

GUIDE PRATIQUE

DE LA

PROCÉDURE LÉGISLATIVE

ORDINAIRE



Comment le Parlement européen colégifère

Novembre 2019

Direction générale des politiques internes de l'Union
Direction de la coordination législative et des commissions
Unité des affaires législatives (LEGI)

Le présent manuel vise à informer les députés et le personnel du Parlement européen. Il a été élaboré par l'unité des affaires législatives (LEGI) et, en tant que tel, ne préjuge donc pas de toute position exprimée par le Parlement. La reproduction et la traduction à des fins non-commerciales sont autorisées, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2019.

[LEGI Unit @europarl.europa.eu](mailto:LEGI.Unit@europarl.europa.eu)

AVANT-PROPOS

En qualité de vice-présidentes chargées de la conciliation au Parlement européen et de président de la Conférence des présidents des commissions, nous avons le plaisir de vous présenter ce guide de la procédure législative ordinaire, mis à jour par l'unité des affaires législatives. Ce guide entend fournir diverses informations pratiques sur la manière dont le Parlement organise ses travaux dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Au cours de la huitième législature, plusieurs évolutions importantes ont eu lieu, notamment la conclusion de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», lequel est entré en vigueur en avril 2016, et la révision générale du règlement intérieur du Parlement, dont la nouvelle mouture est entrée en vigueur en janvier 2017.

Il est important que tous les acteurs concernés du Parlement soient familiarisés avec les procédures si l'on veut continuer à asseoir le rôle de colégislateur du Parlement lors de l'adoption de la législation de l'Union et à renforcer la légitimité démocratique.

Nous recommandons dès lors la lecture de ce guide à tous les députés, à tous les agents, ainsi qu'à toutes celles et à tous ceux qui portent un intérêt aux activités législatives du Parlement.



© Union européenne 2019 – photographe/PE

Katarina BARLEY, Nicola BEER, Mairead McGUINNESS
Vice-présidentes chargées de la conciliation



Antonio TAJANI
Président de la Conférence
des présidents des commissions

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION	1
2.	ACTEURS CLÉS ET LEURS RÔLES DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE	3
2.1.	Le Parlement.....	3
2.2.	Le Conseil.....	4
2.3.	La Commission	6
2.4.	Autres acteurs institutionnels associés à la procédure législative ordinaire.....	8
3.	LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE	12
3.1.	Présentation d'une proposition législative.....	12
3.2.	Première lecture.....	14
3.2.1.	Première lecture par le Parlement.....	15
3.2.2.	Première lecture par le Conseil.....	22
3.3.	Deuxième lecture	25
3.3.1.	Deuxième lecture par le Parlement	25
3.3.2.	Deuxième lecture par le Conseil	27
3.4.	Conciliation et troisième lecture.....	27
4.	NÉGOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES.....	29
4.1.	Introduction.....	29
4.2.	Les trilogues.....	31
4.3.	Procédure en vue d'engager des négociations interinstitutionnelles.....	32
4.3.1.	Parlement	33
4.3.2.	Conseil.....	36
4.3.3.	Commission	36
4.4.	Acteurs des négociations interinstitutionnelles	37
4.4.1.	Parlement	37
4.4.2.	Conseil.....	37
4.4.3.	Commission	38
4.5.	Transparence des travaux du Parlement et manières de garantir la responsabilité.....	40
5.	LA PROCÉDURE DE CONCILIATION EN DÉTAIL.....	42

6.	FINALISATION, SIGNATURE ET PUBLICATION DU TEXTE ADOPTÉ	46
6.1.	Mise au point juridico-linguistique.....	46
6.2.	Signature.....	47
6.3.	Publication	47
7.	AUTRES PROCÉDURES DANS LESQUELLES LE PARLEMENT INTERVIENT.....	48
7.1.	Procédures législatives spéciales.....	48
7.1.1.	Consultation	48
7.1.2.	Approbation	49
7.2.	Actes délégués et d'exécution.....	49
8.	L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL «MIEUX LÉGIFÉRER»	51
9.	LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE EN CHIFFRES.....	55
10.	TERMINOLOGIE.....	59
11.	LIENS UTILES.....	63
	ANNEXE I – Article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	67
	ANNEXE II – Règles relatives à la procédure législative ordinaire	69
	ANNEXE III – Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire.....	80
	ANNEXE IV – Ordre des présidences du Conseil.....	83
	ANNEXE V – Incidence du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les majorités et seuils utilisés dans le cadre de la procédure législative ordinaire	84

1. INTRODUCTION

Le traité de Lisbonne (article 294 du traité FUE¹) a fait officiellement de la codécision² la «procédure législative ordinaire». Elle est ainsi devenue la règle pour l'adoption de la législation de l'Union, dont elle régit la grande majorité des domaines (voir l'encadré 1).

La procédure législative ordinaire (PLO) repose sur le principe de la parité entre le Parlement européen, élu au suffrage universel direct et représentant les peuples de l'Union, et le Conseil, représentant les gouvernements des États membres. Ces deux colégislateurs adoptent conjointement les textes législatifs à partir des propositions présentées par la Commission. Aucun d'eux ne peut adopter un texte de cette nature sans l'accord de l'autre et ils doivent s'entendre sur un texte identique. Cet accord peut intervenir à un stade quelconque des trois lectures que prévoit la procédure législative ordinaire. Si une proposition législative est rejetée durant la procédure ou si le Parlement et le Conseil ne peuvent dégager un compromis, la proposition n'est pas adoptée et la procédure prend fin.

Ce guide entend présenter de façon concrète la procédure législative ordinaire qui encadre l'adoption de la plupart des actes législatifs de l'Union. Ce guide commence par deux chapitres à caractère général; le premier présente le sujet aux différents acteurs et précise leur rôle dans la procédure (chapitre 2), le deuxième explique les différentes étapes de la procédure (chapitre 3). Le chapitre 4 expose de manière plus détaillée le déroulement des négociations interinstitutionnelles (d'où le Parlement tire-t-il son mandat et en quoi consistent les trilogues?); sont ensuite abordées la procédure de conciliation (chapitre 5) et, enfin, la signature et la publication du texte adopté (chapitre 6).

Le chapitre 8 fournit plus d'informations de fond sur l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» révisé, qui est entré en vigueur le 13 avril 2016 et a une incidence majeure sur la façon dont le Parlement, le Conseil et la Commission coopèrent en prévoyant une série d'initiatives et de procédures destinées à améliorer la manière dont l'UE légifère.

Pour finir, un bref aperçu des autres procédures dans lesquelles le Parlement intervient (chapitre 7), un chapitre fournissant des statistiques utiles sur la procédure législative ordinaire (chapitre 9) et un glossaire des termes, sigles et acronymes (chapitre 10) enrichissent ce guide. Dans les annexes, vous trouverez notamment les règles les plus pertinentes liées à la procédure législative ordinaire ainsi que les majorités et seuils de décision post-Brexit pertinents pour la procédure législative ordinaire.

¹ Traité sur l'Union européenne (ci-après «traité UE») et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «traité FUE»). Voir l'annexe I pour l'article 294 du traité FUE.

² En pratique, c'est le terme de «codécision» que l'on continue souvent à utiliser au lieu de l'expression officielle consacrée de «procédure législative ordinaire».

Encadré 1 – Les principales étapes: de la codécision à la procédure législative ordinaire

Traités:

- **Traité de Maastricht, novembre 1993:** mise en place de la procédure de codécision, applicable à un nombre restreint de domaines législatifs (qui relevaient principalement du marché intérieur).
- **Traité d'Amsterdam, mai 1999:** simplification de la procédure de codécision, pour permettre la conclusion d'accords en première lecture, et extension de son champ d'application à plus d'une quarantaine de bases juridiques (les transports, l'environnement, la justice et les affaires intérieures, l'emploi et les affaires sociales, etc.).
- **Traité de Nice, février 2003:** extension du champ d'application de la codécision à d'autres domaines.
- **Traité de Lisbonne, décembre 2009:** la codécision devient officiellement la «procédure législative ordinaire» et couvre 85 domaines d'intervention de l'Union (notamment l'agriculture, la pêche et la politique commerciale commune).

Accords interinstitutionnels:

- **Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision de 2007¹:** fixe les modalités pratiques de la procédure de codécision. Cette déclaration, adoptée en 1999, a été révisée en 2007; elle reconnaît désormais expressément l'importance des trilogues tout au long de la procédure de codécision.
- **Accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne²:** arrête des mesures en vue d'étendre le dialogue entre le Parlement et la Commission, d'améliorer la circulation des informations ainsi que d'améliorer la coopération en ce qui concerne les procédures et la programmation; contient des dispositions relatives aux réunions de la Commission avec des experts, à la transmission d'informations confidentielles au Parlement, à la négociation et à la conclusion d'accords internationaux, et au calendrier afférent au programme de travail de la Commission.
- **Accord interinstitutionnel de 2016 «Mieux légiférer»³:** accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne entré en vigueur en avril 2016 et remplaçant l'accord précédent de 2003. Il définit une série d'initiatives et de procédures convenues par les trois institutions en vue de mieux légiférer en misant pour ce faire sur la programmation, sur des outils destinés à mieux légiférer, notamment sur des analyses d'impact et sur une consultation du public et des parties intéressées, sur le choix de la base juridique, sur les actes délégués et d'exécution, sur la transparence, sur la mise en œuvre et sur la simplification.

¹ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 2007 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision. [JO C 145 du 30.6.2007, p. 5.](#)

² Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne ([JO L 304 du 20.11.2010, p. 47](#)).

³ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

2. ACTEURS CLÉS ET LEURS RÔLES DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

2.1. Le Parlement

Le fonctionnement quotidien du Parlement, notamment en ce qui concerne son organisation interne et ses procédures décisionnelles, est régi par son **règlement intérieur**. Au sein du Parlement, l'activité législative est portée par la ou les commissions parlementaires¹ compétentes². Chaque proposition législative attribuée à une commission est confiée (habituellement à la suite d'une décision des coordinateurs de la commission) à un groupe politique, qui désigne un «**rapporteur**», chargé d'élaborer le rapport au nom de la commission. Les autres groupes politiques désignent des «**rapporteurs fictifs**» pour coordonner, au sein de la commission, leur position sur le dossier.

Le **président** est chargé de présider les réunions de la commission et de ses coordinateurs. Le président dirige les procédures de vote et statue sur la recevabilité des amendements. Il préside également les négociations interinstitutionnelles.

Au début de la législature, chaque groupe politique peut désigner un membre qui sera son **coordinateur** au sein de la commission. Les coordinateurs se réunissent à huis clos, souvent en marge des réunions de commission. La commission peut leur déléguer le pouvoir de statuer sur l'attribution des rapports et des avis aux groupes, sur la tenue d'auditions au sein de la commission, sur la commande d'études, sur les délégations de commission et sur d'autres questions de fond ou sujets liés à l'organisation des travaux de la commission.

Lors des négociations interinstitutionnelles en première ou deuxième lecture, le Parlement est représenté par une **équipe de négociation** conduite par le rapporteur et présidée par le président de la commission compétente ou par un vice-président désigné par le président. L'équipe de négociation comprend au moins les rapporteurs fictifs de chaque groupe politique qui souhaite y prendre part (article 74 du règlement intérieur). Pour de plus amples informations sur les négociations interinstitutionnelles, voir le chapitre 4.

Sur le plan administratif, les commissions parlementaires et leurs membres sont accompagnés dans leur activité législative par un secrétariat propre à la commission (qui organise les réunions de la commission, gère son calendrier et fournit un soutien et multiples conseils sur les travaux de la commission), par les conseillers des groupes politiques (qui appuient l'action du coordinateur de leur groupe et des députés en leur prodiguant divers conseils), par les assistants des députés et par divers autres services du Parlement, dont l'unité des affaires législatives (LEGI), le service juridique, la

¹ Parfois également appelée commission compétente «au fond», voir l'encadré 6 au point 3.2.1.

² L'annexe VI du règlement intérieur du Parlement décrit les attributions respectives de chacune des commissions parlementaires permanentes (qui sont au nombre de vingt).

direction des actes législatifs, les départements thématiques, le service de recherche parlementaire (EPRS), le service de presse du Parlement et les directions générales de la traduction et de l'interprétation. Au stade de la troisième lecture, l'unité LEGI coordonne l'appui administratif fourni à la délégation du Parlement au comité de conciliation.

Encadré 2 – Organes politiques du Parlement

La Conférence des présidents (CdP; articles 26 et 27 du règlement intérieur) est composée du Président du Parlement et des présidents des groupes politiques. Elle est chargée de la gestion politique générale du Parlement et des aspects politiques de ses activités, dont l'organisation des travaux du Parlement, de ses relations avec les autres institutions et organes de l'Union ainsi que de ses relations avec les pays tiers. Ses réunions se tiennent normalement dans la semaine précédant les périodes de session ou durant ces mêmes périodes de session à Strasbourg (généralement le jeudi matin).

Le Bureau (articles 24 et 25 du règlement intérieur) se compose du Président du Parlement, des 14 vice-présidents (dont trois sont chargés de la conciliation) et des cinq questeurs, qui exercent un rôle consultatif. Il traite des questions administratives et financières concernant le fonctionnement de l'institution. Ses réunions se tiennent normalement le lundi soir pendant les périodes de session à Strasbourg.

La Conférence des présidents des commissions (CPC; article 29 du règlement intérieur) se compose des présidents de toutes les commissions parlementaires permanentes et spéciales. Elle suit l'avancée des travaux des commissions et veille à ce que ces dernières coopèrent et coordonnent leur action. Elle adresse également des recommandations à la Conférence des présidents en ce qui concerne notamment le projet d'ordre du jour des prochaines périodes de session. Ses réunions se tiennent normalement le mardi pendant les périodes de session à Strasbourg. Son président est élu parmi ses membres pour une durée de deux ans et demi.

2.2. Le Conseil

Le Conseil représente les gouvernements des États membres. Il se compose des ministres de chaque État membre de l'Union et se réunit dans des formations différentes selon les sujets pour adopter les textes législatifs et coordonner les politiques. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives (article 16, paragraphe 1, du traité UE). Il intervient à trois niveaux: des **groupes de travail** préparent les travaux du «comité des représentants permanents» des gouvernements des États membres de l'Union européenne (**Coreper**), qui prépare notamment les travaux des différentes formations du **Conseil**.

Les réunions qui se tiennent à chacun de ces trois niveaux sont présidées par l'État membre qui exerce pour six mois la **présidence tournante du Conseil**¹.

Les ordres du jour des réunions du Conseil reflètent les activités menées tant par le Coreper qu'au sein des groupes de travail et des comités correspondants. Ils se composent des **points A**, qui sont approuvés sans débat à la suite d'un accord au sein du Coreper, et des **points B**, qui font l'objet de débats.

Le Coreper se réunit en deux formations:

Coreper II: il se compose des représentants permanents auprès de l'Union européenne et est présidé par le représentant permanent du pays qui exerce la présidence. Il prépare les travaux de quatre formations du Conseil: affaires économiques et financières, affaires étrangères, affaires générales, et justice et affaires intérieures. Ses travaux sont préparés par le «**groupe Antici**».

Coreper I: il se compose des représentants permanents adjoints auprès de l'Union européenne et est présidé par le représentant permanent adjoint du pays qui exerce la présidence. Il prépare les travaux de six formations du Conseil: agriculture et pêche², compétitivité, éducation, jeunesse, culture et sport, emploi, politique sociale, santé et consommateurs, environnement, et transports, télécommunications et énergie. Ses travaux sont préparés par le «**groupe Mertens**».

Comme expliqué, le Coreper est lui-même assisté dans ses travaux par plus de 150 groupes de travail et comités, connus sous le nom d'«instances préparatoires du Conseil». Ces instances jouent un rôle semblable à celui des commissions du Parlement: elles se réunissent régulièrement afin d'examiner les propositions législatives et d'effectuer divers travaux préparatoires qui ouvrent la voie aux décisions du Conseil.

La plupart des groupes de travail et des comités, qui se composent d'experts de chaque État membre, sont institués par le Coreper et établis en fonction des sujets, en tenant compte du domaine de compétence de la formation du Conseil qu'ils assistent³.

Le cadre et les principes du processus décisionnel du Conseil sont définis dans son **règlement intérieur**⁴. À l'instar du secrétariat du Parlement, le secrétariat général du Conseil assure la coordination du processus décisionnel du Conseil. Il joue un rôle

¹ À l'exception du Conseil des affaires étrangères, normalement présidé par le haut représentant, la présidence du Conseil est exercée à tour de rôle par les États membres de l'Union européenne pour une période de six mois (du 1^{er} janvier au 30 juin ou du 1^{er} juillet au 31 décembre). La présidence préside les réunions du Conseil et ses instances préparatoires, et représente le Conseil dans les relations avec les autres institutions de l'Union. L'ordre de la présidence tournante est établi par le Conseil (voir la liste constituant l'annexe IV).

² Les questions vétérinaires et phytosanitaires, ainsi que tous les dossiers relatifs à la politique commune de la pêche, sont élaborés par le Coreper I. La partie des travaux du Conseil «Agriculture et pêche», et notamment tous les dossiers relatifs à la politique agricole commune, sont toutefois élaborés par le **Comité spécial Agriculture (CSA)**.

³ Certains comités comme le comité économique et financier, le comité de la politique commerciale et le comité politique et de sécurité sont institués directement par les traités, par des décisions intergouvernementales ou par des décisions du Conseil. Ces comités sont le plus souvent permanents et ont habituellement à leur tête un président nommé ou élu. De plus, des comités ad hoc peuvent être créés dans un but spécifique et sont dissous lorsque leur tâche est accomplie.

⁴ Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (2009/937/UE) ([JO L 325 du 11.12.2009, p. 35](#)).

important de conseiller juridique (par l'intermédiaire de son service juridique) ainsi que de soutien logistique, de conservateur des archives (mémoire institutionnelle) et de médiateur. Il assure une fonction d'appui essentielle aux présidences.

2.3. La Commission

La Commission représente l'intérêt général de l'Union européenne dans son ensemble (plutôt que les intérêts individuels des États membres) et est chargée, entre autres, de proposer la législation, de mettre en œuvre les décisions, de contrôler l'application du droit de l'Union et de garantir le respect des traités de l'Union. La Commission se compose du **collège des commissaires**, qui regroupe le président et 27 commissaires, soit un par État membre¹. La collégialité, selon laquelle tous les membres de la Commission sont conjointement responsables des décisions prises et des actions engagées, est le principe clé sous-tendant l'ensemble du processus décisionnel de la Commission, que ce soit au cours de l'élaboration des propositions législatives (consultations entre différents services ou réunions des cabinets des commissaires, par exemple) ou au cours des négociations interinstitutionnelles. Le cadre et les principes du processus décisionnel de la Commission sont définis dans son **règlement intérieur**.

En novembre 2014, le président Juncker a décidé d'organiser la Commission autrement que ses prédécesseurs, en nommant sept vice-présidents qui agissent au nom du président dans leurs domaines de compétence. Les vice-présidents sont chargés d'un certain nombre de projets prioritaires bien définis et dirigent et coordonnent les travaux dans l'ensemble de la Commission dans les domaines clés des orientations politiques du président².

Le traité confère à la Commission le quasi-monopole de l'initiative législative (article 17, paragraphe 2, du traité UE)³. La Commission est dès lors chargée d'élaborer la quasi-totalité des actes législatifs proposés, notamment ceux relevant de la procédure législative ordinaire. En vue de préparer une proposition législative, la Commission mène de larges consultations auprès des parties prenantes et du grand public, tient compte des rapports d'experts et peut notamment adopter **des livres verts et des livres blancs**⁴ (même si elle ne le fait pas systématiquement). En outre, elle procède à

¹ Conformément aux traités, la Commission devait, à partir du 1^{er} novembre 2014, être composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre des États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre (article 17, paragraphe 5, du traité UE). En mai 2013, le Conseil européen a décidé que la Commission continuerait pour l'instant à compter un nombre de commissaires égal au nombre d'États membres.

² Voir la communication C(2014) 9004 de la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission 2014-2019.

³ Voir l'encadré 5 du point 3.1 sur le droit d'initiative visant à proposer un acte législatif de l'Union.

⁴ Les livres verts sont des documents de la Commission destinés à encourager le débat d'idées sur des questions données au niveau européen. Ils invitent les différents organes et particuliers à participer au processus de consultation. Les livres verts peuvent préciser les grandes lignes législatives exposées dans les livres blancs. Les livres blancs contiennent des propositions d'action européenne dans un domaine spécifique, parfois à la suite d'un livre vert. Le but est de lancer le débat avec les citoyens, les parties prenantes, le Parlement européen et le Conseil afin de permettre un consensus politique.

une analyse d'impact afin d'examiner les implications directes et indirectes d'une mesure proposée¹.

La proposition de la Commission est adoptée par le collège des commissaires dans le cadre d'une procédure écrite (absence de discussion entre les commissaires) ou d'une procédure orale (le dossier est examiné par le collège des commissaires).

La proposition est transmise simultanément au Parlement et au Conseil; c'est à ce moment-là que commence la procédure législative ordinaire². Comme expliqué de manière plus détaillée dans l'encadré 3, la Commission peut modifier ou retirer sa proposition à tout moment, mais sous certaines conditions, aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué (en d'autres termes, avant que le Conseil n'adopte sa position en première lecture).

Tout au long de la procédure législative, la Commission assiste les colégislateurs en leur fournissant des explications techniques et en jouant le rôle d'intermédiaire fiable et de facilitateur lors des négociations interinstitutionnelles.

Encadré 3 – Retrait

La jurisprudence de la Cour de justice a confirmé le droit de la Commission de retirer, selon des conditions particulières, ses propositions législatives. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 14 avril 2015 dans l'affaire C-409/13, la Cour de justice a examiné, et clarifié, le champ d'application du droit de la Commission de retirer ses propositions législatives conformément à l'article 293, paragraphe 2, du traité FUE.

La Cour a rappelé que le droit de la Commission de retirer une proposition à tout moment de la procédure législative tant que le Conseil n'a pas statué (c'est-à-dire avant l'adoption par le Conseil de sa position en première lecture) découlait directement du droit d'initiative de la Commission. Toutefois, elle a précisé que ce droit de retrait n'était pas un «droit de veto» et était nécessairement limité par les prérogatives des autres institutions.

La Cour a également dit pour droit que tout retrait par la Commission devait être dûment motivé auprès des colégislateurs et, le cas échéant, étayé par des éléments convaincants.

La Cour a ajouté que la Commission était en droit de retirer une proposition législative si un amendement envisagé par le Parlement ou le Conseil était susceptible de dénaturer cette proposition dans un sens qui aurait empêché la réalisation des objectifs originaux de ladite proposition et aurait privé cette dernière de sa raison d'être, dans le respect de l'esprit de coopération loyale entre les institutions.

