

# RAPPORT D'ACTIVITÉ

## Évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire

Période du 1<sup>er</sup> juillet 2014 au 1<sup>er</sup> juillet 2019 (huitième législature)



Présenté par

Mairead McGuinness  
Evelyne Gebhardt  
Pavel Telička

Vice-présidents chargés de la  
conciliation

Cecilia Wikström

Présidente de la Conférence des  
présidents des commissions

Direction générale des politiques internes  
Direction de la coordination législative et des commissions  
Unité des affaires législatives

FR



# Avant-propos

La huitième législature du Parlement européen a été marquée par une activité intense au regard de la procédure législative ordinaire, ancienne procédure de codécision. Eu égard aux nombreuses propositions relevant de la procédure législative ordinaire héritées de la précédente législature, l'activité du Parlement a repris immédiatement, et ce, bien que la Commission, fidèle à sa nouvelle approche de l'activité législative de l'Union, ait manifesté une certaine retenue en début de législature.

La Commission a présenté au cours de la huitième législature moins de propositions qu'au cours des législatures précédentes, ce qui s'explique notamment par le fait qu'elle a adopté des paquets de propositions, portant simultanément sur plusieurs domaines politiques. Ces propositions «fusionnées» ont ajouté à la complexité, tant sur le fond qu'en matière procédurale. La huitième législature a vu une coopération accrue entre les commissions parlementaires et a, du même coup, engendré de nouveaux défis en matière de méthodes de travail internes et interinstitutionnelles.

La Commission a également présenté un nombre considérable de propositions en fin de législature, ce qui a rendu la tâche du Parlement plus ardue. Ainsi, les propositions sectorielles pour le prochain cadre financier pluriannuel ont été présentées moins d'un an avant la fin de la législature de sorte qu'elles n'ont pas pu être menées à terme au cours de la législature écoulée. Au demeurant, les priorités politiques sont restées relativement constantes. Les commissions LIBE, ECON et ENVI ont ainsi été les plus sollicitées dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

La période a été également marquée par d'autres évolutions politiques, en particulier les négociations sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce retrait a des incidences budgétaires et législatives évidentes, y compris de nombreuses propositions législatives de dernière minute qui ont nécessité l'intervention du Parlement.

D'autres aspects de cette huitième législature méritent d'être soulignés: une tendance à négocier et à adopter des actes législatifs le plus tôt possible au cours de la procédure législative; un nombre proportionnellement plus important de premières lectures par rapport aux législatures précédentes; et pour la première fois, l'absence de toute conciliation au cours de la législature.

Certes, la procédure législative ordinaire a pour objet de légiférer mais, elle est également affaire de transparence et de responsabilité politique, de processus et de procédures internes et institutionnelles, de coopération entre les institutions et de droits et prérogatives institutionnels. Au cours de la huitième législature, le Parlement a redoublé d'efforts en vue de légiférer de manière transparente, adaptant son règlement intérieur en conséquence. Il a également contribué à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» récemment révisé.

**Mairead McGUINNESS**

**Evelyne GEBHARDT**

**Pavel TELIČKA**

Vice-présidents chargés de la conciliation

**Cecilia WIKSTRÖM**

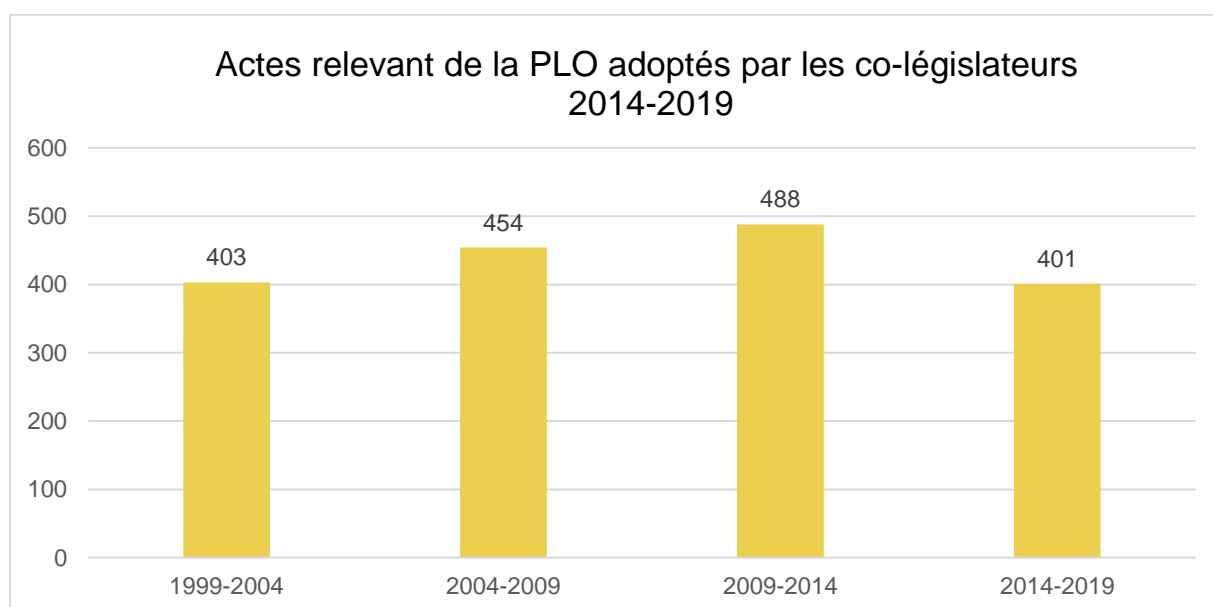
Présidente de la Conférence des présidents des commissions

## SOMMAIRE

1. Actes relevant de la procédure législative ordinaire adoptés par les colégislateurs .....	1
2. Étape de l'adoption et longueur de la procédure .....	3
3. Incidences sur les travaux du Parlement des propositions de la Commission .....	5
4. Coopération législative interinstitutionnelle .....	8
4.1 Les négociations législatives interinstitutionnelles en chiffres .....	8
4.2. Dispositions du règlement intérieur du Parlement européen relatives aux négociations .....	10
4.3. Transparence.....	12
5. Études de cas .....	14
5.1. Cadre financier pluriannuel – Propositions sectorielles (2021-2027) .....	14
5.2 Législation de préparation au Brexit et mesures d'urgence .....	17
6. Effet de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» sur la procédure législative ordinaire .....	18
6.1 Programmation des déclarations communes.....	18
6.2 Simplifier le droit dérivé dans les négociations interinstitutionnelles.....	21
7. Conclusions.....	22
Informations complémentaires .....	26

