

Direction générale des politiques internes de l'Union  
Direction de la coordination législative et des conciliations  
Unité des conciliations et de la codécision

---

*Vice-présidents chargés de la conciliation  
et  
Président de la Conférence des présidents des commissions*

---

# **RAPPORT D'ACTIVITÉ**

## **sur la procédure législative ordinaire**

**4 JUILLET 2014 – 31 DÉCEMBRE 2016**  
(huitième législature)

présenté par

**Antonio TAJANI**  
**Sylvie GUILLAUME**  
**Alexander Graf LAMBSDORFF**

Vice-présidents chargés de la conciliation

et

**Jerzy BUZEK**

Président de la Conférence des présidents des commissions



## **Avant-propos**

En tant que vice-présidents chargés de la conciliation au Parlement européen et que président de la Conférence des présidents des commissions, nous avons l'honneur de vous présenter le présent rapport d'activité sur la procédure législative ordinaire portant sur la première moitié de la huitième législature (4 juillet 2014 – 31 décembre 2016).

Cette huitième législature est la première de l'ère post-Lisbonne, au cours de laquelle ses pouvoirs colégislatifs, désormais testés et éprouvés dans tous les domaines, sont devenus un véritable acquis dans le cadre de ses activités quotidiennes, y compris dans des domaines où la résistance des États membres était à l'origine la plus forte. Bien entendu, toutes les questions n'ont pas été résolues, et des tensions politiques et juridiques subsistent inévitablement, notamment en raison d'interprétations divergentes de certains articles des traités. Cependant, parallèlement à ses travaux législatifs traditionnels, le Parlement axe aussi désormais ses activités sur les nouveaux défis, et le contrôle du droit dérivé adopté par la Commission et de l'application du droit de l'Union par les États membres constitue un volet toujours plus important des travaux des commissions.

Au cours de la période de deux ans et demi écoulée, il n'y a eu aucune procédure de conciliation: c'est une première depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Si cet élément constitue peut-être l'un des aspects législatifs les plus remarquables de la législature actuelle à ce stade, il n'est pas totalement inattendu, étant donné la tendance des colégislateurs ces dernières années à dégager des accords plus tôt. À de nombreux égards, des signes témoignent d'une procédure législative bien rodée, d'une relation de travail fructueuse et toujours plus étroite entre les colégislateurs, et, au sein de chaque institution, de modalités procédurales qui fixent le cadre et les limites pour des négociations généralement efficaces (bien que pas toujours simples).

Une réussite majeure du début de la huitième législature a été la conclusion de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Cet accord, qui est entré en vigueur en avril 2016, réaffirme l'engagement des trois institutions à la coopération loyale et transparente tout au long du cycle législatif, et contient des dispositions positives et prospectives sur les actes délégués et les actes d'exécution, les accords internationaux et la transparence des procédures législatives.

En effet, la transparence demeure une question transversale de grande importance, à la fois en interne et à l'égard du grand public. Les nouvelles modifications du règlement du Parlement, les débats interinstitutionnels en cours sur la future base de données commune sur l'état d'avancement des travaux relatifs aux dossiers législatifs et une meilleure communication tout au long du cycle législatif sont des pas dans la bonne direction, et le Parlement poursuivra dans cette voie au cours de la seconde partie de la présente législature.

Nous sommes convaincus que vous trouverez dans le présent rapport d'activité une mine d'informations sur les différentes facettes des travaux législatifs du Parlement.

**Antonio TAJANI**

**Sylvie GUILLAUME**

**Alexander Graf LAMBSDORFF**

Vice-présidents chargés de la conciliation

**Jerzy BUZEK**

Président de la Conférence des présidents des commissions



## Table des matières

Introduction.....	1
1 Procédure législative ordinaire: vue d'ensemble et chiffres.....	4
1.1 Propositions présentées par la Commission et adoptées par les colégislateurs.....	4
1.2 Questions en instance reprises au cours de la huitième législature .....	6
1.3 Répartition des dossiers relevant de la procédure de codécision adoptés par les commissions parlementaires.....	8
1.4 Stade de l'adoption des dossiers en codécision.....	9
1.5 Durée moyenne de la procédure en codécision .....	12
1.6 Tendances récentes dans le cadre du mandat de la Commission Juncker .....	13
1.7 Procédures législatives en cours à mi-législature .....	17
2 Négociations interinstitutionnelles dans le cadre du processus législatif et transparence .....	20
2.1 Négociations interinstitutionnelles dans le cadre de trilogues et nouveau règlement du Parlement .....	20
2.2 Transparence du processus décisionnel en matière législative .....	24
2.3 Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» .....	27
3 Actes délégués et actes d'exécution .....	29
4 Accords internationaux.....	33
Conclusions.....	38
Glossaire.....	40
Annexe – Extraits du règlement du Parlement Articles 69 ter à 69 septies sur les négociations interinstitutionnelles au cours de la procédure législative ordinaire .....	41



## Introduction

Les **élections au huitième Parlement européen** (22-25 mai 2014) étaient les premières depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (décembre 2009), et donc les premières auxquelles se sont appliquées les dispositions de l'article 17, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (TUE), en vertu desquelles le Conseil européen doit tenir compte des élections au Parlement européen au moment de proposer un candidat à la présidence de la Commission. À ce titre, cinq partis politiques européens ont nommé leur candidat ou «**Spitzenkandidat**» pour mener leur campagne électorale<sup>1</sup>, étant entendu que le candidat du parti remportant le plus de sièges serait le prochain président de la Commission.

Outre l'établissement d'un lien direct entre les élections au Parlement et la présidence de la Commission, ce qui a apporté une «dose supplémentaire de légitimité démocratique au processus décisionnel européen»<sup>2</sup>, l'une des conséquences a été un **renforcement des liens entre le Parlement et la Commission**<sup>3</sup>; cette évolution a aussi été le fruit des échanges de vues qui ont eu lieu entre le nouveau président de la Commission et les chefs des groupes politiques au Parlement en vue de l'élaboration des «Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne».

**La nouvelle Commission, ouvertement plus politique**<sup>4</sup>, a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2014, en s'engageant à «en faire moins, mais plus efficacement»<sup>5</sup>. Comme le montre l'aperçu de la procédure législative ordinaire figurant dans la première partie du présent rapport d'activité, une conséquence immédiate et très visible a été une **diminution importante du nombre de propositions législatives présentées par la Commission**: en 2015, elle a adopté le plus petit nombre de propositions depuis 1999 au titre de ce qui est maintenant la procédure législative ordinaire. Les effets à moyen terme sur l'activité législative du Parlement ne sont pas encore clairement lisibles, car cette réduction a été largement compensée, au cours de la première moitié de la présente législature, par le nombre relativement élevé de dossiers ayant été reporté de la 7<sup>ème</sup> à la 8<sup>ème</sup> législature en tant que questions en instance.

L'analyse statistique des activités du Parlement relatives à la codécision au cours de la première moitié de la huitième législature révèle d'autres éléments remarquables. C'est la première demi-législature depuis l'introduction de la codécision par le traité de Maastricht au cours de laquelle il n'y a eu **aucune procédure de conciliation**. Aussi constate-t-on sans surprise que **la tendance à des accords précoces (en première lecture ou en deuxième lecture anticipée) est plus prononcée que jamais**: 97 % des dossiers sont conclus à ces stades dans le cadre de la législature

---

<sup>1</sup> M. Jean-Claude Juncker pour le Parti populaire européen, M. Martin Schulz pour le Parti socialiste européen, M. Guy Verhofstadt pour le Parti de l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe, M<sup>me</sup> Ska Keller et M. José Bové pour le Parti vert européen, et M. Alexis Tsipras pour le Parti de la gauche européenne.

<sup>2</sup> «[Orientations politiques](#)» de Jean-Claude Juncker (15 juillet 2014), président élu de la Commission.

<sup>3</sup> Le nouveau président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a mis en avant la «relation de travail spéciale» entre les «deux institutions communautaires par excellence» («[Discours d'ouverture](#)» au Parlement européen, le 15 juillet 2014).

<sup>4</sup> «La Commission n'est pas un comité technique», a dit M. Juncker au Parlement. «La Commission est politique. Je la veux plus politique. Elle sera très politique» («[Discours d'ouverture](#)» au Parlement européen, le 15 juillet 2014).

<sup>5</sup> [Discours du 10 septembre 2014 de Jean-Claude Juncker](#), président élu de la Commission.

actuelle. En raison du nombre relativement élevé de positions en première lecture du Parlement héritées de la législature précédente, la proportion de deuxièmes lectures anticipées est particulièrement élevée.

Si l'on regarde de plus près la répartition des procédures conclues ou des propositions législatives en cours d'examen au sein des différentes commissions, l'on constate que **les priorités législatives de la Commission ont changé ces dernières années**, l'accent étant passé des domaines traditionnels de codécision, tels que l'environnement, aux affaires économiques et, plus récemment, à la justice et aux affaires intérieures. Parallèlement à ce changement de cap, **la Commission actuelle a adopté une approche globale de la législation fondamentalement différente de celle de ses prédécesseurs**, en adoptant des programmes plus ciblés (l'accent est mis davantage sur des ensembles de propositions, comme la réforme du régime d'asile européen commun, ou sur le marché unique numérique, ou sur l'union de l'énergie) et, surtout, en se fixant comme priorité transversale l'«amélioration de la réglementation», qui comprend le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) visant à évaluer la législation existante de l'Union, à examiner les «principales sources d'inefficacité et de charges inutiles» et à «quantifier les coûts et les bénéfices des actions»<sup>6</sup>.

En effet, l'«amélioration de la réglementation» était au cœur d'une réalisation interinstitutionnelle majeure de la première moitié de la législature. De juin à décembre 2015, le Parlement, le Conseil et la Commission ont négocié un **nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**<sup>7</sup>, lequel a été approuvé par le Parlement le 9 mars 2016 et est entré en vigueur le 13 avril 2016. Y sont définies une série d'initiatives et de procédures par lesquelles les trois institutions, réaffirmant leur «coopération loyale et transparente» pendant le cycle législatif, s'engagent à produire une législation de haute qualité, compréhensible et claire. Entre autres éléments ayant un intérêt direct pour les thèmes abordés dans le présent rapport d'activité, les trois institutions sont convenues de **rendre les procédures législatives plus transparentes** (notamment par la création d'une base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs), de **renforcer le cadre interinstitutionnel pour les actes délégués et les actes d'exécution** (notamment par la création d'un registre des actes délégués et un engagement à négocier des critères non contraignants de délimitation) et de **fixer des modalités pratiques en matière de coopération et d'échange d'informations en ce qui concerne la négociation et la conclusion d'accords internationaux**. Chacun de ces éléments, qui sont de nature à renforcer la responsabilité démocratique, d'une part, et les principes de coopération loyale et d'équilibre institutionnel, d'autre part, sont expliqués plus en détail dans les sections correspondantes du présent rapport.

Une autre grande priorité du huitième Parlement jusqu'à ce jour est la **transparence de la procédure législative**, qui est au cœur de nombreuses discussions parlementaires et interinstitutionnelles, et, plus généralement, de la sphère publique. Si la transparence est une question qui occupe une place toujours plus importante au sein des institutions depuis plusieurs années – et à laquelle le Parlement a tenté de répondre à plusieurs reprises, notamment en

---

<sup>6</sup> Communiqué de presse de la Commission du 19 mai 2015 intitulé «[Programme pour une meilleure réglementation: renforcer la transparence et l'examen des initiatives de l'UE pour mieux légiférer](#)».

<sup>7</sup> Le Parlement était représenté lors des négociations par M. Verhofstadt, agissant au nom du Président Schulz et sous la direction de la Conférence des présidents. Le nouvel accord interinstitutionnel remplace l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003.



renforçant la publicité et l'ouverture de ses procédures législatives internes et de ses activités –, l'enquête de la Médiatrice européenne concernant la transparence des trilogues, ouverte en mai 2015, a mis en lumière certains domaines et étapes du cycle législatif qui méritent une meilleure communication et une réflexion approfondie. Ces questions, ainsi qu'une présentation de l'état des lieux des négociations en trilogue et une explication de la révision du règlement du Parlement de 2016, sont abordées dans la partie 2 du présent rapport consacrée aux **négociations législatives interinstitutionnelles**.

**Les actes délégués et les actes d'exécution**, décrits et analysés dans la partie 3, demeurent une composante délicate des relations entre les colégislateurs, en particulier pendant les négociations législatives. Si les engagements pris par les trois institutions au titre de l'accord «Mieux légiférer» visent à faciliter les relations concernant un certain nombre de questions litigieuses, il reste à voir si, dans la pratique, il y aura des améliorations. Parallèlement, au cours de la huitième législature, les commissions parlementaires sont parvenues à renforcer leurs activités de contrôle dans ce domaine, en réaction au grand nombre d'actes délégués et d'exécution adoptés par la Commission.

Le présent rapport d'activité à mi-parcours se termine par la partie 4, consacrée à un examen des prérogatives et des compétences du Parlement dans le domaine des **accords internationaux**, où le Parlement maximise son influence le plus efficacement possible en s'efforçant d'assurer le contrôle démocratique tout au long du processus menant à la conclusion d'un accord international. Récemment, la jurisprudence a également précisé les droits du Parlement dans ce domaine, ainsi que les obligations des autres institutions.

# 1 Procédure législative ordinaire: vue d'ensemble et chiffres

## 1.1 Propositions présentées par la Commission et adoptées par les colégislateurs

Depuis le début de la huitième législature, la Commission a présenté 192 propositions dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cela représente une baisse considérable par rapport à la première moitié des législatures précédentes, à savoir les septième et sixième, au cours desquelles la Commission a présenté respectivement 321 dossiers et 244 dossiers<sup>8</sup>.

Un examen plus attentif de ces chiffres révèle que le nombre de propositions relevant de la codécision<sup>9</sup> adoptées par la Commission tend à augmenter au cours de la première moitié d'une législature, comme le montrent les années 2004-2006 et 2009-2011 à la figure 1. Même si cela ne se vérifie pas toujours exactement, comme pour la période 1999-2001, on observe toujours, lors de la première année calendrier complète d'une législature, une augmentation du nombre de propositions déposées par rapport à l'année précédente<sup>10</sup>. L'année 2015 fait donc quelque peu figure d'anomalie: 49 propositions législatives ont été adoptées cette année-là, ce qui représente une diminution par rapport à 2014 et le plus petit nombre de propositions relevant de la codécision présentées par la Commission depuis 1999.

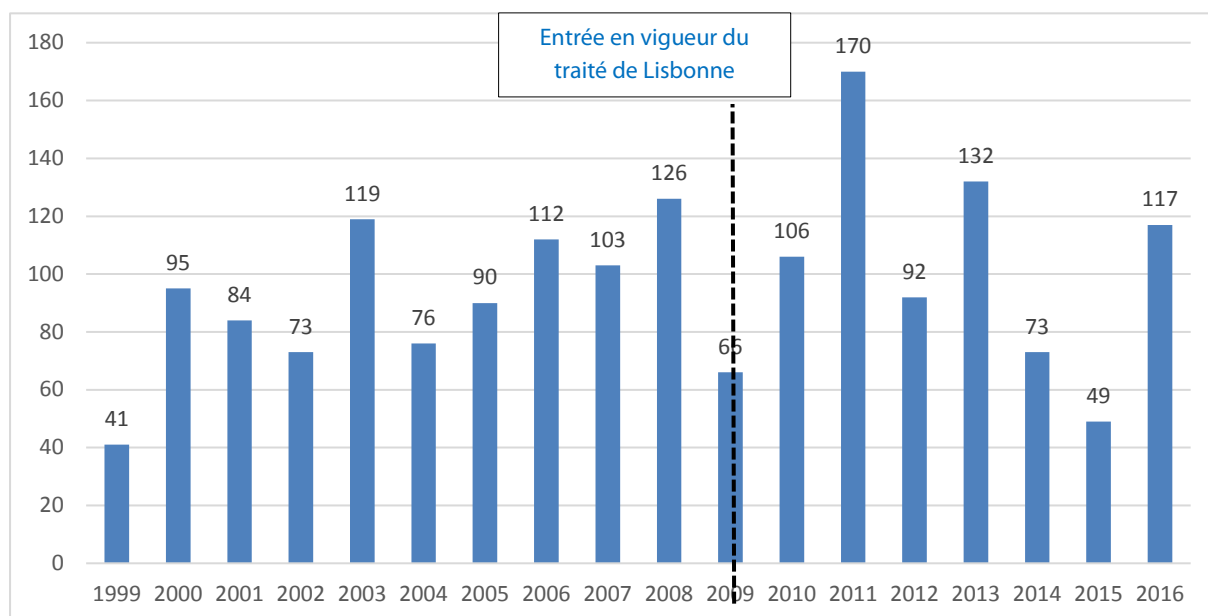


Figure 1: nombre de propositions relevant de la codécision adoptées par la Commission par année depuis 1999<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Le pic observé au cours de la septième législature s'explique principalement par l'extension du champ d'application de la procédure législative ordinaire en vertu du traité de Lisbonne, qui a quasiment multiplié par deux les bases juridiques.