¹ En vertu de la communication [C\(2014\) 9004](#) intitulée «Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019», «toutes les initiatives susceptibles d'avoir des conséquences directes importantes sur le plan économique, social ou environnemental doivent être accompagnées d'une analyse d'impact et obtenir un avis positif du comité d'analyses d'impact. Ce principe s'applique également aux actes délégués et d'exécution censés avoir d'importantes conséquences». En réalité toutefois, nombreuses étaient, à la date de publication du présent guide, les propositions législatives qui n'avaient pas été accompagnées d'une analyse d'impact ([voir le rapport d'activité \[du Parlement\] sur la procédure législative ordinaire](#)).

² En vertu du protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne, la Commission doit transmettre un projet d'acte législatif aux parlements nationaux, en même temps qu'aux colégislateurs, qui peuvent émettre un avis motivé sur la conformité du projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, dans un délai de huit semaines. Voir le point 2.4 pour de plus amples informations.

Le paragraphe 9 de l'accord interinstitutionnel de 2016 «Mieux légiférer» (voir le chapitre 8) prévoit que la Commission communiquera les raisons de ce retrait et, le cas échéant, indiquera les étapes ultérieures prévues ainsi qu'un calendrier précis, qu'elle mènera des consultations interinstitutionnelles appropriées sur cette base et qu'elle tiendra dûment compte des positions des colégislateurs et y apportera une réponse.

Conformément à l'article 38, paragraphe 4, du règlement intérieur, si la Commission entend retirer une proposition, le commissaire compétent est invité par la commission compétente à une réunion pour débattre de cette intention (la présidence du Conseil peut également être invitée à cette réunion). Si la commission compétente est en désaccord avec le retrait envisagé, elle peut demander à la Commission de faire une déclaration au Parlement réuni en plénière.

2.4. Autres acteurs institutionnels associés à la procédure législative ordinaire

Conseil européen: il se compose des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux. Le Conseil européen se réunit en temps normal deux fois par semestre, mais des réunions extraordinaires peuvent être convoquées lorsque la situation l'exige. Sauf dans les cas où les traités en disposent autrement, le Conseil européen se prononce par consensus et ses décisions sont actées dans ce qu'on appelle les conclusions du Conseil européen. L'article 15 du traité UE énonce clairement que le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative. Il n'est toutefois pas rare que ses conclusions, qui ont pour objectif de donner une nouvelle dynamique à l'Union et de définir des orientations et des priorités politiques générales, influencent les dossiers relevant de la procédure législative ordinaire. Par le passé, le Parlement a dénoncé les conclusions du Conseil européen portant sur le fond même des dossiers législatifs, étant donné que de telles conclusions risquaient de priver les législateurs de la liberté de légiférer comme ils l'entendent.

Parlements nationaux: l'article 12 du traité UE définit le rôle des parlements nationaux: ils «*contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union*». De nombreuses dispositions des traités accordent des droits particuliers aux parlements nationaux, notamment en ce qui concerne la vérification de la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité. Les protocoles n° 1 et n° 2 annexés aux traités précisent ce rôle.

Selon le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux et le protocole n° 2 sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout parlement national peut, dans un délai de huit semaines, présenter un **avis motivé** exposant les raisons pour lesquelles il estime qu'un projet d'acte législatif¹ n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

¹ Conformément à l'article 3 du protocole n° 2, on entend par projet d'acte législatif, «les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif».

Pour respecter ce délai, la commission compétente du Parlement européen ne procède pas à son vote final avant l'expiration d'une période de huit semaines¹.

Chaque parlement national dispose de deux voix. Dans les régimes parlementaires bicaméraux, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le projet doit être réexaminé par la Commission (ou par toute autre institution à l'origine de la proposition) («**carton jaune**»). Ce seuil passe à un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité FUE (coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière). À l'issue de ce réexamen, l'institution dont émane le projet d'acte peut décider soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer.

En outre, si une majorité de parlements nationaux estime qu'un projet d'acte législatif présenté dans le cadre de la procédure législative ordinaire ne respecte pas le principe de subsidiarité, la proposition doit être réexaminée par la Commission («**carton orange**»). À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. Si la Commission décide de maintenir la proposition, les deux branches du pouvoir législatif doivent, avant d'achever la première lecture, examiner si la proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. Si une majorité simple des suffrages exprimés au Parlement ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estime que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

¹ À l'exception des cas d'urgence prévus à l'article 4 du protocole n° 1, voir l'article 43 du règlement intérieur.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE; se compose de la Cour de justice et du Tribunal; située à Luxembourg): elle interprète le droit primaire et le droit dérivé de l'Union européenne et statue sur la validité du droit dérivé. La législation de l'Union peut être contestée par les États membres, le Parlement européen, le Conseil, la Commission ou des particuliers, des entreprises ou des organisations, dans un délai de deux mois à compter de sa publication au Journal officiel ou à tout moment au moyen d'une question préjudicielle posée par une juridiction nationale. La Cour veille également à ce que les États membres respectent les obligations qui leur incombent en vertu des traités (procédures d'infraction) et examine la légalité de l'inaction des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne.

Le Parlement intervient dans les procédures devant la Cour (Cour de justice et Tribunal) pour défendre les intérêts, droits et prérogatives de l'institution, en particulier si un acte législatif donné, adopté par le Parlement, seul ou conjointement avec le Conseil, est attaqué. Le Parlement peut contester un acte législatif, notamment s'il n'a pas été adopté selon les modalités prévues par la procédure législative ordinaire, ou défendre un acte adopté au titre de cette procédure si sa validité est remise en cause par des particuliers.

Dans des cas précis prévus par les traités, la CJUE peut demander qu'une proposition d'acte législatif soit examinée selon la procédure législative ordinaire (article 294, paragraphe 15, du traité FUE). La CJUE peut notamment le faire pour les questions afférentes au statut de la Cour de justice ou à la création de tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal (voir également l'encadré 5 au point 3.1).

Banque centrale européenne (BCE; située à Francfort, Allemagne): c'est la banque centrale des pays de la zone euro, et son objectif principal consiste à maintenir la stabilité des prix dans cette zone. La BCE est désormais chargée, au sein du mécanisme de surveillance unique, du contrôle des banques situées dans la zone euro ou dans un État membre participant à l'union bancaire. Dans des cas précis prévus par les traités, la BCE peut demander qu'une proposition d'acte législatif soit examinée selon la procédure législative ordinaire (article 294, paragraphe 15, du traité FUE). La BCE peut le faire pour les actes législatifs portant sur certains articles des statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

Comité économique et social européen et Comité européen des régions (CESE et CdR; situés tous les deux à Bruxelles): ils doivent être consultés par la Commission, le Parlement et le Conseil dans les cas prévus par le traité (en général pour les politiques liées à leurs domaines d'intérêt respectifs). Lorsque la consultation est obligatoire au titre de la procédure législative ordinaire, le Parlement ne peut adopter sa position en première lecture avant d'avoir reçu les avis de ces comités. Le Parlement, le Conseil et la Commission peuvent impartir à ces comités un délai pour la présentation de leur avis (articles 304 et 307 du traité FUE). À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis. Les deux comités peuvent par ailleurs adopter des avis de leur propre initiative.

Le CESE est un organe consultatif de l'Union, composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel (articles 301 à 304 du traité FUE). Le CdR est un organe consultatif de l'Union, composé de représentants régionaux et locaux (article 300 et articles 305 à 307 du traité FUE). En outre, le CdR a le droit de saisir la Cour de justice d'un recours en annulation s'il estime qu'un acte législatif viole le principe de subsidiarité¹.

¹ Le cas ne s'est jamais produit en pratique à la date de publication du présent guide.

3. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux types de procédure peuvent conduire à l'adoption d'actes législatifs (règlements, directives ou décisions), à savoir la procédure législative ordinaire (traitée dans le présent chapitre) et la procédure législative spéciale (dans des cas spécifiques prévus par les traités) qui est abordée au chapitre 7.

3.1. Présentation d'une proposition législative

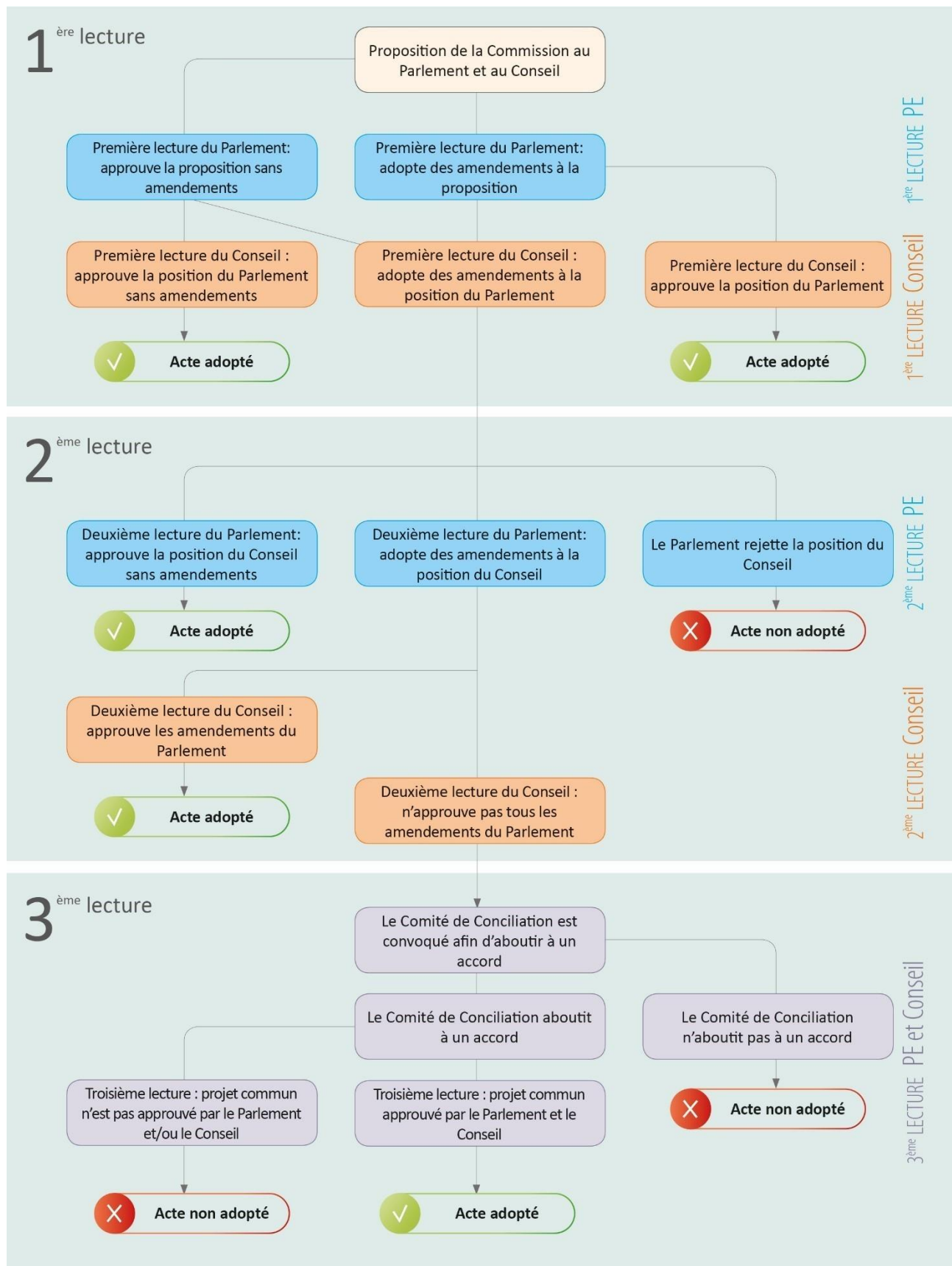
La Commission européenne détient le droit d'initiative (voir l'encadré 5 au point 3.1). La procédure législative ordinaire débute donc avec la présentation par la Commission d'une proposition d'acte législatif au Parlement et au Conseil. La présentation de la proposition est précédée par l'adoption du texte par le collège des commissaires dans le cadre d'une procédure écrite ou orale.

La proposition de la Commission est transmise en même temps aux parlements nationaux et, lorsque le traité le prévoit, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (voir le point 2.4).

Encadré 4 – Actes législatifs

Actes législatifs (article 288 du traité FUE)	Ils sont adoptés par procédure législative (procédure législative ordinaire ou procédure législative spéciale) (article 289 du traité FUE).
Règlement	Acte législatif d'application générale et contraignant dans tous ses éléments. Il est applicable directement dans l'ensemble de l'Union.
Directive	Acte législatif contraignant quant au résultat à atteindre par chaque État membre, mais laissant aux autorités nationales le choix des moyens et de la forme pour l'atteindre.
Décision	Acte législatif contraignant dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne (par exemple un ou plusieurs États membres ou une entreprise) et qui leur est directement applicable.

Les différentes étapes de la procédure législative ordinaire (article 294 du traité FUE)



Encadré 5 – Droit d’initiative visant à proposer un acte législatif de l’Union

La Commission détient le «droit d’initiative», c’est-à-dire la prérogative de proposer la législation de l’Union (article 17 du traité UE). Toutefois, dans des cas précis prévus par les traités, une proposition d’acte législatif peut également être présentée sur initiative d’un groupe d’États membres, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice (article 294, paragraphe 15, du traité FUE)¹.

En vertu des articles 225 et 241 du traité FUE, le Parlement et le Conseil peuvent demander à la Commission de soumettre une proposition appropriée d’acte législatif. La Commission n’est toutefois pas liée par cette demande d’action législative. Elle peut en effet choisir de ne pas présenter la proposition législative mais doit motiver son refus. Le paragraphe 10 de l’accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (voir chapitre 8) prévoit que la Commission répondra à ces demandes dans un délai de trois mois, en indiquant la suite qu’elle compte y donner en adoptant une communication spécifique. Si la Commission décide de ne pas présenter de proposition, elle en communiquera les raisons précises et, le cas échéant, fournira une analyse des autres solutions possibles (voir également l’article 47 du règlement intérieur).

De même, une initiative citoyenne peut, conformément à l’article 11 du traité UE², inviter la Commission à présenter des propositions appropriées pour mettre en œuvre les traités, c’est-à-dire des propositions législatives dans tous les domaines dans lesquels la Commission a le pouvoir de proposer des mesures législatives. Une initiative citoyenne doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d’au moins sept États membres. Les initiatives citoyennes recueillant un million de signatures³ font ensuite l’objet d’une procédure particulière qui peut déboucher sur des propositions concrètes d’actes législatifs de l’Union.

3.2. Première lecture

Au stade de la première lecture, le Parlement et le Conseil examinent en parallèle la proposition de la Commission. C’est toutefois le Parlement qui doit prendre position en premier lieu, soit en approuvant la proposition sans la modifier, soit en l’adoptant avec des amendements, soit en la rejetant. Lorsque le Parlement a adopté sa position, le Conseil peut décider de l’approuver, auquel cas l’acte législatif est adopté, mais il peut aussi la modifier. Dans ce cas, il communique sa position en première lecture au Parlement, qui l’examine en deuxième lecture. Le Parlement et le Conseil peuvent aboutir à un accord informel à tout moment: dès le stade de la première lecture si les deux institutions s’accordent sur un texte de compromis modifiant la proposition de la

¹ Par exemple: un quart des États membres peut lancer une procédure législative dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière (article 76 du traité FUE); la Banque centrale européenne peut déposer une recommandation visant à modifier les statuts et la législation complémentaire qui s’appliquent à elle-même et au système européen des banques centrales (article 40 du protocole n° 4 au traité FUE); la Cour de justice peut déposer une demande visant à créer des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal, qui sera examinée dans le cadre de la procédure législative ordinaire (article 257, paragraphe 1, du traité FUE).

² Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l’initiative citoyenne (JO L 65 du 11.3.2011, p. 1).

³ Les initiatives citoyennes qui ont atteint le nombre de signatures requis au moment de la publication de ce guide sont les suivantes: 1. «Interdire le glyphosate et protéger la population et l’environnement contre les pesticides toxiques», 2. «Stop vivisection», 3. «Un de nous» (sur «la protection juridique de la dignité, du droit à la vie et à l’intégrité de tout être humain depuis la conception dans les domaines de compétence de l’UE où cette protection s’avère d’une importance particulière») et 4. «L’eau et l’assainissement sont un droit humain! L’eau est un bien public, pas une marchandise!». Pour de plus amples informations, visiter le site: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Commission avant le vote du Parlement en première lecture, ou à un stade précoce de la deuxième lecture (certains parlent alors d'accord en deuxième lecture anticipée) si ce compromis intervient avant le vote du Conseil en première lecture.

Le Parlement et le Conseil ne sont soumis à aucun délai pour terminer leur première lecture.

3.2.1. Première lecture par le Parlement

Stade de l'examen en commission

Le Président du Parlement attribue une proposition donnée à la commission compétente¹. À ce stade, la proposition de la Commission peut par ailleurs être examinée par plusieurs commissions en vertu de la procédure des commissions saisies pour avis (article 56 du règlement intérieur), de la procédure avec commissions associées (article 57 du règlement intérieur) ou de la procédure avec commissions conjointes (article 58 du règlement intérieur). En cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions permanentes, la question de compétences est soumise à la Conférence des présidents des commissions dans un délai de quatre semaines à compter de l'annonce en plénière. La Conférence des présidents des commissions adresse ensuite une recommandation à la Conférence des présidents. Si la Conférence des présidents ne prend pas de décision sur cette recommandation dans un délai de six semaines après sa réception, la recommandation est considérée comme approuvée (article 211 du règlement intérieur).

Encadré 6 – Participation des diverses commissions à la procédure législative ordinaire

Commission compétente (également appelée commission compétente au fond)	Commission chargée des travaux préparatoires en vue de la plénière et rédigeant à ce titre un rapport législatif (voir également le rôle des commissions dans le cadre de la décision d'ouverture des négociations, point 4.3).
Commission saisie pour avis (article 56 du règlement intérieur) ²	Si la commission compétente souhaite l'avis d'une autre commission ou lorsqu'une autre commission souhaite, de sa propre initiative, donner son avis à la commission compétente,

¹ L'attribution des propositions s'effectue sur la base des compétences des commissions parlementaires énumérées à l'annexe VI du règlement intérieur du Parlement. En cas de doute, le Président peut, avant l'annonce au Parlement du renvoi à la commission compétente, poser une question sur la compétence à la Conférence des présidents qui statue sur la base d'une recommandation faite par la Conférence des présidents des commissions (article 48 du règlement intérieur). Cela a déjà été appliqué dans un certain nombre de procédures d'approbation, lorsque la saisine officielle du Conseil est arrivée un certain temps après la proposition de la Commission (par exemple accord d'association UE-Amérique centrale et accord d'association UE-Ukraine).

² Les commissions utilisent parfois aussi la **procédure dite de l'«article 56+»**, qui implique un accord informel entre les commissions, approuvé par la Conférence des présidents des commissions. Dans le cadre d'un tel accord, la commission compétente accepte un ou plusieurs des éléments suivants de coopération avec une commission saisie pour avis:

- invitation systématique du rapporteur pour avis à tous les échanges de vues, ateliers et auditions prévus par la commission compétente;
- invitation du rapporteur pour avis aux réunions des rapporteurs fictifs de la commission compétente;

	<p>elles peuvent en demander l'autorisation au Président conformément à l'article 210, paragraphe 2. La commission saisie pour avis peut désigner un rapporteur pour avis.</p> <p>Elle peut, dans le délai fixé par la commission compétente, élaborer à l'intention de cette dernière un avis sous la forme d'amendements à la proposition de la Commission, et ce sur les questions qui relèvent de son domaine de compétence.</p> <p>La commission saisie pour avis peut également décider de présenter sa position sous la forme d'amendements déposés directement en commission compétente par le président ou par le rapporteur au nom de la commission saisie pour avis.</p> <p>Elle ne peut déposer d'amendement en plénière.</p>
Commission associée (article 57 du règlement intérieur)	<p>Lorsque la Conférence des présidents estime, sur la base d'une proposition de la Conférence des présidents des commissions ou de son président, qu'une matière relève dans une mesure presque égale de la compétence de deux ou de plusieurs commissions ou que différents aspects de cette matière relèvent de la compétence de deux ou de plusieurs commissions, celles-ci deviennent alors associées.</p> <p>La commission associée collabore avec la commission compétente selon des modalités spécifiques prévoyant notamment un calendrier arrêté d'un commun accord et une coopération entre les rapporteurs.</p> <p>La commission compétente accepte sans vote les amendements d'une commission associée lorsque ceux-ci concernent des aspects qui relèvent de la compétence exclusive de la commission associée.</p> <p>Elle peut déposer des amendements directement en plénière dans les domaines de compétence partagée s'ils ne sont pas adoptés au sein de la commission compétente.</p>
Commissions conjointes (article 58 du règlement intérieur)	<p>Lorsque la matière relève de manière inséparable de la compétence de plusieurs commissions et revêt une importance majeure, la Conférence des présidents, sur la base d'une proposition de la Conférence des présidents des commissions ou de son président, peut décider que ces commissions collaboreront au titre de la procédure avec commissions conjointes.</p>

-
- participation du rapporteur pour avis aux trilogues;
 - réunions bilatérales entre le rapporteur de la commission compétente au fond et le rapporteur pour avis pour échanger sur leurs intérêts et leurs préoccupations spécifiques.

	Elles tiendront ainsi leurs réunions en commun et voteront sur un seul projet de rapport. Ces commissions sont conjointement responsables des négociations interinstitutionnelles ¹ .
--	--

La commission compétente au fond désigne le rapporteur, qui a pour tâche principale de porter la proposition tout au long des étapes de la procédure et, le cas échéant, de conduire les négociations avec le Conseil et la Commission. Elle peut également décider de nommer un rapporteur chargé de suivre la phase préparatoire avant que la Commission n'adopte sa proposition, en particulier lorsque la proposition est inscrite dans le programme de travail de la Commission (article 48 du règlement intérieur).

Au cours de la phase de négociations interinstitutionnelles, le rapporteur et les rapporteurs fictifs sont assistés par une équipe de projet coordonnée par le secrétariat de la commission compétente et composée au moins de l'unité LEGI, du service juridique, de la direction des actes législatifs, du service de presse du Parlement et des autres services concernés selon le cas (voir le code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire – annexe III). En outre, le rapporteur et les rapporteurs fictifs sont assistés par leurs assistants parlementaires et par le personnel des groupes politiques auxquels ils appartiennent.

Le rapporteur a également pour tâche de rédiger le **projet de rapport** de la commission. Il est ainsi le premier député à proposer des amendements à la proposition de la Commission européenne. Dans certains cas, le rapporteur choisit de présenter tout d'abord un document de travail afin d'engager des discussions avec d'autres députés et parties prenantes qui alimenteront la préparation du projet de rapport.