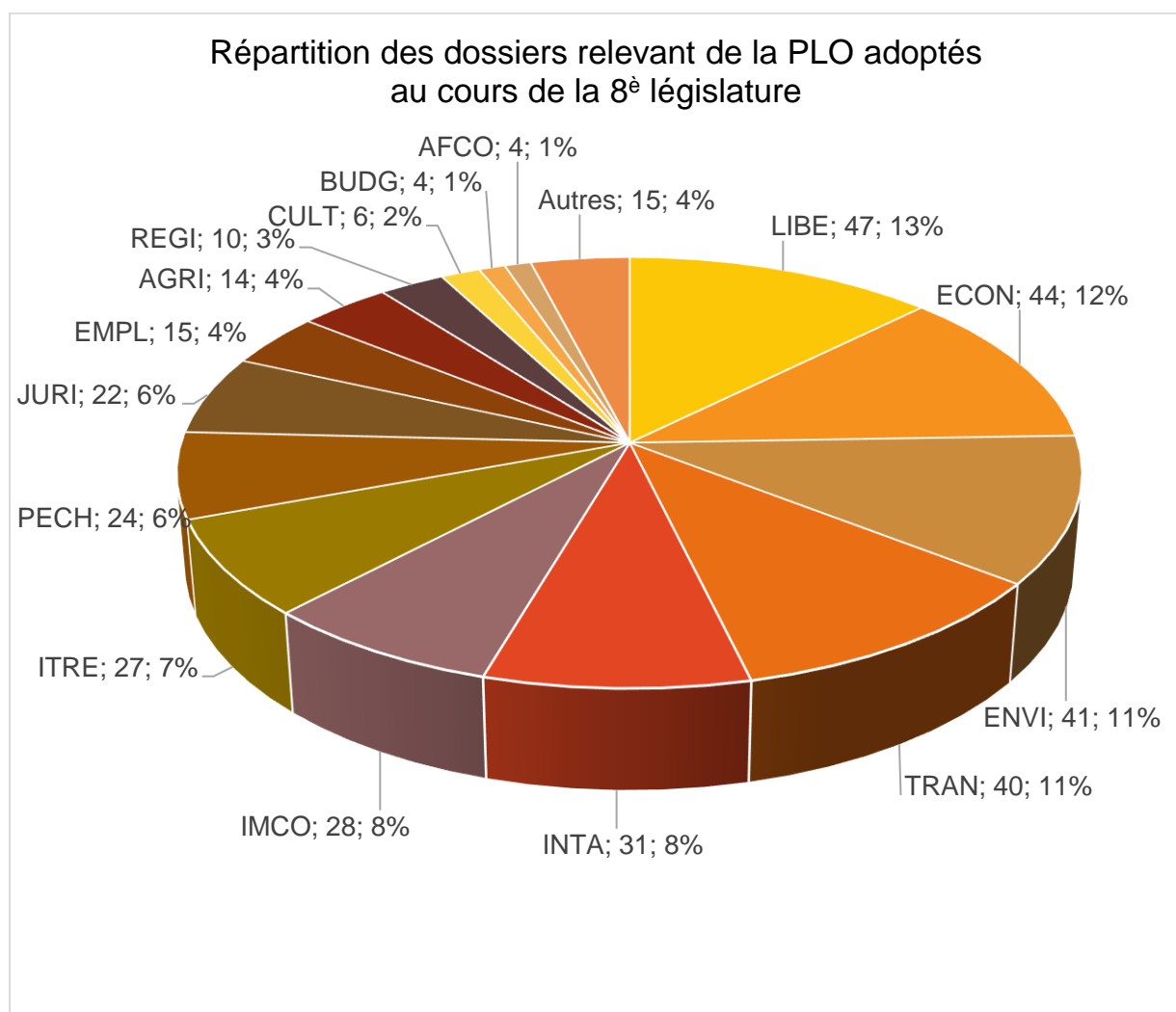
## 1. Actes relevant de la procédure législative ordinaire adoptés par les colégislateurs

Au cours de la huitième législature, les colégislateurs ont adopté 401 actes législatifs dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Ce léger recul (20 %) par rapport à la législature précédente s'explique aisément. D'abord, le début de la législature précédente (la septième législature) a coïncidé avec l'entrée en vigueur en décembre 2009 du traité de Lisbonne. Par ailleurs, les nombreuses propositions sectorielles pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, qui avaient été déposées par la Commission au cours du deuxième semestre 2011, ont été conclues avant les élections de 2014. Enfin, la Commission Juncker a choisi de présenter moins de propositions législatives. Il n'en demeure pas moins que l'intensité de l'activité législative du Parlement est restée soutenue au cours de la huitième législature. En effet, les chiffres ne sauraient à eux seuls rendre compte de la réalité et de la complexité des travaux du Parlement sortant entre juillet 2014 et juin 2019. D'autres facteurs, qui seront exposés dans le présent rapport d'activité, ont eu une influence considérable sur la manière dont le Parlement a légiféré au cours des cinq dernières années dans le cadre de la procédure législative ordinaire.



La répartition entre les différentes commissions parlementaires des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire adoptés (et signés) – sans compter les codifications – reflète les priorités politiques de ces dernières années (justice et affaires intérieures, affaires économiques, environnement). Comme lors des législatures précédentes, la majeure partie des propositions présentées dans le cadre de la procédure législative ordinaire a été traitée par quelques-unes seulement

des vingt commissions permanentes du Parlement: cinq commissions ont traité plus de 50% des propositions et huit commissions ont traité 75% des propositions.

