La typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne

2002/2140(INI) - 27/11/2002

La commission a adopté le rapport d·initiative de M. Jean-Louis BOURLANGES (PPE-DE, F) qui propose une refonte globale de la nomenclature des actes de l·UE. Cette refonte est inspirée par les principes de simplification, démocratisation et spécialisation, fondée sur la règle "une norme, une procédure, un nom" qui suppose une classification des actes communautaires par fonction : constitutionnelle, législative et réglementaire. La classification proposée comporte : - un bloc constitutionnel composé par un acte divisé en deux parties : (1) la Constitution, avec l·intégration de la Charte des droits fondamentaux; et (2) l·ensemble des dispositions figurant actuellement dans les Traités qui ne seraient pas incluses dans la partie constitutionnelle (il s'agit en particulier des principes régissant les politiques communes). Pour la révision du Traité constitutionnel, le Conseil européen devrait approuver le projet élaboré par une Convention constituée sur le modèle de la Convention actuelle sur l'avenir de l'Europe, appelée en plus à s·exprimer sur des éventuelles modifications envisagées par le Conseil; - un bloc législatif composé par les actes pris en codécision par le Parlement et le Conseil, notamment : (1) la loi, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable; (2) la loi-cadre, remplaçant la directive actuelle, qui lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre mais laisse aux instances nationales la compétence quant aux moyens pour y parvenir; (3) la loi organique, qui établit les dispositions nécessaires au bon fonctionnement des institutions mais qui requièrt une souplesse d·action incompatible avec la procédure constitutionnelle (par exemple la décision des ressources propres, le règlement financier, le régime électoral, le scrutin retenu pour l·élection du PE, le statut de la Cour de justice et de la Cour des comptes etc.); et (4) les lois de finances qui comprennent la "loi relative aux perspectives financières" et la "loi de finances annuelle" (budget de l·UE), avec les budgets rectificatifs supplémentaires. La commission estime que les lois des perspectives financières doivent être adoptées en codécision selon la même procédure que les actes législatifs, tandis que le budget annuel, initial ou rectificatif, doit être adopté selon une procédure plus transparente et plus simple qui serait identique pour les recettes et pour la totalité des dépenses. Elle précise, 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". La commission des budgets est donc invitée à élaborer rapidement un rapport sur la réforme de la procédure budgétaire; - un bloc réglementaire, qui devrait assurer la mise en ·uvre des actes législatifs, composé des décisions (destinées à régler les conditions procédurales d·application des actes législatifs et budgétaires) et des mesures d·exécution qui déterminent, conformément à la loi et dans les limites fixés par celle-ci, les normes complétant celles fixées par le législateur. Le rapport ajoute que les actes réglementaires doivent être conformes aux actes législatifs et soumis au contrôle général de légalité exercé par la Cour de justice. Si le Conseil ou le Parlement émettent dans le délai de trois mois des objections sur une mesure d'exécution, celle-ci devrait faire l'objet d'une procédure de codécision. En tout état de cause, l·article 202 du Traité devrait être modifié afin de consacrer la responsabilité de l·autorité législative fondée sur la pleine égalité de droits entre le Parlement et le Conseil. Le rapport traite également des cas particuliers, concernant la coopération dans le secteurs de la justice et des affaires intérieures, les accords internationaux, les accords entre partenaires sociaux et les accords interinstitutionnels.