Les autres groupes politiques peuvent désigner des «rapporteurs fictifs» pour faire valoir leur position sur cette proposition. Après la présentation du projet de rapport par le rapporteur dans le cadre d'une réunion de la commission, des amendements peuvent être déposés par tout député au Parlement européen pour autant qu'ils soient cosignés par au moins un membre titulaire ou un membre suppléant de la commission compétente au fond (article 218 du règlement intérieur). Un **délai de dépôt des amendements** est fixé par le président de la commission (sur proposition du rapporteur). Passé ce délai, les amendements ne peuvent être déposés que s'il s'agit d'amendements de compromis ou si des problèmes techniques se sont posés

¹ Un exemple important est la proposition de règlement relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD; 2016/0281(COD)), pour laquelle il a été décidé, compte tenu de la nature transversale et de l'importance de la question couverte par la proposition, que les commissions du développement, des affaires étrangères et des budgets devraient travailler sur un pied d'égalité en vertu de l'article 58. C'est la première fois que trois rapporteurs ont élaboré ensemble un projet de rapport unique, que trois commissions ont voté conjointement sous la présidence conjointe de leurs présidents de commission et négocié conjointement avec les autres institutions.

(article 181 du règlement intérieur). Il est possible de déposer des **amendements oraux** au cours du vote, sauf si un certain nombre de députés s'y opposent¹.

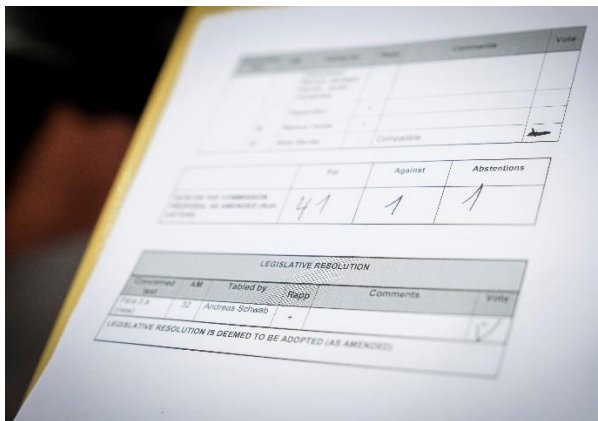
Au stade de l'examen en commission, il peut être décidé d'organiser des auditions d'experts ou de commander des études ou des **évaluations d'impact** en plus de l'évaluation d'impact de la Commission (notamment sur des amendements importants).

Le projet de rapport et les amendements sont ensuite débattus par la commission, lors d'une ou de plusieurs réunions. Très souvent, des discussions informelles ont lieu entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs avant le vote en commission, pour essayer de concilier autant que possible les positions des groupes politiques. Ces discussions sont souvent organisées au cours des réunions des **rapporteurs fictifs**. Elles peuvent déboucher sur des «**amendements de compromis**», qui regroupent plusieurs amendements ou qui remplacent des amendements antagonistes. Ces amendements de compromis sont ensuite mis aux voix.

La commission compétente adopte son rapport, qui revêt la forme d'amendements à la proposition de la Commission, à la **majorité simple**. Le vote final sur un rapport ou un avis a lieu par **appel nominal** (article 218 du règlement intérieur). La Commission est généralement présente au cours des débats en commission et elle peut être invitée à exprimer sa position sur les amendements proposés. La présidence du Conseil peut également être présente et invitée à formuler des observations.

Sur la base de son rapport, la commission peut décider d'engager des **négociations** informelles avec les autres institutions avant la première lecture du Parlement. Cette décision doit être adoptée à la **majorité qualifiée** des membres de la commission et approuvée par la plénière (voir l'article 71 du règlement intérieur et le point 4.3.1 ci-dessous). Tout accord conclu entre les colégislateurs à la suite de ces négociations est considéré comme provisoire et doit être présenté à la commission pour examen et approbation avant de pouvoir être présenté en plénière.

¹ Le nombre de députés nécessaire au sein de la commission compétente est déterminé proportionnellement à celui qui prévaut pour la séance plénière et arrondi le cas échéant (voir l'article 180 du règlement intérieur, qui dispose qu'en séance plénière, au moins 40 députés peuvent s'opposer à une telle décision).



Vote en commission: à main levée et liste de vote © Parlement européen (2017)



Vote en commission: vote électronique © Parlement européen (2017)

Encadré 7 – Étapes possibles en première lecture au stade de l'examen en commission

- Annonce en plénière afin d'attribuer un dossier législatif à la commission compétente
- Décision des coordinateurs visant à déterminer quel groupe politique peut désigner le rapporteur
- Les groupes politiques désignent leur rapporteur ou leurs rapporteurs fictifs
- Échange de vues sans projet de rapport (parfois sur la base d'un document de travail)
- Études, auditions ou ateliers (facultatif)
- Examen du projet de rapport
- Délai de dépôt des amendements
- Examen des amendements
- Tentatives pour trouver un accord sur les amendements de compromis (réunions entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs) et, éventuellement, examen en commission
- Vote en commission
- Décision d'engager ou non des négociations interinstitutionnelles
- Si les négociations ont lieu: compte rendu par le président et le rapporteur après chaque trilogue
- Vote sur l'accord provisoire (à l'issue des négociations interinstitutionnelles)

Stade de l'examen en séance plénière

Lorsque la commission compétente a adopté son rapport sous la forme d'amendements à la proposition de la Commission, le rapport est soumis au vote de l'assemblée plénière (article 59 du règlement intérieur). Si les négociations en première lecture ont abouti à un accord provisoire qui a été approuvé par la commission compétente, il sera soumis à l'examen de l'assemblée plénière sous la forme d'un texte consolidé (article 74 du règlement intérieur).

En général, le vote en plénière sur des dossiers législatifs importants est précédé d'un débat de l'assemblée. À cette occasion, le Président du Parlement peut demander à la Commission et au Conseil d'exposer leur position sur les amendements proposés, avant que ceux-ci soient mis aux voix. De nouveaux amendements peuvent être déposés à ce stade, mais seulement par la commission compétente, par un groupe politique ou par un groupe de députés agissant à titre individuel représentant au moins un vingtième des membres composant le Parlement (seuil bas, c'est-à-dire au moins 38 députés).

Le Parlement arrête alors, à la **majorité simple** (c'est-à-dire la majorité des votants), sa position en première lecture sur la proposition de la Commission: il peut rejeter l'ensemble de la proposition¹, l'approuver sans amendement ou, cas le plus fréquent, l'approuver avec des amendements. L'article 59 du règlement intérieur définit l'ordre des votes en plénière.

Le président, le rapporteur, un groupe politique ou au moins 38 députés (seuil bas) ont également la possibilité de demander, après l'adoption de l'acte législatif modifié dans son ensemble, l'adoption d'une décision de renvoi du dossier à la commission compétente aux fins de négociations interinstitutionnelles (article 59, paragraphe 4, du règlement intérieur).

Si la position du Parlement en première lecture reflète un accord provisoire obtenu dans le cadre de négociations interinstitutionnelles, elle est transmise au Conseil, qui l'adopte sans amendement pour en faire sa propre position en première lecture. Ceci clôt la procédure législative.

¹ Le traité ne prévoit pas explicitement la possibilité, pour le Parlement, de rejeter la proposition au stade de la première lecture, mais bien au stade de la deuxième lecture (article 294, paragraphe 7, point b), du traité FUE). Cependant, le Parlement estime que le rejet d'une proposition de la Commission en première lecture est bel et bien possible. Ainsi, le Parlement a rejeté certaines propositions en première lecture (par exemple, la proposition sur les statistiques européennes de la sécurité face à la criminalité (2011/0146(COD)) et la proposition sur la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés (2015/0093(COD))). Toutefois, le rejet d'une proposition de la Commission reste plutôt exceptionnel.

Encadré 8 – Majorités utilisées dans le cadre de la procédure législative ordinaire	
Au Parlement	
Majorité simple	Majorité des suffrages exprimés
Majorité qualifiée	Majorité des députés qui composent l'assemblée (376 voix sur 751 en plénière)
Au Conseil	
Majorité simple	Majorité des États membres (15 États membres votant pour)
Majorité qualifiée	55 % des États membres (soit seize États membres), qui représentent au moins 65 % de la population de l'Union ¹
Unanimité	L'ensemble des États membres qui votent pour (les abstentions n'empêchent pas l'adoption d'un texte à l'unanimité)



Séance plénière à Strasbourg © Parlement européen (2017)

¹ Cette règle dite de la «double majorité» est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2014. Avant cela, la majorité qualifiée correspondait à 255 voix sur 352, exprimées par un minimum de quinze États membres. Un État membre pouvait invoquer un critère supplémentaire de 62 % de la population que les États membres en faveur devaient représenter.

Encadré 9 – Étapes possibles en première lecture au stade de l'examen en plénière	
En l'absence de décision de la commission d'engager des négociations	Avec la décision de la commission d'engager des négociations
<ul style="list-style-type: none"> • Dépôt du rapport de la commission • Délai de dépôt des amendements • Débat (la Conférence des présidents/plénière peut toutefois choisir de ne pas procéder à un débat) • Vote sur: <ul style="list-style-type: none"> ○ le rejet du projet d'acte législatif ○ les amendements à un projet d'acte législatif ○ l'ensemble du projet d'acte législatif modifié ou non • Éventuellement, renvoi en commission aux fins de négociations (ou de réexamen dans le cas où le projet d'acte législatif a été rejeté) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépôt du rapport de la commission (mandat) • Annonce de la décision de la commission d'engager des négociations en plénière • Demande éventuelle (par le seuil moyen – un dixième des députés réunissant un ou plusieurs groupes politiques et/ou des députés à titre individuel, soit 76 députés) de vote sur la décision de la commission d'engager des négociations et, dans le cas d'une telle demande, vote unique au cours de la même période de session ou lors de la période de session suivante en cas de mini-sessions • En l'absence de demande ou de rejet de la décision, les négociations interinstitutionnelles peuvent débuter • Si la décision est rejetée, le dossier sera en principe mis aux voix lors de la période de session suivante • Délai de dépôt des amendements • Débat (la Conférence des présidents/plénière peut toutefois choisir de ne pas procéder à un débat) • Vote sur: <ul style="list-style-type: none"> ○ le rejet du projet d'acte législatif ○ les amendements à un projet d'acte législatif ○ l'ensemble du projet d'acte législatif modifié ou non • Éventuellement, renvoi en commission aux fins de négociations sur la base du mandat de la plénière (ou de réexamen dans le cas où le projet d'acte législatif a été rejeté)

3.2.2. Première lecture par le Conseil

Comme le Parlement, le Conseil entame ses travaux préparatoires dès qu'il reçoit la proposition de la Commission. Les deux institutions peuvent travailler simultanément,

mais la position en première lecture du Conseil ne peut pas être adoptée tant que le Parlement n'a pas transmis sa position en première lecture. Le Conseil peut parfois adopter un accord politique dans l'attente de la position en première lecture du Parlement. Celui-ci est également appelé «**orientation générale**».

Comme expliqué au point 2.2, la proposition passe par trois niveaux au Conseil:

- le groupe de travail;
- le Coreper;
- le Conseil.

Celle-ci est renvoyée au **groupe de travail** compétent, qui en débat. Cet examen peut coïncider avec celui de la même proposition au sein de la commission compétente du Parlement. Lorsque les discussions sont suffisamment avancées au niveau du groupe de travail, selon la sensibilité ou l'importance du dossier, elles peuvent commencer ou se poursuivre au Coreper et, plus rarement, au niveau du Conseil.

La plupart des propositions sont inscrites plusieurs fois à l'ordre du jour du **Coreper**, car celui-ci tente de régler des divergences que le groupe de travail n'est pas parvenu à surmonter. Le Coreper peut décider de renvoyer la proposition au groupe de travail, éventuellement accompagnée de propositions de compromis, et il peut transmettre la question au Conseil. En première lecture, le Coreper peut également adopter un mandat de négociation en vue de prochaines négociations interinstitutionnelles. Toutefois, l'**orientation générale** adoptée par le Conseil est de plus en plus utilisée comme mandat du Conseil.

Officiellement, les votes ont lieu uniquement au niveau du **Conseil**. Au niveau du groupe de travail ou du Coreper, la présidence du Conseil s'efforcera d'obtenir un accord aussi large que possible sur la plupart des problèmes signalés par les États membres, en vérifiant toujours si les compromis obtiendront la majorité requise au Conseil. L'objectif est d'avoir résolu la plupart des questions politiques et techniques au niveau du Coreper ou du groupe de travail afin d'avoir un minimum de questions politiques en suspens lors de la session du Conseil. La présidence du Conseil peut également choisir de débattre au niveau du Coreper ou du Conseil sur la base de **rapports d'avancement**, décrivant les progrès réalisés et les principales questions en suspens.

Le Conseil peut décider de renvoyer les propositions au Coreper ou au groupe de travail et peut donner des orientations ou proposer des compromis. Si le Coreper est parvenu à mener à bonne fin les discussions sur une proposition, celle-ci est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en tant que point «A», ce qui signifie qu'un accord devrait être trouvé sans débat. Il est toutefois possible de rouvrir le débat sur ces questions si un ou plusieurs États membres le demandent. Quelle que soit la formation au titre de laquelle il se réunit, le Conseil peut adopter un acte du Conseil relevant de la compétence d'une autre formation.

Si le Conseil, statuant à la **majorité qualifiée**, ou à l'**unanimité** si la Commission s'y oppose, approuve la position du Parlement en première lecture (c'est-à-dire approuve

tous les amendements du Parlement, comme dans le cas d'un accord en première lecture), l'acte concerné est adopté dans les termes correspondant à la position du Parlement. S'il ne peut pas accepter entièrement le résultat de la première lecture du Parlement, il arrête sa position en première lecture (anciennement appelée «position commune» du Conseil) et la communique au Parlement en vue de la deuxième lecture¹. De même, la Commission informe pleinement le Parlement de sa position.

Si le Parlement a adopté sa position en première lecture sans conclure d'accord avec le Conseil, il est également possible de parvenir à un accord avant la deuxième lecture du Parlement: c'est ce que l'on appelle un «**accord en deuxième lecture anticipée**» (article 72 du règlement intérieur; cette procédure est expliquée plus en détail au point 4.3 ci-après).



Réunion au Conseil © Union européenne

¹ Même si cela n'est pas précisé explicitement dans le traité, il est généralement admis que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut rejeter l'ensemble d'une proposition de la Commission. Toutefois, le Conseil fait rarement usage de cette possibilité. Contrairement au Parlement, il déciderait alors tout simplement de ne pas entamer l'examen d'une proposition donnée de la Commission (ou de l'interrompre), ce qui reviendrait de facto à la bloquer.

3.3. Deuxième lecture

Le stade de la deuxième lecture par le Parlement commence lorsque celui-ci reçoit officiellement la position du Conseil en première lecture¹. En deuxième lecture, les deux colégislateurs sont tenus au strict respect du délai fixé par le traité: chaque colégislateur dispose d'un délai de trois mois pouvant être prolongé d'un mois, qui commence à courir, pour le Parlement, à partir de l'annonce en séance plénière de la position du Conseil en première lecture². En deuxième lecture, le Parlement peut approuver, rejeter ou modifier la position du Conseil en première lecture³.

3.3.1. Deuxième lecture par le Parlement

Stade de l'examen en commission

Le rapporteur (normalement le député qui a rédigé le rapport en première lecture) élabore un projet de recommandation qui sera présenté par la commission compétente (généralement celle qui était déjà compétente en première lecture) à l'assemblée plénière, en proposant l'approbation, la modification ou le rejet de la position du Conseil en première lecture.

Ce projet de recommandation contient les amendements proposés par le rapporteur. Seuls les députés titulaires ou suppléants membres de la commission compétente peuvent déposer des propositions de rejet et des amendements supplémentaires. Toutefois, en deuxième lecture, certaines restrictions supplémentaires s'appliquent à la recevabilité des amendements. En effet, conformément à l'article 68, paragraphe 2, du règlement intérieur, les amendements à la position du Conseil ne sont recevables que s'ils visent:

- à rétablir totalement ou partiellement la position adoptée par le Parlement en première lecture, ou
- à parvenir à un compromis entre le Conseil et le Parlement, ou
- à modifier des éléments de la position du Conseil en première lecture qui ne figuraient pas dans la proposition initiale de la Commission ou dont la teneur est différente de celle-ci, ou
- à prendre en considération un fait nouveau ou une situation juridique nouvelle, intervenus depuis l'adoption de la position du Parlement en première lecture.

Le président de la commission compétente, au stade de la commission, et le Président du Parlement, au stade de la plénière, décident de la recevabilité des amendements.

¹ Conformément au paragraphe 20 de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision ([JO C 145 du 30.6.2007, p. 5](#)), le Conseil consulte normalement le Parlement pour ce qui est de la date de transmission de la position du Conseil aux fins d'une efficacité maximale. Il est important de s'assurer de la pleine utilisation des trois ou quatre mois disponibles et de tenir compte, par exemple, des périodes de vacances des institutions.

² En vertu de l'article 294, paragraphe 14, du traité FUE, le délai de trois mois prévu au paragraphe 7 dudit article peut être prolongé d'une période maximale d'un mois. En règle générale, le Parlement fait usage de cette possibilité d'extension, car le délai de trois mois s'avère souvent trop court.

³ Si le Parlement ne s'est pas prononcé à l'expiration de ce délai, l'acte est réputé adopté conformément à la position du Conseil en première lecture. Toutefois, cela n'a jamais été le cas dans la pratique.

Leur décision est sans appel (article 68 du règlement intérieur). Si de nouvelles élections ont eu lieu depuis la première lecture et si le Parlement n'a pas demandé à la Commission de renvoyer à nouveau sa proposition devant le Parlement¹, ils peuvent décider de déroger à ces restrictions concernant la recevabilité.

En deuxième lecture, il n'y a pas de commissions pour avis. Toutefois, les commissions associées en vertu de l'article 57 du règlement intérieur participent au processus de négociation².

Comme en première lecture, le projet de recommandation et les amendements supplémentaires peuvent faire l'objet de discussions informelles entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs afin de concilier autant que possible leurs positions. Ces discussions peuvent déboucher sur des amendements de compromis qui sont ensuite mis aux voix.

En deuxième lecture, la commission compétente peut décider d'engager des négociations avec le Conseil à tout moment une fois que la position en première lecture du Conseil lui a été transmise, la position en première lecture du Parlement lui servant de mandat. Lorsque la position du Conseil contient des éléments qui ne sont pas couverts par la proposition de la Commission ou la position en première lecture du Parlement, la commission peut adopter des lignes directrices à l'attention de l'équipe de négociation (voir l'article 73 du règlement intérieur et le point 4.3.1 ci-après).

La commission compétente se prononce à la majorité simple de ses membres (c'est-à-dire à la majorité des suffrages exprimés). Après le vote en commission compétente, la recommandation est soumise au vote de la plénière.

Stade de l'examen en séance plénière

La recommandation pour la deuxième lecture adoptée en commission ou, dans l'hypothèse d'un accord en deuxième lecture, le texte de l'accord provisoire est soumis au vote de l'assemblée plénière. De nouveaux amendements peuvent être déposés à ce stade, mais seulement par la commission compétente, par un groupe politique ou par au moins 38 députés (seuil bas).

Avant le vote, le Président du Parlement peut demander à la Commission de faire connaître sa position et au Conseil de faire part de ses commentaires.

Le Parlement peut approuver la position du Conseil en première lecture sans la modifier (par exemple à la suite d'un accord en deuxième lecture anticipée ou parce que la plénière n'adopte pas les amendements proposés). En l'absence d'amendements ou de proposition de rejet déposés ou adoptés par la majorité des députés qui composent le Parlement (c'est-à-dire par au moins 376 voix pour sur un

¹ Dispositions combinées de l'article 68, paragraphe 2, et de l'article 61 du règlement intérieur

² Voir l'interprétation de l'article 57 du règlement intérieur par la commission AFCO: «Une décision de la Conférence des présidents d'appliquer la procédure avec commissions associées s'applique à tous les stades de la procédure en question.»

total possible de 751), le Président annonce simplement que l'acte proposé est finalement adopté. Dans de tels cas, aucun vote formel n'a lieu.

Si le Parlement approuve ou rejette la position du Conseil en première lecture, la procédure législative est close. En cas de rejet, elle ne peut être relancée que sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission.

3.3.2. Deuxième lecture par le Conseil

Une fois que le Parlement a terminé sa deuxième lecture et a transmis sa position au Conseil, ce dernier dispose d'un délai de trois mois (quatre si une prolongation a été convenue – voir le début du point 3.3 ci-dessus) pour achever sa deuxième lecture.

Le Conseil peut approuver les amendements du Parlement à la majorité qualifiée. Néanmoins, si la Commission fait objection à un amendement du Parlement, l'unanimité au Conseil est requise pour adopter cet amendement. Si le Conseil approuve les amendements du Parlement, l'acte est adopté.

Par contre, si le Conseil n'approuve pas tous les amendements du Parlement, le comité de conciliation est convoqué, comme le prévoit le traité.

3.4. Conciliation et troisième lecture

La conciliation consiste en des négociations entre le Parlement et le Conseil dans le cadre du comité de conciliation, en vue de parvenir à un accord sous la forme d'un «projet commun» (voir également le chapitre 5 pour une description plus détaillée).

Le **comité de conciliation** se compose de deux délégations:

- la délégation du Conseil, formée d'un représentant de chaque État membre (les ministres ou leurs représentants), et
- la délégation du Parlement, composée d'un nombre égal de députés et présidée par l'un des **trois vice-présidents chargés de la conciliation**.

Le comité de conciliation compte donc actuellement 56 membres (28 pour le Conseil et 28 pour le Parlement). La Commission est représentée par le commissaire responsable du dossier et doit s'efforcer de prendre toutes les initiatives nécessaires pour concilier les positions du Parlement et du Conseil.

Le comité de conciliation doit être convoqué dans un délai de six semaines (ou huit semaines si une prolongation a été convenue) après que le Conseil a achevé sa deuxième lecture et a officiellement fait savoir au Parlement qu'il n'était pas en mesure d'accepter tous les amendements adoptés par ce dernier en deuxième lecture. Un nouveau comité est constitué pour chaque proposition législative nécessitant une conciliation; il dispose de six semaines (ou de huit semaines si une prolongation a été convenue) pour dégager un accord général revêtant la forme d'un **projet commun** devant encore être officiellement approuvé par le Parlement et le Conseil. Dans la pratique, en raison de la brièveté du délai pour obtenir un accord, des négociations

interinstitutionnelles informelles commencent très souvent avant la convocation officielle du comité.

À défaut d'accord au sein du comité de conciliation ou si le Parlement (statuant à la majorité simple) ou le Conseil (statuant à la majorité qualifiée) n'approuve pas le projet commun en troisième lecture dans un délai de six semaines (huit si une prolongation a été convenue), l'acte est réputé non adopté.

4. NÉGOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

4.1. Introduction

Depuis le traité d'Amsterdam, qui introduit la possibilité pour les colégislateurs de dégager un accord en première lecture, il est possible de conclure la procédure législative ordinaire à toutes les étapes de la procédure (voir l'encadré 10 après le point 4.4.3¹). La pratique qui en résulte a été codifiée dans la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (voir l'encadré 1), selon laquelle *«les institutions coopèrent loyalement tout au long de la procédure afin de rapprocher leurs positions dans la mesure du possible et, ce faisant, de préparer le terrain, le cas échéant, en vue de l'adoption de l'acte concerné à un stade précoce de la procédure»*. Le rapprochement des positions s'effectue dans le cadre de négociations interinstitutionnelles informelles qui se déroulent sous la forme de réunions de trilogue.