<sup>9</sup> Le terme «codécision» demeure en usage et sera employé, dans le présent rapport d'activité à mi-parcours, de manière interchangeable avec la terminologie (procédure législative ordinaire) du traité de Lisbonne.

<sup>10</sup> Cela s'explique principalement par les périodes de transition entre les différentes Commissions ou les suspensions des activités du Parlement européen en période d'élections.

<sup>11</sup> Source: [EUR-Lex](#).

Malgré cette baisse de production de la Commission, l'activité législative au cours de la huitième législature n'a, à ce stade, pas connu de diminution équivalente. Au total, depuis juillet 2014, les colégislateurs ont adopté 152 dossiers dans le cadre de la procédure législative ordinaire<sup>12</sup>. En réalité, comme le montre la figure 2, le taux d'adoption pendant les deux premières années complètes de la législature actuelle (mi-2014 à mi-2016) est relativement stable par rapport aux périodes de deux ans correspondantes des législatures précédentes: 124 dossiers de codécision ont été adoptés au cours de la huitième législature, 130 au cours de la septième législature (mi-2009 à mi-2011), 95 au cours de la sixième législature (mi-2004 à mi-2006) et 115 au cours de la cinquième législature (mi-1999 à mi-2001). L'activité législative relevant de la procédure législative ordinaire durant la huitième législature reste donc, à ce stade, relativement constante par rapport aux législatures précédentes. Il convient de garder à l'esprit que l'activité législative du Parlement est toujours plus intense au cours de la seconde moitié de législature et que les effets de la faible production législative de la Commission en 2015 pourraient être plus fortement ressentis au cours de la période 2016-2017.

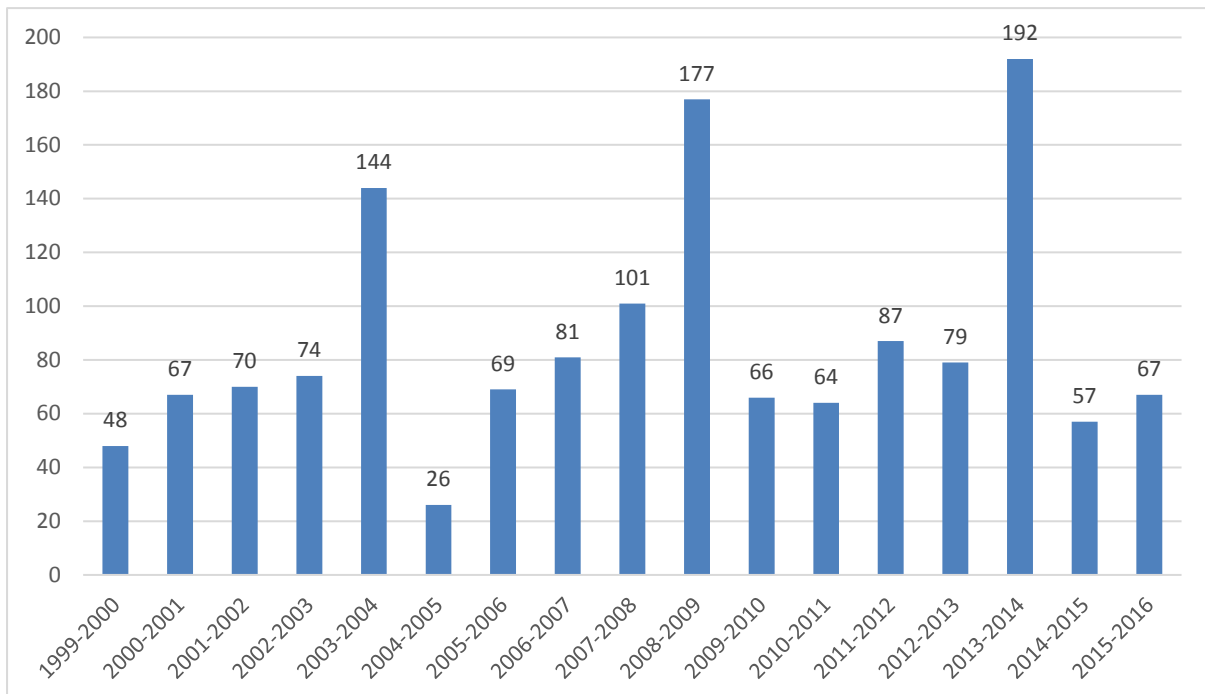


Figure 2: nombre de dossiers relevant de la procédure de codécision adoptés au cours de chaque année législative de la période 1999-2016<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Aux fins du présent rapport, toutes les données statistiques liées aux dossiers adoptés par les colégislateurs se fondent sur la date de leur adoption. Les dossiers sont adoptés en première lecture avec l'adoption de la position du Conseil en première lecture, en deuxième lecture anticipée avec l'adoption de la position du Parlement en deuxième lecture et en deuxième lecture avec l'adoption de la position du Conseil en deuxième lecture.

<sup>13</sup> Pour la période 1999-2009: dossiers adoptés entre le 1<sup>er</sup> mai de la première année et le 30 avril de la deuxième année; pour la période 2009-2014: dossiers adoptés entre le 14 juillet de la première année et le 13 juillet de la deuxième année, sauf pour la période 2013-2014, qui s'étend jusqu'au 30 juin 2014; pour la période 2014-2016: dossiers adoptés entre le 1<sup>er</sup> juillet de la première année et le 30 juin de la deuxième année.

Le fait que le taux d'adoption par les colégislateurs soit resté constant malgré la diminution relative du nombre de propositions de la Commission peut s'expliquer en partie par le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'un «report» de la septième à la huitième législature.

## **1.2 Questions en instance reprises au cours de la huitième législature**

Au début de la législature actuelle, le Parlement a assuré une certaine continuité en confirmant son intention de reprendre les travaux sur les 129 dossiers relevant de la procédure législative ordinaire qui n'avaient pas été clôturés au cours de la septième législature (contre 23 dossiers de codécision reportés de la sixième à la septième législature). De manière générale, ces 129 dossiers «en instance», dont la Conférence des présidents a décidé<sup>14</sup>, sur la base de demandes motivées des commissions parlementaires compétentes, de reprendre l'examen, conformément à l'article 229 de son règlement<sup>15</sup>, concernaient des procédures législatives relevant de deux catégories:

– celles qui étaient à un stade précoce de la première lecture sur lesquelles, au cours de la huitième législature, la commission compétente repartait soit de zéro ou prenait comme point de départ pour les négociations en première lecture le mandat de négociation adopté au cours de la législature précédente<sup>16</sup>. À la fin de l'année 2016, 27 des 47 dossiers relevant de cette catégorie avaient été adoptés;

– celles sur lesquelles le Parlement avait adopté sa position en première lecture, qui constituait alors le mandat pour toutes négociations en deuxième lecture anticipée ou en deuxième lecture entamées au cours de la huitième législature. À la fin de l'année 2016, 38 des 82 dossiers relevant de cette catégorie avaient été adoptés.

Sur les 64 autres dossiers «reportés», 19 ont été retirés par la Commission et 3 autres ont fait l'objet d'une proposition de retrait dans le programme de travail de la Commission pour 2017. À mi-parcours de la huitième législature, 41 dossiers de la législature précédente sont donc encore en attente d'adoption par les colégislateurs, soit un peu plus de 30 % des dossiers reportés; des accords politiques ont été conclus sur huit d'entre eux.

---

<sup>14</sup> Lors de sa réunion du 18 septembre 2014.

<sup>15</sup> En vertu de l'article 229 du règlement du Parlement («Questions en instance»), toutes les questions en instance à la fin d'une législature sont réputées caduques, sauf si la Conférence des présidents décide, au début de la législature suivante et sur la base de demandes des commissions parlementaires et des autres institutions, de reprendre ou de poursuivre l'examen de ces questions.

<sup>16</sup> Mandats approuvés au niveau des commissions ou, lorsque l'article 73 et l'article 61, paragraphe 2, sont associés, en séance plénière.

Commission	Dossier à un stade précoce de la 1 <sup>re</sup> lecture		Dossiers sur lesquels le PE a adopté sa position en 1 <sup>re</sup> lecture		Retirés par la Commission <sup>17</sup>
	Repris au début de la huitième législature	Adoptés avant la fin 2016	Repris au début de la huitième législature	Adoptés avant la fin 2016	
AGRI	4	2	3	2	1
AGRI/ENVI	1				
CONT			1		1
CONT/LIBE			1		
ECON	10	7	2	1	1
ECON/LIBE			2	2	
EMPL	3	3			
ENVI	6	5	10	4	2
FEMM			1		1
FEMM/JURI			1		
IMCO	4	2	7	5	
INTA	4	1	2	1	
ITRE			1	1	
JURI	4	2	12	6	4
LIBE	9	4	7	4	1
PECH	1	1	15	2	5
TRAN	1		17	10	3
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>27</b>	<b>82</b>	<b>38</b>	<b>19</b>

Tableau 1: aperçu des dossiers «reportés» de la septième à la huitième législature

<sup>17</sup> Trois autres dossiers de la septième législature (des commissions LIBE, AGRI et JURI) ont été inclus dans la liste des propositions que la Commission a l'intention de retirer contenue dans le programme de travail de la Commission pour 2017.

### 1.3 Répartition des dossiers relevant de la procédure de codécision adoptés par les commissions parlementaires

La figure 3 ci-après présente la répartition des travaux des commissions parlementaires de la huitième législature sur les dossiers de codécision conclus<sup>18</sup>.

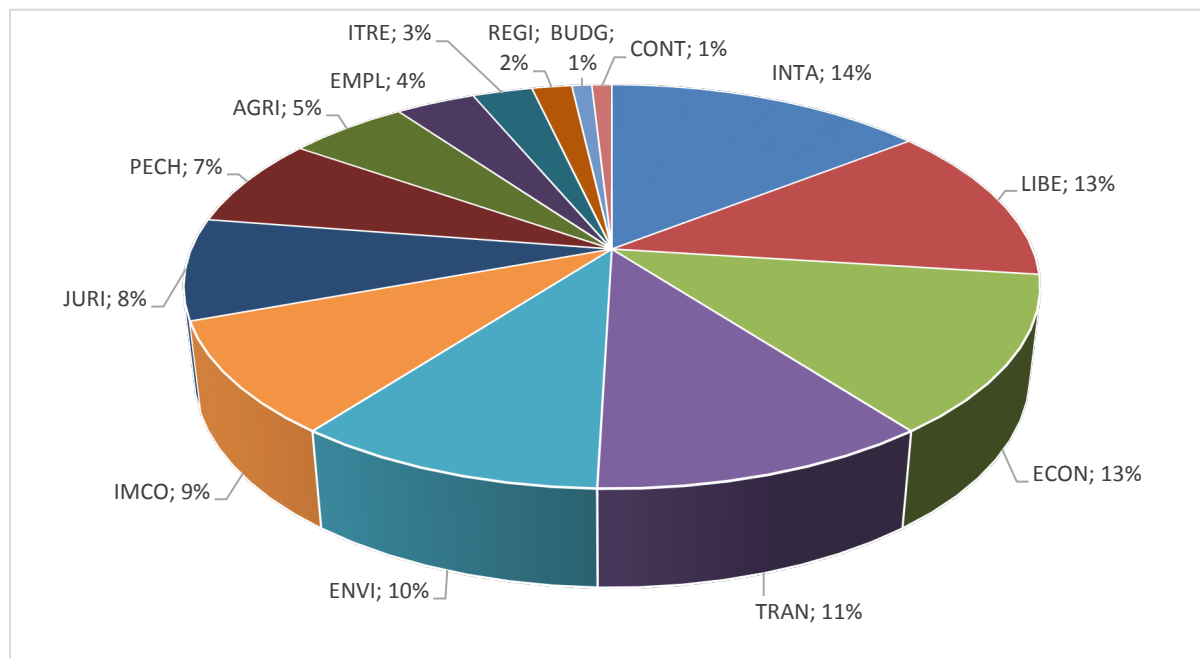


Figure 3: répartition des dossiers de codécision adoptés entre juillet 2014 et décembre 2016 entre les différentes commissions compétentes au fond<sup>19</sup>

Selon ce graphique (qui ne comprend pas les 17 dossiers sur lesquels des accords politiques ont été conclus au cours de la septième législature<sup>20</sup>, ni les 22 actes de codification pour lesquels la commission des affaires juridiques (JURI) était compétente), c'est la commission du commerce international (INTA) qui a adopté le plus grand nombre de dossiers de codécision (14 %), suivie par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), par la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) (13 % toutes les deux), par la commission des transports et du tourisme (TRAN) (11 %), et par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) (10 %). Ensemble, ces cinq commissions étaient responsables de plus de 60 % de l'ensemble des dossiers de codécision adoptés sur lesquels les commissions parlementaires ont travaillé au cours de la législature actuelle.

La montée en puissance graduelle de la commission INTA, qui n'a commencé à assumer véritablement la responsabilité pour des dossiers de codécision qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (elle a traité deux dossiers de codécision durant la sixième législature mais était

<sup>18</sup> C'est-à-dire «adoptés», conformément aux explications de la note de bas de page n° 12.

<sup>19</sup> Ces chiffres n'incluent pas trois dossiers de commissions associées: ECON/LIBE (x2) et ECON/BUDG.

<sup>20</sup> C'est-à-dire les dossiers qui ont fait l'objet d'un accord politique au cours de la septième législature (conclusion d'accords provisoires en première lecture), mais qui ont été officiellement adoptés par le Conseil en première lecture au cours de la huitième législature; sur les 17 dossiers, six relevaient de la compétence de la commission ECON, quatre de la commission TRAN, et les autres (un chacune) des commissions ITRE, INTA, AFCE, BUDG, JURI, AGRI et ENVI.

chargée de 10 % des dossiers au cours de la septième) est sans doute le phénomène le plus remarquable de ces dernières années.

Trois commissions législatives sont traditionnellement très sollicitées: la commission des affaires économiques et monétaires (ECON), la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO), et la commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI). Leur situation reste relativement stable par rapport à la législature précédente (respectivement 12 %, 8 % et 6 % des dossiers au cours de la présente législature). Les deux autres changements les plus importants par rapport à la septième législature sont une hausse de 4 % de la part des dossiers relevant de la commission TRAN et un recul de 4 % de la commission ENVI. En effet, pour la première fois depuis 1999 au moins, la commission ENVI n'est plus la commission chargée de la plus grande part des dossiers de codécision (20 % au cours de la sixième législature et 14 % au cours de la septième). Cela démontre un glissement progressif de l'axe central de l'activité de codécision du Parlement et du Conseil en raison de l'évolution des priorités de la Commission, qui coïncide en partie avec l'élargissement du champ d'application de la procédure législative ordinaire en vertu du traité de Lisbonne, mais aussi, dans une certaine mesure, avec les réponses aux différentes difficultés que l'Union a dû affronter, notamment la crise économique et, plus récemment, la crise migratoire.

#### **1.4 Stade de l'adoption des dossiers en codécision**

C'est la première fois depuis l'introduction de la procédure de codécision au titre du traité de Maastricht (1993) qu'il n'y a eu aucune conciliation au cours d'une période de deux ans et demi. En outre, le nombre d'accords en deuxième lecture (quatre) est extrêmement faible, puisqu'il ne représente que 3 % des dossiers de codécision adoptés.

Au cours de la première moitié de la législature actuelle, 97 % des dossiers de codécision ont été adoptés en première lecture ou en deuxième lecture anticipée, ce qui représente une hausse par rapport au chiffre combiné de 93 % lors de la législature précédente; cela tend à confirmer très clairement la tendance aux accords précoces (voir figure 4)<sup>21</sup>. Néanmoins, la proportion relativement élevée de dossiers conclus au stade de la deuxième lecture anticipée (22 % de l'ensemble des dossiers adoptés, contre 75 % pour la première lecture) est l'un des éléments les plus caractéristiques de la législature actuelle. Cela s'explique par le nombre relativement élevé de positions en première lecture du Parlement «reportées» de la septième législature. En fait, tous les dossiers, à l'exception d'un seul, adoptés en deuxième lecture anticipée ou en deuxième lecture au cours de la première moitié de la législature actuelle étaient des dossiers sur lesquels des positions en première lecture avaient été adoptées à la fin de la législature précédente.

---

<sup>21</sup> Il est important de souligner qu'un tiers des 152 dossiers de codécision adoptés au cours de la huitième législature jusqu'à présent – et un peu moins de 45 % des dossiers conclus en première lecture – n'ont pas été négociés.