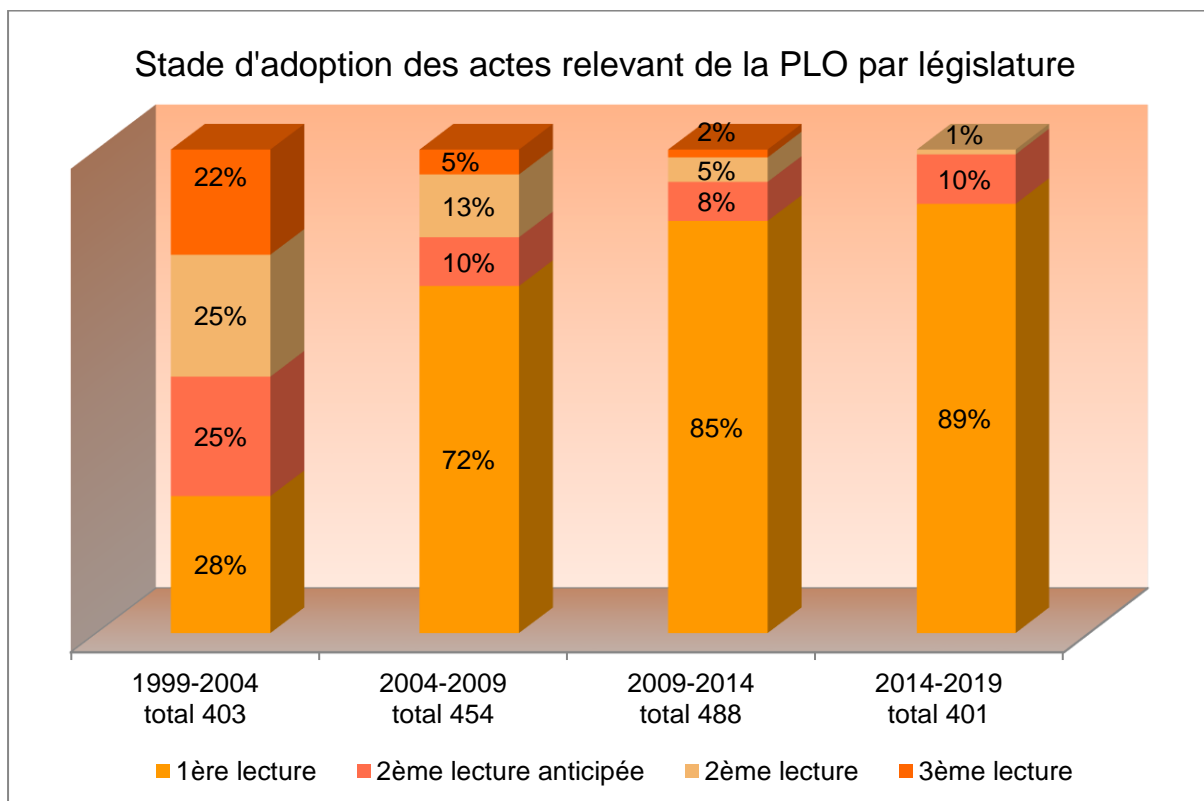


Les commissions qui ont à leur actif le plus grand nombre d'actes adoptés relevant de la procédure législative ordinaire sont, d'une manière générale, les mêmes que celles de la septième législature. Les trois commissions les plus actives au regard de la procédure législative ordinaire restent les commissions LIBE, ECON et ENVI, mais elles se classent dans un ordre différent. La commission LIBE a traité la part la plus importante des dossiers. Elle a également enregistré le plus grand nombre de dossiers négociés non conclus (douze), principalement dans le cadre du paquet «asile». Il s'agit de dossiers ayant donné lieu à des négociations qui n'ont pas débouché sur un accord entre le Parlement et le Conseil.

Comme il y a cinq ans, il y a toujours un certain nombre de dossiers (environ vingt) pour lesquels les négociations ont abouti au cours de la huitième législature, mais qui ne seront adoptés formellement qu'au début de la nouvelle législature. Cette procédure de rectificatif est habituellement mise en œuvre au début d'une nouvelle législature.

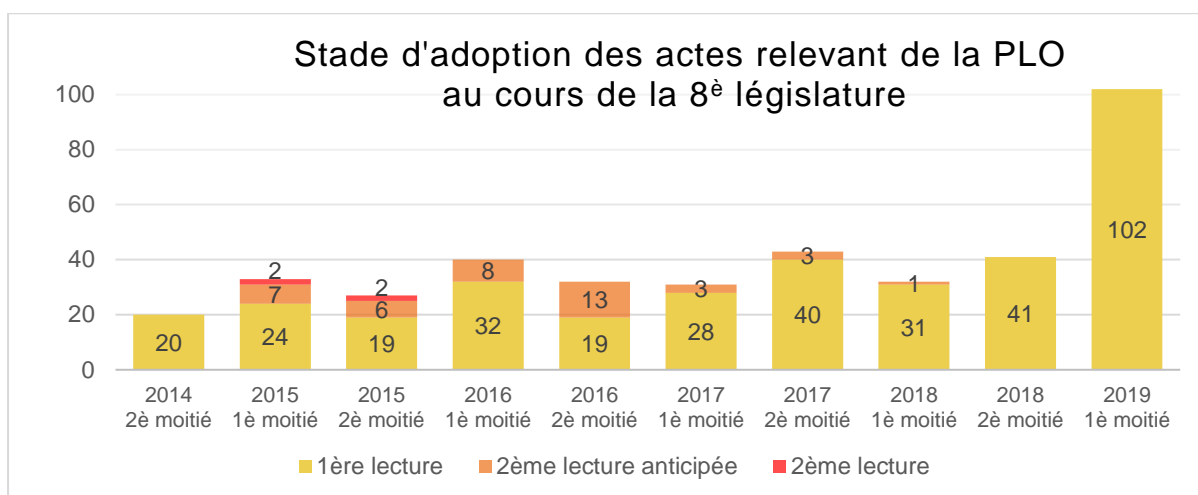
## 2. Stade d'adoption et longueur de la procédure

La tendance en faveur des accords en première lecture, déjà manifeste lors des législatures précédentes, s'est accentuée. Les dispositions du règlement intérieur du Parlement européen relatives à l'engagement des négociations ont été à nouveau révisées en 2017, aux fins notamment de renforcer le contrôle de la plénière, la responsabilité politique et la transparence à toutes les étapes de la procédure législative. Ce point sera développé ci-dessous.