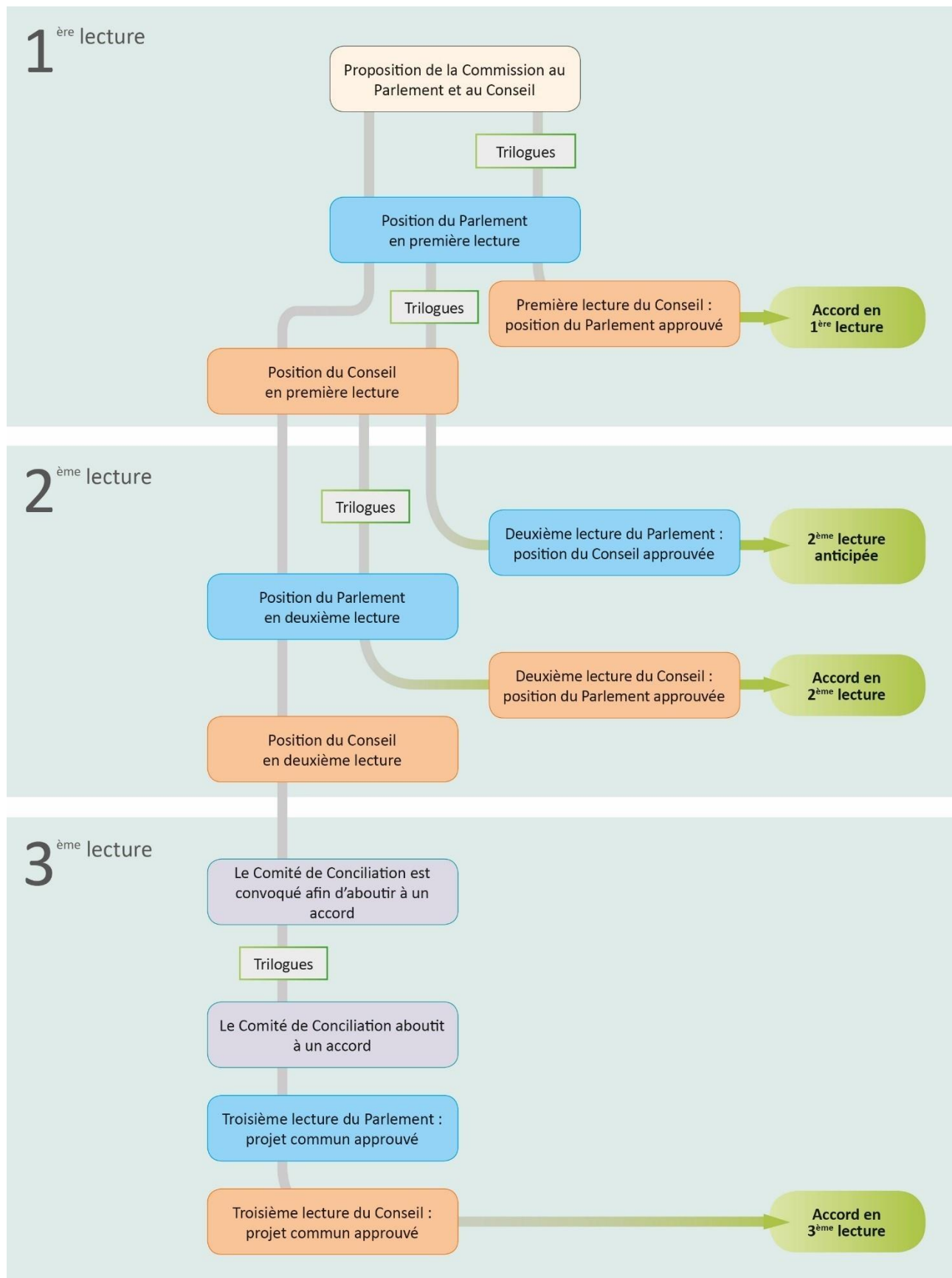


Trilogue © Parlement européen (2017)

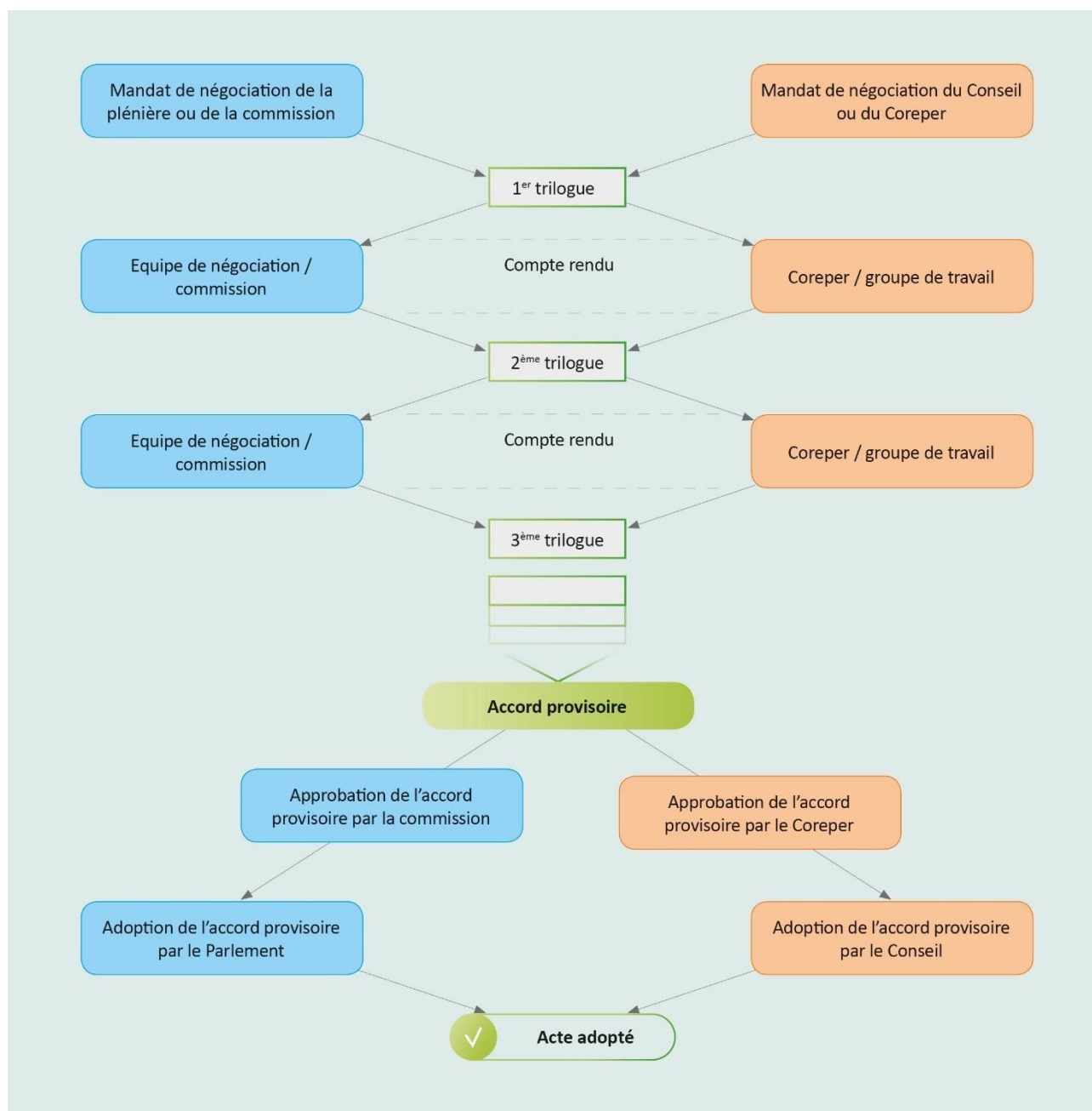
La version révisée du règlement intérieur du Parlement, qui est entrée en vigueur le 16 janvier 2017, a permis de renforcer la transparence des négociations législatives interinstitutionnelles (voir aussi le point 4.5). Cette réforme s'appuie sur les dispositions introduites à la fin 2012 relatives à l'adoption du mandat de négociation du Parlement et à la conduite des négociations. Le règlement a été revu de fond en comble afin de renforcer la responsabilité parlementaire et le contrôle du Parlement sur les négociations législatives, et de renforcer en particulier le rôle de la plénière dans la décision de démarrer les négociations et dans l'établissement du mandat.

¹ Pour un aperçu historique, voir le compte rendu de la conférence intitulée [«20 ans de codécision»](#) du 5 novembre 2013:

Les différentes étapes d'un accord dans le cadre de la procédure législative ordinaire



Le processus de négociations interinstitutionnelles



4.2. Les trilogues

Pour qu'un acte soit adopté selon la procédure législative ordinaire, les colégislateurs doivent, à un moment donné au cours de la procédure, s'accorder sur un texte commun qui soit acceptable à la fois pour le Parlement et le Conseil. Pour cela, les institutions doivent débattre de leurs positions dans le cadre de trilogues, c'est-à-dire de réunions tripartites informelles sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission. Ces trilogues peuvent être organisés à tout stade de la procédure législative et peuvent aboutir à ce que l'on connaît sous la désignation d'«accords en première lecture» ou d'«accords en

deuxième lecture anticipée» ou d'«accords en deuxième lecture», ou à un «projet commun» au cours de la conciliation. Les trilogues sont des négociations politiques, bien qu'ils puissent être précédés par des réunions techniques préparatoires (auxquelles participent des experts techniques des trois institutions). Le principal instrument est le document de travail commun à quatre colonnes: les trois premières colonnes présentent chacune les positions respectives des trois institutions et la dernière est réservée aux propositions de compromis¹. Au cours des trilogues, qui sont présidés par le colégislateur organisant la réunion en question (le Parlement ou le Conseil), chaque institution expose sa position et un débat s'ensuit afin de dégager un compromis.

La Commission joue le rôle de médiateur en vue de faciliter la conclusion d'un accord entre colégislateurs. Les participants aux trilogues agissent sur la base de mandats de négociation qui leur ont été attribués par leurs institutions respectives. Les trois délégations explorent les possibilités de compromis de manière informelle et font rapport ou sollicitent régulièrement de nouvelles instructions, conformément aux règles internes de leurs institutions respectives, à savoir via l'équipe de négociation et/ou la commission au Parlement, au sein du Coreper ou du groupe de travail concerné au Conseil (voir le diagramme ci-dessus).

Tout accord dégagé lors des trilogues est provisoire et doit être approuvé selon les procédures formelles applicables au sein de chacune des trois institutions (pour le Parlement, voir l'article 74 du règlement intérieur).

La fréquence et le nombre des trilogues dépendent de la nature du dossier examiné et des circonstances politiques du moment (fin de la législature, par exemple). Du fait de la nature tournante de la présidence du Conseil, une dynamique est souvent impulsée par chaque présidence du Conseil afin qu'un certain nombre de dossiers soient conclus au cours de sa présidence.

On pourrait dire que, par rapport aux débuts de la procédure de codécision, l'utilisation plus institutionnalisée des trilogues a renforcé la transparence et la responsabilité au sein du Parlement (étant donné que tous les groupes politiques ont accès à l'ensemble des informations et aux réunions) ainsi que la qualité des négociations interinstitutionnelles.

4.3. Procédure en vue d'engager des négociations interinstitutionnelles

Avant d'engager des négociations interinstitutionnelles, chaque institution doit donner à ses négociateurs le feu vert (voir le point 4.4) pour ouvrir de telles négociations sur la base d'un mandat de négociation dans le cadre duquel ils devront opérer. Les procédures relatives à l'ouverture de négociations sont différentes dans chaque institution.

¹ Dans certains cas, le document peut contenir un nombre différent de colonnes.

4.3.1. Parlement

Négociations avant la première lecture du Parlement

Au Parlement, c'est en définitive la plénière qui décide s'il convient de conclure la première lecture du Parlement ou de permettre à la commission d'engager des négociations. La décision d'entamer des négociations peut être prise au niveau de la commission avec le rapport de la commission comme mandat, cette décision devant ensuite être approuvée en plénière (article 71 du règlement intérieur). Si elle n'est pas approuvée ou en l'absence d'une telle décision de la commission, l'assemblée plénière peut également décider de renvoyer un dossier pour permettre à la commission compétente d'engager des négociations sur la base des amendements adoptés par la plénière (article 59, paragraphe 4, du règlement intérieur).

- *Décision de la commission d'engager des négociations en première lecture*

Si la commission compétente décide d'engager des négociations en première lecture, son rapport lui servant de mandat, la décision doit être prise en commission à la majorité qualifiée.

La décision doit ensuite être annoncée au début de la période de session qui suit son adoption en commission (normalement le lundi après-midi à 17 heures lors d'une période de session à Strasbourg et le mercredi après-midi à 15 heures lors d'une mini-session à Bruxelles). Avant la fin de la journée suivant l'annonce, des groupes politiques ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil moyen (76 députés) peuvent demander un vote unique portant sur la décision de la commission (en cas de période de session à Strasbourg, ce vote aura lieu au cours de la même période de session). En l'absence d'une telle demande dans le délai imparti, la commission peut entamer les négociations.

Si un vote est demandé, l'assemblée plénière peut approuver à la majorité simple la décision de la commission, qui peut alors commencer immédiatement les négociations.

Si l'assemblée plénière rejette la décision de la commission d'engager des négociations, le rapport sera inscrit à l'ordre du jour de la période de session suivante conformément à l'article 59 du règlement intérieur pour un vote en plénière normal et un délai de dépôt des amendements sera fixé.

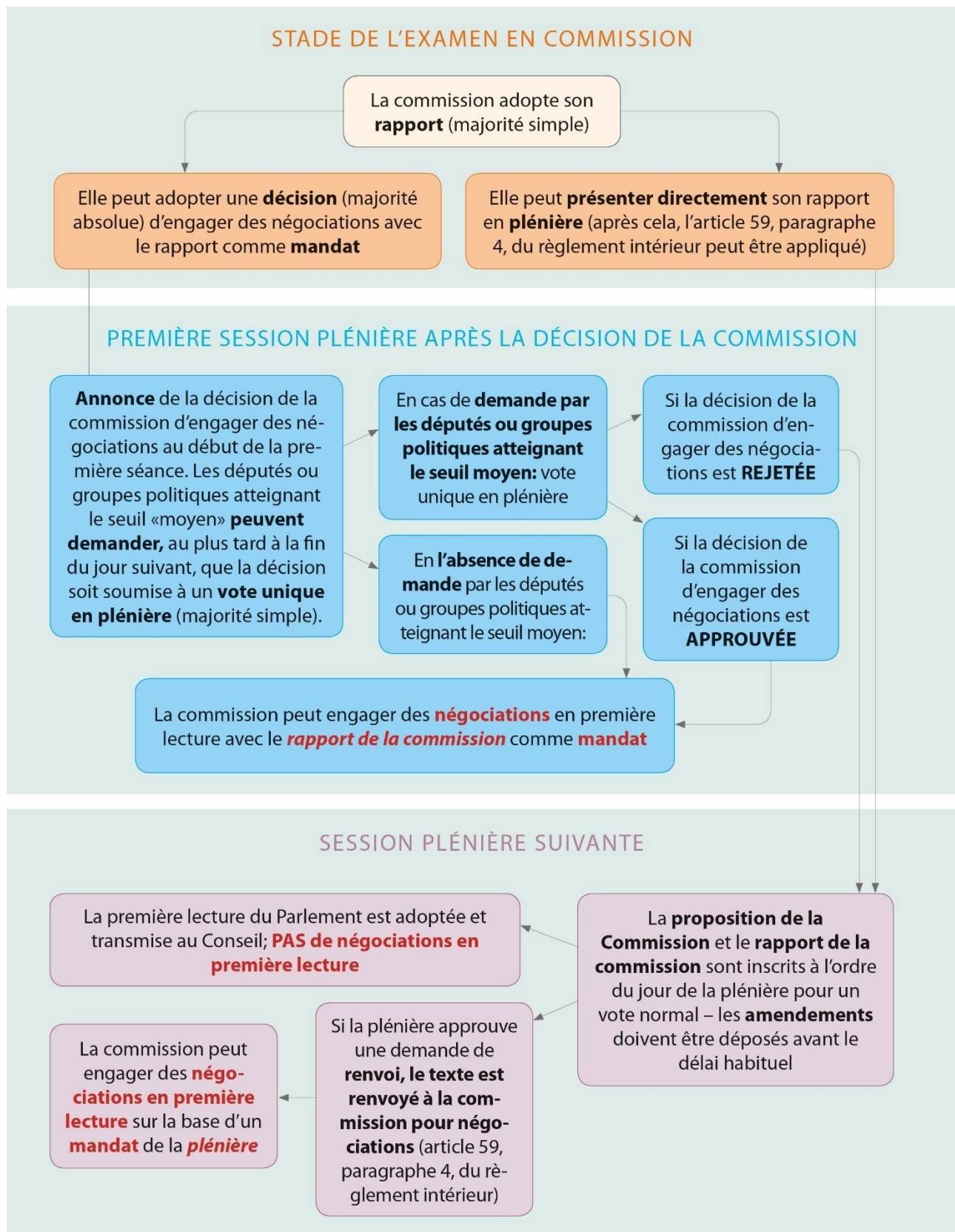
- *Décision de la plénière d'engager des négociations (avec ou sans décision prise en commission au préalable)*

Quand la décision de la commission est rejetée ou en l'absence d'une telle décision, le projet d'acte législatif, les amendements de la commission qui constituent le rapport de celle-ci et les amendements déposés par les groupes politiques ou au moins 38 députés sont mis aux voix en séance plénière afin de conclure la première lecture du Parlement.

Toutefois, juste avant la conclusion de la première lecture, le président, le rapporteur de la commission compétente, un groupe politique ou 38 députés au Parlement

européen (seuil bas) peuvent demander à l'assemblée plénière de renvoyer le dossier à la commission en vue des négociations interinstitutionnelles conformément à l'article 60 du règlement intérieur, demande qui est alors mise aux voix.

Adoption des mandats de négociation au Parlement en vue de négociations en première lecture



Négociations avant la première lecture du Conseil (article 72 du règlement intérieur)

Si la commission compétente veut entamer les négociations interinstitutionnelles après l'adoption par le Parlement, en plénière, de sa position en première lecture et avant la finalisation de la première lecture du Conseil (**négociations en deuxième lecture anticipée**), elle doit en décider à la majorité qualifiée; cette décision doit être annoncée en plénière, mais uniquement à titre d'information.

La position adoptée en première lecture par le Parlement constitue le mandat de celui-ci pour les négociations. C'est pourquoi, contrairement aux négociations en première lecture, la décision de la commission ne peut être contestée par l'assemblée plénière. Les négociations peuvent commencer immédiatement après la décision de la commission.

Négociations avant la deuxième lecture du Parlement (article 73 du règlement intérieur)

Pour prendre la décision d'engager des négociations avant la deuxième lecture du Parlement, la majorité simple suffit à la commission compétente. Celle-ci peut décider d'entamer les négociations à tout moment après que la position adoptée par le Conseil en première lecture lui a été transmise. La position du Parlement en première lecture constitue son mandat, mais la commission peut adopter des lignes directrices supplémentaires destinées à l'équipe de négociation, y compris sous forme d'amendements à la position du Conseil, si cette position contient des éléments qui ne figurent pas dans la proposition de la Commission ou dans la position du Parlement en première lecture.

4.3.2. Conseil

Il n'existe aucune exigence formelle concernant le niveau auquel les mandats de négociation en première lecture doivent être obtenus (à savoir au niveau du Coreper ou du Conseil). Le Conseil a tendance à en adopter de plus en plus au niveau du Conseil sous forme d'une **orientation générale** (à la majorité qualifiée, bien qu'en pratique, il n'y ait pas de vote), qui est un document public. Lors des deuxièmes lectures, la position du Conseil en première lecture constitue son mandat.

4.3.3. Commission

La proposition d'acte législatif de la Commission constitue son mandat de négociation. À toutes les étapes de la procédure législative, les modifications apportées aux positions de la Commission dans le cadre des négociations interinstitutionnelles sont

préparées par le groupe des relations interinstitutionnelles (**GRI**)¹. Le GRI se réunit à un rythme quasi hebdomadaire et, entre autres, examine et arrête les positions que la Commission devrait adopter au cours des trilogues suivants sur tous les dossiers en cours de négociation. Les représentants de la Commission prenant part aux trilogues ne peuvent généralement, en l'absence de positions révisées de la Commission formellement approuvées par le collège des commissaires, que consentir ad referendum aux modifications importantes que les colégislateurs conviennent d'apporter aux propositions législatives de la Commission.

4.4. Acteurs des négociations interinstitutionnelles

4.4.1. Parlement

La révision du règlement intérieur du Parlement en 2017 n'a pas apporté de modification quant à la composition de l'équipe de négociation du Parlement par rapport à ce qu'établissait déjà le règlement de 2012. L'équipe du Parlement est conduite par le rapporteur et présidée par le président de la commission compétente, qui peut également désigner comme remplaçant un vice-président de la commission. Lors des trilogues, les réunions sont par conséquent souvent présidées par le président (ou vice-président) de la commission ou la présidence du Conseil (en fonction du lieu où la réunion est organisée, dans les locaux du Parlement ou dans ceux du Conseil). En outre, le président de la commission peut se concentrer sur les questions plus horizontales, tandis que le rapporteur défend la position du Parlement sur un dossier spécifique. Comme le mentionne expressément le règlement intérieur du Parlement, l'équipe de négociation comprend au moins les rapporteurs fictifs de chaque groupe politique voulant y prendre part.

Lors des trilogues, l'équipe de négociation est assistée par une **équipe de projet** coordonnée par le secrétariat de la commission compétente (voir le point 3.2.1).

4.4.2. Conseil

Le Conseil est habituellement représenté par la présidence au niveau du président du Coreper II ou du Coreper I, en fonction du sujet, et exceptionnellement par le ministre compétent pour les dossiers revêtant une importance politique. Toutefois, étant donné le grand nombre de trilogues, et selon la nature du dossier et la pratique de l'État membre qui assure la présidence tournante du Conseil, les trilogues peuvent aussi être présidés par les présidents des groupes de travail concernés. Les groupes **Antici** et **Mertens** de chaque présidence² constituent également d'autres contacts utiles pour le

¹ Entité au sein de la Commission qui a pour tâche de coordonner les relations politiques, législatives et administratives avec les autres institutions et en particulier avec le Parlement et le Conseil. Le GRI rassemble les chefs de cabinet adjoints de tous les commissaires, étant donné qu'ils sont chargés du suivi des affaires interinstitutionnelles. Il se réunit, en principe, une fois par semaine. Il gère plus précisément les dossiers dont le Parlement et le Conseil s'occupent qui sont sensibles d'un point de vue institutionnel, dont certains s'inscrivent dans la procédure législative ordinaire.

² Les groupes Antici et Mertens préparent respectivement les travaux des Coreper II et I (voir le point 2.2).

Parlement au cours de la phase de négociation. L'équipe de négociation du Conseil est habituellement assistée par le service responsable du dossier au sein du secrétariat du Conseil et par le service juridique.