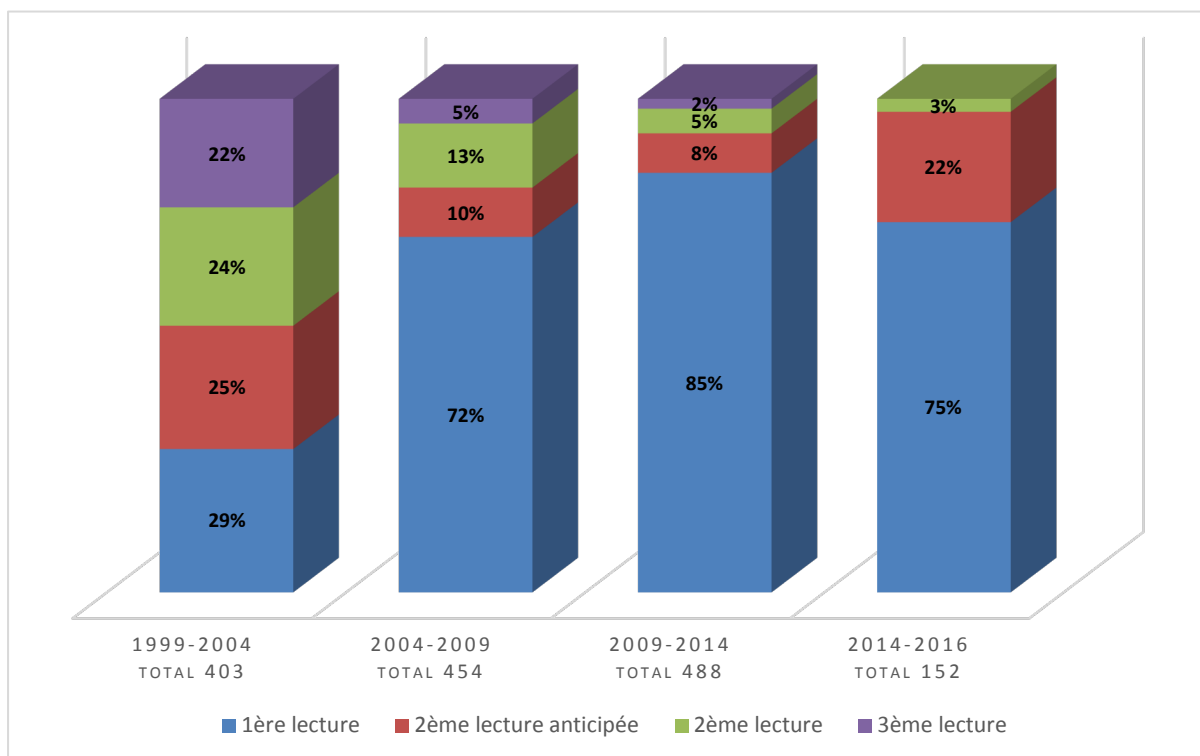


Figure 4: pourcentage de dossiers de codécision adoptés en première lecture, en deuxième lecture anticipée, en deuxième lecture et en troisième lecture par législature depuis 1999

Parmi les commissions législatives traitant un nombre important de dossiers de codécision, les commissions ECON et INTA présentent la proportion la plus importante de dossiers clôturés en première lecture (figure 5). En fait, seul un dossier de chacune d'entre elles est allé au-delà de la première lecture (les deux ont été adoptés en deuxième lecture anticipée), et, pour ces deux dossiers, les commissions ont adopté des positions en première lecture à la fin de la septième législature, positions sur la base desquelles elles ont négocié au cours de la législature actuelle.



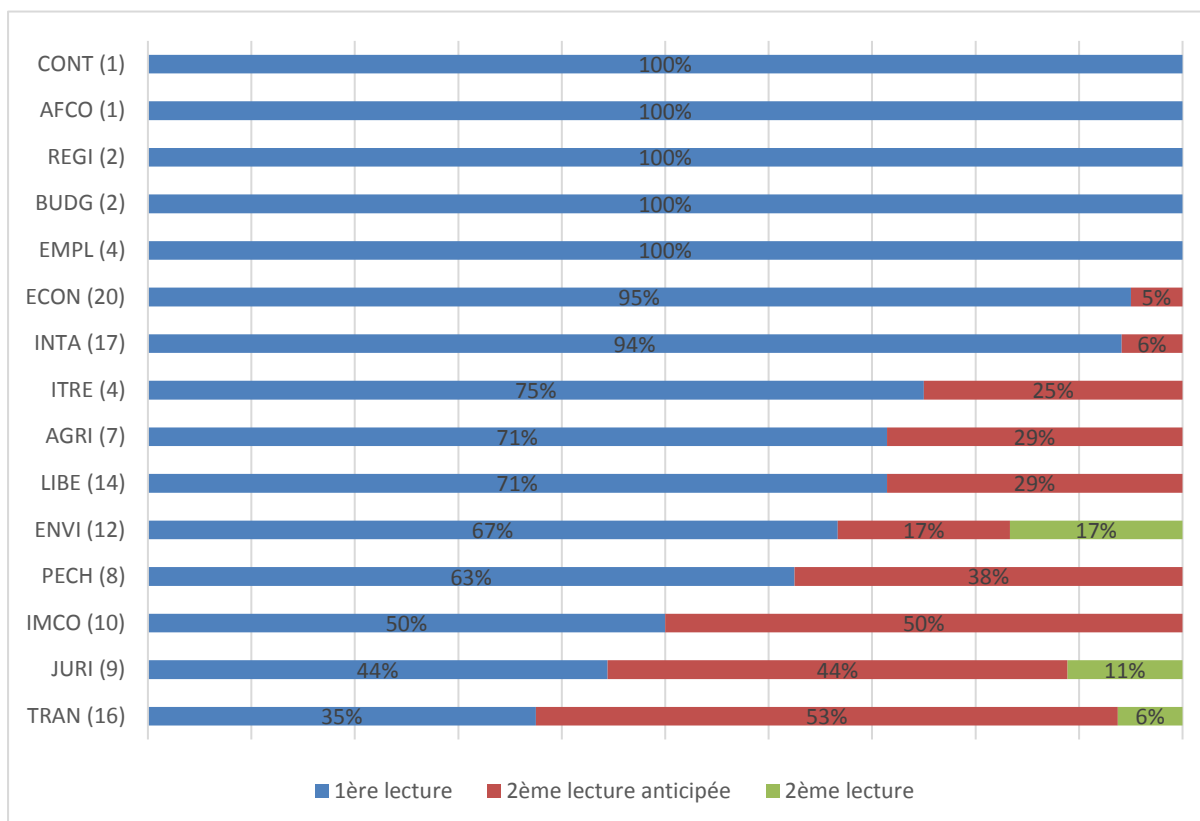


Figure 5: pourcentage de dossiers de codécision adoptés en première lecture, en deuxième lecture anticipée et en deuxième lecture de juillet 2014 à décembre 2016<sup>22</sup>

Pour les commissions ECON et INTA, le pourcentage élevé d'accords en première lecture peut en partie s'expliquer par leur pratique consistant à adopter régulièrement des «mandats en plénière» (combinant les articles 73 et 61, paragraphe 2, du règlement), avant que le Parlement n'adopte sa position définitive en première lecture, variante aux négociations fondées sur un rapport et un vote en commission (voir la partie 2.1). En effet, cinq des dix dossiers avec un accord «précoce» de la commission ECON qui ont été «reportés» de la septième législature et ont fait l'objet d'un accord au cours de la huitième législature ont été négociés sur la base de ces «mandats en plénière» adoptés au cours de la législature précédente et confirmés au début de la législature actuelle. (À la fin de la septième législature, les positions du Parlement en première lecture ont été généralement adoptées sur les dossiers de la plupart des autres commissions lorsque leurs travaux étaient suffisamment avancés.)

Le pourcentage très élevé de dossiers conclus en première lecture au sein de la commission INTA s'explique également, en grande partie, par la nature même de ces dossiers, qui sont souvent des propositions urgentes (concernant, par exemple, des règles communes pour les importations, l'assistance macrofinancière ou la suspension temporaire des préférences tarifaires) ayant d'importantes répercussions budgétaires et économiques pour les pays tiers, et qui sont donc

<sup>22</sup> Trois dossiers ont été traités dans le cadre de la procédure avec réunions conjointes de commissions (article 55 du règlement): 2015/0009(COD) – BUDG/ECON, conclu en première lecture; 2013/0024(COD) et 2013/0025(COD) – ECON/LIBE), tous deux conclus en deuxième lecture anticipée. Ce chiffre exclut 22 codifications, qui ont été traitées par la commission JURI.

souvent adoptés sans négociations ou amendements à la proposition initiale de la Commission<sup>23</sup>. Cette spécificité explique aussi pourquoi la durée moyenne de 12 mois nécessaire à la conclusion de la procédure législative pour des dossiers de la commission INTA est nettement inférieure aux 18 à 30 mois requis en moyenne pour toutes les autres commissions qui traitent un nombre relativement élevé de dossiers de codécision.

À l'autre extrémité de l'échelle, les commissions TRAN, JURI et IMCO sont les seules commissions dont le taux d'adoption en première lecture est égal ou inférieur à 50 %. Ces trois commissions étaient responsables du plus grand nombre de dossiers adoptés pour lesquels le Parlement avait arrêté sa position en première lecture au cours de la septième législature.

## 1.5 Durée moyenne de la procédure en codécision

Il n'y a pas eu de changements significatifs de la durée moyenne des procédures par rapport aux législatures précédentes. La durée moyenne de la procédure pour les dossiers adoptés en première lecture est de 16 mois et reste donc relativement constante (17 mois lors de la législature précédente). La légère augmentation du nombre de dossiers adoptés en deuxième lecture<sup>24</sup> par rapport à la septième législature (et donc également de la durée moyenne totale de l'ensemble des procédures de codécision clôturées) s'explique probablement par le fait que, comme cela a été observé précédemment, la quasi-totalité d'entre eux ont été «reportés» de la législature précédente, ce qui provoque inévitablement des retards au moment de la transition d'un Parlement à l'autre.

	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2016
Première lecture	11 mois	16 mois	17 mois	16 mois
Deuxième lecture	24 mois	29 mois	32 mois	37 mois
Troisième lecture	31 mois	43 mois	29 mois	/
Durée moyenne totale	22 mois	21 mois	19 mois	22 mois

Il convient de relever qu'une fois que les colégislateurs sont parvenus à un accord provisoire sur un dossier donné, plusieurs mois s'écoulent avant que celui-ci ne soit prêt pour l'adoption, étant donné qu'il doit d'abord être traduit dans toutes les langues officielles, puis vérifié par les juristes-linguistes (ces deux étapes prennent environ huit semaines)<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Les accords sur les propositions relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (qui sont généralement urgents et dont trois ont été traités au cours de la première moitié de la huitième législature, dont deux n'ont pas été négociés) sont facilités par la conclusion, en 2013, de la procédure de conciliation sur l'«assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie» (2010/0390(COD)), et, plus particulièrement, une déclaration commune du Parlement européen et du Conseil, dans laquelle les colégislateurs ont formulé des considérations et des principes (en ce qui concerne, notamment, la forme et le montant de l'assistance, les conditions et la procédure), qui devrait servir de base pour les futures décisions individuelles relatives à l'octroi d'une assistance macrofinancière de l'Union.

<sup>24</sup> C'est-à-dire en deuxième lecture anticipée et en deuxième lecture.

<sup>25</sup> Ensuite, après que le dossier est formellement adopté (par le Conseil en première et en deuxième lectures; par le Parlement en deuxième lecture anticipée), il doit être signé (généralement en marge des périodes de session plénière à Strasbourg) et, en général deux à trois semaines plus tard, publié au Journal officiel (en cas d'urgence, la publication peut avoir lieu dans les jours qui suivent la signature). Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que l'acte juridique peut entrer en vigueur.

## 1.6 Tendances récentes dans le cadre du mandat de la Commission Juncker

La Commission Juncker s'est engagée à être «*plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les petits dossiers*»<sup>26</sup>, et à en faire «*moins, mais (...) plus efficacement*»<sup>27</sup>. Comme indiqué au début de la présente section, le nombre relativement peu élevé de propositions présentées par la Commission au cours de la première moitié de la présente législature pourrait être interprété comme la mise en application de cette politique; cette tendance a été particulièrement marquée au début du mandat de la Commission Juncker, comme le montre le creux de 2015 (chiffre le plus bas en 15 ans). Dans l'ensemble, cependant, l'activité législative de la Commission est repartie à la hausse en 2016, en partie en raison des différentes crises que l'Union a dû affronter.

Depuis qu'il a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2014, le collège Juncker a présenté 171 propositions dans le cadre de la procédure législative ordinaire<sup>28</sup>. Quatre d'entre elles étaient des codifications directes et six de simples mesures techniques abrogeant des actes obsolètes. Treize autres étaient des propositions de refonte (dont certaines ont néanmoins fait l'objet d'intenses débats entre les colégislateurs). Sur les 148 propositions restantes, 62 étaient des actes modificatifs.

### Retraits

Dans le cadre de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)<sup>29</sup>, dont les codifications, les refontes et les abrogations font partie intégrante, la Commission Juncker met également l'accent sur le retrait des propositions législatives qui «*deviennent obsolètes en raison des progrès scientifiques ou techniques ou [qui] ne sont plus conformes aux nouveaux objectifs politiques*»<sup>30</sup>. La Commission Juncker a ainsi retiré 41 propositions législatives<sup>31</sup> (chiffre similaire à la période précédente de deux ans et demi). Il convient de noter que 19 de ces retraits concernaient des propositions législatives que le Parlement avait décidé, au début de la huitième législature, de continuer à examiner. La Commission a proposé de retirer sept autres propositions dans son programme de travail pour 2017 (toutes au motif qu'elles sont obsolètes)<sup>32</sup>. La jurisprudence récente de la Cour de justice a, pour la première fois, confirmé le droit de la Commission de retirer ses propositions législatives, dans des conditions spécifiques.

---

<sup>26</sup> «[Orientations politiques](#)» de Jean-Claude Juncker (15 juillet 2014) pour la prochaine Commission européenne.

<sup>27</sup> [Discours du 10 septembre 2014 de Jean-Claude Juncker](#), président élu de la Commission.

<sup>28</sup> Chiffres obtenus sur le site [EUR-Lex](#). Ce chiffre n'inclut pas le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au transfert au Tribunal de la compétence pour statuer, en première instance, sur les litiges entre l'Union européenne et ses agents (2015/0906(COD)), qui a été présenté aux colégislateurs par la Cour de justice.

<sup>29</sup> Lancé en 2012 (voir la communication de la Commission sur une «réglementation de l'UE bien affûtée» – COM(2012)0746), le programme REFIT, qui fait partie du programme «Mieux légiférer» de la Commission Juncker, vise à garantir «que les actes législatifs de l'UE produisent les avantages attendus pour les citoyens, les entreprises et la société, tout en éliminant les lourdeurs administratives et en réduisant les coûts[, et que] la législation de l'UE [est] plus simple et plus facile à comprendre» (voir [l'explication du programme REFIT](#) apportée par la Commission). Le programme REFIT est intégré aux programmes de travail de la Commission depuis 2015 sous la forme d'une annexe distincte et concerne, notamment, les initiatives législatives qui simplifient et réduisent la charge réglementaire, les abrogations d'actes législatifs qui ne sont plus nécessaires, les évaluations et les bilans de qualité.

<sup>30</sup> Voir [l'explication du programme REFIT](#) apportée par la Commission.

<sup>31</sup> La quasi-totalité de ces retraits ont été effectués le 7 mars 2015. Deux ont eu lieu le 6 août 2015.

<sup>32</sup> Voir l'annexe IV du programme de travail de la Commission pour 2017.

Dans son arrêt du 14 avril 2015 dans l'affaire C-409/13<sup>33</sup>, la Cour de justice a, pour la première fois, analysé et, partant, clarifié, le champ d'application du droit de la Commission de retirer ses propositions législatives conformément à l'article 293, paragraphe 2, du TFUE.

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. En outre, et en tout état de cause, tout retrait par la Commission doit 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 et 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.

### Principaux domaines d'activité législative

Vingt-sept directions générales (DG) et services de la Commission sont à l'origine de 171 propositions législatives depuis l'entrée en fonction de la Commission Juncker. La figure 6 en montre la ventilation.