Pour la première fois, il n'y a eu aucune conciliation au cours de la législature. Seules quatre procédures en deuxième lecture ont été conclues (toutes avant 2015).

La part des deuxièmes lectures anticipées a augmenté. Cette progression s'explique presque exclusivement par le nombre élevé (82) de positions en première lecture du Parlement reportées de la législature précédente. 44 de ces propositions législatives «héritées» ont fait l'objet d'un accord au cours de la huitième législature (dont 43 en deuxième lecture anticipée). Parmi les dossiers restants, 21 ont été retirés par la Commission et 17 sont en attente de première lecture par le Conseil (bien qu'en réalité, ces derniers soient pour la plupart bloqués ou devenus obsolètes).



L'étape à laquelle les actes ont été adoptés lors de ces cinq années de législature l'illustre également: si les accords en deuxième lecture anticipée ont été presque exclusivement conclus au cours de la première moitié de la législature, en fin de la législature, les dossiers n'ont été adoptés qu'en première lecture.

Parmi les procédures législatives finalisées au cours de la présente législature et sur lesquelles le Parlement de la septième législature n'avait pas adopté de position, seules deux n'ont pas fait l'objet d'un accord en première lecture.

Le passage à la neuvième législature semble marqué par une tendance analogue. Comme le prévoit le règlement intérieur, les commissions nouvellement constituées feront des recommandations à la Conférence des présidents au sujet des travaux en cours qu'elles souhaitent poursuivre. Dans l'attente d'une décision sur la reprise des activités, jusqu'à 87 positions du Parlement en première lecture seront reportées à la prochaine législature.

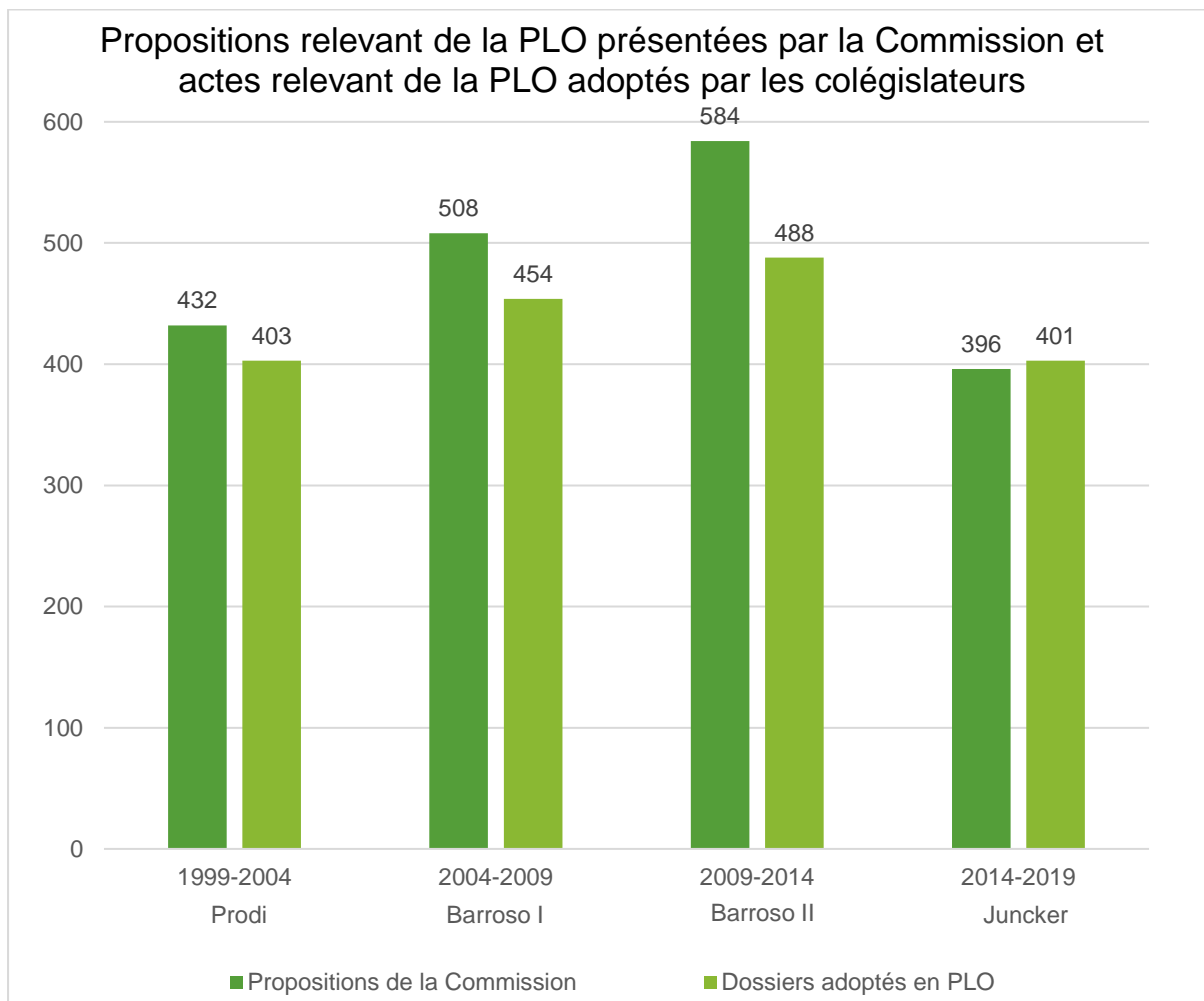
Au cours de la huitième législature, s'agissant des textes adoptés en première lecture, la durée moyenne de la procédure a été légèrement inférieure à 18 mois (de l'adoption par la Commission à la signature des actes par les colégislateurs). Elle s'établit à environ vingt mois pour les textes qui ont fait l'objet d'une négociation. En ce qui concerne les textes adoptés en deuxième lecture anticipée, la procédure a duré 39 mois en moyenne, contre 40 mois en moyenne pour les textes adoptés en deuxième lecture. Le fait que la procédure d'adoption ait été en moyenne plus longue pour les textes appartenant aux deux dernières catégories s'explique en partie par le contenu des propositions, mais aussi par le calendrier de leur adoption par la Commission. En effet, les colégislateurs ont dû reporter les négociations à la législature suivante.