4.4.3. Commission

La Commission est représentée par la direction générale compétente (habituellement au niveau du chef d'unité ou du directeur) ou, pour les dossiers revêtant une importance politique, par le commissaire ou le directeur général compétent, assisté par le secrétariat général et parfois le service juridique de la Commission, ainsi que le cabinet du commissaire.

Tout au long de la procédure législative, la Commission assiste les colégislateurs en leur fournissant des explications techniques et en jouant le rôle de facilitateur au cours des négociations interinstitutionnelles. Elle peut être invitée à proposer des textes de compromis ou à fournir des informations plus détaillées ou de nature technique. La Commission devrait agir en tant qu'«intermédiaire impartial» lorsqu'elle défend ou négocie ses propositions législatives à tous les stades de la procédure législative, conformément à son droit d'initiative et au principe d'égalité de traitement du Parlement et du Conseil¹.

Encadré 10 – Accords négociés dans le cadre de la PLO: principales caractéristiques du point de vue du Parlement	
<p>Accord en première lecture</p> <p>(articles 59, 62 et 71 du règlement intérieur)</p>	<p>Amendements: à la proposition de la Commission; peuvent être déposés en commission et en plénière; larges critères de recevabilité.</p> <p>Mandat: 1) rapport de la commission: si l'assemblée plénière approuve la décision de la commission d'engager des négociations, le rapport de la commission constitue son mandat; 2) position de la plénière: si la plénière n'approuve pas la décision de la commission et qu'un vote normal en plénière est organisé, ou en l'absence de décision de la commission d'engager des négociations, la plénière peut transmettre le résultat de son vote à la commission en vue de négociations interinstitutionnelles.</p> <p>Décision d'engager des négociations: 1) prise par la commission (à la majorité qualifiée) mais doit être annoncée en plénière, après quoi la plénière peut choisir de soumettre cette décision à un vote unique; 2) si la plénière n'approuve pas la décision ou en l'absence de décision de la commission, la plénière peut toujours décider (à la majorité simple) de renvoyer le dossier à la commission compétente en vue de négociations interinstitutionnelles.</p> <p>Délais: aucun.</p> <p>Confirmation de l'accord provisoire: par lettre adressée par le président du Coreper au président de la commission, avant que le Parlement n'adopte sa</p>

¹ Voir l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne ([JOL 304 du 20.11.2010, p.47](#)), conformément auquel la Commission doit tenir «dûment compte des rôles conférés respectivement au Parlement et au Conseil par les traités, notamment en ce qui concerne le principe fondamental d'égalité de traitement».

	<p>position en première lecture (précédée par un vote unique à la majorité simple en commission compétente).</p> <p>Majorité requise en plénière: la proposition de la Commission peut être approuvée, rejetée ou modifiée à la majorité simple (c'est-à-dire la majorité des députés participant au scrutin).</p>
<p>Accord en deuxième lecture anticipée (articles 69 et 72 du règlement intérieur)</p>	<p>Amendements: pas d'amendement à la position du Conseil en première lecture, étant donné qu'elle reflète l'accord provisoire négocié avec le Parlement.</p> <p>Mandat: position adoptée en première lecture par le Parlement.</p> <p>Décision d'entamer des négociations: prise par la commission (à la majorité qualifiée) à tout moment après l'adoption de la position du Parlement en première lecture; annoncée en plénière mais aucune approbation n'est requise.</p> <p>Délais: aucun.</p> <p>Confirmation de l'accord provisoire: vote à la majorité simple, qui confirme l'accord provisoire et entérine une lettre adressée par le président de la commission au président du Coreper et indiquant que le président recommandera à la plénière d'adopter sans amendement, lors de la deuxième lecture du Parlement, la position en première lecture du Conseil correspondant au texte de l'accord provisoire.</p> <p>Majorité requise en plénière: lors de la deuxième lecture, le Parlement approuve la position en première lecture du Conseil (à la majorité simple) qui correspond à l'accord provisoire en deuxième lecture anticipée. En l'absence d'amendements ou de proposition de rejet déposés ou adoptés (à la majorité qualifiée), le Président annonce que l'acte proposé, tel que négocié avec le Conseil, est adopté (pas de vote formel).</p>
<p>Accord en deuxième lecture (articles 67, 69 et 73 du règlement intérieur).</p>	<p>Amendements: à la position du Conseil en première lecture, peuvent être déposés en commission (ne peuvent plus l'être par les commissions saisies pour avis) et en plénière; critères de recevabilité stricts.</p> <p>Mandat: position adoptée en première lecture par le Parlement. Si la position du Conseil contient des éléments qui ne figurent pas dans la proposition de la Commission ou la position en première lecture du Parlement, la commission peut adopter des lignes directrices complétant le mandat issu de la première lecture, y compris sous forme d'amendements.</p> <p>Décision d'entamer des négociations: prise par la commission compétente à tout moment après que la position du Conseil lui a été transmise (à la majorité simple); pas d'annonce en plénière.</p> <p>Délais: au maximum 3+1 mois pour l'adoption par le Parlement de sa position en deuxième lecture (et encore 3+1 mois pour le Conseil).</p> <p>Confirmation de l'accord provisoire: l'accord provisoire est confirmé par lettre adressée par le président du Coreper au président de la commission, avant que le Parlement n'adopte sa position en deuxième lecture (précédée par un vote unique en commission compétente).</p> <p>Majorité requise en plénière: pour des amendements à la position du Conseil ou un rejet, la majorité qualifiée est requise.</p>

Conciliation et troisième lecture (articles 75 à 78 du règlement intérieur)	<p>Amendements: aucun amendement admis lors de la troisième lecture: le Parlement approuve ou rejette le «projet commun» dans son ensemble à la majorité simple dans le cadre d'un vote unique.</p> <p>Mandat: position adoptée en deuxième lecture par le Parlement.</p> <p>Décision d'entamer des négociations: non applicable</p> <p>Délais: au maximum 24 semaines (3 x 8 semaines), dont au maximum 8 semaines consacrées à la conciliation en elle-même.</p> <p>Confirmation de l'accord provisoire: lettre de transmission du projet commun par les présidents des deux délégations.</p> <p>Majorité requise en plénière: majorité simple.</p>
---	---

4.5. Transparence des travaux du Parlement et manières de garantir la responsabilité

Pour le Parlement, il est extrêmement important de garantir que ses procédures législatives sont transparentes et qu'elles se déroulent de la manière la plus ouverte possible, conformément à l'article 15 du traité FUE.

En règle générale, toutes les réunions des commissions et de la plénière sont publiques. Toutes les séances plénières sont retransmises en ligne, de même que la plupart des réunions des commissions. Tous les débats et les votes sur les dossiers législatifs, tant en commission qu'en plénière, sont publics. En outre, l'ensemble des documents officiels est mis à la disposition du public, en principe dans toutes les langues officielles. L'observatoire législatif du Parlement¹ fournit de nombreuses informations pertinentes liées à chaque dossier législatif, notamment les noms du rapporteur et des rapporteurs fictifs, les commissions pour avis et les commissions associées, les étapes des procédures et les documents y afférents (voir le chapitre 11).

En ce qui concerne les négociations interinstitutionnelles portant sur des dossiers législatifs, le Parlement cherche également, avec le Conseil et la Commission, à garantir la transparence du processus. La question de la transparence des négociations interinstitutionnelles a suscité des interrogations ces dernières années², même au sein des institutions. Afin d'y répondre, le Parlement a déjà révisé en profondeur son règlement intérieur en 2012. La révision générale du règlement intérieur du Parlement, dont la nouvelle mouture est entrée en vigueur en janvier 2017, s'inscrit dans le prolongement de ces améliorations et renforce la responsabilité parlementaire et le contrôle au sein du Parlement sur les négociations législatives. Le règlement du Parlement permet de garantir que:

¹ Voir l'observatoire législatif du Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>.

² Voir aussi l'enquête d'initiative menée par le Médiateur européen sur la communication, par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, des documents relatifs aux trilogues et sur la transparence des trilogues d'une manière générale; affaire: OI/8/2015/JAS, ouverte le 26 mai 2015 – Décision du 12 juillet 2016: <https://www.ombudsman.europa.eu>.

- le Parlement négocie sur la base d'un mandat qui est public et a toujours reçu le soutien de la plénière;
- la composition de l'équipe de négociation du Parlement est clairement définie, tous les groupes politiques ayant le droit d'y être représentés, ce qui garantit leur accès à l'ensemble des informations et donc leur capacité à suivre de près et à influencer toutes les étapes de la négociation;
- le président et le rapporteur, après chaque cycle de négociation, en rendent compte à la commission;
- les accords provisoires conclus en trilogue sont mis aux voix en commission et rendus publics avant d'être présentés en plénière.

5. LA PROCÉDURE DE CONCILIATION EN DÉTAIL

Introduction

Comme indiqué au chapitre 9, la grande majorité des dossiers législatifs sont clôturés au stade de la première lecture et, dans une bien moindre mesure, de la deuxième lecture. Le nombre de conciliations n'a cessé de diminuer au fil des ans et, au cours de la huitième législature, pour la première fois, aucune conciliation n'a eu lieu.

La procédure de conciliation a fortement influencé la manière dont les négociations en première ou deuxième lecture sont actuellement conduites. De nombreuses procédures et pratiques ont été développées dans le cadre de la procédure de conciliation (par exemple, le recours aux trilogues, les documents à quatre colonnes). Il est particulièrement important, pour la procédure de conciliation, que les négociations soient méthodiques et bien structurées, étant donné que ladite procédure est, pour les institutions, la dernière possibilité de trouver un accord. Si les deux institutions n'aboutissent pas à un accord lors de cette dernière étape, la proposition dans son ensemble devient caduque.

Le présent chapitre explique plus en détail la procédure, en se concentrant sur les éléments qui diffèrent de la première ou de la deuxième lecture.

Étape préliminaire

Dès qu'il apparaît clairement que le Conseil n'est pas en mesure d'accepter l'ensemble des amendements adoptés en deuxième lecture par le Parlement, il en informe ce dernier et des échanges informels entre les trois institutions sont engagés afin de commencer à préparer la convocation dès que possible du comité de conciliation, dans les délais fixés dans le traité. L'unité des affaires législatives (LEGI) assiste la **délégation du Parlement** durant toute la procédure de conciliation, en collaborant étroitement avec le secrétariat de la commission parlementaire compétente ainsi qu'avec le service juridique, les juristes-linguistes, les attachés de presse et d'autres services concernés du Parlement.

Composition et nomination de la délégation du Parlement

La délégation du Parlement au **comité de conciliation** compte toujours autant de députés qu'il y a d'États membres au Conseil. À chaque conciliation, une nouvelle délégation du Parlement doit être constituée. La délégation du Parlement est toujours présidée par l'un des **trois vice-présidents** du Parlement **chargés de la conciliation**; par définition, le(s) rapporteur(s) et le(s) président(s) de la (des) commission(s) compétente(s) au fond font aussi partie de la délégation.

Les autres membres de la délégation sont désignés par chaque groupe politique pour une procédure de conciliation donnée¹. La plupart d'entre eux sont issus de la

¹ Comme pour la nomination des rapporteurs en commission, les membres du comité de conciliation sont nommés par les groupes politiques sur la base de la formule D'Hondt, une fois que la Conférence des présidents a arrêté le nombre exact de membres du comité de conciliation pour chaque groupe politique.

commission compétente au fond ou des commissions associées ou saisies pour avis. Un même nombre de suppléants est désigné; ils peuvent assister à toutes les réunions de la délégation et du comité de conciliation mais ne peuvent voter que s'ils remplacent un membre titulaire.

Réunion constitutive de la délégation du Parlement

La réunion constitutive¹ de la délégation du Parlement a pour objet principal de donner mandat à son équipe de négociation – normalement le vice-président assurant la présidence de la délégation, le président de la commission compétente au fond et le(s) rapporteur(s) – pour engager des négociations avec le Conseil dans le cadre de «trilogues». En outre, il est procédé à un bref échange de vues sur les questions en jeu. À la différence de la première ou de la deuxième lecture, la Commission est généralement présente à toutes les réunions de la délégation du Parlement afin de donner son avis sur les moyens éventuels de concilier les positions du Parlement et du Conseil ou pour répondre à des demandes visant à obtenir des informations plus détaillées ou «techniques».

Négociations au cours de la phase de conciliation

Conformément au calendrier des trilogues convenu entre le Parlement et le Conseil au début de la conciliation sur un dossier donné, une série de trilogues se tient tout au long de la procédure de conciliation dans le but de dégager un accord global au sein du comité de conciliation.

Après chaque trilogue, l'équipe de négociation de chaque institution fait un compte rendu à sa propre délégation. Le principal objectif des réunions de délégation est de faire un bilan de l'avancée des négociations, d'examiner d'éventuels textes de compromis et de donner à l'équipe de négociation des instructions concernant la poursuite des négociations. À la fin de la procédure, la délégation approuve ou rejette formellement l'accord provisoire conclu lors de la conciliation. L'approbation d'un accord requiert la majorité qualifiée des membres de la délégation (sur un total éventuel de 28, au moins 15 votes pour).

Le comité de conciliation

Le comité de conciliation, composé des représentants des 28 États membres et d'un nombre égal de députés au Parlement, est convoqué par les présidents du Parlement et du Conseil. Le plus souvent, le comité de conciliation est convoqué quand les positions du Parlement et du Conseil sont suffisamment rapprochées pour qu'il y ait lieu de considérer que les questions en instance peuvent être résolues. Dans tous les cas, le comité doit être convoqué au plus tard six semaines (huit si une prolongation a été convenue) après l'achèvement de la deuxième lecture du Conseil, délai qui marque l'ouverture officielle de la procédure de conciliation. Le comité dispose alors de

¹ Exceptionnellement, il est possible de remplacer la réunion constitutive par une lettre du président de la délégation adressée à ses membres («constitution par la procédure écrite»).

six semaines supplémentaires (huit si une prolongation a été convenue) pour dégager un accord global sous la forme d'un projet commun.

Le Parlement et le Conseil accueillent à tour de rôle les réunions du comité. Le vice-président conduisant la délégation du Parlement européen et le ministre investi de la présidence en exercice du Conseil assurent la coprésidence de la réunion du comité de conciliation. Le commissaire compétent représente la Commission européenne.

Habituellement, la conciliation consiste en pratique en plusieurs trilogues et réunions des délégations respectives, avant que la réunion du comité de conciliation ne se tienne. Parfois, la réunion du comité de conciliation elle-même est interrompue pour mener des négociations en trilogue afin de clarifier la situation ou de trouver des compromis sur les questions qui restent problématiques. Des réunions internes séparées des délégations du Parlement et du Conseil ont également lieu entre les trilogues et les réunions officielles du comité de conciliation. De telles réunions sont nécessaires afin d'informer chaque délégation des avancées réalisées à chaque étape du processus de négociation et de voir s'il convient de donner de nouvelles instructions à l'équipe de négociation.

S'il est improbable qu'un accord soit trouvé au cours de la première réunion, de nouvelles réunions, dont des trilogues, peuvent être convoquées dans le délai de six ou huit semaines fixé par le traité pour la conclusion d'un accord. La conciliation peut être conclue par procédure écrite, le cas échéant.

Si les deux institutions n'aboutissent pas à un accord en comité de conciliation, la proposition dans son ensemble devient caduque¹.

Troisième lecture (après le comité de conciliation)

L'accord trouvé en comité de conciliation doit être entériné tant par le Parlement que par le Conseil dans un délai de six semaines (huit si une prolongation a été convenue) à partir de l'approbation du **projet commun**. Les deux institutions votent séparément sur le projet commun tel qu'il se présente, sans aucune possibilité d'y apporter de nouvelle modification.

Au Parlement, une majorité simple est requise pour l'approbation du projet; à défaut, le projet commun est rejeté. Le projet commun doit aussi être approuvé à la majorité qualifiée par le Conseil, qui vote généralement après la troisième lecture du Parlement².

Comme pour la première ou la deuxième lecture, un texte n'acquiert force de loi que s'il est approuvé tant par le Parlement que par le Conseil. Si l'une ou l'autre des

¹ Depuis 1999, il y a eu deux cas où les délégations du Parlement et du Conseil n'ont pas pu dégager d'accord sur un projet commun en comité de conciliation (la «directive sur le temps de travail» et le «règlement relatif aux nouveaux aliments»).

² À ce jour, le Conseil n'a jamais rejeté un accord conclu en conciliation, tandis que le Parlement ne l'a fait que très rarement, par exemple dans les deux cas suivants: l'accord conclu sur la proposition de directive sur les offres publiques d'acquisition en 2001 et celui sur la proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires en 2003.

institutions ne donne pas son approbation, la procédure législative prend fin et ne peut être relancée qu'avec une nouvelle proposition de la Commission.

6. FINALISATION, SIGNATURE ET PUBLICATION DU TEXTE ADOPTÉ

6.1. Mise au point juridico-linguistique

Lorsque les institutions parviennent à un accord provisoire en première, deuxième ou troisième lecture, le texte de l'accord fait l'objet d'une vérification juridico-linguistique avant d'être officiellement adopté en plénière. Cette vérification est importante afin, entre autres, de garantir la sécurité juridique et la cohérence entre les différentes versions linguistiques en vue d'une application uniforme, et d'éviter de devoir publier un rectificatif ultérieurement (en principe, aucune modification n'est apportée au texte après le vote en plénière)¹.

Au Parlement, la mise au point juridico-linguistique est effectuée et coordonnée par les juristes-linguistes de la direction des actes législatifs (DLA), en étroite collaboration avec la direction de la qualité de la législation (DQL) du Conseil. Le secrétariat de la commission et le service compétent du Conseil sont pleinement associés à la procédure et informés régulièrement de sa progression. D'autres services des deux institutions ainsi que de la Commission sont consultés si nécessaire.

Les principales étapes de la procédure de mise au point juridico-linguistique sont les suivantes:

- les juristes-linguistes du Parlement ou du Conseil chargés de la coordination élaborent une version consolidée du texte dans la langue originale de l'accord provisoire, en incorporant les amendements convenus au niveau politique dans la proposition de la Commission et en veillant à ce que le texte reflète l'accord, en étroite collaboration avec les juristes-linguistes de l'autre institution, le secrétariat de la commission concernée du Parlement et le service compétent du Conseil;
- les juristes-linguistes chargés de la coordination envoient le texte consolidé aux services de traduction;
- les juristes-linguistes des deux institutions chargés de la coordination révisent la version linguistique originale du texte consolidé, conformément aux règles de rédaction législative et aux pratiques établies, et en étroite collaboration avec le secrétariat de la commission concernée du Parlement et le service compétent du Conseil;
- s'il y a lieu, l'équipe de négociation du Parlement est consultée au sujet des modifications juridico-linguistiques proposées et les experts nationaux du Conseil se réunissent;
- les juristes-linguistes du Parlement et du Conseil mettent au point les textes dans toutes les langues en se fondant sur la version linguistique originale, en vue de leur adoption par le Parlement et le Conseil.

¹ La mise au point juridico-linguistique d'actes législatifs après le vote en plénière reste possible, mais uniquement à titre exceptionnel, et prend généralement bien plus de temps que la procédure de mise au point habituelle, entre autres parce qu'une procédure de rectificatif est nécessaire (article 241 du règlement intérieur).

La procédure de mise au point juridico-linguistique dure généralement **huit semaines** à compter de la date à laquelle l'accord politique est confirmé par lettre du Coreper au président de la commission concernée.

6.2. Signature

Après la conclusion de l'adoption formelle, par le Parlement et le Conseil, d'un accord en première, deuxième ou troisième lecture, le Président du Parlement et un représentant de la présidence tournante du Conseil signent l'acte, conformément à l'article 297, paragraphe 1, du traité FUE.

Depuis 2003, à l'initiative du Parlement, le Président du Parlement et la présidence du Conseil signent les textes conjointement en marge des périodes de session du Parlement, souvent en présence du président de la commission compétente et du rapporteur. La cérémonie de signature «LEX» conjointe a pour but de montrer que les deux colégislateurs, agissant sur un pied d'égalité, adoptent formellement les actes législatifs.



Cérémonie de signature dans la salle protocolaire lors de la période de session d'octobre 2019 à Strasbourg avec Mme Tytti Tuppurainen, Ministre finlandaise des affaires européennes et le Président du Parlement européen, M. David Maria Sassoli © European Parliament (2019)

6.3. Publication

Une fois signés, les actes législatifs sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JO), avec les éventuelles déclarations communes. Pour être applicables, les actes doivent être publiés au JO¹. Sauf s'il en est convenu autrement par les colégislateurs, les actes entrent en vigueur le vingtième jour suivant celui de leur publication.

¹ Le Journal officiel de l'Union européenne (JO) paraît dans les langues officielles de l'Union. Il compte deux séries: L (législation) et C (communications et informations).

7. AUTRES PROCÉDURES DANS LESQUELLES LE PARLEMENT INTERVIENT

7.1. Procédures législatives spéciales

Comme indiqué au chapitre 3, le traité de Lisbonne mentionne la procédure législative ordinaire et les procédures législatives spéciales (article 289, paragraphe 2, du traité FUE¹). Les procédures législatives spéciales remplacent les précédentes procédures de consultation, de coopération et d'avis conforme, en vue de simplifier le processus décisionnel de l'Union. Comme leur nom l'indique, ces procédures spéciales dérogent à la procédure législative ordinaire et constituent donc des exceptions. Les traités ne donnent pas de description précise des procédures législatives spéciales. Les règles en sont définies ad hoc, sur la base des articles pertinents des traités qui contiennent les termes «procédure législative spéciale» et en décrivent les étapes. On peut distinguer deux procédures législatives spéciales:

- **Consultation (point 7.1.1.):** le Parlement peut approuver ou rejeter une proposition législative, ou proposer des amendements à cette dernière. Le Conseil n'est pas juridiquement tenu de suivre l'avis du Parlement mais ne peut statuer qu'après l'avoir reçu.
- **Approbation (point 7.1.2.):** le Parlement a le pouvoir d'accepter ou de rejeter une proposition législative, mais ne peut pas la modifier. Le Conseil ne peut passer outre à l'avis du Parlement. Dans certains cas spécifiques, une proposition du Parlement doit être approuvée par le Conseil².

7.1.1. Consultation

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure de consultation était la procédure la plus utilisée. Cette procédure permet au Parlement de donner son avis sur une proposition d'acte législatif. Le Parlement peut approuver la proposition, la rejeter ou proposer des amendements (à la majorité simple). Le Conseil n'est pas juridiquement tenu de suivre l'avis du Parlement mais, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il ne peut statuer sans l'avoir reçu lorsque le traité prévoit une consultation obligatoire du Parlement. La procédure de consultation, en tant que procédure législative spéciale, s'applique toujours à certaines mesures dans un nombre restreint de domaines (notamment la concurrence, la politique monétaire, l'emploi et la politique sociale, ainsi que certaines mesures de nature fiscale dans les domaines de l'environnement et de l'énergie).

¹ Article 289, paragraphe 2, du traité FUE: «Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale.»

