation du taux maximal a été une source continue de conflits entre le Parlement et le Conseil. L'adoption à partir de 1988 des perspectives financières pluriannuelles a changé radicalement l'approche à cette question. L'accord inter-institutionnel de 1988, suivi de deux autres, a permis une expansion considérable des dépenses communautaires dans certains secteurs (fondamentalement les fonds structurels – DNO) au même temps qu'il garantissait la discipline budgétaire dans d'autres (les dépenses agricoles) ⁵.

50. La mécanique des perspectives financières qui impose le respect par les trois institutions des plafonds annuels par rubrique de dépense, a fait passer au second plan la problématique du taux d'augmentation. Celui-ci a été souvent dépassé depuis 88 sur la base d'un accord explicite entre le Parlement et le Conseil, conformément à l'article 272, par. 9, cinquième alinéa.

d) Procédure législative et procédure budgétaire

51. L'accord inter-institutionnel de 1999 (en reprenant de dispositions antérieures) introduit des limites à la tentation d'utiliser la procédure budgétaire à des fins législatives. Il établit ainsi que l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base. Un "acte de base" est un acte législatif de droit dérivé qui donne un fondement juridique à l'action communautaire et à l'exécution de la dépense correspondante inscrite au budget. Selon l'accord, il doit revêtir la forme d'un règlement, d'une directive ou d'une décision. Les recommandations et les avis, ainsi que les résolutions et déclarations, ne constituent pas des actes de base.

52. Il existe cependant quelques exceptions à la règle: les crédits relatifs à des projets pilotes de nature expérimentale, les crédits relatifs à des actions préparatoires de futures actions communautaires, les crédits relatifs aux actions de nature ponctuelle, voire permanente, menées par la Commission en vertu de tâches qui découlent de ses prérogatives sur le plan institutionnel (qui figurent sur une liste précise annexe à

l'accord) et les crédits destinés au fonctionnement de chaque institution.

53. L'autre aspect des relations entre la procédure budgétaire et la procédure législative concerne les interférences dans l'établissement du budget provoquées par la fixation de certains montants financiers dans les actes législatifs.

54. La question avait eu une première réponse dans le cadre du traité de Maastricht avec l'ajout de l'article 270 : "En vue d'assurer la discipline budgétaire, la Commission ne fait pas de proposition d'acte communautaire, ne modifie pas ses propositions et n'adopte pas de mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources propres de la Communauté découlant des dispositions fixées par le Conseil en vertu de l'article 269".

55. L'accord de 1999 (qui à nouveau recueille de dispositions antérieures) traite les interférences entre les deux procédures en réaction à la tendance de fixer des enveloppes financières dans les actes législatifs, en faisant la différence entre les actes adoptés en codécision et les autres.

56. Les actes législatifs concernant des programmes pluriannuels adoptés selon la procédure de la codécision comprennent une disposition dans laquelle le législateur établit l'enveloppe financière du programme pour l'ensemble de sa durée. Ce « montant estimé nécessaire » constitue, pour l'autorité budgétaire, la référence privilégiée au cours de la procédure budgétaire annuelle. Les institutions s'engagent à ne pas s'écarter de ce montant, sauf nouvelles circonstances qu'il faut justifier de façon explicite.

57. Cette disposition ne s'applique pas aux actes législatifs non soumis à la procédure de codécision. Toute référence financière revêtirait un caractère illustratif et ne conditionnerait pas les compétences de l'autorité budgétaire.

IV. Pistes de réflexion

58. La description des procédures législatives et de la procédure budgétaire ci-dessus montre la complexité de ces procédures. Lors des débats en session plénière une forte demande s'est exprimée en faveur d'une simplification et d'une meilleure lisibilité des processus décisionnels. Les pistes de réflexion suivantes pourraient, entre autres, être explorées :

a) S'agissant des procédures législatives :

i) On pourrait examiner comment réduire le nombre de procédures législatives prévues par le Traité.