Il convient de souligner que, dans des cas exceptionnels, les colégislateurs peuvent agir très rapidement, comme cela a été le cas pour la procédure relative au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) (2015/0009 (COD)) qui a duré six mois en tout et pour tout (certaines propositions liées au Brexit ont été adoptées encore plus rapidement – voir la section 5.2). Toutefois, de manière générale, le Parlement admet, tout comme le Conseil, que la négociation et l'adoption de textes souvent complexes nécessitent du temps, eu égard notamment aux exigences liées au multilinguisme.

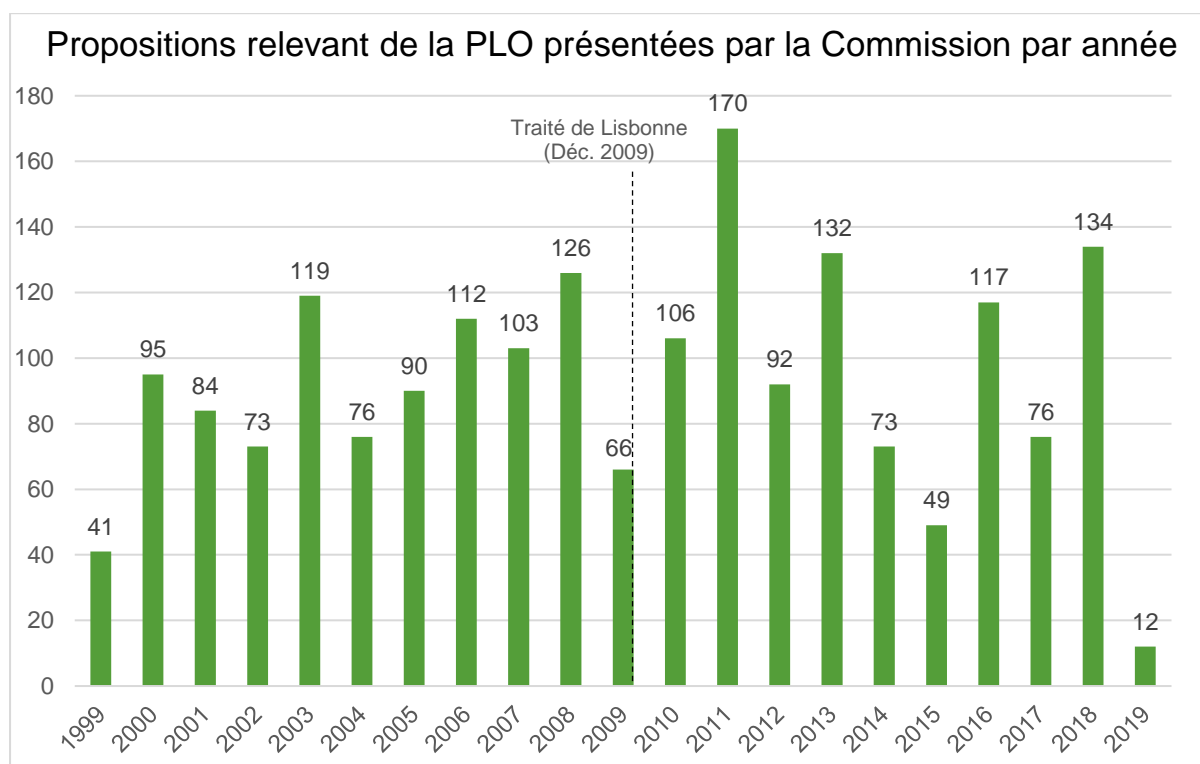


### 3. Incidences sur les travaux du Parlement des propositions de la Commission

La Commission a déposé, au cours de la huitième législature, 414 propositions relevant de la procédure législative ordinaire, dont 394 durant le mandat de la Commission Juncker (c'est-à-dire depuis novembre 2014). Comme indiqué précédemment, le huitième Parlement a hérité d'un nombre sans précédent de procédures législatives en cours, dont 82 avaient abouti à une adoption en première lecture par le Parlement européen et 47 venaient d'être entamées. C'est principalement pour cette raison que le recul marqué du nombre de propositions déposées ne s'est pas traduit par une baisse équivalente du nombre d'actes adoptés par les colégislateurs. Comme indiqué précédemment, le nombre élevé de propositions relevant de la procédure législative ordinaire présentés par la Commission Barroso II est en partie attribuable à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à la fin de l'année 2009.