² Voir l'article 223, paragraphe 2, du traité FUE selon lequel le Parlement, conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres (statut des députés), après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil, ainsi que l'article 226, troisième alinéa, du traité FUE, qui habilite le Parlement à déterminer les modalités d'exercice de son droit d'enquête, après approbation du Conseil et de la Commission.

La consultation du Parlement est également requise dans une procédure non législative lorsque des accords internationaux sont adoptés dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

7.1.2. Approbation

Quand une procédure législative spéciale exige que le Parlement ou le Conseil obtienne l'approbation de l'autre institution au sujet d'un projet d'acte législatif, l'institution en question peut approuver ou rejeter la proposition (à la majorité qualifiée) mais ne peut pas la modifier. L'approbation ou la non-approbation ne peuvent être ignorées. Cette procédure législative spéciale est par exemple utilisée pour instituer un Parquet européen (article 86, paragraphe 1, du traité FUE) ou pour adopter le cadre financier pluriannuel (article 312 du traité FUE) ou la législation en vertu de la base juridique relative à la subsidiarité (article 352 du traité FUE).

L'approbation du Parlement est également requise dans d'importantes **procédures non législatives** (majorité simple), concernant:

- l'adoption par le Conseil de certains accords internationaux négociés par l'Union européenne, autres que ceux ayant exclusivement trait à la politique étrangère et de sécurité commune. La procédure d'approbation est utilisée pour les accords portant sur des domaines relevant de la procédure législative ordinaire, mais également, entre autres, pour les accords d'association et les accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union (article 218 du traité FUE);
- des cas de violation grave des droits fondamentaux (article 7 du traité UE);
- l'adhésion de nouveaux membres de l'Union européenne (article 49 du traité UE);
- les modalités de retrait de l'Union européenne (article 50 du traité UE).

7.2. Actes délégués et d'exécution

La plupart des actes législatifs de l'Union contiennent des dispositions permettant à la Commission d'adopter des actes délégués ou des actes d'exécution. Il peut y avoir lieu d'habiliter la Commission à prendre des décisions en vertu de l'une de ces deux procédures, par exemple si des mises à jour techniques sont nécessaires, si des substances ou des produits doivent être autorisés ou interdits, ou si une application uniforme dans les États membres est nécessaire. Lorsque ces décisions demandent de la rapidité, de la souplesse et/ou des travaux techniques supplémentaires, la procédure législative ordinaire peut être trop lourde. Les décisions prises conformément à ces procédures, bien qu'elles soient souvent techniques et très détaillées, comportent parfois une forte dimension politique, peuvent avoir une incidence considérable sur la santé, l'environnement et l'économie, et concerner directement les citoyens, les entreprises et des secteurs économiques entiers.

Créés par le traité de Lisbonne (article 290 du traité FUE), les **actes délégués**, qui sont des mesures d'application générale destinées à modifier ou à compléter certains éléments non essentiels de l'acte de base, ont renforcé les prérogatives du Parlement: aucune condition n'est posée à l'exercice de son droit de veto et il peut révoquer à tout

moment le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués pour un acte de base donné. En ce qui concerne les **actes d'exécution** (article 291 du traité FUE), le Parlement dispose d'un pouvoir limité et il ne peut exercer de veto. La décision de conférer des pouvoirs délégués ou d'exécution à la Commission ainsi que le choix du recours aux uns ou aux autres sont par conséquent très importants et définissent le rôle de contrôle ultérieur du Parlement. Cette décision doit être prise par les colégislateurs dans l'acte de base au cours de la procédure législative.

Des interprétations divergentes des articles 290 et 291 du traité FUE ont entraîné, au cours des négociations, des problèmes récurrents concernant ce choix. C'est pourquoi les accords conclus durant les négociations législatives font depuis 2012 l'objet d'un suivi de la Conférence des présidents¹, afin de veiller au respect des articles 290 et 291 du traité FUE ainsi que des droits institutionnels correspondants du Parlement, à partir d'une évaluation régulière effectuée par la Conférence des présidents des commissions. La question des actes délégués était l'un des principaux points traités dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016 (voir l'encadré 11 au chapitre 8).

¹ Voir la décision de la Conférence des présidents du 19 avril 2012. Si la Conférence des présidents estime qu'un accord ne garantit pas les droits institutionnels du Parlement, elle ne présentera pas le dossier en plénière pour un vote débouchant sur un accord en première lecture.

8. L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL «MIEUX LÉGIFÉRER»

Le 13 avril 2016 est entré en vigueur l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»¹. Il remplace l'accord interinstitutionnel de 2003 et s'appuie, en les complétant, sur plusieurs accords et déclarations antérieurs visant à institutionnaliser les bonnes pratiques. Il expose un certain nombre d'initiatives et de procédures visant à améliorer la réglementation (voir l'encadré ci-dessous), rappelle l'importance de la méthode communautaire et les principes généraux du droit de l'Union, tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité, la proportionnalité et la sécurité juridique. Il promeut la transparence et souligne que la législation de l'Union doit permettre aux citoyens, aux administrations et aux entreprises de comprendre facilement leurs droits et obligations, éviter la surréglementation et les lourdeurs administratives et être pratique à mettre en œuvre.

Il importait au Parlement que l'accord complète, sans le remplacer, l'accord-cadre de 2010 avec la Commission. Le Parlement et la Commission ont alors publié une déclaration précisant que le nouvel accord était sans préjudice de l'accord-cadre de 2010².

Encadré 11 – Résumé de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016

Le nouvel accord entre le Parlement, le Conseil et la Commission porte notamment sur les points suivants:

- **La programmation annuelle et pluriannuelle** (points 4 à 11): le Parlement, le Conseil et la Commission élaboreront ensemble la programmation législative annuelle et pluriannuelle, respectant ainsi l'article 17 du traité sur l'Union européenne. Les trois institutions rédigeront des conclusions communes sur les principaux objectifs et priorités stratégiques au début de chaque législature et une déclaration commune sur la programmation interinstitutionnelle annuelle, en mettant en avant les dossiers qui devraient être traités en priorité, sans préjudice des compétences des colégislateurs prévues par les traités. Il convient de relever que les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission ont cosigné, en décembre 2016, la première déclaration commune sur la programmation interinstitutionnelle annuelle, qui a recensé les dossiers législatifs d'importance politique majeure devant être considérés comme des priorités législatives pour l'année 2017. Un second document de ce type a été signé en décembre 2017 et

¹ L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» a été pris en compte dans la révision du règlement intérieur du Parlement, notamment dans l'article 38 en ce qui concerne la déclaration commune relative à la programmation interinstitutionnelle annuelle et en ce qui concerne les retraits de propositions, l'article 40, paragraphe 4, sur l'échange de vues avec le Conseil et la Commission en ce qui concerne la contestation de la validité ou du caractère approprié de la base juridique, l'article 47 sur les demandes du Parlement de soumettre des rapports d'initiative législative, l'article 49 sur l'accélération des procédures législatives, l'article 61 en ce qui concerne les échanges de vues interinstitutionnels en cas de modifications de la base juridique et l'article 126 en ce qui concerne des conclusions communes relatives à la programmation interinstitutionnelle pluriannuelle.

² Déclaration du Parlement européen et de la Commission à l'occasion de l'adoption de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016, [JOL 124 du 13.5.2016, p. 1](#).

comprenait les priorités législatives jusqu'à la fin de la huitième législature (2018-2019). Par ailleurs, l'accord interinstitutionnel vise à améliorer la procédure relative aux retraits¹ et aux propositions d'actes législatifs de l'Union présentées par le Parlement ou le Conseil conformément à l'article 225 ou à l'article 241 du traité FUE².

- **Les outils pour mieux légiférer (points 12 à 24):** l'accord prend acte que les analyses d'impact contribuent de manière positive à éclairer la prise de décisions des trois institutions mais signale que ces analyses ne sauraient se substituer aux décisions politiques et ne devraient pas causer des retards ni empêcher les colégislateurs de déposer des amendements. La Commission procédera à une analyse d'impact de toutes ses initiatives législatives et non législatives, de ses actes délégués et de ses mesures d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. Ces analyses d'impact doivent respecter plusieurs exigences exposées dans l'accord. Les initiatives figurant dans le programme de travail de la Commission ou dans la déclaration commune seront, en règle générale, accompagnées d'une analyse d'impact. Le Parlement et le Conseil réaliseront des analyses d'impact sur leurs propres amendements importants, lorsqu'ils le jugent approprié et nécessaire. En outre, l'accord vise à renforcer la consultation du grand public et des parties prenantes, en encourageant en particulier la participation des PME, et à améliorer l'évaluation ex post de la législation existante.
- **Le choix de la base juridique (point 25):** l'accord prévoit que, s'il est envisagé de procéder à une modification de la base juridique entraînant le passage de la procédure législative ordinaire à une procédure législative spéciale ou à une procédure non législative, les trois institutions procéderont à un échange de vues sur la question. Il souligne que la Commission continue de jouer pleinement son rôle afin de veiller au respect des traités et de la jurisprudence de la Cour de justice.
- **Les actes délégués et actes d'exécution (points 26 à 31 et annexe):** afin de faire face aux problèmes récurrents qui surviennent au cours des négociations interinstitutionnelles en ce qui concerne le choix entre actes délégués et actes d'exécution, la convention d'entente sur les actes délégués a été révisée et annexée à l'All. Elle aborde notamment les préoccupations du Conseil quant à la manière dont les experts des États membres sont consultés. D'après le Conseil, ceci facilitera les négociations à venir portant sur ce choix. La convention d'entente révisée précise de quelle manière cette consultation devrait avoir lieu, tout en garantissant l'égalité d'accès du Parlement et du Conseil à toutes les informations. Elle prévoit également l'accès des experts du Parlement et du Conseil aux groupes d'experts de la Commission sur les actes délégués. Enfin, la convention a confirmé la nécessité d'engager des négociations sur les critères non contraignants de délimitation entre actes délégués et actes d'exécution, et après deux années de négociation, un accord a été conclu et ensuite approuvé au printemps 2019³. Ces critères non contraignants peuvent désormais être utilisés par les colégislateurs comme une forme d'orientation pour décider de déléguer ou non les pouvoirs et, dans l'affirmative, quel instrument choisir. L'alignement nécessaire de l'ensemble de la législation existante sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne a été partiellement atteint au cours de la huitième législature et le reste doit encore être négocié. Afin d'améliorer la transparence

¹ Voir aussi l'encadré 3 au point 2.3.

² Voir aussi l'encadré 5 au point 3.1.

³ [JO C 223 du 3.7.2019](#).

et de renforcer la traçabilité de toutes les étapes du cycle de vie d'un acte délégué, un registre fonctionnel commun des actes délégués a été créé à la fin de l'année 2017.

- **La transparence et la coordination du processus législatif (points 32 à 39):** l'All souligne que le Parlement et le Conseil, en tant que colégislateurs, doivent exercer leurs pouvoirs sur un pied d'égalité et que la Commission s'acquitte de son rôle de facilitateur en traitant le Parlement et le Conseil de manière égale, dans le respect plein et entier des rôles qui leur sont conférés par les traités. L'All vise à garantir que les institutions s'informent mutuellement tout au long de la procédure, à mieux coordonner les calendriers et, le cas échéant, à accélérer le processus législatif, tout en veillant à ce que les prérogatives des colégislateurs soient respectées. La communication tout au long du cycle législatif doit être améliorée et les accords conclus doivent être annoncés conjointement, par exemple lors de conférences de presse communes. Pour renforcer la transparence, une base de données commune dédiée à la progression des dossiers législatifs sera créée.
- **Les accords internationaux (point 40):** une clause de rendez-vous a été approuvée, laquelle a engagé les institutions à démarrer les négociations relatives à l'amélioration des modalités pratiques de coopération et de partage d'informations en ce qui concerne la négociation et la conclusion d'accords internationaux, répondant ainsi entre autres à l'article 218, paragraphe 10, du traité FUE sur le droit du Parlement à être immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure. Les négociations ont commencé au cours de la huitième législature et n'ont pas encore été conclues.
- **La mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union (points 41 à 45):** l'All invite les États membres (qui ne sont pas parties à l'accord en tant que tels) à communiquer clairement au grand public les mesures qui transposent ou mettent en œuvre la législation de l'Union. Lorsque les États membres choisissent d'ajouter des éléments qui ne sont aucunement liés à l'acte législatif de l'Union qu'ils transposent, ils doivent rendre ces ajouts identifiables soit dans l'acte de transposition, soit via un document associé. Dans son rapport annuel au Parlement et au Conseil sur l'application de la législation de l'Union, la Commission intégrera une référence à ces ajouts, s'il y a lieu¹.
- **La simplification (points 46 à 48):** l'All engage à recourir plus fréquemment à la refonte, à promouvoir l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle, à coopérer en vue de mettre à jour et de simplifier la législation et d'éviter la surréglementation et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les administrations et les entreprises, y compris les PME, tout en veillant à ce que les objectifs de la législation soient atteints. Outre son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), la Commission présentera un examen annuel de la charge sur les résultats des efforts de simplification déployés par l'Union. La Commission quantifiera si possible les réductions de charge et les économies potentielles de chaque proposition ou acte législatif et évaluera la faisabilité d'établir, dans le cadre de l'exercice de REFIT, des objectifs de réduction de la charge dans des secteurs donnés.
- **La mise en œuvre et le suivi de l'accord (points 49 et 50):** l'accord engage les trois institutions à faire en sorte de disposer des moyens et ressources nécessaires pour la mise

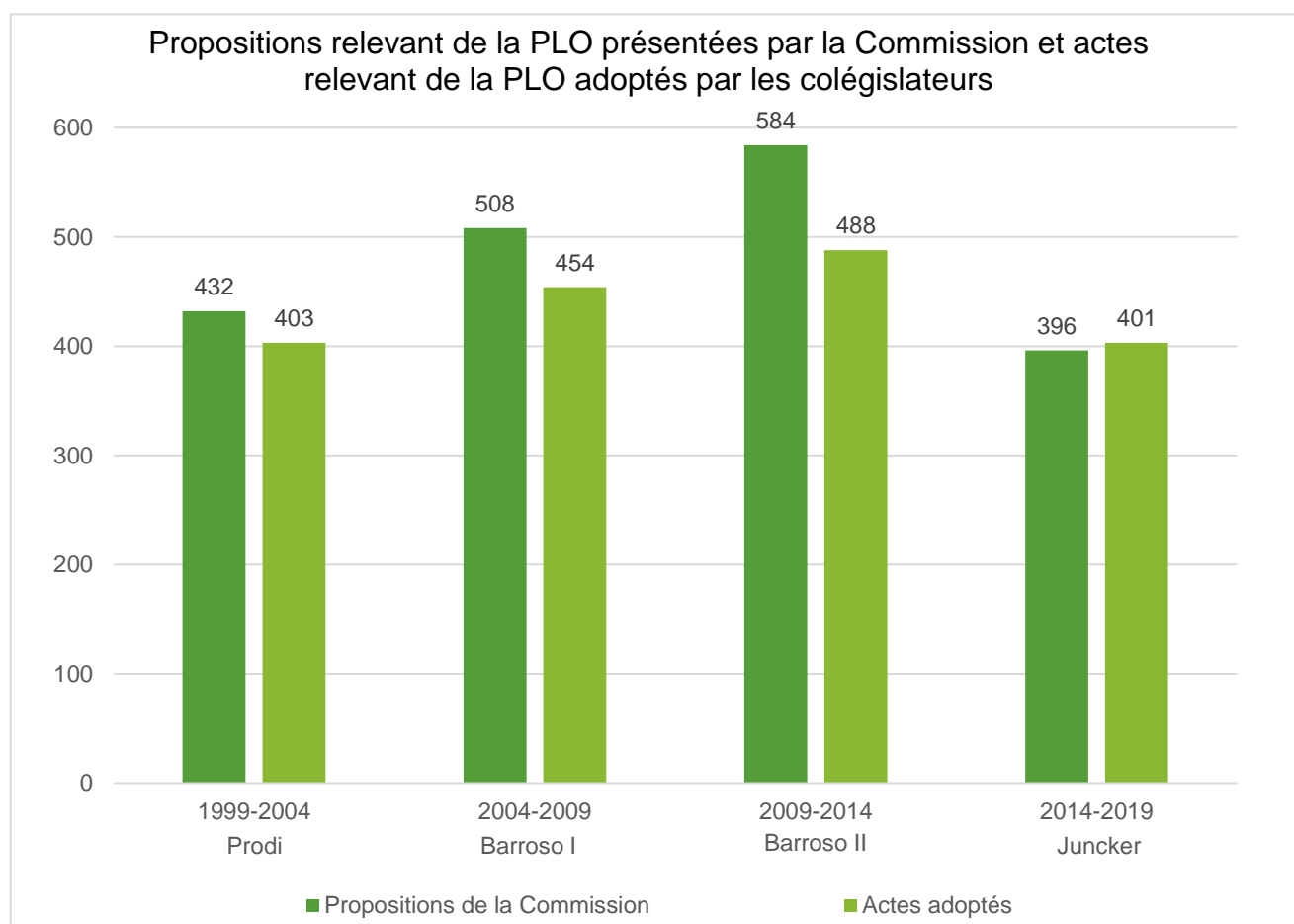
¹ En outre, l'All dispose que les trois institutions restent résolument attachées à la déclaration politique commune du 27 octobre 2011 sur les documents explicatifs (JO C 369 du 17.12.2011, p.15), dans laquelle les institutions conviennent que, lorsque la nécessité de documents explicatifs est justifiée, il sera précisé dans un considérant que «les États membres se sont engagés à joindre à la notification de leurs mesures de transposition [...] un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition».

en œuvre de l'All. Ils surveilleront cette mise en œuvre conjointement et régulièrement, tant au niveau politique par le biais de discussions annuelles qu'au niveau technique au sein du groupe de coordination interinstitutionnelle.

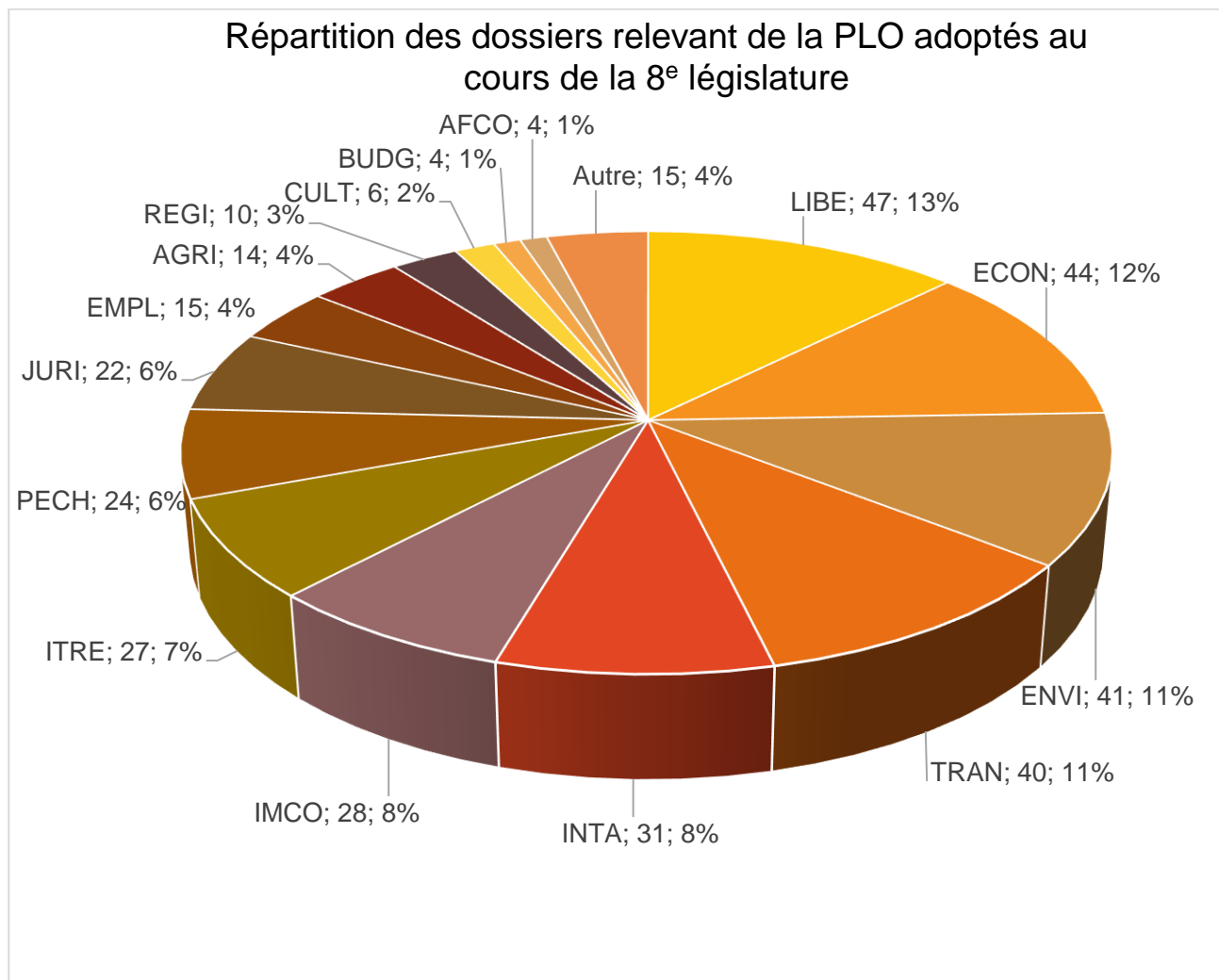
9. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE EN CHIFFRES

Depuis son introduction en vertu du traité de Maastricht en 1993, l'importance relative de la procédure de codécision par rapport à la procédure de consultation n'a cessé d'augmenter à chaque nouvelle législature, parallèlement à l'extension progressive du champ d'application de ce qu'on appelle maintenant la «procédure législative ordinaire»: après une évolution progressive en vertu des traités d'Amsterdam et de Nice, le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009, a profondément transformé le cadre législatif de l'Union et a marqué le début d'une nouvelle ère.

Au cours de la huitième législature, les colégislateurs ont adopté 401 actes législatifs dans le cadre de la procédure législative ordinaire (PLO). Ce léger recul (20 %) par rapport à la législature précédente s'explique aisément. D'abord, le début de la législature précédente (la septième législature) a coïncidé avec l'entrée en vigueur, en décembre 2009, du traité de Lisbonne. Par ailleurs, les nombreuses propositions relatives aux programmes sectoriels du cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui avaient été présentées par la Commission au cours du deuxième semestre 2011, ont été conclues avant les élections de 2014. Enfin, la Commission dirigée par M. Juncker avait choisi de présenter moins de propositions législatives.