A titre d'exemple, on pourrait examiner la possibilité d'élargir la procédure de codécision aux actes à adopter à la majorité qualifiée (y compris en remplaçant la procédure de coopération).

ii) On pourrait examiner la possibilité de simplifier certaines procédures.

A titre d'exemple, s'agissant de la procédure de co-décision, on pourrait étudier quelles améliorations et allègements pourraient y être apportés notamment en ce qui concerne le fonctionnement du Comité de conciliation.

iii) On pourrait examiner si la rédaction de certaines dispositions des Traités décrivant les procédures législatives peut être simplifiée.

b) S'agissant de la procédure budgétaire :

i) On pourrait examiner la question de savoir si le Traité ne devrait pas être modifié pour refléter la pratique, en mentionnant notamment les mécanismes de concertation interinstitutionnelle qui ont été codifiés dans l'accord de 1999.

ii) On pourrait se poser la question de savoir si on devrait supprimer la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. S'il était envisagé de supprimer cette distinction, il faudrait se demander quelle procédure devrait s'appliquer à l'ensemble des dépenses.

iii) On pourrait examiner si le remplacement de la procédure budgétaire par la procédure de co-décision constituerait une simplification.

Il pourrait être examiné à cet égard si l'exemple de la procédure budgétaire aux EUA pourrait simplifier et rendre plus transparentes les décisions politiques menant à l'adoption du budget de l'Union.

59. Il y a un lien évident entre d'une part, la simplification du processus législatif et d'autre part, la simplification des instruments juridiques qui résulte de ce processus. Par conséquent, les questions posées dans la dernière section du document CONV 162/02 « Les instruments juridiques : système actuel » devraient être examinées en même temps et par le même groupe de travail que celles posées ci-dessus. Ces questions seront enrichies, complétées ou remplacées dans une nouvelle version du présent document qui sera établie pour refléter les points soulevés lors du débat en session plénière de la Convention les 12-13 septembre.

Annexe I – Classification des procédures en tenant compte du système de vote au Conseil, la participation du Parlement et la consultation d'institutions ou d'organes dans le traité CE 6

- Majorité qualifiée avec codécision (*ex.: article 12*)
- Majorité qualifiée avec codécision et consultation de la Cour de Comptes (*ex.: article 280.4*)
- Majorité qualifiée avec codécision et consultation du CES (*ex.: article 172, al. 2*)
- Majorité qualifiée avec codécision et consultation du CES et du CdR (*ex.: article 175.1*)
- Majorité qualifiée avec coopération (*ex.: article 99.5*)
- Majorité qualifiée avec coopération et consultation de la BCE (*ex.: article 106*)
- Majorité qualifiée avec avis conforme du Parlement (*ex.: article 107.5*)
- Majorité qualifiée et avis simple du Parlement (*ex.: article 37.2*)
- Majorité qualifiée avec avis simple du Parlement et consultation du CES (*ex.: article 172, al. 1*)
- Majorité qualifiée avec avis simple du Parlement et consultation, du CES, du CdR et du Comité de l'emploi (*ex.: article 128.1 TCE*)
- Majorité qualifiée sans participation du Parlement (*ex.: article 26*)
- Majorité qualifiée sans participation du Parlement avec consultation de la BCE (*ex.: article 59*)
- Majorité qualifiée sans participation du Parlement avec consultation de la BCE et du Comité économique

et financier (ex.: *article 114, par. 3*)