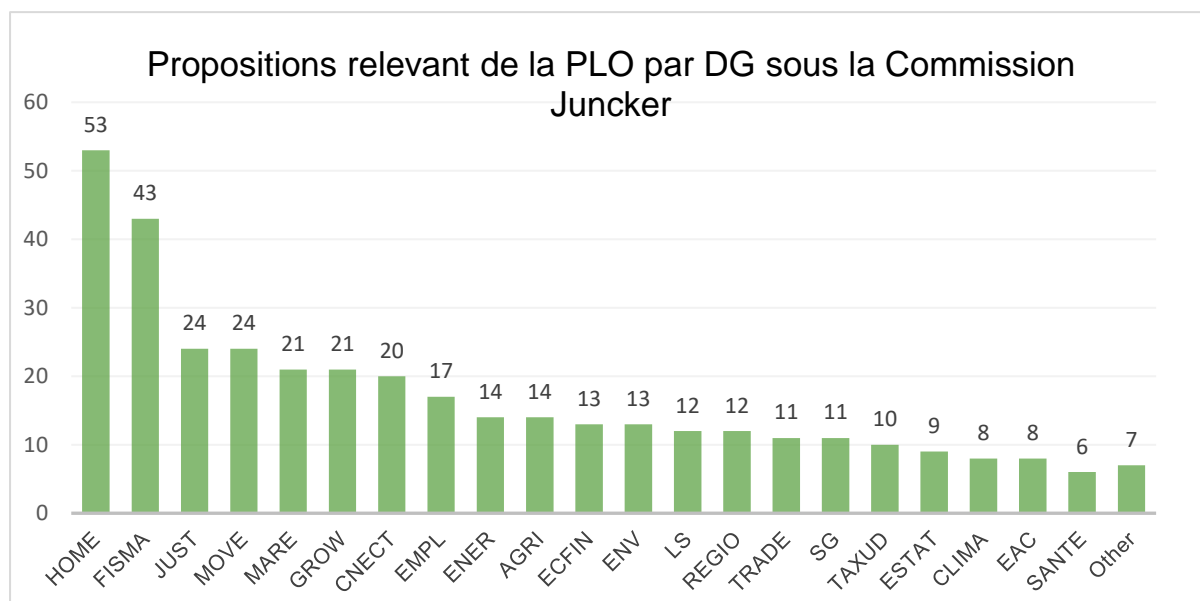
La Commission Juncker s'est engagée à «faire moins, mais (...) de manière plus efficace». Si elle a indubitablement observé une certaine retenue en début de législature (le nombre de 49 propositions déposées en 2015 relevant de la procédure législative ordinaire est le plus bas jamais enregistré en quinze ans), son activité a considérablement gagné en intensité en cours de mandat (ce qui n'est pas inhabituel lors d'un mandat de la Commission). 2018 est ainsi la deuxième année la plus prolifique en ce qui concerne le nombre de propositions relevant de la procédure législative ordinaire.



En effet, un examen plus approfondi (au-delà des chiffres annuels présentés ci-dessus) révèle que la Commission a présenté respectivement 117 et 164 propositions au cours des 12 et 18 derniers mois précédant le début de la dernière session plénière de la huitième législature, qui s'est tenue du 15 au 18 avril 2019. Le Parlement a alors été contraint d'agir rapidement, et notamment de traiter les dossiers prioritaires, en particulier ceux visés par la déclaration commune (voir la section 6.1). Parmi les propositions présentées en fin de législature figuraient celles relatives aux programmes sectoriels du CFP, soumises au Parlement juste avant les vacances d'été 2018 (voir la section 5.1). Contrairement à ce qui s'était produit lors de la législature précédente, il n'a donc pas été possible de parvenir à un accord sur celles-ci, eu égard notamment à la nécessité de poursuivre les discussions et les négociations sur le règlement relatif au cadre financier pluriannuel (c'est-à-dire sur les dotations financières globales).

Si au cours des six mois précédant la dernière session plénière du Parlement, les propositions législatives étaient moins nombreuses (19), il s'agissait en majorité de propositions urgentes relatives au Brexit, qui devaient être adoptées, signées et publiées avant la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (alors) fixée à la fin mars 2019 (voir section 5.2).

Il ressort de l'étude de la répartition des propositions relevant de la procédure législative ordinaire présentées par la Commission Juncker (de novembre 2014 à juin 2019) que les DG HOME et FISMA sont celles qui en ont présenté le plus. Ensemble, elles ont été en effet à l'initiative de 25% des propositions.



La portée d'une grande partie des propositions de la Commission constitue l'un des traits notables de la législation actuelle. Nombre d'entre elles se sont distinguées par leur vaste champ d'application et leur caractère transversal, ce qui a exigé une certaine souplesse de la part du Parlement. La huitième législature a été marquée par une augmentation considérable du nombre de procédures de réunions conjointes (article 58 du règlement intérieur<sup>1</sup>): 25 propositions ont été traitées conjointement par au moins deux commissions parlementaires (dans 18 configurations différentes), contre seulement dix lors de la septième législature, et il y a eu beaucoup de procédures avec commissions associées (article 57). De fait, cette évolution a compliqué la coordination parlementaire interne (détermination des compétences des commissions) et le traitement interinstitutionnel de nombreux dossiers (durée des négociations, coopération entre les commissions) et alourdi la charge de travail législatif du Parlement. En effet, une proposition impliquait souvent à elle seule davantage de travail législatif qu'auparavant. Pour la première fois, le Parlement a eu recours, en vue de l'adoption du Fonds européen pour le développement durable (2016/0281 (COD)), à une procédure avec commissions conjointes réunissant trois commissions au titre de l'article 58 du règlement intérieur, à savoir les commissions AFET, DEVE et BUDG. La proposition sur le règlement financier/omnibus constitue un autre cas particulier, qui sera exposé plus avant à la section 4.1.

<sup>1</sup> Par souci de clarté, il sera fait référence dans le présent rapport à la numérotation du règlement intérieur de la neuvième législature. Au début de la neuvième législature, la numérotation employée dans le présent rapport sera la suivante:

- article 57 (procédure avec commissions associées), anciennement article 54;
- article 58 (procédure avec commissions conjointes), anciennement article 55;
- article 60 (renvoi à la commission compétente), anciennement article 59 *bis*;
- article 71 (négociations avant la première lecture du Parlement), anciennement article 69 *quater*.