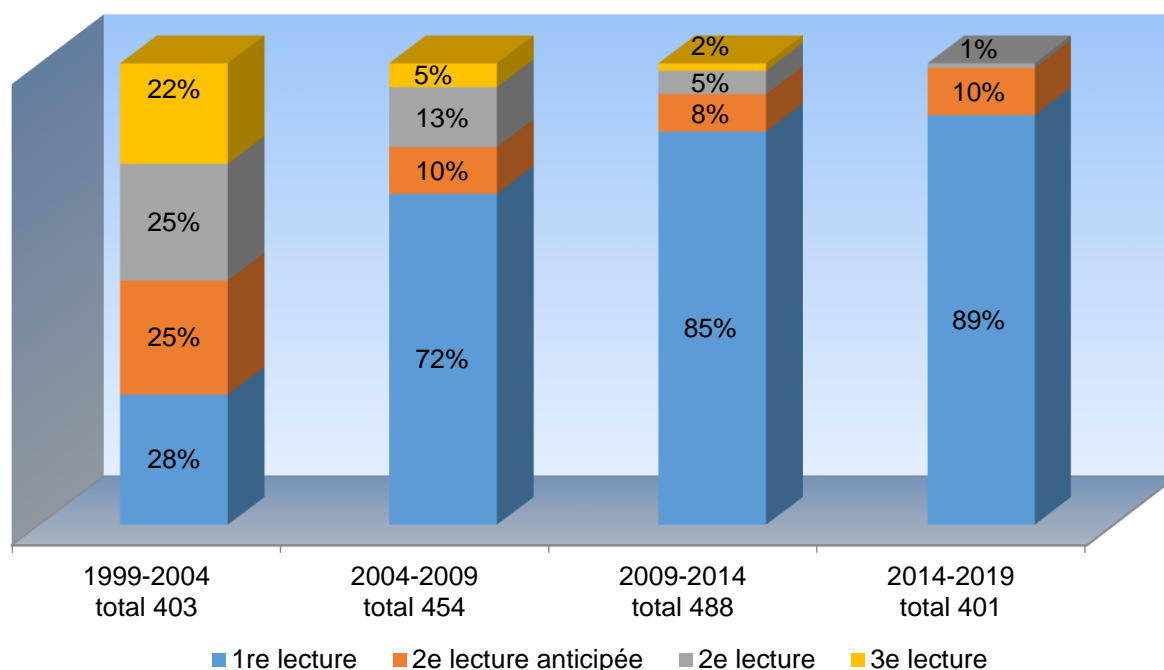


La répartition entre les différentes commissions parlementaires des dossiers adoptés (et signés) relevant de la procédure législative ordinaire– sans compter les codifications – reflète les priorités politiques de ces dernières années (justice et affaires intérieures, affaires économiques, environnement). Comme cela a été le cas lors des législatures précédentes, la majeure partie des propositions présentées dans le cadre de la procédure législative ordinaire ont été traitées par quelques-unes des commissions du Parlement: cinq commissions ont traité plus de 50 % des propositions et huit commissions ont traité 75 % des propositions.



Avec 99 % des dossiers relevant de la PLO ayant été adoptés en première lecture ou en deuxième lecture anticipée au cours de la huitième législature, ce qui représente une hausse par rapport au chiffre combiné de 93 % lors de la législature précédente, la tendance en faveur d'accords aux premiers stades de la procédure législative a été largement confirmée au cours de la huitième législature.

Stade d'adoption des actes relevant de la PLO par législature



La conséquence logique du fait d'avoir plus d'accords en première lecture ou en deuxième lecture anticipée est que beaucoup moins de dossiers arrivent en deuxième lecture ou atteignent la procédure de conciliation, qui représente la toute dernière étape possible pour parvenir à un accord. Au cours de la dernière législature (2014-2019), il n'y a eu aucune conciliation, et ce pour la première fois depuis l'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht (en 1993). Seules quatre procédures de deuxième lecture ont été menées à terme (soit 1 %) et aucune depuis la fin de l'année 2015. La part des deuxièmes lectures anticipées a augmenté. Cette progression s'explique presque exclusivement par le nombre élevé (82) de positions en première lecture du Parlement reportées de la septième législature.

Au cours de la dernière législature, la durée moyenne de la procédure pour les dossiers adoptés en première lecture était à peine inférieure à 18 mois (par rapport à 17 mois lors de la législature précédente). En ce qui concerne les textes adoptés en deuxième lecture anticipée, la procédure a duré 39 mois en moyenne, contre 40 mois en moyenne pour les textes adoptés en deuxième lecture.

Il convient de souligner que, dans des cas exceptionnels, les colégislateurs peuvent agir très rapidement, comme cela a été le cas pour la procédure relative au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS), qui a duré six mois en tout et pour tout (certaines propositions liées au Brexit ont été adoptées encore plus rapidement). Toutefois, de manière générale, le Parlement admet, tout comme le Conseil, que la négociation et l'adoption de textes (souvent complexes) nécessitent du temps, eu égard notamment aux exigences liées au multilinguisme.

	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2019
1 ^{re} lecture	11 mois	16 mois	17 mois	18 mois
2 ^e lecture	24 mois	29 mois	32 mois	39 mois
3 ^e lecture	31 mois	43 mois	29 mois	/
Durée moyenne totale	22 mois	21 mois	19 mois	20 mois

10. TERMINOLOGIE

A. Institutions de l'Union

- **Parlement européen:** voir point 2.1
- **Conseil:** voir point 2.2
- **Commission européenne:** voir point 2.3
- **Conseil européen:** voir point 2.4
- **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE):** voir point 2.4
- **Banque centrale européenne (BCE):** voir point 2.4

B. Organes de l'Union

- **Comité européen des régions (CdR):** voir point 2.4
- **Comité économique et social européen (CESE):** voir point 2.4

C. Parlements nationaux:

- **Protocoles n^{os} 1 et 2:** voir point 2.4
- **Carton jaune:** voir point 2.4
- **Carton orange:** voir point 2.4
- **Avis motivé:** voir point 2.4

D. Traités et procédures

- **Traité de Lisbonne, traité de Nice, traité d'Amsterdam, traité de Maastricht:** voir chapitre 1 et encadré 1
- **Traité sur l'Union européenne (traité UE):** voir chapitre 1
- **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE):** voir chapitre 1 et annexe I pour les articles relatifs à la procédure législative ordinaire
- **Procédure législative ordinaire (PLO):** voir, entre autres, chapitre 1 et annexe I
 - **Première lecture:** voir points 3.2 et 4.3 et encadré 10 au chapitre 4
 - **Accord en deuxième lecture anticipée:** voir points 3.2.2 et 4.3.1 et encadré 10 au chapitre 4
 - **Deuxième lecture:** voir points 3.3 et 4.3 et encadré 10 au chapitre 4
 - **Conciliation et troisième lecture:** voir point 3.4, chapitre 5 et encadré 10 au chapitre 4
- **Procédures législatives spéciales:** voir chapitre 7
 - **Consultation:** voir point 7.1.1
 - **Approbation:** voir point 7.1.2
- **Actes délégués et d'exécution:** voir point 7.2

E. Organes, acteurs, prise de décision au sein des institutions

Parlement européen:

Organes et acteurs

- **Conférence des présidents:** voir encadré 2 au point 2.1
- **Bureau:** voir encadré 2 au point 2.1
- **Conférence des présidents des commissions:** voir encadré 2 au point 2.1
- **Président (et vice-présidents):** voir point 2.1
- **Coordinateurs:** voir point 2.1
- **Rapporteur et rapporteurs fictifs:** voir point 2.1
- **Rapporteur pour avis:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Réunions des rapporteurs fictifs:** voir point 3.2.1

Participation des diverses commissions au cours de la procédure législative ordinaire

- **Commission compétente ou commission au fond:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Commission saisie pour avis:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Commission associée:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Commission conjointe:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Procédure article 56+:** voir note de bas de page de l'encadré 6 au point 3.2.1

Prise de décision

- **Règlement intérieur:** voir point 4.3, encadré 12 au chapitre 8, chapitre 11 et annexe II
- **Code de conduite:** voir annexe III
- **Seuils:** voir encadré 12 au chapitre 8
- **Compétence exclusive:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Compétence partagée:** voir encadré 6 au point 3.2.1
- **Majorité simple:** voir encadré 8 au point 3.2.1
- **Majorité qualifiée:** voir encadré 8 au point 3.2.1
- **Amendement oral:** voir point 3.2.1
- **Vote par appel nominal:** voir point 3.2.1

Conseil:

Organes

- **Présidence du Conseil:** voir point 2.2 et annexe IV
- **Coreper I et II:** voir point 2.2
- **Comité spécial Agriculture (CSA):** voir note de bas de page au point 2.2
- **Groupe Antici:** voir points 2.2 et 4.4.2
- **Groupe Mertens:** voir points 2.2 et 4.4.2
- **Groupe de travail:** voir points 2.2 et 4.4.2

Prise de décision

- **Règlement intérieur:** voir point 2.2 et chapitre 11
- **Approche générale:** voir points 3.2.2 et 3.4.2
- **Rapport de suivi:** voir point 3.2.2
- **Majorité simple:** voir encadré 8 au point 3.2.1
- **Majorité qualifiée:** voir encadré 8 au point 3.2.1
- **Points A et B:** voir point 2.2

Commission

Organes et acteurs

- **Collège des commissaires:** voir points 2.3 et 4.4.3
- **Président et vice-présidents:** voir point 2.3
- **Groupe des relations interinstitutionnelles (GRI):** voir point 2.3

Prise de décision

- **Règlement intérieur:** voir point 2.3 et chapitre 11
- **Retraits:** voir encadré 3 au point 2.3
- **Livres verts / livres blancs:** voir point 2.3

F. Services du secrétariat général du Parlement européen

- **LEGI: l'unité des affaires législatives** (anciennement appelée l'unité des conciliations et de la codécision – CODE) (direction générale des politiques internes de l'Union, direction de la coordination législative et des commissions) apporte un soutien et prodigue des conseils sur des questions législatives, procédurales et institutionnelles et elle assure la coordination sur ces questions. Elle a une vue d'ensemble de tous les dossiers en cours dans le cadre de la procédure législative ordinaire et contribue à résoudre des questions de procédure, des questions transversales et spécifiques, notamment au cours des négociations législatives interinstitutionnelles, lorsqu'elle assiste les députés, les groupes et les secrétariats des commissions. L'unité des affaires législatives veille à la cohérence entre les commissions parlementaires dans leurs travaux législatifs, y compris par des échanges de bonnes pratiques, l'organisation de réseaux informels et de formations. Elle dispose également de compétences spécifiques en ce qui concerne les aspects liés aux actes délégués et aux actes d'exécution, et maintient des contacts avec les autres institutions sur des questions interinstitutionnelles liées à la procédure législative ordinaire. Elle assure en outre le secrétariat lors de la troisième lecture de la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire lors des procédures de conciliation). L'unité LEGI contribue également à l'organisation des signatures des textes législatifs définitifs par le Parlement et le Conseil.

- **COORDLEG:** l'unité de la **coordination des commissions et de la programmation législative** (direction générale des politiques internes de l'Union, direction de la coordination législative et des commissions) organise les réunions de la Conférence des présidents des commissions et assiste son président, prépare les recommandations de la Conférence des présidents des commissions pour les ordres du jour des périodes de session à venir, traite des questions de compétences respectives des commissions parlementaires et de coopération mutuelle, assure le suivi du programme de travail de la Commission européenne, coordonne tous types d'activités des commissions (réunions constitutives, auditions de commissaires désignés, rapports d'initiative, programmes des auditions, missions et activités avec les parlements nationaux) et conseille les secrétariats des commissions sur les questions de procédure/d'organisation etc., notamment via l'échange de bonnes pratiques.
- **DLA:** la direction des actes législatifs (direction générale de la Présidence) réunit les juristes-linguistes du Parlement. Les juristes-linguistes, qui travaillent dans les 24 langues, fournissent notamment une assistance législative aux députés, aux groupes et aux secrétariats des commissions tout au long du processus législatif, et sont chargés, avec le Conseil, de la finalisation juridico-linguistique de l'ensemble des actes adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Dans le contexte des équipes de projet, le juriste-linguiste qui suit un dossier législatif donné apporte également une aide en matière de procédure et de planification pour les étapes ultérieures du processus législatif et fait office de point de contact entre le secrétariat de la commission et d'autres services de la direction générale de la Présidence.
- **SJ:** les missions du service juridique relèvent de deux aspects: il conseille le Parlement sur les questions juridiques et le représente dans le cadre de ses actions en justice. Dans son rôle consultatif, le service juridique assiste les organes politiques du Parlement (le Président, le Bureau, la Conférence des présidents, les questeurs et les commissions parlementaires) ainsi que son secrétariat tout au long du cycle législatif. Il émet des avis juridiques indépendants et offre un soutien continu aux commissions parlementaires. En parallèle, les membres du service juridique, en tant qu'agents du Parlement, représentent l'institution devant la Cour de justice et le Tribunal en cas de contestation d'un acte législatif décidé conjointement par le Parlement et le Conseil.

11. LIENS UTILES

Parlement	www.europarl.europa.eu
Règlement intérieur	http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_FR.html
Site web sur la procédure législative ordinaire (avec statistiques)	http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/fr/home/home.html
Observatoire législatif (base de données sur les processus décisionnels interinstitutionnels)	<p>https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do</p> <p>En ce qui concerne la procédure législative ordinaire, voir notamment les documents suivants:</p> <p><i>Première lecture du Parlement:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • projet de rapport et rapport définitif rédigé par un rapporteur et adopté par la commission compétente (il en va de même pour les avis élaborés par d'autres commissions); • amendements à la proposition de la Commission déposés en commission; • amendements déposés en plénière; • position du Parlement en première lecture. <p><i>Deuxième lecture du Parlement:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • projet de recommandation et recommandation pour la deuxième lecture élaborés par un rapporteur et adoptés par la commission compétente au fond; • amendements à la position du Conseil en première lecture déposés en commission; • amendements déposés en plénière; • position du Parlement en deuxième lecture. <p><i>Conciliation et troisième lecture:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • projet commun élaboré par le comité de conciliation; • position du Parlement en troisième lecture. <p><i>Négociations interinstitutionnelles:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • mandat de négociation du Parlement; • accord provisoire.
Conseil	http://www.consilium.europa.eu/fr/
Règlement intérieur	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&from=FR
Registre public des documents du Conseil	http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/

Commission	https://ec.europa.eu/commission/index_fr
Règlement intérieur	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0138&from=FR
Suivre le processus législatif	https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_fr
Plateforme REFIT	https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_fr
Consultations	http://ec.europa.eu/info/consultations_fr
Analyses d'impact et feuilles de route des propositions législatives prévues	http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_fr.htm
Traités	
Versions consolidées du traité sur l'Union européenne (traité UE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:FR:PDF
Liste des bases juridiques auxquelles s'applique la procédure législative ordinaire prévue par le traité de Lisbonne ¹	http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/ae4a64e7-88e7-445b-918d-81ce881b5b2e/Liste-des-bases-legales.pdf
Accords interinstitutionnels	
Accord interinstitutionnel de 2016 «Mieux légiférer»	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=FR
Accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=FR
Déclaration commune de 2007 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007C0630(01)&from=FR

¹ Reprise du rapport A6-0013/2008 sur le traité de Lisbonne (2007/2286(INI)).

Autres (outils de recherche)	
EUR-Lex	https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr
Office des publications de l'Union européenne	https://publications.europa.eu/fr/home
Registre des actes délégués et d'exécution	https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home
Critères de délimitation entre actes délégués et actes d'exécution	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.223.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2019%3A223%3AATOC

ANNEXES

ANNEXE I – Article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Lorsque, dans les traités, il est fait référence à la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Première lecture

3. Le Parlement européen arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil.

4. Si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen.

5. Si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen.

6. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position en première lecture. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Deuxième lecture

7. Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:

a) approuve la position du Conseil en première lecture ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil;

b) rejette, à la majorité des membres qui le composent, la position du Conseil en première lecture, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil en première lecture, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

8. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée:

a) approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé adopté;

b) n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

9. Le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission.

Conciliation

10. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen dans un délai de six semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture.

11. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toute initiative nécessaire en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

12. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

Troisième lecture

13. Si, dans ce délai, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet, le Parlement européen statuant à la majorité des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité qualifiée. À défaut, l'acte proposé est réputé non adopté.

14. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Dispositions particulières

15. Lorsque, dans les cas prévus par les traités, un acte législatif est soumis à la procédure législative ordinaire sur initiative d'un groupe d'États membres, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice, le paragraphe 2, le paragraphe 6, deuxième phrase, et le paragraphe 9 ne sont pas applicables.

Dans ces cas, le Parlement européen et le Conseil transmettent à la Commission le projet d'acte ainsi que leurs positions en première et deuxième lectures. Le Parlement européen ou le Conseil peut demander l'avis de la Commission tout au long de la procédure, avis que la Commission peut également émettre de sa propre initiative. Elle peut également, si elle l'estime nécessaire, participer au comité de conciliation conformément au paragraphe 11.

ANNEXE II – Règles relatives à la procédure législative ordinaire

Section 1 – Première lecture	
Article 59	(vote en plénière)
Article 60	(renvoi à la commission compétente)
Article 62	(accord)
Section 2 – Deuxième lecture	
Article 63	(position du Conseil)
Article 64	(délais)
Article 65	(commission)
Article 66	(plénière)
Article 67	(vote)
Article 68	(recevabilité)
Article 69	(accord)
Section 3 – Négociations interinstitutionnelles	
Article 70	(dispositions générales)
Article 71	(première lecture du PE)
Article 72	(deuxième lecture anticipée)
Article 73	(deuxième lecture)
Article 74	(conduite des négociations)
Section 4 – Règles relatives à la conciliation et à la troisième lecture	
Article 75	(délais)
Article 76	(convocation du comité de conciliation)
Article 77	(délégation)
Article 78	(projet commun)

Article 59: Vote au Parlement – première lecture

1. Le Parlement peut approuver, modifier ou rejeter la proposition d'acte législatif.
2. Le Parlement vote d'abord sur toute proposition de rejet immédiat du projet d'acte législatif qui a été déposée par écrit par la commission compétente, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas.

Si cette proposition de rejet est adoptée, le Président demande à l'institution à l'origine du projet d'acte législatif de le retirer.

Si l'institution concernée retire son projet, le Président déclare la procédure close.

Si l'institution à l'origine du projet ne retire pas son projet d'acte législatif, le Président annonce que la première lecture est close, sauf si, sur proposition du président ou du rapporteur de la commission compétente, d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, le Parlement décide de renvoyer la question à la commission compétente pour réexamen.

Si la proposition de rejet n'est pas adoptée, le Parlement observe la procédure visée aux paragraphes 3, 4 et 5.

3. Tout accord provisoire déposé par la commission compétente au titre de l'article 74, paragraphe 4, est prioritaire lors des votes et fait l'objet d'un vote unique, sauf si, à la demande d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, le Parlement décide de procéder au vote sur les amendements, conformément au paragraphe 4. Dans ce cas, le Parlement décide également si le vote sur les amendements a lieu immédiatement. Dans la négative, le Parlement fixe un nouveau délai de dépôt des amendements et le vote a lieu lors d'une séance ultérieure.

Si, lors de ce vote unique, l'accord provisoire est adopté, le Président annonce que la première lecture du Parlement est close.

Si, lors de ce vote unique, l'accord provisoire ne recueille pas la majorité des votes exprimés, le Président fixe un nouveau délai de dépôt des amendements au projet d'acte législatif. Ces amendements sont ensuite mis aux voix lors d'une séance ultérieure afin que le Parlement conclue sa première lecture.

4. Sauf adoption d'une proposition de rejet conformément au paragraphe 2 ou d'un accord provisoire conformément au paragraphe 3, tout amendement au projet d'acte législatif est mis aux voix par la suite, y compris, le cas échéant, des parties de l'accord provisoire lorsque des demandes de vote par division ou de vote séparé, ou encore des amendements concurrents, ont été déposés.

Avant le vote du Parlement sur les amendements, le Président peut demander à la Commission de faire connaître sa position et au Conseil de faire part de ses commentaires.

Après le vote sur ces amendements, le Parlement vote sur l'ensemble du projet d'acte législatif, éventuellement modifié.

Si l'ensemble du projet d'acte législatif, éventuellement modifié, est adopté, le Président annonce que la première lecture est close, sauf si, sur proposition du président ou du rapporteur de la commission compétente, ou d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, le Parlement décide de renvoyer la question à la commission compétente aux fins de négociations interinstitutionnelles, conformément aux articles 60 et 74.

Si l'ensemble du projet d'acte législatif tel que modifié ne recueille pas la majorité des votes exprimés, le Président annonce que la première lecture est close, sauf si, sur proposition du président ou du rapporteur de la commission compétente, d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, le Parlement décide de renvoyer la question à la commission compétente pour réexamen.

5. Après les votes au titre des paragraphes 2, 3 et 4 et les votes ultérieurs sur les amendements au projet de résolution législative liés aux demandes de procédure, la résolution législative est réputée adoptée. Le cas échéant, la résolution législative est adaptée, conformément à l'article 203, paragraphe 2, aux résultats des votes effectués au titre des paragraphes 2, 3 et 4.

Le texte de la résolution législative et de la position du Parlement européen est transmis par le Président au Conseil et à la Commission, ainsi que, s'ils sont à l'origine du projet d'acte législatif, au groupe concerné d'États membres, à la Cour de justice ou à la Banque centrale européenne.

Article 60: Renvoi à la commission compétente

Si, conformément à l'article 59, une question est renvoyée à la commission compétente pour réexamen ou aux fins de négociations interinstitutionnelles conformément à l'article 74, la commission compétente fait rapport au Parlement, oralement ou par écrit, dans un délai de quatre mois. Ce délai peut être prolongé par la Conférence des présidents.

Après un renvoi en commission, la commission compétente au fond doit, avant de prendre sa décision sur la procédure à suivre, permettre à une commission associée au titre de l'article 57 de déterminer ses choix quant aux amendements relevant de sa compétence exclusive, notamment le choix des amendements qui doivent être soumis à nouveau au Parlement.

Rien ne s'oppose à ce que le Parlement décide de tenir, le cas échéant, un débat de clôture à la suite du rapport par la commission compétente à laquelle la question a été renvoyée.

Article 62: Accord en première lecture

Si, conformément à l'article 294, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil informe le Parlement qu'il a approuvé la position du Parlement, le Président, après la mise au point prévue à l'article 203, annonce en séance plénière que l'acte législatif est adopté dans la formulation correspondant à la position du Parlement.

Article 63: Communication de la position du Conseil

1. La communication de la position du Conseil, conformément à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a lieu lorsque le Président en fait l'annonce en séance plénière. Le Président procède à cette annonce, après réception des documents contenant la position proprement dite, de toutes les déclarations faites au procès-verbal du Conseil lorsque celui-ci a adopté la position, des raisons qui ont conduit le Conseil à l'adopter et de la position de la Commission, dûment traduits dans les langues officielles de l'Union européenne. L'annonce par le Président est faite au cours de la période de session suivant la réception de ces documents.

Avant de procéder à l'annonce de la communication de la position, le Président vérifie, en consultation avec le président de la commission compétente ou le rapporteur ou bien les deux, si la nature du texte qui lui a été envoyé est effectivement celle d'une position du Conseil en première lecture et s'il ne subsiste aucun des cas prévus à l'article 61. *Dans le cas contraire, le Président, en accord avec la commission compétente et, si possible, en accord avec le Conseil, recherche la solution adéquate.*

2. Le jour de son annonce au Parlement, la position du Conseil est réputée transmise d'office à la commission compétente en première lecture.