- Majorité qualifiée sans participation du Parlement et consultation du CES (ex.: *article 75*)
- Unanimité avec codécision (ex.: *article 42*)
- Unanimité avec codécision et avec consultation du CdR (ex.: *article 151, par. 5, premier tiret*)
- Unanimité avec avis conforme du Parlement (ex.: *article 300.3*)
- Unanimité avec avis conforme du Parlement (*avec MQ*) sur proposition du Parlement (*Article 190.4*)
- Unanimité avec avis conforme du Parlement et consultation de la BCE (ex.: *article 105, par. 5*)
- Unanimité avec avis conforme du Parlement et avec consultation du CES et du CdR (ex.: *article 161*)
- Unanimité avec avis simple du Parlement (ex.: *article 19.1*)
- Unanimité avec avis simple du Parlement et consultation de la Cour de Comptes (ex.: *article 279*)
- Unanimité avec avis simple du Parlement et consultation de la BCE (ex.: *article 111, par. 1*)
- Unanimité avec avis simple du Parlement et consultation du CES (ex.: *article 157, par. 3*)
- Unanimité avec avis simple du Parlement et consultation du CES et du CdR (ex.: *article 175.2*)
- Unanimité sans participation du Parlement (ex.: *article 88.2*)
- Unanimité sans participation du Parlement avec consultation du BCE (ex.: *article 123, par. 5*)
- Unanimité sans participation du Parlement avec consultation du CES (ex.: *article 144*)

Annexe II – Procédures de prise de décision dans le traité CE par base juridique 7

Vote à la majorité qualifiée au Conseil avec codécision

- Règles interdisant toute discrimination en raison de la nationalité. Article 12.
- Libre circulation des travailleurs. Article 40.
- Droit d'établissement. Article 44.
- Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives prévoyant un, régime spécial pour les ressortissants des autres États membres dans l'exercice du droit d'établissement. Article 46, paragraphe 2.
- Droit d'établissement pour les activités non salariées. Article 47, fin du second paragraphe.
- Services. Article 55.
- Règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres; conditions pour que les transporteurs non résidents puissent fournir des services de transport dans un État membre; mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports. Article 71, paragraphe 1.

- Extension à la navigation maritime et aérienne des règles de procédure prévues à l'article 71, paragraphe 1. Article 80, paragraphe 2.
- Mesures d'harmonisation relatives au marché intérieur. Article 95, paragraphe 1.
- Mesures d'encouragement de l'emploi. Article 129 (Nouveau).
- Coopération douanière. Article 135 (Nouveau).
- Milieu et conditions de travail; santé, sécurité, information et consultation des travailleurs; intégration des personnes exclues; égalité des chances et de traitement; mesures destinées à encourager la coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale. Article 137, paragraphes 1 et 2.
- Politique sociale (égalité des chances, de traitement et de rétribution). Article 141.
- Application des décisions relatives au Fonds social européen. Article 148
- Éducation. Article 149, paragraphe 4 (sauf les recommandations)
- Formation professionnelle (mesures contribuant à la réalisation des objectifs de l'article 150). Article 150, paragraphe 4.
- Santé Publique (conditions minimales de qualité et de sécurité des organes, mesures dans les domaines phytosanitaire et vétérinaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique). Article 152, paragraphe 4 a) et b).
- Mesures d'encouragement destinées à protéger et à améliorer la santé humaine. Article 152, paragraphe 4 c.
- Protection des consommateurs. Article 153, paragraphe 4.
- Réseaux transeuropéens, orientations. Article 156, premier alinéa.
- Autres mesures touchant les réseaux transeuropéens. Article 156.
- Décisions d'application relatives au FEDER. Article 162.
- Programme-cadre de recherche. Article 166.
- Adoption des mesures citées aux articles 167,168 et 169 – recherche. Article 172
- Environnement (actions communautaires en vue de réaliser les objectifs de l'article 174). Article 175, paragraphe 1.
- Programme d'action dans d'autres domaines de l'environnement. Article 175, paragraphe 3 S.
- Coopération au développement. Article 179.
- **Statut et règles financières des parties politiques au niveau européen.** Article 191.
- Principes généraux en matière de transparence. Article 255, paragraphe 2 (Nouveau).
- Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Article 280, paragraphe 4.
- Statistiques. Article 285, paragraphe 1.

– Établissement d'un organisme indépendant de contrôle pour la protection des données. Article 286, paragraphe 2.