## 4. Coopération législative interinstitutionnelle

### 4.1 Les négociations législatives interinstitutionnelles en chiffres

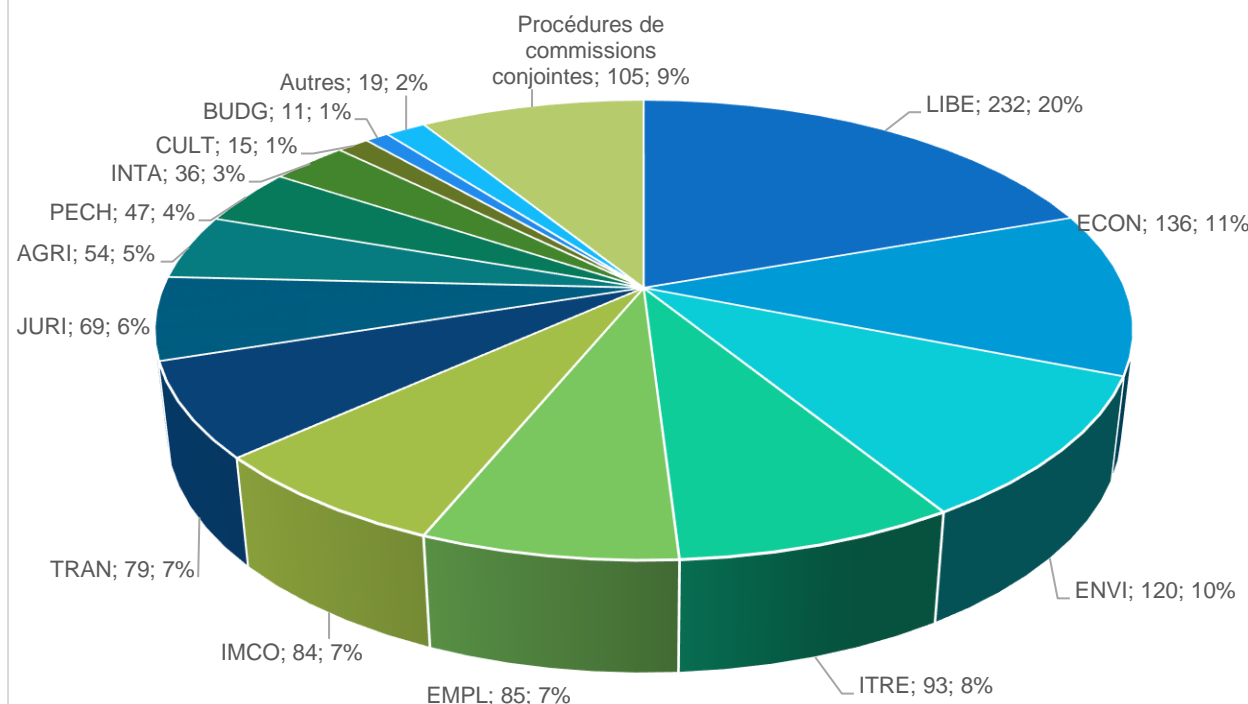
Au cours de la huitième législature, 1 185 trilogues ont eu lieu sur 346 propositions législatives à différentes étapes de la procédure (en première lecture, deuxième lecture anticipée et deuxième lecture). Ils se sont déroulés en grande majorité, soit dans presque 65% des cas, au cours de la seconde moitié de la législature, et plus de 15 % ont eu lieu au cours du premier trimestre 2019.

Il est également intéressant de relever que 32 de ces procédures législatives négociées sont restées ouvertes en fin de législature, pour les raisons suivantes:

- (i) aucun accord provisoire n'a été conclu (c'est le sort qu'ont connu de nombreuses propositions du paquet «asile» de la commission LIBE);
- (ii) l'accord provisoire a été rejeté par le Coreper, cas de figure plus fréquent au cours de la huitième législature;
- (iii) seuls des accords provisoires partiels ont pu être conclus, c'est ce qui s'est produit pour toutes les propositions sectorielles négociées du CFP, à l'exception de l'une d'entre elles, à la suite de quoi les accords partiels ont été intégrés en fin de législature dans les positions du Parlement européen en première lecture (voir section 5.1).

Par ailleurs, 20 textes, qui avaient fait l'objet d'accords provisoires, ne seront finalisés qu'au début de la prochaine législature, au moyen de la procédure de rectificatif.

## Trilogues par commission durant la 8<sup>e</sup> législature



Chaque proposition législative a nécessité entre un et 27 trilogues. Si plus de 50 dossiers n'ont donné lieu qu'à un seul trilogue, 20 dossiers ou paquets ont nécessité la tenue de dix trilogues ou plus. Le nombre moyen de trilogues par dossier négocié et conclu était légèrement inférieur à quatre; ce chiffre est passé à un peu moins de huit pour les procédures de commissions conjointes, qui portaient pour la plupart sur des dossiers complexes ou politiquement sensibles.

Le **règlement financier/Omnibus** (2016/0282A (COD)) est un cas représentatif de la huitième législature: il s'agissait d'une vaste proposition de la Commission, «fusionnée» et transversale, qui visait à simplifier les règles financières générales et sectorielles de l'Union, notamment celles applicables à certains programmes de financement pluriannuels. Toutefois, elle a engendré des difficultés de coordination considérables (tant au sein du Parlement qu'au niveau interinstitutionnel) et donné lieu à des négociations longues et complexes. Les commissions conjointes compétentes étaient les commissions BUDG et ECON, mais les commissions AGRI, REGI, EMPL, ITRE et TRAN ont été associées à la procédure au titre de l'article 57, et chacune d'entre elles a mené des négociations distinctes sur les points relevant de sa compétence. Les dispositions relatives à l'agriculture, sur lesquelles les parties se sont accordées plus rapidement, ont été retirées du paquet (2016/0282B (COD)) et adoptées plus tôt. Au total, sur une période de 9 mois, cette proposition particulièrement complexe a fait l'objet de 32 trilogues.

90 actes relevant de la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire plus de 20 %) ont été adoptés sans négociations. Les textes non négociés relèvent de différentes catégories, telles que les codifications (au nombre de 29), la transposition d'engagements juridiquement contraignants, les procédures urgentes (dont un bon nombre ont trait au commerce international), et, en fin de législature, les textes relatifs au Brexit, dont beaucoup ont dû être adoptés très rapidement.

## 4.2. Dispositions du règlement intérieur du Parlement européen relatives aux négociations

### Contexte

Au cours des dernières années, le Parlement s'est progressivement adapté, à l'augmentation constante du nombre de négociations en trilogue. Les révisions successives de son règlement intérieur ont formalisé la manière dont le Parlement engage et conduit les négociations, notamment en ce qui concerne la composition des équipes de négociation du Parlement ou l'obligation de rendre compte aux commissions en cours de négociations.

Entrées en vigueur début 2017, les dernières modifications pertinentes du règlement intérieur du Parlement, ont renforcé, à cet égard, la surveillance et la responsabilité politiques. Ainsi, toute décision de négociation prise par une commission doit être annoncée en plénière. Les groupes politiques et députés ont la possibilité de soulever des objections. *In fine*, c'est au Parlement dans son ensemble qu'il appartient d'approuver (tacitement ou autrement) tout mandat de négociation avec le Conseil.