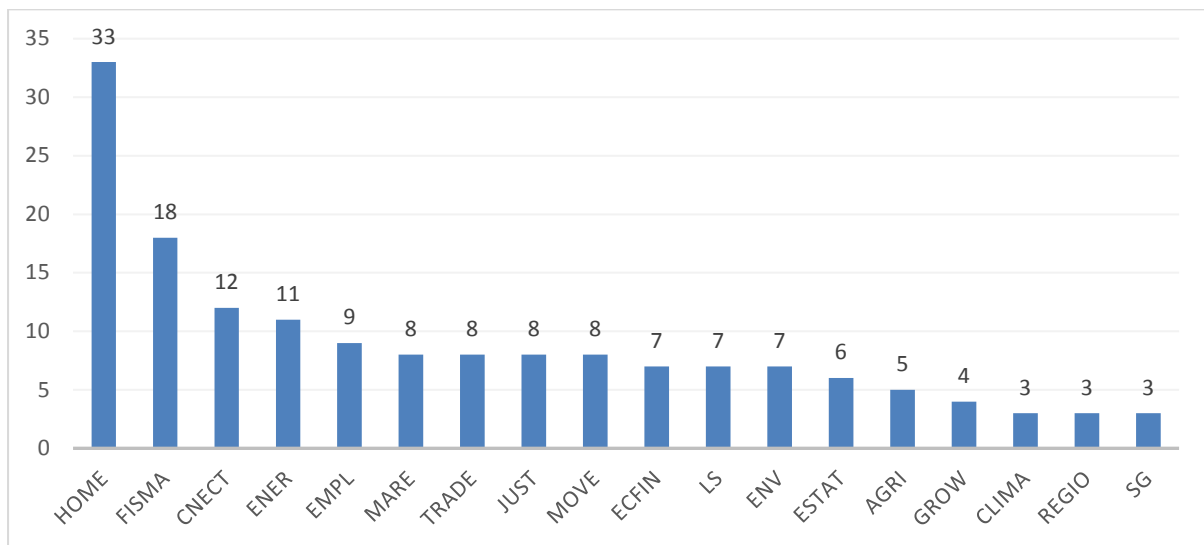


Figure 6: nombre de propositions présentées entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 décembre 2016 par les différentes directions générales et les divers services de la Commission<sup>34</sup>

La DG HOME est à l'origine du plus grand nombre de propositions relevant de la codécision, adoptées par la Commission Juncker. Avec 33 propositions et presque 20 % de l'ensemble des dossiers relevant de la codécision, c'est la DG la plus active. Dans ce domaine, elle devance

<sup>33</sup> Arrêt du 14 avril 2015, Conseil de l'Union européenne/Commission européenne, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217. L'affaire portait sur la proposition de règlement établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (2011/0176(COD)).

<sup>34</sup> Ne figurent pas dans cet histogramme les DG et services suivants: DEVCO et TAXUD à qui l'on doit 2 propositions chacune, ainsi que BUDG, EAC, IPE, NEAR, OLAF, RTD et SANTÉ qui sont chaque fois à l'origine d'une proposition.

largement son suivant immédiat, la DG FISMA, à qui l'on doit 18 propositions. Viennent ensuite la DG CONNECT avec 12 propositions et la DG ENER avec 11 propositions. À elles quatre, ces DG sont à l'origine de quelque 45 % de l'ensemble des propositions s'inscrivant dans le cadre de la codécision, que le collège a adoptées depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014.

### **Analyses d'impact**

Les analyses d'impact constituent l'un des instruments sur lesquels se fonde l'approche de la Commission Juncker pour améliorer la réglementation<sup>35</sup>. Selon «les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019» adoptées le 11 novembre 2014, «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».

Sur les 171 propositions présentées par la Commission Juncker, 68 étaient accompagnées d'une analyse d'impact. Il est particulièrement frappant de constater que sur les 33 propositions relevant de la codécision que l'on doit à la DG HOME, seules 3 se fondaient sur une analyse d'impact (soit moins de 10 % des propositions émanant de cette DG). La Commission a souvent invoqué le caractère urgent de l'action proposée pour justifier le contournement de ses propres règles internes de procédure.

### **Justice et affaires intérieures - domaine d'action prioritaire de la huitième législature**

La réorientation de l'activité législative et sa rupture avec les domaines traditionnels de la codécision, tels que l'environnement, pour se recentrer notamment sur les affaires économiques et, plus récemment, sur la justice et des affaires intérieures est saisissant si l'on se penche sur l'attribution aux différentes commissions parlementaires des propositions présentées par la Commission Juncker (voir figure 7 ci-dessous).

---

<sup>35</sup> Selon les orientations de la Commission, l'amélioration de la réglementation revient en substance à redéfinir les politiques et la législation de l'Union pour pouvoir atteindre les objectifs à moindres coûts. Il s'agit ainsi de garantir que les décisions politiques sont élaborées de manière ouverte et transparente, sur la base des meilleures informations disponibles et avec la participation de tous les acteurs concernés. Voir document de travail de la Commission intitulé «Better Regulation Guidelines» (SWD(2015)0111 final).

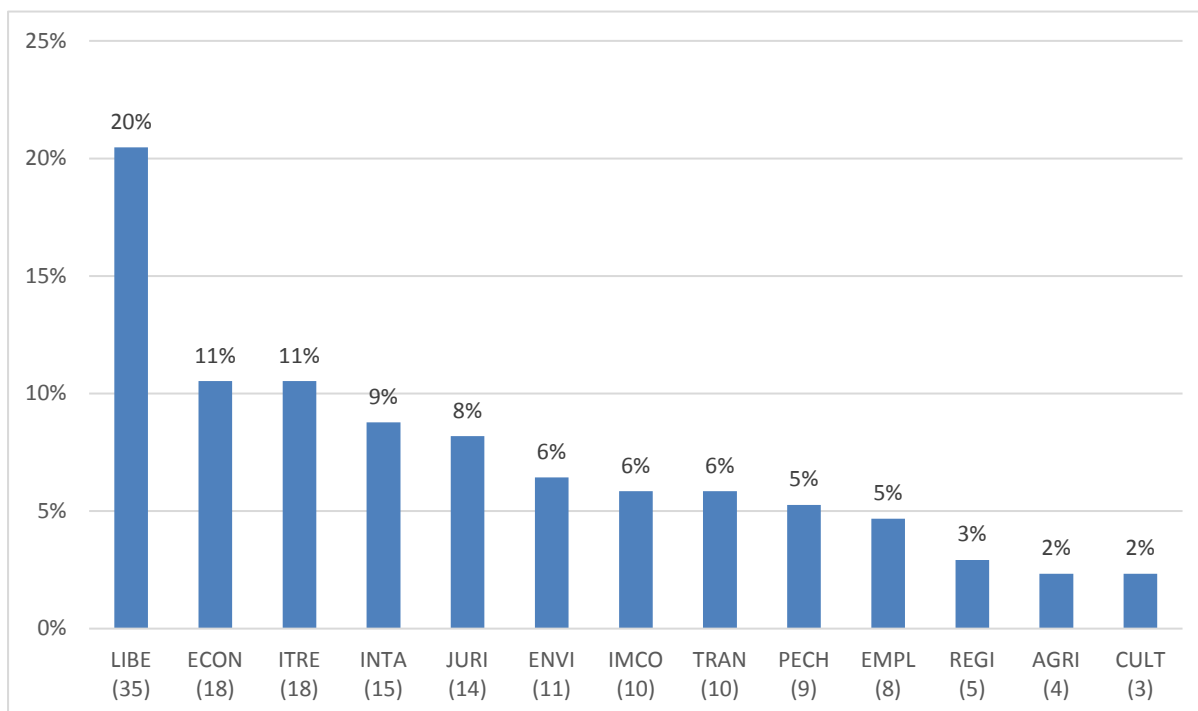


Figure 7: ventilation des propositions présentées par la Commission entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 décembre 2016 entre les différentes commissions compétentes au fond<sup>36</sup>

Ainsi, dans la droite ligne de la répartition des compétences législatives au sein des DG de la Commission, c'est la commission LIBE qui s'est vu, de loin, confier l'examen au fond du plus grand nombre de propositions relevant de la codécision et qui, numériquement parlant, profitera des propositions de la Commission relatives notamment à la crise migratoire, qui ne manqueront pas d'être présentées durant la deuxième moitié de la huitième législature.

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, même si elle n'a pas, en l'état, été en charge du plus grand nombre de dossiers relevant de la codécision ayant abouti, n'en demeure pas moins, et de loin, la commission parlementaire la plus active dans ce domaine à mi-législature.

Elle s'est ainsi penchée avec succès sur plusieurs dossiers importants, tels que le paquet protection des données, le système « PNR » de l'Union, le règlement relatif à Europol, la directive relative aux conditions d'entrée et de séjour à des fins de recherche et d'études, et les droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales. Eu égard au nombre important de propositions relevant de son domaine de compétence qui ont été proposées au titre de la huitième législature, il lui reste à examiner un nombre non négligeable de dossiers législatifs concernant des propositions politiquement sensibles et parfois très médiatisées. En effet, sur les 35 propositions faites par le collège Juncker et pour lesquelles la commission LIBE est compétente au fond, seules cinq ont été adoptées jusqu'à la fin de 2016 (celle qui a attiré le plus l'attention étant la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes).

<sup>36</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des commissions représentant moins de 2 % (BUDG, CONT et AFET) ni des procédures avec commissions conjointes (BUDG/ECON, BUDG/CONT, ECON/LIBE, IMCO/JURI, CULT/EMPL et DEVE/AFET/BUDG). À l'heure où sont écrites ces lignes, l'attribution de certains dossiers adoptés par la Commission vers la fin de l'année 2016 à une commission au fond donnée peut être remise en question et il faut donc attendre la confirmation de la Conférence des présidents.

Tout un ensemble de propositions législatives, généralement à un stade peu avancé de la procédure, demeure en suspens. Nombreuses sont les propositions concernant la crise migratoire (notamment des propositions visant à réformer le régime d'asile européen commun ou relatives au paquet «Frontières intelligentes», au mécanisme permanent de relocalisation en cas de crise et à la liste de l'UE de pays d'origine sûrs).

## 1.7 Procédures législatives en cours à mi-législature

À la fin 2016, le Parlement s'apprête à entamer la deuxième moitié de sa huitième législature. 162 propositions législatives relevant de la codécision sont encore en cours d'examen<sup>37</sup> : 109 ont été présentées par la Commission Juncker, 53 par la Commission Barroso.

131 d'entre elles (tout juste un peu plus de 80 %) relèvent de la compétence de 9 commissions, à savoir LIBE, ENVI, PECH, TRAN, ECON, INTA, IMCO, ITRE et JURI (voir figure 8). Abstraction faite de la commission ITRE, ces commissions correspondent à celles qui ont été les plus actives pour faire avancer et adopter les dossiers de codécision durant la première moitié de la législature actuelle. Un nombre particulièrement élevé de propositions (33 propositions, soit 20 %) est entre les mains d'une seule commission, à savoir la commission LIBE.

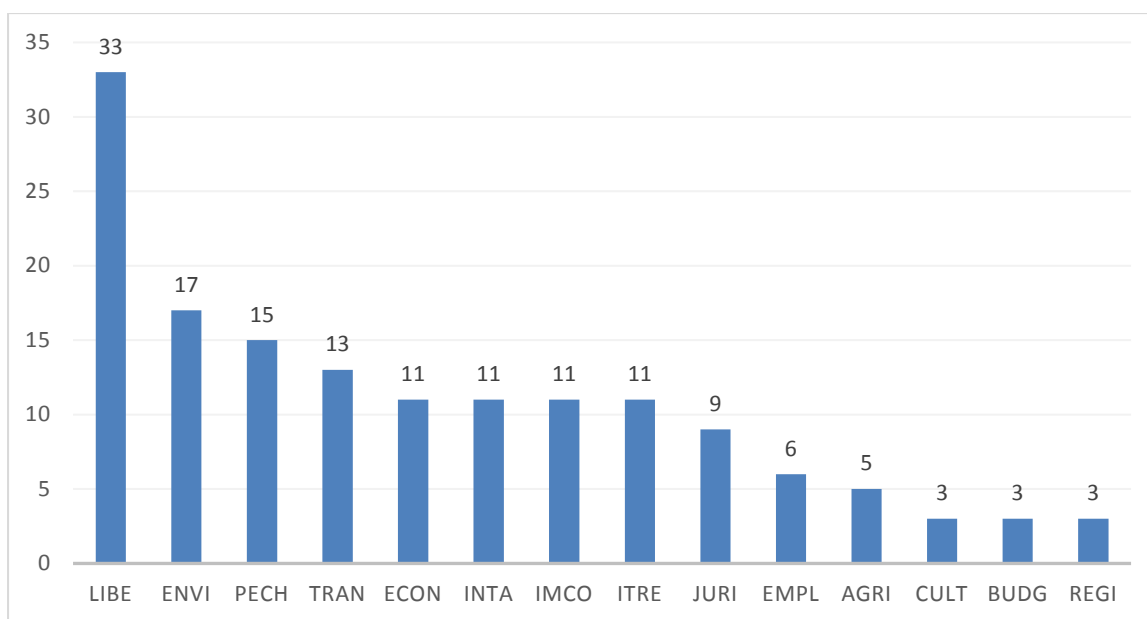


Figure 8: ventilation des procédures de codécision en cours au 31 décembre 2016 entre les différentes commissions compétentes au fond<sup>38</sup>

Il convient de faire observer que plusieurs propositions présentées par la Commission entre 2011 et début 2013, pour lesquelles la commission de la pêche est compétente au fond et pour lesquelles le Parlement a adopté sa position en première lecture, ont été bloquées depuis un certain temps

<sup>37</sup> Les chiffres des propositions en cours d'examen (hors 5 propositions de codification) portent sur les propositions qui ont été adoptées par la Commission et annoncées en plénière.

<sup>38</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des commissions qui n'ont été saisies au fond que pour une seule proposition législative, à savoir les commissions AFET, REGI et CONT. Huit procédures avec réunions conjointes de commissions sont également en cours: BUDG/CONT, BUDG/ECON, CONT/LIBE, ECON/LIBE, FEMM/JURI, IMCO/JURI, CULT/EMPL et DEVE/AFET/BUDG.

par le Conseil; le nombre de propositions bloquées est bien moins important quand il s'agit d'autres commissions. Ces dossiers portent sur des propositions d'alignement ou sur les plans pluriannuels de gestion des pêches. Les problèmes rencontrés sur ce dernier point font suite à l'extension du champ d'application de la procédure législative ordinaire prévue par le traité de Lisbonne et notamment aux interprétations différentes que le Parlement et le Conseil font de l'article 43, paragraphe 2, du TFUE (procédure législative ordinaire) et de l'article 43, paragraphe 3, du même traité (Conseil agissant de sa propre initiative) et de la délimitation précise des compétences législatives. Des arrêts récents ont clarifié le champ d'application de ces articles du traité, la Cour ayant statué que l'article 43, paragraphe 2, constitue la base juridique des mesures qui sont nécessaires pour pouvoir poursuivre l'objectif afférent à la politique concernée, «de sorte qu'elle implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union», et que les modifications qui constituent «des dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune [...] de la pêche» doivent être adoptées conformément à la procédure législative ordinaire. En revanche, l'article 43, paragraphe 3, du TFUE constitue la base juridique des mesures qui ont «un caractère principalement technique et [qui] sont censées être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article»<sup>39</sup>.

Il est intéressant de noter qu'à la fin 2016, il y avait quelques dossiers pour lesquels le Conseil disposait d'un mandat de négociation mais sur lesquels le Parlement avançait moins rapidement<sup>40</sup>. Cette évolution est relativement nouvelle, même si elle demeure plutôt exceptionnelle. Traditionnellement - et c'est encore généralement le cas -, les dossiers qui sont au point mort ont tendance à rester bloqués au niveau du Conseil (comme le montre le différend interinstitutionnel sur la pêche).

Outre ses fonctions législatives traditionnelles, le Parlement exerce de plus en plus souvent des activités de contrôle.

#### **Outils de contrôle des commissions: l'exemple des rapports d'exécution**

Lors de la huitième législature, les commissions ont consacré plus de temps et déployé des efforts plus importants pour contrôler la mise en œuvre de la législation de l'Union dans les États membres. Les rapports d'exécution sont l'un des instruments de plus en plus souvent utilisés à cette fin. Conformément aux dispositions récemment ajoutées (annexe 3 de l'annexe XVII du règlement du Parlement), les rapports d'exécution sont constitués de deux parties: 1) un exposé des motifs décrivant les faits et constatant l'état de l'exécution (sous la responsabilité du rapporteur); 2) une proposition de résolution qui mentionne les principales conclusions (politiques) et qui formule des recommandations concrètes.

L'intérêt politique porté à l'utilisation des rapports d'exécution a enregistré une hausse notable lors de la présente législature (notamment à la suite de la réforme de leur méthode d'attribution entre les commissions pour éviter toute «concurrence» avec les autres rapports législatifs et non législatifs): à la fin décembre 2016, les commissions avaient adopté ou travaillaient sur 34 rapports d'exécution au total, alors que ce chiffre n'était que de 11 à la même époque de la septième législature (pour un total de 23 sur l'ensemble de la législature). Cet outil permet aux

<sup>39</sup> Voir affaires jointes C-103/12 et C-165/12, Parlement et Commission/Conseil (arrêt rendu le 26 novembre 2014; ECLI:EU:C:2014:2400), affaires jointes C-124/13 et C-125/13, Parlement et Commission/Conseil (arrêt rendu le 1<sup>er</sup> décembre 2015; ECLI:EU:C:2015:790), et affaire C-113/14, République fédérale d'Allemagne/Parlement et Conseil (arrêt rendu le 7 septembre 2016; ECLI:EU: C:2016:635).

<sup>40</sup> Citons à titre d'exemple la proposition de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'UE (commission ECON) ou la proposition de règlement relatif à l'Agence européenne de coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) (commission LIBE).



commissions d'évaluer la mise en œuvre des programmes phares de l'Union, que sont notamment Erasmus+ et Horizon 2020, de certaines initiatives d'investissement, telles que le Fonds européen pour les investissements stratégiques, et de divers domaines d'action essentiels (concernant notamment l'efficacité énergétique, le droit des sociétés, l'égalité de traitement ou les services postaux).