3. La liste de ces communications est publiée dans le procès-verbal des séances du Parlement, avec les noms des commissions compétentes.

Article 64: Prolongation des délais

1. À la requête du président de la commission compétente, le Président prolonge les délais prévus pour la deuxième lecture conformément à l'article 294, paragraphe 14, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le Président notifie au Parlement toute prolongation des délais effectuée au titre de l'article 294, paragraphe 14, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que cette prolongation se fasse à l'initiative du Parlement ou à celle du Conseil.

Article 65: Procédure au sein de la commission compétente

1. La position du Conseil est inscrite comme point prioritaire à l'ordre du jour de la première réunion de la commission compétente suivant la date de sa communication. Le Conseil peut être invité à présenter sa position.

2. À moins que la commission compétente n'en décide autrement, le rapporteur en deuxième lecture est le même qu'en première lecture.

3. Les dispositions de l'article 68, paragraphes 2 et 3, relatives à la recevabilité des amendements à la position du Conseil s'appliquent aux délibérations de la commission compétente; seuls les membres titulaires ou les suppléants permanents de cette commission peuvent déposer des propositions de rejet ou des amendements. La commission se prononce à la majorité des suffrages exprimés.

4. La commission compétente au fond présente une recommandation pour la deuxième lecture proposant d'approuver, d'amender ou de rejeter la position arrêtée par le Conseil. La recommandation comporte un bref justificatif de la décision préconisée.

5. Les articles 51, 52, 56 et 198 ne s'appliquent pas à la deuxième lecture.

Article 66: Soumission au Parlement

La position du Conseil et, si elle est disponible, la recommandation pour la deuxième lecture de la commission compétente sont inscrites d'office au projet d'ordre du jour de la période de session dont le mercredi précède, et en est le plus proche, la date d'expiration du délai de trois mois ou, s'il a été prolongé conformément à l'article 64, de quatre mois, sauf si la question a été traitée au cours d'une période de session antérieure.

Article 67: Vote au Parlement – deuxième lecture

1. Le Parlement vote d'abord sur toute proposition de rejet immédiat de la position du Conseil qui a été déposée par écrit par la commission compétente, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas. Une telle proposition de rejet n'est adoptée que si elle recueille les voix de la majorité des membres qui composent le Parlement.

Si la proposition de rejet est adoptée, la position du Conseil est rejetée et le Président annonce en séance plénière que la procédure législative est close.

Si la proposition de rejet n'est pas adoptée, le Parlement observe la procédure visée aux paragraphes 2 à 5.

2. Tout accord provisoire déposé par la commission compétente au titre de l'article 74, paragraphe 4, est prioritaire lors des votes et fait l'objet d'un vote unique, sauf si, à la demande d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, le Parlement décide de procéder immédiatement au vote sur les amendements, conformément au paragraphe 3.

Si, lors d'un vote unique, l'accord provisoire recueille les votes de la majorité des membres qui composent le Parlement, le Président annonce en plénière que la deuxième lecture du Parlement est close.

Si, lors d'un vote unique, l'accord provisoire ne recueille pas les votes de la majorité des membres qui composent le Parlement, le Parlement observe la procédure visée aux paragraphes 3, 4 et 5.

3. Sauf adoption d'une proposition de rejet conformément au paragraphe 1 ou d'un accord provisoire conformément au paragraphe 2, les amendements éventuels à la position du Conseil, y compris ceux contenus dans l'accord provisoire déposé par la commission compétente conformément à l'article 74, paragraphe 4, sont ensuite mis aux voix. Les amendements à la position du Conseil ne sont adoptés que s'ils recueillent les voix de la majorité des membres qui composent le Parlement.

Avant le vote sur les amendements, le Président peut demander à la Commission de faire connaître sa position et au Conseil de faire part de ses commentaires.

4. Un vote défavorable du Parlement sur la proposition initiale de rejet de la position du Conseil au titre du paragraphe 1 ne préjuge pas de la possibilité pour le Parlement, sur proposition du président ou du rapporteur de la commission compétente, d'un groupe politique ou d'un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, d'examiner une nouvelle proposition de rejet après le vote sur les amendements conformément aux paragraphes 2 ou 3. Une telle proposition n'est adoptée que si elle recueille les voix de la majorité des membres qui composent le Parlement.

Si la position du Conseil est rejetée, le Président annonce en séance plénière que la procédure législative est close.

5. Après les votes au titre des paragraphes 1 à 4 et, ensuite, les votes sur les amendements au projet de résolution législative liés aux demandes de procédure, le Président annonce que la deuxième lecture du Parlement est close et la résolution législative est réputée adoptée. S'il y a lieu, la résolution législative est adaptée, conformément à l'article 203, paragraphe 2, aux résultats des votes effectués au titre des paragraphes 1 à 4 ou à l'application de l'article 69.

Le texte de la résolution législative et de la position du Parlement européen, le cas échéant, est transmis par le Président au Conseil et à la Commission.

En l'absence de proposition de rejet ou de modification de la position du Conseil, celle-ci est réputée approuvée.

Article 68: Recevabilité des amendements à la position du Conseil

1. La commission compétente au fond, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas peuvent déposer des amendements à la position du Conseil, pour examen en séance plénière.

2. Les amendements à la position du Conseil ne sont recevables que s'ils sont conformes aux dispositions des articles 180 et 181, et s'ils visent:

a) à rétablir totalement ou partiellement la position adoptée par le Parlement en première lecture, ou

b) à parvenir à un compromis entre le Conseil et le Parlement, ou

c) à modifier des éléments de la position du Conseil qui ne figuraient pas dans la proposition soumise en première lecture ou dont la teneur était différente, ou

d) à prendre en considération un fait nouveau ou une situation juridique nouvelle, intervenus depuis l'adoption de la position du Parlement en première lecture.

La décision du Président quant à la recevabilité des amendements est sans appel.

3. Si de nouvelles élections ont eu lieu depuis la première lecture, mais que l'article 61 n'a pas été invoqué, le Président peut décider de déroger aux restrictions concernant la recevabilité énoncées au paragraphe 2.

Article 69: Accord en deuxième lecture

Si aucune proposition de rejet de la position du Conseil ni aucun amendement à celle-ci n'ont été déposés sur la base des articles 67 et 68 dans les délais fixés pour le dépôt et le vote d'amendements ou de propositions de rejet, le Président annonce en séance plénière que l'acte proposé est adopté.

Article 70: Dispositions générales

Les négociations avec les autres institutions en vue d'obtenir un accord au cours de la procédure législative ne peuvent être engagées qu'à la suite d'une décision prise conformément aux articles 71 à 73 ou d'un renvoi pour négociations interinstitutionnelles par le Parlement. Ces négociations sont menées conformément au code de conduite établi par la Conférence des présidents ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire ([voir recueil, partie C.2.](#))

Article 71: Négociations avant la première lecture du Parlement

1. Lorsqu'une commission a adopté un rapport législatif conformément à l'article 51, elle peut décider, à la majorité de ses membres, d'engager des négociations sur la base de ce rapport.

2. Les décisions d'engager des négociations sont annoncées au début de la période de session qui suit leur adoption en commission. Avant la fin de la journée qui suit l'annonce au Parlement, un nombre de députés ou un ou plusieurs groupes politiques atteignant au moins le seuil moyen peuvent demander par écrit que la décision de la commission d'engager des négociations soit mise aux voix. Le Parlement procède alors à ce vote au cours de la même période de session.

Si aucune demande n'est reçue à l'expiration du délai fixé au premier alinéa, le Président en informe le Parlement. Si une demande est présentée, le Président peut, juste avant le vote, donner la parole à un orateur favorable à la décision de la commission d'engager des négociations et à un orateur qui y est opposé. Chaque orateur peut faire une déclaration d'une durée maximale de deux minutes.

3. Si le Parlement rejette la décision de la commission d'engager des négociations, le projet d'acte législatif et le rapport de la commission compétente sont inscrits à l'ordre du jour de la période de session suivante et le Président fixe un délai de dépôt des amendements. L'article 59, paragraphe 4, est également applicable.

4. Les négociations peuvent débuter à tout moment après l'expiration du délai visé au paragraphe 2, premier alinéa, sans qu'aucune demande de vote au Parlement sur la décision d'engager des négociations n'ait été présentée. Si une telle demande a été formulée, les négociations peuvent débuter à tout moment après que la décision de la commission d'engager des négociations a été approuvée par le Parlement.

Article 72: Négociations avant la première lecture du Conseil

La position adoptée par le Parlement en première lecture constitue le mandat du Parlement pour toute négociation avec les autres institutions. La commission compétente peut décider, à la majorité de ses membres, d'engager des négociations à tout moment par la suite. De telles décisions sont annoncées au Parlement au cours de la période de session qui suit le vote en commission et il en est fait mention dans le procès-verbal.

Article 73: Négociations avant la deuxième lecture du Parlement

Lorsque la position du Conseil en première lecture a été transmise à la commission compétente, la position du Parlement en première lecture constitue, sous réserve de l'article 68, le mandat pour toute négociation avec les autres institutions. La commission compétente peut décider d'engager des négociations à tout moment par la suite.

Lorsque la position du Conseil en première lecture contient des éléments qui ne figurent pas dans le projet d'acte législatif ou dans la position du Parlement en première lecture, la commission peut adopter, y compris sous forme d'amendements à la position du Conseil, des lignes directrices destinées à l'équipe de négociation.

Article 74: Conduite des négociations

1. L'équipe de négociation du Parlement est conduite par le rapporteur et présidée par le président de la commission compétente ou par un vice-président désigné par le président. Elle comprend au moins les rapporteurs fictifs de chaque groupe politique qui souhaite y prendre part.
2. Tout document destiné à être examiné lors d'une réunion avec le Conseil et la Commission («trilogue») est distribué à l'équipe de négociation au moins quarante-huit heures ou, en cas d'urgence, au moins vingt-quatre heures avant le trilogue en question.
3. Après chaque trilogue, le président de l'équipe de négociation et le rapporteur font un compte rendu, au nom de l'équipe de négociation, lors de la réunion suivante de la commission compétente.

Lorsqu'il est impossible de convoquer une réunion de la commission en temps utile, le président de l'équipe de négociation et le rapporteur font un compte rendu, au nom de l'équipe de négociation, lors d'une réunion des coordinateurs de la commission.

4. Si les négociations débouchent sur un accord provisoire, la commission compétente en est informée sans retard. Les documents reflétant les résultats du trilogue final sont mis à la disposition de la commission compétente et sont rendus publics. L'accord provisoire est soumis à la commission compétente, qui se prononce sur son approbation par un vote unique à la majorité des suffrages exprimés. En cas d'approbation, il est soumis à l'examen du Parlement, toutes les modifications apportées au projet d'acte législatif devant être clairement indiquées.

5. En cas de désaccord entre les commissions concernées au titre des articles 57 et 58, les règles précises pour l'ouverture des négociations et la conduite de ces négociations sont définies par le président de la Conférence des présidents des commissions conformément aux principes énoncés dans lesdits articles.

Article 75: Prolongation des délais

1. À la requête de la délégation du Parlement au comité de conciliation, le Président prolonge les délais prévus pour la troisième lecture, conformément à l'article 294, paragraphe 14, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
2. Le Président notifie au Parlement toute prolongation des délais effectuée au titre de l'article 294, paragraphe 14, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que cette prolongation se fasse à l'initiative du Parlement ou à celle du Conseil.

Article 76: Convocation du comité de conciliation

Lorsque le Conseil informe le Parlement qu'il n'est pas en mesure d'approuver tous les amendements de celui-ci à la position du Conseil, le Président convient avec le Conseil

d'une date et d'un lieu pour la première réunion du comité de conciliation. Le délai de six semaines ou, s'il a été prolongé, de huit semaines, prévu par l'article 294, paragraphe 10, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, court à partir du jour de la première réunion du comité de conciliation.

Article 77: Délégation au comité de conciliation

1. La délégation du Parlement au comité de conciliation se compose d'un nombre de membres égal à celui des membres de la délégation du Conseil.
2. La composition politique de la délégation correspond à la répartition du Parlement en groupes politiques. La Conférence des présidents fixe le nombre exact de membres des différents groupes politiques qui doivent composer la délégation du Parlement.
3. Les membres de la délégation sont nommés par les groupes politiques pour chaque cas de conciliation, de préférence parmi les membres de la commission compétente, à l'exception de trois membres désignés comme membres permanents dans les délégations successives pour une période de douze mois. Les trois membres permanents sont désignés par les groupes politiques parmi les vice-présidents et représentent au moins deux groupes politiques différents. Le président et le rapporteur en deuxième lecture de la commission compétente au fond ainsi que le rapporteur de toute commission associée sont dans chaque cas membres de la délégation.
4. Les groupes politiques représentés au sein de la délégation désignent des suppléants.
5. Les groupes politiques non représentés au sein de la délégation peuvent envoyer chacun un représentant à toute réunion interne préparatoire de la délégation. Si la délégation ne comprend pas de députés non inscrits, un député non inscrit peut assister à toute réunion interne préparatoire de la délégation.
6. La délégation est conduite par le Président ou par un des trois membres permanents.
7. La délégation se prononce à la majorité de ses membres. Ses débats ne sont pas publics.

La Conférence des présidents arrête des orientations de procédure complémentaires concernant le travail de la délégation au comité de conciliation.

8. La délégation rend compte des résultats de la conciliation au Parlement.

Article 78: Projet commun

1. Lorsque le comité de conciliation s'est accordé sur un projet commun, le point est inscrit à l'ordre du jour d'une séance plénière à tenir dans les six semaines ou, si le délai

a été prolongé, dans les huit semaines qui suivent la date de l'approbation du projet commun par le comité de conciliation.

2. Le président ou un autre membre désigné de la délégation au comité de conciliation fait une déclaration sur le projet commun, lequel est accompagné d'un rapport.

3. Il ne peut être déposé d'amendements au projet commun.

4. Le projet commun dans son ensemble fait l'objet d'un seul vote. Il est approuvé s'il recueille la majorité des suffrages exprimés.

5. Si aucun accord n'est dégagé sur un projet commun au sein du comité de conciliation, le président ou un autre membre désigné de la délégation du Parlement au comité de conciliation fait une déclaration. Celle-ci est suivie d'un débat.

6. Il ne peut y avoir de renvoi en commission pendant la procédure de conciliation entre le Parlement et le Conseil consécutive à la deuxième lecture.

7. Les articles 51, 52 et 56 ne s'appliquent pas à la troisième lecture.

ANNEXE III – Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire¹

1. Introduction

Le présent code de conduite fournit des orientations, au sein du Parlement, sur la manière de conduire les négociations à tous les stades de la procédure législative ordinaire, y compris en troisième lecture; il doit être lu en liaison avec les articles 70 à 74 du règlement intérieur.

Il s'inscrit en complément des dispositions applicables de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer»², qui concernent la transparence et la coordination du processus législatif, et de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision³ convenue entre le Parlement, le Conseil et la Commission le 13 juin 2007.

2. Principes généraux et préparation des négociations

Les négociations interinstitutionnelles s'inscrivant dans le cadre de la procédure législative ordinaire reposent sur les principes de transparence, de responsabilité et d'efficacité afin de garantir la fiabilité, la traçabilité et l'ouverture du processus décisionnel, tant au sein du Parlement qu'à l'égard du public.

En règle générale, le Parlement doit exploiter toutes les possibilités offertes à toutes les étapes de la procédure législative ordinaire. La décision d'engager des négociations, en particulier en vue d'obtenir un accord en première lecture, est examinée au cas par cas, compte tenu des éléments distinctifs de chaque dossier particulier.

La possibilité d'engager des négociations avec le Conseil est présentée par le rapporteur devant la commission au grand complet, laquelle statue conformément à l'article applicable du règlement intérieur. Le mandat est constitué du rapport législatif de la commission ou des amendements adoptés en séance plénière pour les négociations de première lecture, de la position du Parlement en première lecture pour les négociations de deuxième lecture anticipée ou de deuxième lecture et de la position du Parlement en deuxième lecture pour les négociations de troisième lecture.

Le Parlement est informé des décisions d'engager des négociations et il les examine rigoureusement. Pour assurer le plus haut degré de transparence durant le processus législatif, le président de la Conférence des présidents des commissions tient la Conférence des présidents régulièrement informée, en l'instruisant systématiquement,

¹ Tel qu'adopté par la Conférence des présidents le 28 septembre 2017.

² JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

³ JO C 145 du 30.6.2007, p. 5.

en temps utile, sur toutes les décisions prises par des commissions d'engager des négociations et sur l'état d'avancement des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire. Tout accord obtenu au cours des négociations est réputé provisoire tant que le Parlement ne l'a pas adopté.

En ce qui concerne les négociations de première lecture, de deuxième lecture anticipée et de deuxième lecture, la principale instance responsable de la conduite des négociations est la commission compétente, représentée par l'équipe de négociation conformément à l'article 74. En troisième lecture, le Parlement est représenté dans les négociations par sa délégation au comité de conciliation, présidée par l'un des vice-présidents chargés des conciliations. Tout au long des négociations, l'équilibre politique est respecté et tous les groupes politiques ont le droit d'être représentés au moins au niveau du personnel.

Le présent code de conduite s'applique mutatis mutandis lorsque sont réunies les conditions prévues à l'article 57 relatif à la procédure avec commissions associées ou à l'article 58 relatif à la procédure avec commissions conjointes, en particulier en ce qui concerne la composition de l'équipe de négociation et la conduite des négociations. Les présidents des commissions concernées doivent convenir à l'avance des modalités de leur coopération au cours des négociations interinstitutionnelles.

3. Conduite des négociations et mise au point de l'accord

Par principe, dans le souci d'une transparence accrue, le Parlement met en place les moyens nécessaires à la bonne information du public tout au long du cycle législatif, en coopération étroite avec les autres institutions, pour faciliter la traçabilité du processus législatif. Parmi ces moyens figure l'annonce commune de l'issue positive des procédures législatives, lors de conférences de presse conjointes ou sous toute autre forme jugée appropriée.

Les négociations menées au cours de trilogues reposent sur un document commun (revêtant habituellement la forme d'un tableau à plusieurs colonnes) qui mentionne la position de chaque institution sur les amendements émanant des autres institutions et inclut également tout texte de compromis approuvé à titre provisoire. Ce document est commun aux institutions et toute version distribuée lors d'un trilogue doit, en principe, être arrêtée par les colégislateurs. Après chaque trilogue, le président de l'équipe de négociation et le rapporteur rendent compte à la commission compétente ou à ses coordinateurs de l'état d'avancement des négociations.

Lorsqu'un accord provisoire est trouvé avec le Conseil, le président de l'équipe de négociation et le rapporteur informent pleinement la commission compétente des résultats des négociations, qui sont publiés. La commission compétente reçoit le texte de tout accord provisoire obtenu, qui est soumis à son examen sous une forme faisant clairement apparaître les modifications apportées au projet d'acte législatif. La commission compétente statue conformément à l'article 74.

L'accord provisoire dégagé au cours des négociations est confirmé par écrit par une lettre officielle. En cas d'accord en première ou en deuxième lecture, le président du Coreper confirme l'accord provisoire par écrit au président de la commission compétente, tandis qu'en cas d'accord en deuxième lecture anticipée, le président de la commission compétente informe le Conseil de son intention de recommander à la séance plénière d'adopter sans amendement, lors de la deuxième lecture du Parlement, la position en première lecture du Conseil correspondant au texte de l'accord provisoire.¹

Le délai séparant l'approbation de l'accord provisoire par la commission et le vote du Parlement doit être suffisant pour permettre aux groupes politiques d'élaborer leur position définitive.

L'accord provisoire fait l'objet d'une mise au point juridico-linguistique conformément à l'article 203. Aucune modification ne peut être apportée à l'accord provisoire sans l'accord exprès, au niveau approprié, tant du Parlement que du Conseil.

4. Assistance à l'équipe de négociation

L'équipe de négociation est dotée de toutes les ressources nécessaires pour pouvoir mener ses travaux à bien. Elle est assistée d'une «équipe administrative», qui est placée sous la coordination du secrétariat de la commission compétente et comprend au minimum l'unité des affaires législatives, le service juridique, la direction des actes législatifs, le service de presse du Parlement et d'autres services concernés, selon le cas. Les conseillers des groupes politiques sont invités aux réunions de préparation ou de suivi des réunions de trilogue. C'est l'unité des affaires législatives qui coordonne l'assistance administrative fournie à la délégation du Parlement au comité de conciliation.

¹ Voir le point 18 de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision.

ANNEXE IV – Ordre des présidences du Conseil¹

*Division de l'ordre des présidences en groupes de trois États membres
(trios de présidences)*

Roumanie	de janvier à juin	2019
Finlande	de juillet à décembre	2019
Croatie	de janvier à juin	2020
Allemagne	de juillet à décembre	2020
Portugal	de janvier à juin	2021
Slovénie	de juillet à décembre	2021
France	de janvier à juin	2022
République tchèque	de juillet à décembre	2022
Suède	de janvier à juin	2023
Espagne	de juillet à décembre	2023
Belgique	de janvier à juin	2024
Hongrie	de juillet à décembre	2024
Pologne	de janvier à juin	2025
Danemark	de juillet à décembre	2025
Chypre	de janvier à juin	2026
Irlande	de juillet à décembre	2026
Lituanie	de janvier à juin	2027
Grèce	de juillet à décembre	2027
Italie	de janvier à juin	2028
Lettonie	de juillet à décembre	2028
Luxembourg	de janvier à juin	2029
Pays-Bas	de juillet à décembre	2029
Slovaquie	de janvier à juin	2030
Malte	de juillet à décembre	2030

¹ [JO L 208 du 2.8.2016, p. 42.](#)

ANNEXE V – Incidence du retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne sur les majorités et seuils utilisés dans le cadre de la procédure législative ordinaire

Majorités utilisées pour la procédure législative ordinaire	
Au Parlement	
Majorité simple:	Majorité des suffrages exprimés
Majorité qualifiée:	Majorité des députés qui composent l’assemblée (pour un vote en plénière, 353 voix sur 705)
Au Conseil	
Majorité simple:	Majorité des États membres (14 États membres votant pour)
Majorité qualifiée:	55 % des États membres (soit quinze États membres), qui représentent au moins 65 % de la population de l’Union
Unanimité:	L’ensemble des États membres qui votent sont pour (les abstentions n’empêchent pas l’adoption d’un texte à l’unanimité)

Seuils pour les demandes de procédure au Parlement	
Seuil bas:	un vingtième des membres qui composent le Parlement ou un groupe politique (36 députés au Parlement européen)
Seuil moyen:	un dixième des députés qui composent le Parlement, réunissant un ou plusieurs groupes politiques ou des députés à titre individuel, ou une combinaison des deux (71 députés au Parlement européen)
Seuil élevé:	un cinquième des députés qui composent le Parlement, réunissant un ou plusieurs groupes politiques ou des députés à titre individuel, ou une combinaison des deux (141 députés au Parlement européen)