Vote à la majorité qualifiée au Conseil avec consultation simple

- Autorisation de lancer une opération de coopération renforcée. Article 11, paragraphe 2.
- Politique agricole commune. Article 37, paragraphe 3.
- Libéralisation des services. Article 52, paragraphe 1.
- Établissement de la liste des pays tiers soumis à l'obligation d'émettre un visa ou exemptés de cette obligation, et établissement d'un modèle unifié de visa. Article 67, paragraphe 3.
- Adoption d'une réglementation en matière de concurrence. Article 83.
- Adoption de règlements en matière d'aides d'État. Article 89.
- Dispositions d'application du protocole sur les déficits excessifs. Article 104, paragraphe 14, dernier alinéa.
- Modification de certaines dispositions du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE. Article 107, paragraphe 6.
- Limites et conditions dans lesquelles la BCE peut infliger des amendes. Article 110, paragraphe 3.
- Décision sur le passage à la troisième phase de l'UEM. Article 121, paragraphes 3 et 4 plus rapport de l'IME après l'évaluation du Conseil.
- Décision sur l'entrée d'un État en dehors de la monnaie unique. Article 122, paragraphe 2.
- Élaboration de lignes directrices dont les États membres tiennent compte dans leur politique de l'emploi, sur la base des conclusions du Conseil européen. Article 128, paragraphe 2.
- Programmes spécifiques de recherche. Article 166, paragraphe 4.
- Recherche, création d'entreprises communes. Article 172, paragraphe 1.
- **Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers.** Article 181bis.
- Établissement du statut des fonctionnaires de la Communauté européenne et du régime applicable aux autres agents des Communautés. Article 283.
- Adoption des mesures en faveur des régions ultrapériphériques. Article 299, paragraphe 2.
- Signature, application provisoire et suspension de l'application des accords internationaux. Article 300, paragraphe 2, premier alinéa.
- Adoption des dispositions relatives aux statuts du SEBC. Article 42 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE.

Vote à la majorité qualifiée au Conseil avec coopération

- Surveillance multilatérale. Article 99, paragraphe 5.

- Application de l'interdiction d'un accès privilégié. Article 102, paragraphe 2.
- Application de l'interdiction de contracter des engagements et d'accorder des découverts. Article 103, paragraphe 2.
- Mesures pour harmoniser les valeurs unitaires et les spécifications techniques des pièces de monnaie. Article 106, paragraphe 2.

Vote à la majorité qualifiée au Conseil avis conforme

- Modification du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE sur recommandation de la BCE. Article 107, paragraphe 5.

Vote à la majorité qualifiée au Conseil sans participation du Parlement

- Fixation des droits du tarif douanier commun. Article 26.
- Exclusion dans un État membre de certaines activités du champ d'application des dispositions relatives au droit d'établissement. Article 45, deuxième alinéa.
- Extension du bénéfice des dispositions relatives aux prestations de services aux ressortissants d'un pays tiers établis dans la Communauté. Article 49, deuxième alinéa.
- Adoption d'autres mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance de pays tiers. Article 57, paragraphe 2, première partie.
- Adoption de mesures de sauvegarde strictement nécessaires lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, les mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers provoquent des difficultés graves pour l'UEM. Article 59.
- Adoption de mesures urgentes concernant les mouvements des capitaux et les paiements. Article 60, paragraphe 1.
- Décision relative à la modification ou à la suppression par un État membre de mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements. Article 60, paragraphe 2, deuxième alinéa.
- Adoption de mesures provisoires concernant l'ordre public et la sûreté intérieure au bénéfice de certains États. Article 64, paragraphe 2.
- Suppression des discriminations dans le domaine des transports. Article 75, paragraphe 3.
- Dispositions appropriées concernant la navigation maritime et aérienne. Article 80, paragraphe 2.
- Approbation de mesures concernant les impositions autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accise et les autres impôts indirects. Article 92.
- Adoption de directives visant à supprimer les distorsions à l'intérieur du marché commun. Article 96, deuxième alinéa.
- Recommandation du Conseil concernant les grandes orientations des politiques économiques. Article 99, paragraphe 2.
- Difficultés économiques graves dans un État membre, provoquées par des catastrophes naturelles. Article

100, paragraphe 2 in fine.