## **2 Négociations interinstitutionnelles dans le cadre du processus législatif et transparence**

Pour la majorité des actes juridiques, il est clair que les négociations entre les colégislateurs sont une composante indispensable du processus décisionnel; en effet, le Parlement et le Conseil doivent, à un stade ou un autre de la procédure législative ordinaire, s'accorder sur les mêmes amendements pour que la législation puisse être adoptée selon les règles du traité. Si l'on observe le fil de la procédure, les dossiers législatifs font de plus en plus souvent l'objet de négociations et d'accords relativement en amont (c'est à dire, des accords en première lecture ou en deuxième lecture anticipée) - une évolution qui s'est confirmée durant la première partie de la législature actuelle.

Ces dernières années, on s'est régulièrement interrogé sur la transparence des négociations interinstitutionnelles, aussi au sein des institutions. Le Parlement a répondu à ces interrogations lors de la législature précédente en révisant en profondeur les dispositions de son règlement concernant les négociations interinstitutionnelles. Ces modifications affirment la responsabilité politique et le caractère inclusif des négociations interinstitutionnelles, tout en renforçant sensiblement la visibilité des mandats de négociation du Parlement et la transparence des procédures, tant au sein des commissions que lors du processus de négociation en trilogue. En ce qui concerne la législature actuelle, la révision de 2016 du règlement du Parlement s'inscrit dans le prolongement de ces améliorations et renforce davantage la responsabilité du Parlement et le contrôle parlementaire des négociations dans le cadre du processus législatif.

Sur le plan interinstitutionnel, le Parlement, le Conseil et la Commission ont répondu à l'intérêt croissant que porte le grand public à la transparence en proposant un certain nombre d'initiatives, notamment au titre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

### **2.1 Négociations interinstitutionnelles dans le cadre de trilogues et nouveau règlement du Parlement**

Les négociations entre les institutions sur les propositions législatives prennent la forme de réunions tripartites («trilogues») entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Ces trilogues peuvent être organisés à n'importe quel stade de la procédure législative (première, deuxième ou troisième lecture), après adoption d'un mandat de négociation en première ou en deuxième lecture<sup>41</sup>.

Quelque 300 trilogues ont eu lieu durant la première moitié de la législature actuelle; ils portaient sur les 86 dossiers négociés qui ont été adoptés avant la fin 2016<sup>42</sup>. Ce chiffre correspond à une

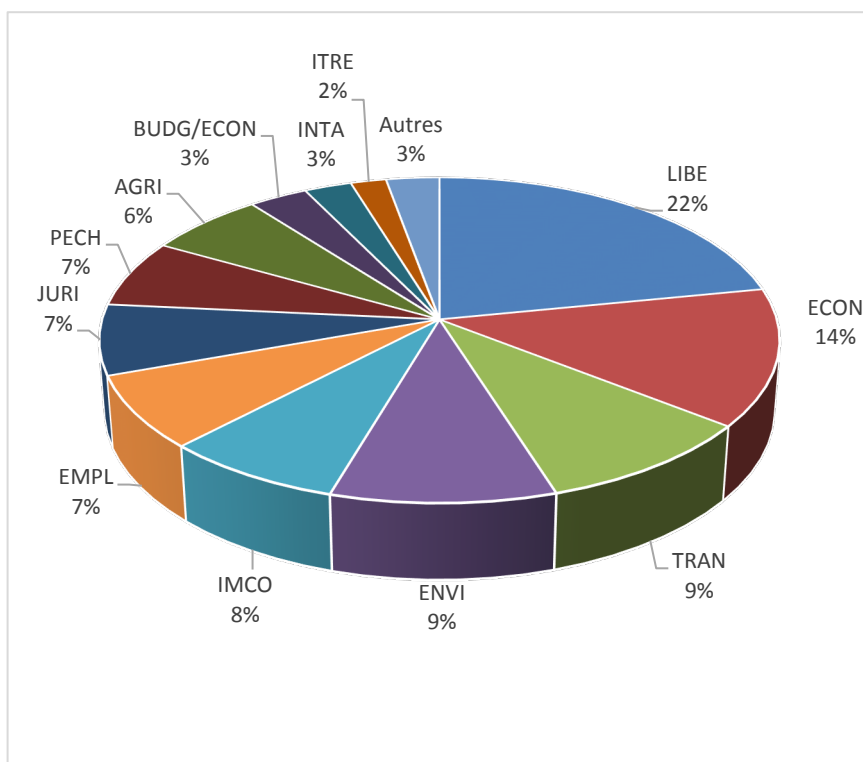
---

<sup>41</sup> Les traités restent muets sur les trilogues. Ceux-ci ont toutefois été progressivement institutionnalisés, tout d'abord dans la version révisée de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (points 7 et 8), puis par une référence explicite dans le règlement du Parlement.

<sup>42</sup> Ce chiffre ne comprend pas les trilogues sur les dossiers qui ont fait l'objet d'un accord politique au titre de la septième législature (mais qui ont officiellement été adoptés lors de la législature actuelle) ni les dossiers qui, fin 2016, continuaient de faire l'objet de négociations ou pour lesquels seul un accord politique avait été conclu.

moyenne de presque 4 trilogues par dossier négocié (une moyenne qui s'apparente à celle de la septième législature)<sup>43</sup>.

La figure 9 ci-dessous montre la ventilation des trilogues en fonction de la commission compétente au fond.



Commission	Nbre de dossiers	Nbre de trilogues
LIBE	11	69
ECON	12	43
TRAN	11	30
ENVI	9	30
IMCO	9	24
EMPL	3	23
JURI	8	22
PECH	7	21
AGRI	4	20
BUDG/ ECON	1	10
INTA	4	8
ITRE	3	6
ECON/ LIBE	2	5
BUDG	1	3
CONT	1	1
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>315</b>

Figure 9: ventilation des trilogues ayant permis de mener à terme des dossiers relevant de la codécision, en fonction de la commission compétente au fond<sup>44</sup>.

Quarante-neuf actes relevant de la codécision ont donc été adoptés sans faire l'objet de négociations à la fin 2016. Sur ces 49 actes, 22 étaient des codifications et 3 des propositions de refonte. Si l'on fait abstraction des codifications (pour lesquelles la commission JURI est compétente au fond), c'est la commission INTA qui était responsable du plus grand nombre de dossiers non négociés (12 actes au titre de la procédure législative ordinaire).

### Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) - une négociation hors norme

<sup>43</sup> Le nombre de trilogues nécessaires pour arriver à un accord avec le Conseil varie sensiblement. Le nombre le plus important qui s'est jusqu'à présent avéré nécessaire au cours de la huitième législature est de 14 pour le règlement général sur la protection des données (2012/0011(COD)).

<sup>44</sup> Ces données proviennent des rapports mensuels transmis par la Conférence des présidents des commissions à la Conférence des présidents (conformément à l'article 73, paragraphe 2, du règlement du Parlement). Ces statistiques ne comprennent pas les réunions préparatoires techniques, et les réunions de trilogues horizontales (portant sur plusieurs dossiers) n'ont été comptabilisées qu'une seule fois.

Le FEIS est l'un des dossiers législatifs les plus importants sur le plan politique qui a été adopté durant la première partie de la huitième législature. Il visait essentiellement à répondre au déficit d'investissement dans l'Union et à promouvoir tant la croissance que l'emploi en drainant notamment les investissements privés vers des projets stratégiques grâce à un large éventail d'instruments financiers (tels que prêts, garanties, produits de rehaussement de crédit ou produits assimilables à des prises de participation) proposés par la Banque européenne d'investissement.

Du point de vue de la procédure, le FEIS est original à plus d'un titre. En effet, il s'agit d'un dossier relevant de la procédure législative ordinaire où les négociations législatives ont été bouclées on ne peut plus rapidement: l'acte législatif a été publié au Journal officiel le 1<sup>er</sup> juillet 2015, alors que la proposition avait été adoptée par la Commission le 13 janvier 2015. En outre, il a demandé une coordination et une coopération particulièrement étroites au sein du Parlement: la compétence au fond avait été attribuée aux commissions BUDG et ECON en application de la procédure avec commissions conjointes (article 55 du règlement du Parlement) (rapporteurs: José Manuel FERNANDES (PPE) et Udo BULLMANN (S&D)); la procédure avec commissions associées (article 54 du règlement du Parlement) a été appliquée aux commissions ITRE et TRAN, les commissions CONT, EMPL, ENVI, IMCO, REGI, AGRI, CULT et AFCO ayant été saisies pour avis au titre de l'article 53+. Enfin, le rythme de la procédure de négociation a plutôt été soutenu: dix trilogues ont ainsi eu lieu en l'espace d'un mois pour ainsi dire, du 23 avril au 4 juin 2015 (avec, à un moment donné, un trilogue trois jours de suite, dont l'un s'est terminé à 8 heures du matin).

La présence régulière de plus de cent personnes lors des trilogues témoigne de la sensibilité politique et de l'urgence du dossier. Le nombre de participants pouvait parfois laisser penser qu'il s'agissait d'une réunion du comité de conciliation, d'autant plus que les trilogues étaient organisés dans la salle de réunion réservée à ce comité.

### **Mandats du Parlement pour ouvrir des négociations**

Jusqu'à la fin de 2016, l'adoption des décisions d'ouvrir des négociations avec le Conseil sur les dossiers législatifs était encadrée par les articles 73 et 74 du règlement du Parlement, dans sa version modifiée à la fin 2012.

Durant la première partie de la législature actuelle, l'approche par excellence pour entamer des négociations en première lecture (85 %) se calait sur la procédure classique décrite à l'article 73 du règlement du Parlement, qui prévoyait une négociation sur la base d'un rapport adopté en commission à la suite d'une décision sur l'ouverture de négociations, prise à la majorité absolue des membres composant ladite commission. La procédure exceptionnelle prévue à l'article 74 du règlement du Parlement n'a été mise en œuvre qu'une seule fois<sup>45</sup>. Lors de la septième législature, une pratique s'est instaurée; elle visait à obtenir, avant même la position en première lecture du Parlement, l'appui de la plénière pour ouvrir des négociations. Elle a été utilisée par plusieurs commissions (ECON, INTA, ENVI, PECH et TRAN) lors de la première moitié de la huitième législature. Elle associe la procédure classique (article 73 du règlement du Parlement) à un vote en plénière sur les amendements pour ainsi permettre au Parlement de confirmer - ou de modifier - la position préalablement adoptée au niveau de la commission.

---

<sup>45</sup> L'article 74 du règlement du Parlement porte sur les négociations qui ont commencé avant l'adoption d'un rapport en commission et fait intervenir la plénière. Il a été utilisé pour la proposition de règlement modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 et le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne le régime d'aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires (2014/0014(COD)), dossier confié à la commission AGRI.

La position du Parlement en première lecture constituait le mandat pour ouvrir des négociations en vue de parvenir à un accord en deuxième lecture anticipée ou à un accord classique en deuxième lecture. Pour deux procédures en deuxième lecture, c'est le projet de recommandation pour la deuxième lecture qui a constitué le mandat de négociation.

### **Règlement du Parlement et négociations interinstitutionnelles dans le cadre du processus législatif**

La révision de 2016 du règlement du Parlement (rapporteur: R. CORBETT, commission AFCO) a permis de renforcer la transparence pour ce qui est des négociations interinstitutionnelles s'inscrivant dans le cadre du processus législatif. Cette réforme toute récente, adoptée par le Parlement lors de la période de session de décembre 2016 (pour entrer en vigueur en janvier 2017) reprend à son compte l'esprit des dispositions concernant l'adoption du mandat de négociation du Parlement et la conduite des négociations<sup>46</sup>, ajoutées à la fin de 2012 (articles 73 et 74).

La révision intervenue lors de la huitième législature a introduit un premier changement important avec la suppression de l'article 74 qui permettait jusqu'alors à une commission de déroger à titre exceptionnel à la procédure classique et de faire en sorte, avant l'adoption de son rapport, que son mandat de négociation soit constitué d'une série d'amendements ou d'un ensemble d'objectifs, de priorités ou d'orientations clairement définis à approuver par la plénière. L'article 74 n'a été que très rarement utilisé et on a estimé que la forme du rapport représentait un instrument plus transparent qui cadrerait mieux avec l'activité parlementaire ordinaire.

La suppression de l'article 74 s'est accompagnée d'une surveillance renforcée par la plénière des rapports adoptés par les commissions parlementaires comme mandats de négociation. C'est ce qui explique que l'article 73 a été entièrement remodelé: il a ainsi été décomposé en plusieurs articles, chacun correspondant à un stade différent de la procédure législative ordinaire (négociations avant la première lecture du Parlement, négociations avant la première lecture du Conseil et négociations avant la deuxième lecture du Parlement), reflétant par là même l'originalité du mandat du Parlement (tant sur le plan de la procédure que sur celui du contenu), et ce aux diverses étapes où des négociations peuvent être ouvertes.

Le nouveau règlement définit clairement la voie à suivre pour l'adoption du mandat de négociation par la commission compétente au fond, répondant ainsi à une volonté de plus grande transparence dans les négociations en vue d'un accord en première lecture: le mandat, toujours un rapport de commission adopté à la majorité des membres composant la commission compétente au fond, fait l'objet d'une «vérification» par la plénière. Ainsi, la version révisée du règlement prévoit que toutes les décisions d'engager des négociations avant la première lecture sont annoncées au début de la période de session qui suit leur adoption en commission<sup>47</sup>. Avant la fin de la journée suivante, des groupes politiques ou des députés représentant ensemble un dixième des membres qui composent le Parlement peuvent «contester» une décision prise en commission et demander qu'elle soit mise aux voix en séance plénière. En l'absence de contestation ou si, en cas d'une contestation, la plénière confirme la décision de la commission, les négociations peuvent débiter. Autrement, si, lors d'une

---

<sup>46</sup> Les nouveaux articles 69 ter à 69 septies sur les négociations interinstitutionnelles dans le cadre de la procédure législative ordinaire sont annexés au présent rapport d'activité.

<sup>47</sup> Généralement le lundi de la période de session à Strasbourg, mais une annonce en mini-période de session est également possible.

période de session ultérieure, la plénière adopte des amendements modifiant la proposition législative de la Commission, le Parlement peut soit renvoyer le dossier à la commission pour qu'elle négocie (sur la base d'un mandat de la plénière), soit décider de mener à bien la première lecture.

La version révisée du règlement prévoit que le Parlement ne peut, avant la position du Conseil en première lecture (notamment en vue d'un accord en deuxième lecture anticipée), ouvrir des négociations que sur la base d'une décision de la commission compétente au fond, adoptée à la majorité des membres qui la composent et annoncée en plénière, la position adoptée par le Parlement en première lecture constituant alors le mandat de négociation.

En seconde lecture, la position en première lecture du Parlement constitue son mandat (comme pour les négociations en vue d'un accord en deuxième lecture anticipée), mais il existe un certain niveau de souplesse qui permet à la commission compétente au fond d'approuver les lignes directrices destinées à l'équipe de négociation chargée d'examiner les nouveaux éléments éventuellement contenus dans la position du Conseil en première lecture. Cette souplesse s'explique par la nécessité de répondre rapidement aux modifications introduites par le Conseil en raison notamment des délais stricts du traité pour la deuxième lecture.

La version révisée du règlement apporte des précisions sur la composition de l'équipe de négociation, sur la conduite des négociations et sur l'obligation de rendre compte des résultats de chaque trilogue à la commission compétente. La version révisée du règlement précise également que tout accord approuvé en commission avant d'avoir été mis aux voix en plénière présente un caractère «provisoire» tant qu'il n'a pas été adopté par le Parlement. Enfin, la version révisée du règlement ne prévoit pas de limiter la possibilité de déposer en plénière des amendements à l'accord provisoire, même si la plénière peut décider de réserver audit accord un traitement préférentiel en ce sens qu'il peut être mis aux voix en premier, avant tout amendement.

## **2.2 Transparence du processus décisionnel en matière législative**

La transparence du processus décisionnel en matière législative s'apparente à un dilemme. Il faut trouver le juste équilibre entre, d'une part, la communication à certains moments donnés d'informations ou de documents permettant aux citoyens de suivre et de reconstituer le fil des débats au sein des institutions et entre elles et, d'autre part, l'efficacité des procédures politiques en garantissant pour ce faire aux colégislateurs un «espace de réflexion» où ils peuvent établir la confiance nécessaire pour trouver des accords sur les propositions législatives de la Commission. La toute dernière résolution du Parlement sur l'accès aux documents, adoptée en application de l'obligation de rapport annuel qui lui incombe en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>48</sup>, a mis en évidence certains aspects de la difficulté de cet exercice.

---

<sup>48</sup> Résolution du Parlement européen du 28 avril 2016 sur l'accès du public aux documents pour la période 2014-2015 (2015/2287(INI)), basé sur un rapport de la commission LIBE (rapporteuse: L. FERRARA (EFDD/IT)) (voir également article 116, paragraphe 7, du règlement du Parlement). Tout en rappelant la nécessité de laisser «aux colégislateurs un espace de réflexion suffisant», le Parlement demande aux institutions concernées «d'améliorer la transparence des trilogues informels». Il propose à cette fin une série de mesures (publication des listes des réunions de trilogue, des ordres du jour ou des résumés des conclusions), dont certaines ont par la suite été mentionnées dans la décision de la Médiatrice de juillet 2016 clôturant son enquête sur la transparence des trilogues.

Les discussions sur la transparence ont notamment pris une dimension nouvelle durant la première moitié de la huitième législature du fait des deux événements suivants: une demande d'accès aux documents de trilogues pour des dossiers qui n'étaient pas encore clos, dont la Cour de justice a, entre-temps, été saisie<sup>49</sup>, et une enquête d'initiative de la Médiatrice sur la transparence des trilogues.

### **Accès du public aux documents**

En avril 2015, le Parlement a reçu une demande d'accès aux tableaux à plusieurs colonnes utilisés lors des négociations interinstitutionnelles, et ce pour l'ensemble des dossiers législatifs en cours<sup>50</sup>. La demande dite confirmative se limitait aux procédures législatives fondées sur l'article 16 du TFUE (protection des données) ou entrant dans le champ d'application du titre V du même traité concernant «l'espace de liberté, de sécurité et de justice»<sup>51</sup>. Le Parlement a, l'un après l'autre, examiné minutieusement chacun des documents concernés. Un accès intégral a été accordé pour cinq d'entre eux (qui concernaient des procédures législatives achevées), mais seul un accès partiel a été octroyé pour les deux autres<sup>52</sup>, au motif que la procédure législative à laquelle ils se rapportaient n'était pas terminée et que la publication prématurée du contenu intégral risquait, de manière réelle et prévisible, de porter atteinte aux négociations et au processus décisionnel du Parlement en la matière. Le Parlement a également fait valoir que les dossiers en cause ne présentaient pas un intérêt public supérieur de nature à justifier une telle divulgation<sup>53</sup>.

Le demandeur a saisi la Cour<sup>54</sup> en faisant valoir que le Parlement avait commis une erreur de droit et appliqué de manière erronée le critère de l'intérêt public supérieur. En outre, il a allégué que le Parlement avait omis d'indiquer (i) pourquoi une divulgation complète des documents demandés porterait effectivement et spécifiquement atteinte au processus législatif en cause et (ii) pourquoi il n'existe pas d'intérêt public supérieur en l'espèce. La décision de la Cour est attendue courant 2017.

---

<sup>49</sup> D'une manière plus générale, une augmentation du nombre de demandes d'accès aux documents utilisés lors des négociations en trilogues, fondées sur le règlement (CE) n° 1049/2001, a été enregistrée durant la huitième législature.

<sup>50</sup> Dans les négociations interinstitutionnelles, le principal instrument de travail est le document à quatre colonnes: les trois premières colonnes reprennent les positions de chacune des trois institutions et la dernière est réservée aux propositions de compromis.

<sup>51</sup> La demande se fondait sur le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Le Parlement avait recensé 40 procédures relevant de la procédure législative ordinaire (ex-codécision), visées par la demande initiale (soit 119 documents) et fait valoir que le traitement de la demande générerait une charge administrative excessive pour ses services, allant ainsi à l'encontre des principes de proportionnalité et de bonne administration sanctionnés par la jurisprudence constante (arrêt de la Cour du 2 octobre 2014 dans l'affaire C-127/13 P, Strack/Commission, ECLI:EU: C:2014:2250). La «demande confirmative» avait réduit le champ de la demande à quatre procédures et sept documents.

<sup>52</sup> Le Parlement a refusé l'accès à la colonne réservée au texte de compromis qui avait été négocié.

<sup>53</sup> L'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001 est libellé comme suit: «L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé».

<sup>54</sup> JO C 398 du 30.11.2015, p. 57, affaire T-540/15, de Capitani/Parlement européen.

## Enquête de la Médiatrice sur la transparence des trilogues

L'enquête de la Médiatrice sur la transparence des trilogues fait suite à l'intérêt accru de la population pour le sujet, intérêt qui a amené les institutions à repenser les modalités de rendre public des informations concernant les délibérations interinstitutionnelles dans le domaine législatif. Il s'agit notamment d'améliorer la communication et de permettre un accès convivial des citoyens à la grande quantité d'informations d'ores et déjà disponibles. Le Parlement, qui accorde beaucoup d'importance à cette question, a donc veillé à ce que toute la procédure d'adoption des mandats de négociation, les comptes rendus des négociations faits en commission parlementaire et les mesures s'inscrivant dans le prolongement immédiat de la conclusion d'un accord provisoire soient publics et se basent sur des documents qui peuvent généralement être consultés par tout un chacun. L'enquête a toutefois mis en lumière certains domaines et étapes du cycle législatif qui peuvent faire l'objet d'une meilleure communication et d'un examen plus attentif, tant entre les institutions qu'en leur sein.

L'enquête d'initiative sur la transparence des trilogues a été ouverte en mai 2015 par la Médiatrice M<sup>me</sup> Emily O'Reilly<sup>55</sup>. Cette enquête ne se fondait pas sur une possible mauvaise administration<sup>56</sup>, mais sur sa conviction «que les trilogues devraient se dérouler d'une manière qui soit compatible avec l'impératif de transparence de la procédure législative énoncé à l'article 15, paragraphes 2 et 3, du TFUE»<sup>57</sup>. Dans ses courriers au Parlement, au Conseil et à la Commission dans le cadre de l'ouverture de son enquête, la Médiatrice a posé une série de questions concernant l'organisation des trilogues et le traitement des demandes d'accès aux documents des trilogues (elle a en outre demandé à examiner les documents de deux dossiers clôturés relevant de la codécision).

Même si le Parlement - comme les deux autres institutions - est d'avis qu'un large volet de l'enquête de la Médiatrice porte sur l'organisation du processus législatif et, partant, ne relève pas du mandat du Médiateur européen, le Président Schulz a, dans sa réponse, souligné que la transparence était déjà une priorité importante du Parlement. Il a également indiqué les nombreuses mesures déjà prises par l'institution pour garantir un niveau élevé de transparence dans le cadre du processus législatif, qu'il s'agisse des décisions publiques permettant de déterminer la position de négociation du Parlement, de définir la composition de son équipe de négociation et d'ouvrir des négociations, ou de celles qui prévoient l'obligation de rendre compte à la commission après chaque cycle de négociation et de soumettre le texte de l'accord provisoire dégagé en trilogue à un vote d'approbation en commission. Le Président Schulz a également souligné que toute officialisation exagérée du processus de trilogue pourrait faire en sorte que les véritables négociations aient lieu hors de la procédure établie (notamment en dehors de la présence de tous les groupes politiques et sans échange systématique de propositions écrites entre les institutions), ce qui pourrait alors se solder par une baisse de transparence et non l'inverse.

---

<sup>55</sup> Enquête d'initiative OI/8/2015/FOR de la Médiatrice européenne concernant la transparence des trilogues.

<sup>56</sup> Aux termes de l'article 228, paragraphe 1, du TFUE, le Médiateur européen «est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet».

<sup>57</sup> Lettre adressée le 26 mai 2015 au Président Schulz dans le cadre de l'enquête d'initiative OI/8/2015/FOR concernant la transparence des trilogues.



La Médiatrice a adopté sa décision finale en juillet 2016<sup>58</sup>: elle contient huit propositions visant notamment à mettre à la disposition du public les dates de la tenue des trilogues, les ordres du jour et la liste des décideurs politiques participant aux trilogues, ainsi que les documents à quatre colonnes et les autres documents déposés au cours des négociations. Elle estime qu'une base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs, comme prévu dans l'accord «Mieux légiférer» (voir ci-dessous), serait de nature à mettre l'ensemble de ces informations à la disposition du public, et ce de manière conviviale.

Le Parlement, le Conseil et la Commission entendent coordonner leur suivi pour améliorer la transparence; certains des problèmes soulevés par la Médiatrice peuvent trouver une réponse à court terme, mais d'autres ne pourront être résolus qu'à un stade ultérieur dans le cadre de la base de données commune. En ce qui concerne la publication - durant la phase de négociation - des documents utilisés lors des trilogues, l'arrêt rendu dans l'affaire T-540/15 (voir ci-dessus) sera capital. La Médiatrice reconnaît toutefois que la divulgation anticipée des documents utilisés lors des trilogues peut compromettre le processus de négociation et propose que les institutions ne mettent les documents à quatre colonnes à la disposition du public qu'après la fin des négociations.

### **L'«empreinte législative» du Parlement**

Dans sa résolution du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence (2014/2010(ACI)), le Parlement a invité le Bureau à «élaborer un formulaire normalisé pour les rapporteurs désireux de publier une «empreinte législative» à titre volontaire. Une empreinte législative est un formulaire annexé aux rapports rédigés par les députés énumérant tous les représentants d'intérêts que les rapporteurs responsables d'un dossier ont rencontrés au cours de l'élaboration de leur rapport, dès lors que ces rencontres ont eu un effet notable sur son contenu». Plus récemment, la résolution du Parlement sur l'accès du public aux documents pour la période 2014-2015 (2015/2287(INI)) «[a invité] le Parlement (...) à mettre à la disposition des députés du Parlement européen qui souhaitent rendre compte de leurs contacts avec des représentants de groupes d'intérêt un modèle destiné aux rapporteurs qui pourrait être annexé à leurs rapports».

Lors de sa réunion du 12 septembre 2016 et à la suite d'un premier échange de vues le 4 juillet 2016, le Bureau a donc adopté un modèle d'«empreinte législative» volontaire qui sera annexé aux rapports et avis, qu'ils soient législatifs ou non législatifs. Cette empreinte législative peut être établie sur une base purement volontaire, sous la responsabilité exclusive du rapporteur. Elle vise à rassembler une liste des entités et des personnes qui ont transmis des contributions au rapporteur dans le cadre de l'élaboration du rapport ou de l'avis.

### **2.3 Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**

L'accord «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 comprend une section spécifique sur la transparence et la coordination du processus législatif. Les institutions y réaffirment leur attachement aux principes de «coopération loyale, de transparence, de responsabilité et d'efficacité». Au paragraphe 38, les institutions conviennent explicitement de «[veiller] à la transparence des procédures législatives, sur la base de la législation et de la jurisprudence applicables, y compris le traitement approprié des

---

<sup>58</sup> Avant de clôturer son enquête, la Médiatrice a également organisé une consultation publique en ligne qui a fait l'objet de 51 réponses, dont cinq émanant de parlements nationaux.

«négociations trilatérales». Elles entendent également améliorer la communication à destination du public tout au long du cycle législatif et, en particulier, annoncer de concert la bonne issue du processus législatif. Enfin, les institutions conviennent, au paragraphe 39, de réfléchir, avant la fin de 2016, aux moyens d'établir une «base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs».

Même si la phase de conception de cette base de données commune est en cours, il est encore trop tôt pour se prononcer sur le résultat final. Il semble que cette base de données se concentrera en premier lieu sur les dossiers relevant de la procédure législative ordinaire et qu'elle couvrira l'ensemble du cycle législatif, de la proposition de la Commission à la publication au Journal officiel. Cette base de données pourrait ainsi mettre à profit les informations fournies par les outils que les institutions ont jusqu'à présent mis en place, notamment l'Observatoire législatif du Parlement et la base de données EUR-Lex de la Commission.

Si le mandat de négociation du Parlement est toujours connu du public (comme la proposition législative initiale que la Commission est, du moins au départ, tenue de défendre lors des négociations interinstitutionnelles), on ne peut pas en dire autant des mandats de négociation du Conseil. Alors que les orientations générales du Conseil sont accessibles au public, les mandats adoptés par le Coreper ne le sont pas. Un nombre croissant de mandats de négociation du Conseil sont adoptés sous la forme d'orientations générales, mais c'est loin d'être la règle. Les récentes observations formulées au sein du Conseil présentent à cet égard une importance et un intérêt particuliers.

En effet, à la suite de la conclusion de l'accord «Mieux légiférer» et sur la base d'une note préparée par la présidence néerlandaise, le Conseil des affaires générales du 24 juin 2016 a procédé à un échange de vues sur les possibilités de rendre le processus législatif plus transparent et plus compréhensible pour le public. Il estime notamment que le public pourrait être mieux informé en «[renforçant] la transparence des mandats de négociation (du Conseil)»<sup>59</sup>. Un moyen pour ce faire serait de les adopter régulièrement sous la forme d'«orientations générales». Aucune décision définitive n'a toutefois été prise sur le sujet et il ne s'agit, en l'état, que d'une option évoquée par les États membres.

Soucieux de faire avancer un autre engagement pris par les institutions dans l'accord «Mieux légiférer», les Présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission ont signé conjointement, en décembre 2016, la première déclaration commune relative à la programmation interinstitutionnelle annuelle. Cette déclaration entend recenser les dossiers législatifs présentant une importance politique majeure qui bénéficieront, lors de l'année à venir, d'un traitement prioritaire dans le cadre du processus législatif, sans préjudice des pouvoirs que les traités confèrent aux colégislateurs.

---

<sup>59</sup> Note de la présidence au comité des représentants permanents/Conseil sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» - améliorer la transparence, Bruxelles, le 21 juin 2016.  
PE 595.931

### 3 Actes délégués et actes d'exécution

Les actes délégués et les actes d'exécution, qui ont remplacé les procédures de «comitologie» antérieures au traité de Lisbonne<sup>60</sup>, demeurent un sujet de controverse dans les relations entre le Parlement, le Conseil et la Commission dans la phase de négociations des propositions législatives. Les interprétations divergentes des différentes institutions concernant les dispositions pertinentes du TFUE (articles 290 et 291), ont suscité des problèmes récurrents pendant les négociations sur les dossiers législatifs<sup>61</sup>. Ces problèmes ont été traités dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», conclu au printemps 2016, qui a donné des garanties supplémentaires au Conseil quant à la consultation d'experts des États membres, en espérant que ceci puisse faciliter les négociations des dossiers législatifs.

#### Présentation du système des actes délégués et des actes d'exécution

Les actes délégués (article 290 du TFUE) sont des mesures d'application générale visant à modifier ou à compléter des éléments non essentiels d'un acte législatif de base. Instaurés par le traité de Lisbonne, ils confèrent au Parlement un droit de veto illimité sur les délégations de pouvoirs à la Commission. Le Parlement (ou le Conseil) peut également révoquer cette délégation à tout moment. Les actes délégués ont donc étendu considérablement les prérogatives du Parlement par rapport aux anciennes procédures de comitologie et même par rapport à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)<sup>62</sup>. Quant aux actes d'exécution (article 291 du TFUE), en revanche, les pouvoirs du Parlement sont limités et il ne dispose pas du droit de veto.

En 2010, le Parlement, le Conseil et la Commission ont conclu une convention d'entente non contraignante afin d'harmoniser les pratiques et de clarifier les dispositions en la matière. Elle traite notamment de la consultation du Parlement et du Conseil, de la communication des informations, des périodes de congés parlementaires, de la durée de la délégation de pouvoirs, du délai pour la présentation d'objections, de la procédure d'urgence et de la procédure anticipée pour absence

---

<sup>60</sup> Le terme «comitologie» faisait référence aux compétences d'exécution conférées à la Commission dans certains actes législatifs, pour la mise en œuvre desquels elle était assistée par des «comités de comitologie» présidés par un fonctionnaire de la Commission et composés d'experts issus des États membres.

<sup>61</sup> Deux affaires ont été portées devant la Cour de justice afin qu'elle clarifie la situation, mais, dans ses décisions, la Cour s'est gardée de fixer des critères généraux de démarcation entre les actes délégués et les actes d'exécution. Elle s'est limitée à affirmer que le choix des colégislateurs lors de l'octroi d'une délégation de pouvoirs ou de compétences d'exécution à la Commission était pleinement conforme, dans les affaires en cause, aux conditions énoncées dans les articles 290 et 291, et à rappeler ce que ne peut couvrir le champ d'application d'un acte d'exécution (voir l'affaire sur les produits biocides, Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170, et l'affaire sur l'obligation de visa, Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499)

<sup>62</sup> La procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) était une procédure de comitologie introduite en 2006 qui conférait au Parlement, en sa qualité de colégislateur, un droit de veto, sous réserve du respect de certains critères (voir la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, modifiée par la décision 2006/512/CE du 17 juillet 2006 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JO L 200 du 22.7.2006, p. 11). Les mesures liées à la PRAC découlent des actes législatifs adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Elles sont progressivement remplacées par des actes délégués et des actes d'exécution.

d'objection. Ce texte a été révisé et actualisé, puis annexé à l'accord «Mieux légiférer» avec des clauses types révisées.

### **L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**

Durant la première moitié de la huitième législature, le Conseil est demeuré extrêmement réticent à accepter le recours aux actes délégués, même en ce qui concerne des dispositions qui, selon le Parlement et la Commission, respectaient clairement les critères fixés par le traité. Un des principaux problèmes qu'a fait valoir le Conseil est l'influence réduite et la nature non contraignante de la consultation des experts nationaux durant la phase préparatoire des actes délégués. Au contraire, dans la procédure relative aux actes d'exécution et dans la PRAC, les experts nationaux votent obligatoirement sur le projet de mesure, de sorte qu'ils peuvent l'influencer considérablement avant son adoption par la Commission.