- Décision sur l'existence ou non d'un déficit excessif. Article 104, paragraphe 6.
- Décision concernant la modification ou l'abandon des cours centraux de l'écu. Article 111, paragraphe 1 in fine.
- Politique des taux de change. Article 111, paragraphe 2.
- Arrangements concernant les négociations et la conclusion d'accords internationaux portant sur le régime monétaire ou de change. Article 111, paragraphe 3.
- Décision sur la position que doit occuper la Communauté au niveau international en ce qui concerne l'UEM. Article 111, paragraphe 4, première phrase.
- Composition du comité économique et financier. Article 114, paragraphe 3.
- Octroi et révocation du concours mutuel à un État membre en cas de difficultés ou de menace de difficultés dans la balance des paiements. Article 119, paragraphes 2 et 3.
- Modification, suspension ou suppression des mesures de sauvegarde. Article 120, paragraphe 3.
- Décision sur la question de savoir si un État membre fera ou non l'objet d'une dérogation ayant pour effet de l'exclure des droits et obligations prévus par le SEBC. Article 122, paragraphe 1.
- Recommandations en matière d'emploi. Article 128, paragraphe 4.
- Adoption de mesures visant à harmoniser les régimes d'aides dans le domaine de la politique commerciale. Article 132, paragraphe 1.
- Politique commerciale. Article 133, paragraphe 4.
- Application des autres accords entre les partenaires sociaux. Article 139, paragraphe 2.
- Recommandations en matière d'éducation. Article 149, paragraphe 4, deuxième tiret.
- Recommandations en matière de santé publique. Article 152, paragraphe 4, in fine.
- Fixation des traitements, indemnités et pensions des membres de la Commission et de la Cour de justice. Article 210.
- Fixation des conditions d'emploi, des traitements, des indemnités et des pensions des membres de la Cour des comptes. Article 247, paragraphe 8.
- Fixation des indemnités des membres du CES. Article 258, dernier alinéa.
- Établissement du projet de budget. Article 272, paragraphe 3.
- Autorisation de dépenses excédant le douzième provisionnel. Article 273, deuxième alinéa.
- Conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou organisations internationales. Article 301.
- Décision sur le type de sanctions à imposer à un État membre qui a violé les principes de l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Article 309, paragraphe 2.

- Décision concernant la modification ou la levée de sanctions imposées à un État membre qui a violé les principes de l'article 6, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne. Article 309, paragraphe 3.
- Modalités d'intégration du secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil. Article 7 du protocole intégrant l'acquis de Schengen.
- Modification ou annulation à la demande d'un État membre, des décisions adoptées par la Commission en matière d'importation dans la Communauté européenne de produits pétroliers raffinés dans les Antilles néerlandaises. Article 3, paragraphe 3 du protocole sur les produits pétroliers raffinés dans les Antilles néerlandaises.

Vote à l'unanimité au Conseil avec codécision

- Dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Article 18, paragraphe 2 (VMQ).
- Marché intérieur (mesures de sécurité sociale pour les travailleurs migrants communautaires). Article 42.
- Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci. Coordination des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès des personnes physiques. Article 47.
- Culture. Article 151 (sauf les recommandations).

Vote à l'unanimité au Conseil avec avis conforme

- Missions spécifiques de la BCE. Article 105, paragraphe 6.
- Modification du statut du SEBC et de la BCE. Article 107, paragraphe 5.
- Fonds structurels et Fonds de cohésion. Article 161 (VMQ à partir de 2007 ou adoption des perspectives financières).
- Procédure électorale uniforme. Article 190, paragraphe 4.
- Accords d'association (prévus à l'article 310) et autres accords créant un cadre institutionnel spécifique, ayant des implications budgétaires notables et impliquant une modification d'un acte adopté en codécision. Article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa.
- **Procédure particulière:** Désignation et nomination du Président de la Commission et ses membres. Article 214 (VMQ).