Dans l'accord «Mieux légiférer», afin de faciliter à l'avenir le déroulement des négociations législatives avec le Parlement, les institutions ont fait face à ce problème en prévoyant des dispositions contraignantes pour la consultation des experts. Depuis lors, le Parlement considère que la consultation systématique des experts lors de l'élaboration d'actes délégués devrait faciliter les négociations avec le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire et du futur alignement de la législation en vigueur<sup>63</sup>. Il n'en reste pas moins que le choix entre les actes délégués et les actes d'exécution demeure un point de controverse dans beaucoup de négociations. La Conférence des présidents continue de veiller à ce que les accords conclus durant les négociations législatives respectent les droits institutionnels du Parlement, sur la base d'un examen régulier effectué par la Conférence des présidents des commissions<sup>64</sup>.

L'accord «Mieux légiférer» améliore également la communication d'informations entre les institutions au stade de l'élaboration d'actes délégués, facilite l'accès des experts du Parlement aux réunions préparatoires sur les actes délégués (groupes d'experts) et prévoit la création d'un registre des actes délégués qui devrait être opérationnel avant la fin de 2017 et conférer à ces procédures une plus grande transparence et une meilleure traçabilité.

### **Examen des actes délégués et des actes d'exécution et mesures relevant de la PRAC**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a reçu un nombre grandissant d'actes délégués: 166 durant sa septième législature et 363 rien que durant la première moitié de sa huitième législature. Comme le montre la figure 10, il continue de recevoir de nombreuses mesures relevant de la PRAC (1345 depuis 2007, dont 382 depuis le début de la législature actuelle), du fait qu'un grand nombre d'actes législatifs contenant des dispositions relevant de la PRAC n'ont pas encore été alignés sur le traité de Lisbonne. La figure 11 montre la ventilation du nombre d'actes délégués en fonction de la commission compétente au fond.

---

<sup>63</sup> Lettre du 6 juillet 2016 du Président Schulz à Jean-Claude Juncker, président de la Commission, et à Miroslav Lajčák, ministre slovaque des affaires étrangères.

<sup>64</sup> Voir la décision de la Conférence des présidents du 19 avril 2012.

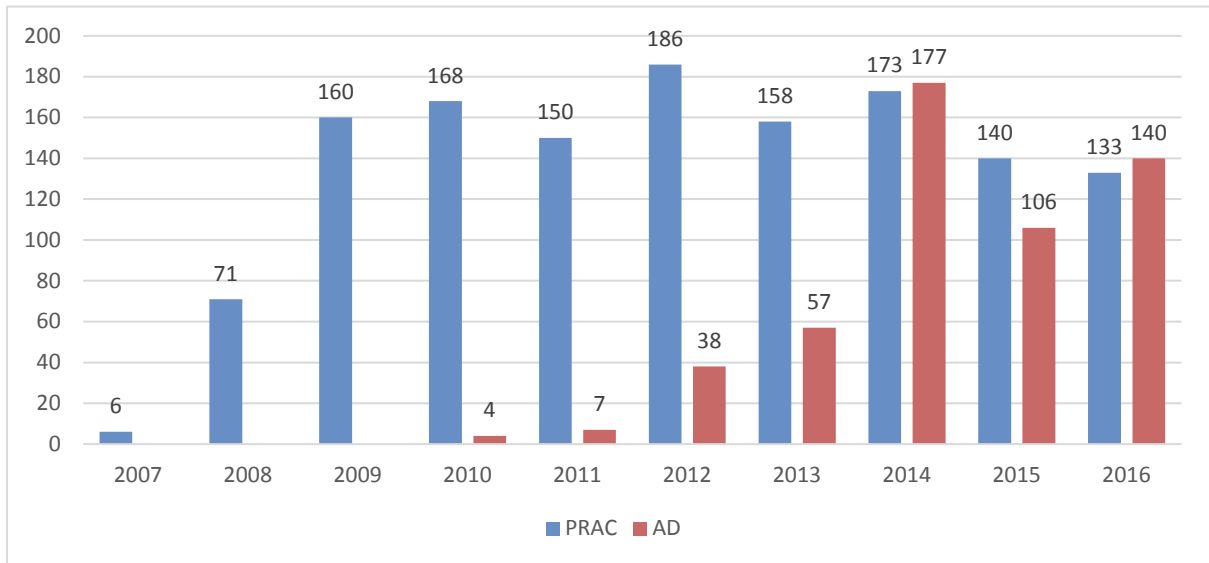


Figure 10: projets définitifs de mesures relevant de la PRAC et actes délégués (AD) soumis au Parlement chaque année

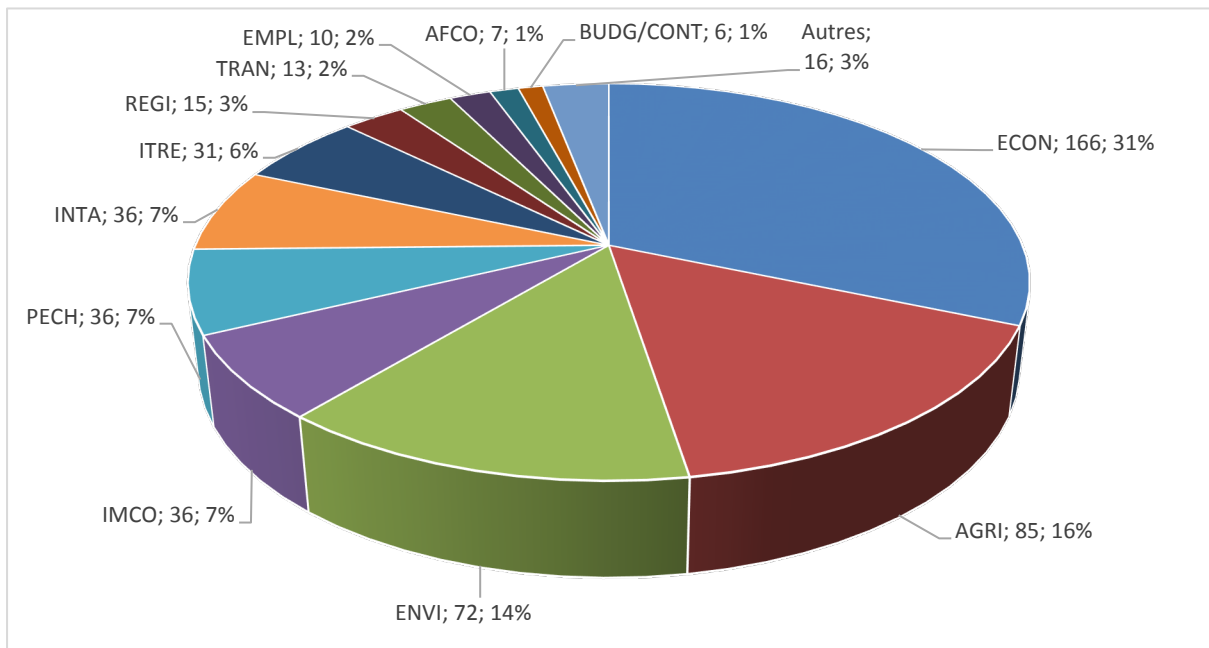


Figure 11: nombre d'actes délégués reçus par les commissions parlementaires depuis 2010

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a fait objection à cinq actes délégués<sup>65</sup>, dont quatre durant la première moitié de cette huitième législature. Il s'est aussi opposé à huit mesures relevant de la PRAC, dont deux durant la législature actuelle. En ce qui concerne les actes d'exécution, le Parlement a adopté depuis 2014 plusieurs résolutions déclarant que la mesure d'exécution excédait les pouvoirs conférés à la Commission, quoique l'avis du Parlement ne soit pas contraignant pour cette dernière (parce qu'il n'a pas de droit de veto).

<sup>65</sup> Au cours de la même période, le Conseil a fait objection à deux actes délégués.

Depuis le début de cette législature, les commissions parlementaires n'ont cessé d'intensifier leurs activités de contrôle. Elles ont invité régulièrement la Commission européenne à venir discuter de projets d'actes délégués avant leur transmission officielle. Les clarifications que la Commission a fournies à ces occasions et les engagements qu'elle a pris de résoudre les problèmes soulevés par les commissions compétentes ont souvent évité au Parlement de faire objection aux actes délégués ainsi débattus. Les experts du Parlement assistent aussi régulièrement, en qualité d'observateurs, aux réunions des experts nationaux sur des projets d'actes délégués.

La plupart des commissions parlementaires ont adopté des règles internes afin d'optimiser leur contrôle durant la phase d'élaboration des actes délégués et de les examiner activement pendant la période prévue à cet effet. En outre, la Conférence des présidents a demandé à être informée régulièrement des activités de contrôle des commissions, afin que les groupes politiques puissent, s'ils l'estiment nécessaire, déposer une proposition de résolution en plénière visant à faire objection à un acte délégué<sup>66</sup>. À l'été 2016, les commissions le plus souvent amenées à effectuer le contrôle parlementaire d'actes délégués ont reçu des effectifs supplémentaires à cette fin.

### **Perspectives pour la deuxième moitié de la huitième législature**

L'accord «Mieux légiférer» n'a pas répondu à la question des critères de démarcation entre les actes délégués et les actes d'exécution. Les trois institutions se sont cependant engagées à ouvrir des négociations sans tarder afin de fixer des critères communs pour l'application des articles 290 et 291 du TFUE. Le Parlement a repris la position qu'il défendra lors de ces négociations, qui devraient commencer au début de 2017, dans sa résolution du 25 février 2014 sur les actes délégués et les actes d'exécution<sup>67</sup>, qui contient une liste non exhaustive de critères qu'il devrait faire valoir. Les négociateurs désignés par la Conférence des présidents sont les députés Szájer et Corbett.

En outre, à la suite des nouvelles propositions législatives que la Commission a adoptées en décembre 2016<sup>68</sup>, l'alignement des dispositions soumises à la PRAC présentes dans les actes législatifs adoptés avant le traité de Lisbonne sur les nouvelles dispositions du traité (en particulier quant aux actes délégués) fera l'objet de négociations interinstitutionnelles.

---

<sup>66</sup> La révision de 2016 du règlement du Parlement harmonise les objections faites aux actes délégués et aux mesures relevant de la PRAC, de sorte que, depuis le début de 2017, des groupes politiques ou trente-huit députés peuvent déposer des propositions de résolution en plénière pour faire objection à un projet de mesure PRAC.

<sup>67</sup> 2012/2323(INI), rapporteur József Szájer, commission JURI.

<sup>68</sup> En 2013, la Commission a adopté trois propositions d'alignement: deux propositions «omnibus» qui prévoyaient l'alignement automatique des dispositions relevant de la PRAC sur les actes délégués et une troisième proposition, qui en aligne également certaines sur les actes d'exécution. Les positions du Parlement en première lecture sur ces propositions ont été adoptées le 25 février 2014 (rapporteur: József Szájer, commission JURI) mais, face à l'opposition du Conseil, la Commission a retiré ses propositions en 2015.

## 4 Accords internationaux

Le traité de Lisbonne a étendu les compétences du Parlement quant aux accords internationaux. Bien que les deux procédures qui président à la conclusion d'un accord international (l'approbation et la consultation) subsistent à l'identique, le traité a étendu considérablement le champ d'application de la procédure d'approbation, qui a rapidement supplanté la consultation. L'article 218, paragraphe 6, du TFUE requiert en effet l'approbation du Parlement pour la conclusion de tous les accords internationaux dans les domaines auxquels la procédure législative ordinaire s'applique, soit virtuellement tous les domaines d'activité de l'Union, puisque le traité prévoit cette procédure pour 85 bases juridiques. Ce pouvoir d'approbation équivaut en réalité à donner un droit de veto au Parlement sur la grande majorité des accords internationaux. L'institution dispose donc bel et bien d'un vaste pouvoir d'influence sur la dimension extérieure des politiques internes de l'Union<sup>69</sup>.

Durant la première moitié de la législature actuelle, le Parlement a examiné 131 accords internationaux à des stades divers de la procédure qui conduit à leur conclusion<sup>70</sup>; 120 relevaient de la procédure d'approbation. La figure 12 présente la répartition de ces dossiers entre les commissions parlementaires.

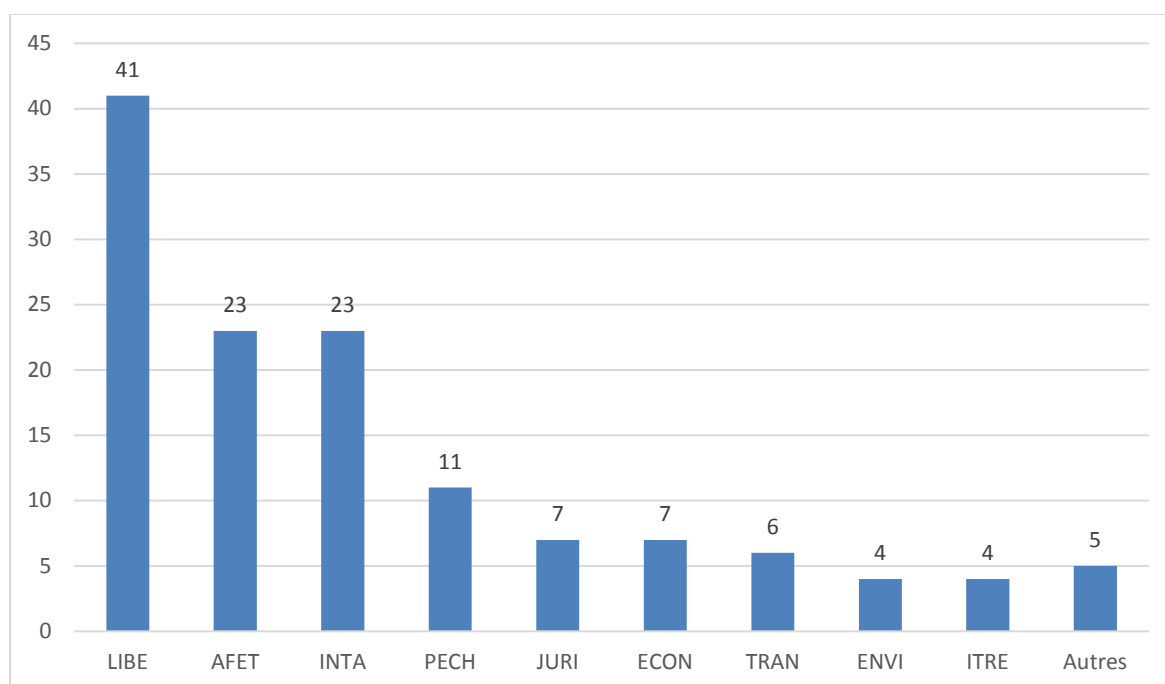


Figure 12: répartition des accords internationaux entre les commissions parlementaires compétentes<sup>71</sup>

<sup>69</sup> L'article 218, paragraphe 6, du TFUE dresse la liste des situations soumises soit à la consultation, soit à l'approbation. L'adoption par le Conseil d'accords qui portent exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune échappe à ces procédures, mais le Parlement conserve son droit d'être informé en vertu de l'article 218, paragraphe 10.

<sup>70</sup> À la fin de 2016, la procédure était clôturée pour 54 dossiers; les autres étaient soit en cours, soit en phase préparatoire.

<sup>71</sup> Trois dossiers examinés par la commission AFET étaient reportés de la septième législature.

## **Le contrôle démocratique du Parlement: la procédure d'approbation**

Le Parlement n'intervient officiellement qu'à la toute fin de la procédure, lorsque le Conseil demande l'approbation du Parlement pour adopter une décision portant conclusion d'un accord international et, ainsi, pour conclure un accord. À ce stade, les négociations entre les parties à l'accord sont déjà terminées et l'accord a déjà été signé. Lorsque l'accord doit être appliqué à titre provisoire, le Parlement estime qu'il doit donner son approbation préalablement. Conformément à l'article 99 de son règlement, le Parlement se prononce par un vote unique sur l'approbation, qui requiert, en principe, la majorité simple et qui tient compte de la recommandation de la commission compétente au fond, qui peut être d'approuver ou de rejeter l'acte proposant la conclusion de l'accord. Le texte d'un accord soumis à l'approbation du Parlement ne peut faire l'objet d'amendements.

Le pouvoir de veto du Parlement à la fin de la procédure de conclusion d'un accord international influe sur la façon dont le Parlement exerce son pouvoir de contrôle démocratique. Durant la septième législature, le Parlement a fait usage du principal instrument à sa disposition, à savoir son droit de veto, pour assumer ses responsabilités dans ce domaine. Il s'agissait d'un instrument redoutable pour faire valoir les priorités politiques de l'institution, puisque le Conseil ne peut adopter sa décision de conclure un accord international sans l'approbation du Parlement et ne peut non plus passer outre au rejet de sa proposition de décision par le Parlement<sup>72</sup>.

Conscient du caractère implacable de l'application d'un veto lors des phases ultimes d'un accord international, le Parlement a mis en place des mécanismes internes qui lui permettent d'augmenter son influence sur de tels accords, préalablement à leur conclusion officielle suite à son approbation. Ce faisant, il a accru son influence pendant les négociations. Ainsi, lorsque le Parlement est invité à donner son approbation à un accord international envisagé, sa commission compétente (désignée en fonction du domaine auquel l'accord s'appliquera) peut, en vertu de l'article 99, paragraphe 3, du règlement du Parlement, lui présenter un rapport intérimaire contenant une proposition de résolution qui comporte des recommandations concernant la modification ou la mise en œuvre de l'accord. Le règlement octroie également à la commission compétente et à la plénière divers moyens de superviser la procédure (notamment l'élaboration d'un rapport) dès le moment où le projet existe d'ouvrir des négociations sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord international<sup>73</sup>. Le Parlement peut, par exemple, demander au Conseil de ne pas autoriser l'ouverture de négociations avant que le Parlement n'ait adopté sa position sur le mandat de négociation envisagé, vérifier la base juridique, adopter des recommandations qu'il souhaite voir prises en considération préalablement à la conclusion de l'accord, et demander l'avis de la Cour de

---

<sup>72</sup> Le Parlement a fait usage pour la première fois de ses nouvelles prérogatives en ce qui concerne l'accord SWIFT conclu entre l'Union européenne et les États-Unis sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme: sur la base de la recommandation de sa commission LIBE, il a refusé de donner son approbation à l'accord le 11 février 2010, ce qui a conduit à la renégociation du texte pour y ajouter plusieurs clauses de sauvegarde et de meilleures mesures de protection des données. En fin de compte, le Parlement a approuvé l'accord le 8 juillet 2010. Il a aussi refusé d'approuver l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union européenne et le Maroc le 14 décembre 2011, à la suite de l'avis du rapporteur de la commission PECH (qui divergeait de la recommandation de cette commission). L'accord a été renégocié et le Parlement l'a finalement approuvé le 10 décembre 2013.

<sup>73</sup> Voir notamment l'article 108, paragraphe 4.  
PE 595.931



justice sur la compatibilité de l'accord avec les traités. Le Parlement peut aussi poser des questions avec demande de réponse orale ou écrite pour plaider la cause d'accords internationaux dans certains domaines<sup>74</sup> ou, simplement, pour soulever des questions sur la coopération interinstitutionnelle<sup>75</sup>.

### Exemples de contrôle parlementaire

En juillet 2015, le Parlement a adopté une résolution sur le très controversé partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI, ou « TTIP »)<sup>76</sup>, dans laquelle il formule ses recommandations aux négociateurs.

Au cours de sa septième législature, le Parlement a aussi formulé des recommandations sur l'accord économique et commercial global (AECG) et l'accord de partenariat stratégique avec le Canada<sup>77</sup>, et a continué de suivre ce processus durant la législature actuelle. Il a soutenu activement la recherche de solutions pour permettre aux États membres de signer l'accord, que la Commission avait présenté comme un accord mixte, c'est-à-dire nécessitant une ratification complète dans les États membres<sup>78</sup> et l'application de la procédure d'approbation au niveau de l'Union. Le Parlement devrait voter sur l'approbation ou le rejet de l'AECG au début de 2017.

L'exercice du contrôle du Parlement européen sur les accords internationaux, notamment, mais pas uniquement, dans le domaine du commerce, est stimulé par un intérêt public grandissant. Le traité de Marrakech<sup>79</sup>, négocié sous l'égide de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et auquel tant les États membres que l'Union sont parties, en est un bon exemple: le Parlement a suivi de près le déroulement des négociations et, à la suite de plusieurs pétitions déposées par des citoyens européens, a adopté une résolution qui critiquait le blocage du processus de ratification au niveau des États membres<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Par exemple la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac: protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, dont les dispositions ne relèvent pas de la partie III, titre V, du TFUE.

<sup>75</sup> Voir la question avec demande de réponse orale O-000029/2016, au titre de l'article 128 du règlement du Parlement, sur l'amélioration de l'information du Parlement sur la négociation d'accords internationaux par la Commission, et le débat en plénière qui en a découlé.

<sup>76</sup> Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI). Pas moins de quatorze commissions ont remis leur avis sur le projet de résolution de la commission INTA.

<sup>77</sup> Résolution du Parlement européen du 10 décembre 2013 contenant la recommandation du Parlement européen au Conseil, à la Commission et au Service européen pour l'action extérieure sur les négociations relatives à un accord de partenariat stratégique UE-Canada et résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les relations commerciales entre l'Union et le Canada.

<sup>78</sup> Y compris par certains parlements régionaux.

<sup>79</sup> Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées, adopté le 27 juin 2013.

<sup>80</sup> Résolution du Parlement européen du 3 février 2016 sur la ratification du traité de Marrakech, fondée sur les pétitions émanant de citoyens de l'Union ayant des difficultés de lecture des textes imprimés, notamment la pétition n° 924/2011, présentée par Dan Pescod, de nationalité britannique, au nom de l'Union européenne des aveugles (UEA) et du *Royal National Institute of Blind People* (RNIB), sur l'accès des aveugles aux livres et autres ouvrages imprimés.

## **Affaires intéressantes portées devant la Cour**

L'article 218, paragraphe 10, du TFUE, qui donne au Parlement le droit d'être informé immédiatement et pleinement à toutes les étapes de la procédure menant à la conclusion d'un accord international, s'est avéré déterminant pour l'approfondissement de ses pouvoirs de contrôle, au même titre que l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement et la Commission, qui contient une série de dispositions sur la coopération entre ces deux institutions dans le domaine des accords internationaux. La Cour de justice de l'Union européenne a analysé en profondeur ce droit du Parlement, qui oblige le Conseil et la Commission à l'informer pleinement et immédiatement, dans deux arrêts.

En 2011, le Parlement a saisi la Cour dans un dossier qui l'opposait au Conseil et a demandé l'annulation de la décision sur la signature et la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République de Maurice sur les conditions de transfert des personnes soupçonnées d'actes de piraterie. Un des motifs d'annulation qu'invoquait le Parlement était que le Conseil ne l'avait pas dûment informé et ne l'avait averti que trois mois après la conclusion de l'accord. En mai 2014, le Parlement a de nouveau cité le Conseil devant la Cour au sujet d'un accord conclu entre l'Union et la Tanzanie sur le même thème. Le Parlement affirmait ici aussi que le Conseil, bien qu'il l'eût informé de l'ouverture des négociations puis de la signature et de la conclusion de l'accord, ne l'avait pas tenu pleinement et immédiatement informé à toutes les étapes de la procédure (il ne lui avait par exemple pas communiqué les orientations données aux négociateurs). La Cour a déclaré la requête du Parlement fondée dans les deux affaires, a souligné l'importance du contrôle démocratique des accords internationaux par le Parlement et a clarifié à cette fin l'étendue et la nature des obligations d'information des autres institutions à son égard. La jurisprudence dans ces deux affaires affirme clairement que le droit du Parlement d'être informé est une «forme substantielle», en particulier pour permettre à l'institution d'exercer son contrôle démocratique sur l'action extérieure de l'Union.

Certains accords commerciaux, spécialement l'AECG, le PTCI ou l'accord de libre-échange de l'Union avec Singapour, ont donné lieu à une question récurrente quant à leur nature: ces accords relèvent-ils de la compétence exclusive de l'Union ou sont-ils des accords mixtes? La réponse à cette question conditionne leur mode d'approbation, car l'entrée en vigueur des accords mixtes nécessite leur signature et leur ratification par les États membres. Dans le cas de l'accord avec Singapour, la Commission a demandé l'avis de la Cour de justice sur la compétence de l'Union à signer et à conclure cet accord. La Commission a demandé quelles dispositions de l'accord relèvent des compétences exclusives ou partagées de l'Union, et si l'accord contenait des dispositions qui relèvent des compétences exclusives des États membres. La réponse de la Cour, attendue pour 2017, aura des conséquences sur les accords commerciaux futurs, puisqu'elle déterminera si le Parlement et le Conseil auront le dernier mot sur ces accords ou si les parlements des États membres devront également se prononcer à leur sujet.

## **L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**

La jurisprudence récente de la Cour, les compétences supplémentaires que le Parlement a obtenues concernant les accords internationaux et la prévoyance dont il fait preuve lui ont permis d'exercer amplement les prérogatives que lui confère le traité de Lisbonne et ont mis en exergue la nécessité d'une amélioration et d'une intensification de la coopération interinstitutionnelle dans ce domaine. En particulier, au paragraphe 40 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», le Parlement, le

Conseil et la Commission reconnaissent qu'il importe de veiller à ce que chaque institution puisse exercer ses droits et remplir ses obligations dans le cadre de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux, tels qu'ils sont consacrés dans les traités et interprétés par la Cour de justice. À cet effet, les trois institutions se sont engagées, dans ce même paragraphe de l'accord «Mieux légiférer», à entamer des négociations dès la fin de 2016 sur des modalités pratiques plus efficaces en matière de coopération et d'échange d'informations dans le cadre des traités<sup>81</sup>.

Le Parlement continue d'étoffer son rôle dans le contrôle des accords internationaux, qui prennent de plus en plus d'importance dans ses travaux. Les futures modalités de coopération entre les institutions dans ce domaine, sur lesquelles les négociations ont déjà commencé, devraient faciliter l'exercice des droits et obligations du Parlement et permettre un débat plus ouvert et plus éclairé sur les négociations internationales, ainsi qu'une meilleure acceptation de leurs résultats. Le Parlement devrait également recourir davantage aux rapports d'exécution pour vérifier l'application concrète des accords conclus.

---

<sup>81</sup> Au Parlement, la Conférence des présidents a arrêté le mandat de ces négociations le 9 juin 2016 sur la base de la résolution A7-0120/2014 du 13 mars 2014 sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne en ce qui concerne le Parlement européen (en particulier ses paragraphes 39 à 59). Les négociateurs de l'institution sont M. Elmar Brok et M. Bernd Lange. Le cadre de coopération actuel entre les institutions pour ce qui est des accords internationaux est constitué, d'une part, des accords interinstitutionnels entre le Parlement et le Conseil sur l'accès aux informations sensibles dans le domaine de la PSDC et aux informations classifiées dans le domaine de la PESD et, d'autre part, de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne.

## Conclusions

L'activité législative du Parlement au cours de sa huitième législature n'a, jusqu'ici, pas diminué sensiblement par rapport à la législature précédente, qui, pourtant, devait être marquée par une intensification des travaux des colégislateurs à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Durant la première année calendrier qui a suivi sa mise en place, la nouvelle Commission européenne de Jean-Claude Juncker a été extrêmement discrète sur le plan législatif. En 2016, toutefois, les choses ont radicalement changé, puisque la Commission s'est attelée à ses priorités législatives (avec de gros dossiers, par exemple dans le domaine de l'énergie) et a commencé à réagir à des crises européennes et internationales, comme la crise migratoire, considérant que l'Union est la seule à pouvoir y apporter une réponse d'envergure.

Les chiffres (en particulier ceux qui concernent la première lecture) montrent que l'activité des colégislateurs de la présente législature se déroule efficacement et dans un calme relatif. Ces chiffres cachent toutefois l'immense travail que le Parlement a investi pour relever diligemment, voire parfois dans l'urgence, les défis d'ampleur qui se présentaient aux colégislateurs pour élaborer des politiques efficaces et de première importance pour les citoyens européens.

Ces statistiques ne disent rien non plus des tensions qui subsistent entre les institutions dans certains domaines, comme ceux de la pêche et de l'agriculture (marqués par les divergences d'interprétation des colégislateurs concernant l'article 42, paragraphe 2, et l'article 43, paragraphe 3, du TFUE), ni de la remise en cause du principe de la coopération sincère et loyale autour d'enjeux institutionnels transversaux, comme les actes délégués et les actes d'exécution. Certains de ces dossiers ont été tranchés par la Cour de justice (même si elle n'y a pas nécessairement apporté une réponse politique), tandis que d'autres ont été traités dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer». C'est le cas de la problématique des actes délégués et des actes d'exécution: le Parlement a accepté d'étoffer le rôle des experts nationaux dans la préparation des actes délégués, ce qui, si les engagements sont respectés, devrait assouplir ses négociations avec le Conseil sur les dossiers législatifs. C'est également le cas des accords internationaux, au sujet desquels les droits du Parlement n'ont pas toujours été respectés.

Il est donc permis d'espérer, sur ces deux plans, une amélioration notable des activités et des discussions interinstitutionnelles durant la seconde moitié de cette législature, et que certaines demandes légitimes du Parlement soient satisfaites, concernant, d'une part, un registre des actes délégués, les critères de démarcation et les actes d'alignement en suspens (afin d'aligner les actes législatifs contenant des mesures relevant de la PRAC sur le traité de Lisbonne), et, d'autre part, un futur accord sur l'amélioration des modalités pratiques de coopération et d'échange d'informations entre les institutions concernant les accords internationaux.

En outre, la future mise en place d'une base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs devrait lever plusieurs préoccupations qui ont resurgi avec davantage de force et d'éclat au cours de cette législature quant au manque de transparence. Les institutions ont admis la nécessité de mieux communiquer aux différents stades de la procédure législative ordinaire, notamment sur les résultats des trilogues, et de rendre leurs informations plus aisément et plus directement accessibles. En plus des mesures que les institutions, et singulièrement le Parlement,

ont prises pour améliorer la publicité de leurs procédures et de leurs pratiques internes avant, pendant et après les négociations législatives, elles amorceront une réflexion sur la manière de mieux répondre, collectivement et séparément, aux besoins légitimes d'information des citoyens, sans détériorer en rien le climat de collaboration fructueuse qui leur a permis jusqu'ici de légiférer d'une manière responsable et attentive.

Par ailleurs, en attendant qu'une solution soit trouvée pour remédier au déséquilibre des relations entre les institutions (notamment en ce qui concerne l'accès du Parlement aux groupes de travail du Conseil et aux documents et réunions du Coreper), la mise en place d'une base de données commune devrait garantir les droits du Parlement à l'information et à l'égalité de traitement, comme le veut le principe fondamental de la coopération entre les institutions en toute loyauté et transparence tout au long du cycle législatif, un principe réaffirmé dans l'accord «Mieux légiférer». La publication de tous les mandats de négociation du Conseil serait un pas en avant pour les citoyens et le Parlement.

La deuxième moitié de la huitième législature s'annonce très chargée sur le plan législatif, puisque la Commission Juncker devrait présenter un grand nombre de propositions, dont certains dossiers de grande ampleur. De plus, des négociations importantes sur le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020 devraient commencer, sur base de propositions qui sont prévues avant les élections européennes de 2019. Bien entendu, le déroulement de ces discussions sera influencé, comme dans bon nombre d'autres domaines, par l'état des négociations sur le Brexit. Une fois que le Royaume-Uni aura fait part officiellement au Conseil de son intention de sortir de l'Union, le Parlement adoptera une résolution préalablement aux orientations du Conseil européen. Il a d'ores et déjà exprimé sa volonté d'être étroitement associé à tout le processus de négociation sur le retrait du Royaume-Uni, puisque tout accord de retrait sera soumis à son approbation.

## Glossaire

### Abréviations

CFP	cadre financier pluriannuel
Coreper	Comité des représentants permanents
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
PRAC	procédure de réglementation avec contrôle
TFUE	traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	traité sur l'Union européenne

### Commissions parlementaires permanentes

AFET	commission des affaires étrangères
DEVE	commission du développement
INTA	commission du commerce international
BUDG	commission des budgets
CONT	commission du contrôle budgétaire
ECON	commission des affaires économiques et monétaires
EMPL	commission de l'emploi et des affaires sociales
ENVI	commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire
ITRE	commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie
IMCO	commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs
TRAN	commission des transports et du tourisme
REGI	commission du développement régional
AGRI	commission de l'agriculture et du développement rural
PECH	commission de la pêche
CULT	commission de la culture et de l'éducation
JURI	commission des affaires juridiques
LIBE	commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
AFCO	commission des affaires constitutionnelles
FEMM	commission des droits de la femme et de l'égalité des genres
PETI	commission des pétitions

**Annexe – Extraits du règlement du Parlement**  
**Articles 69 ter à 69 septies sur les négociations interinstitutionnelles au**  
**cours de la procédure législative ordinaire (en vigueur à compter du**  
**16 janvier 2017)**

**Article 69 ter – 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 69 quater à 69 sexies 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.

**Article 69 quater – Négociations avant la première lecture du Parlement**

1. Lorsqu'une commission a adopté un rapport législatif conformément à l'article 49, 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 vote sur ces demandes 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 formulée, le Président peut, immédiatement avant le vote, donner la parole à un orateur pour et à un orateur contre. 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, s'applique.

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 69 quinquies – 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 69 sexies – 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 69, 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 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 69 septies – 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 et sont rendus publics. L'accord provisoire est soumis à la commission compétente, qui se prononce 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 54 et 55, 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.