Vote à l'unanimité au Conseil avec consultation simple

- Adoption des mesures nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Article 13 (Codécision +VMQ pour le par. 2).
- Citoyenneté: droit de vote et éligibilité. Article 19, paragraphe 1.
- Extension des droits liés à la citoyenneté, ratification par les États membres. Article 22.
- Mesures de mise en place de l'espace de liberté, sécurité et justice (pendant une période transitoire de 5

ans). Article 67, paragraphe 1 (codécision +VMQ pour art. 65 excepté droit de famille) (passage postérieur à VMQ+codécision pour l'article 63 et 62.3 et 62.2.a) (VMQ+consultation PE pour L'article 66).

- Dispositions portant sur les principes du régime des transports dont l'application serait susceptible d'affecter le niveau de vie et l'emploi. Article 71, paragraphe 2.
- Harmonisation de la fiscalité indirecte. Article 93.
- Harmonisation des législations. Article 94.
- Taux de change de l'écu par rapport aux monnaies non communautaires. Article 111, paragraphe 1, première phrase.
- Décision concernant la représentation extérieure de l'UEM. Article 111, paragraphe 4, in fine (VMQ).
- Politique commerciale: extension aux accords sur les services et la propriété intellectuelle. Article 133, paragraphe 5 (VMQ).
- Mesures dans le domaine de la sécurité sociale, de la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, de la représentation et de la défense collective des intérêts des travailleurs et des entrepreneurs, des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers détenant un titre de séjour, et contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois. Article 137, paragraphe 3 (Quelques parts de l'article passeront à VMQ+codécision après décision unanime du Conseil).
- Industrie. Article 157, paragraphe 3.
- Mesures dans le domaine de la cohésion économique et sociale. Article 159(VMQ+codécision).
- Dispositions à caractère fiscal, mesures concernant l'aménagement du territoire et l'affectation des sols, mesures qui affectent l'approvisionnement et la biodiversification énergétiques. Article 175, paragraphe 2.
- Détermination des catégories de recours devant le tribunal de première instance, de la composition de ce tribunal et des adaptations et dispositions complémentaires nécessaires au statut de la Cour de justice. Article 225, paragraphe 2.
- Modification du statut de la Cour de justice. Article 245, deuxième alinéa.
- Nomination des membres de la Cour des comptes. Article 247, paragraphe 3(VMQ).
- Décision concernant les ressources propres. Article 269.
- Adoption des règlements financiers. Article 279(VMQ).
- Signature, application provisoire et suspension de l'application des accords conclus par le Conseil dans les domaines où l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes, de même que dans le cas des accords d'association. Article 300, paragraphe 2, premier alinéa in fine.
- Adoption des mesures nécessaires pour réaliser les objectifs de la Communauté. Article 308.
- Définition commune de l'origine des produits pétroliers provenant de pays tiers et de pays associés. Article 6 du protocole sur les produits pétroliers raffinés aux Antilles néerlandaises.
- Adoption des dispositions appropriées pour préciser de manière détaillée les critères de convergence visés à l'article 121 du traité CE. Article 6 du protocole sur les critères de convergence.

Vote à l'unanimité au Conseil sans participation du Parlement

- Adoption de mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance des pays tiers, qui constituent un pas en arrière dans le processus de libéralisation prévu par le droit communautaire. Article 57, paragraphe 2 in fine.
- Décisions concernant la compatibilité avec le marché commun des aides d'État en matière de concurrence. Article 88, paragraphe 2.
- Mesures adaptées à la situation économique. Article 100, paragraphe 1(VMQ).
- Octroi d'une aide financière communautaire à un État connaissant des difficultés économiques graves. Article 100, paragraphe 2(VMQ).
- Adoption des taux de conversion irrévocables entre les monnaies nationales et entre l'écu et ces dernières, ainsi que des autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'écu comme monnaie unique. Article 123, paragraphe 4 (VMQ).
- Abrogation d'une dérogation accordée à un État en dehors de la monnaie unique et autres mesures nécessaires à cette fin. Article 123, paragraphe 5.
- Application des accords passés entre partenaires sociaux dans les domaines couverts par l'article 137, paragraphe 3. Article 139, paragraphe 2.
- Attribution à la Commission de fonctions concernant l'application de mesures communes, notamment en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants. Article 144.
- Recommandations dans le domaine de la culture. Article 151, paragraphe 5, deuxième tiret.
- Adoption de dispositions relatives aux modalités et à la procédure d'association entre les pays et territoires d'Outre mer et la Communauté. Article 187.
- Nomination du secrétaire général (haut représentant pour la PESC) et du secrétaire général adjoint du Conseil. Article 207, paragraphe 2 (VMQ).
- Modification du nombre de membres de la Commission. Article 213, paragraphe 1, deuxième alinéa.
- Décision de ne pas remplacer un commissaire suite à une démission volontaire ou d'office. Article 215, deuxième alinéa (VMQ).
- Augmentation du nombre de juges de la Cour de justice. Article 221, quatrième alinéa.
- Augmentation du nombre des avocats généraux. Article 222, troisième alinéa.
- **Approbation du règlement de procédure de la Cour.** Article 223.(VMQ)
- Approbation du règlement de procédure du tribunal de première instance. Article 225, paragraphe 4 (VMQ Article 224).
- Approbation du règlement de procédure de la Cour de justice. Article 245, troisième alinéa.
- Nomination des membres du CES et fixation de leurs indemnités. Article 258, deuxième alinéa (VMQ).
- Nomination des membres du CdR et de leurs suppléants. Article 263, troisième alinéa (VMQ).

- Établissement du régime linguistique des institutions de la Communauté. Article 290.
- Modifications à la liste des produits visés par les dispositions relatives au commerce ou à la production d'armes, de munitions et de matériel de guerre. Article 296, paragraphe 2.
- Mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen. Article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa du protocole intégrant l'acquis de Schengen.
- Détermination de la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen. Article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa in fine du protocole intégrant l'acquis de Schengen.
- Conclusion d'un accord séparé avec l'Islande et la Norvège pour l'établissement des droits et obligations entre l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, d'une part, et l'Islande et la Norvège, d'autre part, dans les domaines de l'acquis de Schengen applicables à ces États. Article 6, deuxième alinéa du protocole intégrant l'acquis de Schengen.

¹ Cf. aussi Décision du Conseil, dite « compromis de Ioanina », du 1er janvier 1995, portant modification de la décision du Conseil du 29 mars 1994 concernant la prise de décision par le Conseil à la majorité qualifiée.

² Dans un seul cas (article 7 TUE), le Parlement doit adopter un avis conforme à la majorité des tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres.

³ Les questions concernant le Budget de l'Union ont fait l'objet de la Contribution de M. Carnero Gonzalez (doc. CONV 38/02).

⁴ Dans le cadre de la procédure budgétaire, le Traité prévoit que le Parlement:

- a le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget (article 272, par.4, deuxième alinéa);
- peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrêter en conséquence le budget (article 272, par.6);
- peut, pour des motifs importants et statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis (article 272, par.8);
- peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, en accord avec le Conseil fixer un nouveau taux maximal d'augmentation pour les DNO par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours (article 272, par.9, cinquième alinéa);
- peut, si au début d'un exercice budgétaire le budget n'a pas encore été voté, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, prendre une décision différente de celle du Conseil concernant l'autorisation des DNO excédant le douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (article 273, troisième alinéa).

⁵ La ligne directrice agricole a freiné efficacement les débordements des dépenses agricoles des années 80. Il faut noter qu'il s'agit de DO et donc de dépenses non concernées par le taux maximal d'augmentation.

⁶ Certaines procédures particulières (ex.: adoption du budget, décharge, quelques nominations) ne sont pas incluses dans cette liste.

⁷ Indiqués en bold et italiques les modifications apportés par le Traité de Nice.