### Catégories de mandats

Pour les négociations en première lecture, il existe deux types de mandats:

1. les mandats de commissions (article 71) dont l'évolution à la suite de la révision du règlement intérieur de 2017 a été la plus notable, puisqu'ils doivent désormais être confirmés en plénière, avec ou sans mise aux voix; et
2. les mandats de la plénière (article 59, paragraphe 4, et article 60) pour lesquels la procédure n'a pas changé: le rapport législatif de la commission est déposé en plénière, mais tout amendement adopté par la plénière (qui constitue le mandat de la plénière) est explicitement renvoyé à la commission en vue des négociations interinstitutionnelles.

Pour les négociations en deuxième lecture anticipée et en deuxième lecture, le mandat correspond à la position du Parlement en première lecture; il est possible d'élaborer des lignes directrices complémentaires pour les négociations en deuxième lecture afin de tenir compte des éléments nouveaux contenus dans la position du Conseil en première lecture.

Depuis la dernière révision du règlement intérieur (c'est-à-dire de février 2017 à la fin de la législature), 227 dossiers relevant de la procédure législative ordinaire ont donné lieu à l'adoption de mandats de négociation en première lecture (ceux-ci ont concerné 90% des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire conclus lors de la huitième législature). Plus des deux tiers de ces mandats (soit 177) étaient des mandats de commissions, dont 21 ont donné lieu à des objections soulevées dans le délai de 24 heures suivant leur annonce en plénière par un groupe politique ou des députés représentant un dixième des députés européens. Seuls quatre mandats, portant sur des dossiers particulièrement controversés, ont fini par être rejetés par le Parlement: «droit d'auteur» (commission JURI) et trois dossiers du «paquet mobilité» (TRAN) (voir ci-dessous).

Toutes les autres décisions de négociation en première lecture ont été adoptées sur la base des mandats en plénière, renvoyés à la ou aux commissions compétentes au

fond. D'une manière générale, le mandat de la plénière est demandé lorsque le seuil de la majorité absolue (c'est-à-dire une majorité plus forte que la majorité simple nécessaire à l'adoption du rapport) n'a pas été ou ne pouvait être atteint en commission, ou lorsqu'il s'agit d'obtenir un mandat de négociation appuyé par une majorité au Parlement pour des dossiers politiquement sensibles (sur lesquels, par exemple, les commissions ont des positions divergentes). Certaines commissions, telles que la commission ENVI, privilégient ce type de mandat dans certaines circonstances.

## Première évaluation

Avec l'annonce en plénière de toutes les décisions de négociation des commissions, la récente révision du règlement intérieur a accru la visibilité des mandats de négociation du Parlement (qui étaient eux-mêmes déjà rendus publics). Le fait que ces décisions des commissions soient soumises à une forme de «contrôle en plénière», en vertu duquel elles peuvent être contestées et mises aux voix, a renforcé la légitimité politique des positions de négociation du Parlement: avant même le début des négociations, le Parlement dans son ensemble doit décider s'il approuve (souvent tacitement), rejette ou modifie le mandat proposé par une commission.

Comme indiqué ci-dessus, relativement peu de décisions de négociation des commissions ont été contestées (environ 10 %), et très rares sont celles à avoir été rejetées (remplacement par un mandat de la plénière dans le cas du droit d'auteur, renvoi à la commission compétente pour réexamen ultérieur dans le cas des propositions relatives au «paquet mobilité»). Le faible nombre d'objections et de rejets est, dans une large mesure, révélateur de compromis politiques stables et fiables, dégagés au niveau des commissions (associés à l'exigence du vote à la majorité absolue); lorsque ceux-ci n'étaient pas représentatifs de la position d'ensemble du Parlement, ou pour des propositions législatives particulièrement sensibles, la plénière est intervenue.

Dans deux cas – et quatre dossiers – seulement, la plénière a voté le rejet des mandats de négociation en première lecture tels qu'adoptés au niveau des commissions: le **droit d'auteur** (commission JURI) et trois des propositions du «**paquet mobilité**» (commission TRAN). Politiquement très sensibles, ces dossiers ont divisé les groupes politiques (souvent aussi en fonction des États membres d'origine des députés) et, compte tenu des intérêts politiques concurrents, les commissions parlementaires (la commission IMCO, pour le droit d'auteur, et la commission EMPL, pour deux des trois dossiers du «paquet mobilité», étaient associées en vertu de l'article 57). Ces divergences – qui s'étaient également manifestées lors de débats politiques très médiatisés au sein et à l'extérieur du Parlement – se sont pleinement révélées en plénière: après que le seuil de contestation des dossiers fut atteint, le Parlement a voté en faveur du rejet des décisions de négociation respectives des commissions. Les quatre dossiers ont ainsi été inscrits à l'ordre du jour des périodes de session suivantes en vue d'une discussion et d'une mise aux voix.

La directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique (2016/0280 (COD)) vise à accroître les chances des titulaires de droits – notamment les musiciens, artistes interprètes ou exécutants et auteurs (créatifs) ainsi que les maisons de presse – de négocier de meilleurs accords de rémunération pour l'utilisation de leurs œuvres et de faire en sorte que l'internet demeure un espace

de liberté d'expression. En septembre 2018, la plénière a finalement adopté des amendements à la proposition de mandat élaborée par la commission JURI; ce mandat tel qu'approuvé en plénière a été renvoyé à la commission pour servir de base aux négociations avec le Conseil. Après d'intenses négociations au cours de huit trilogues, les colégislateurs sont parvenus, en février 2019, à un accord sur de nouvelles règles actualisées en matière de droit d'auteur.

Le processus pour les dossiers «rejetés» de la commission TRAN fut plus complexe encore. Le « paquet mobilité » est un ensemble de propositions législatives que la Commission a adoptées en 2017 et 2018. Les trois propositions les plus controversées de ce paquet (2017/0121, 0122 et 0123 (COD)) concernent le secteur du transport routier, notamment les conditions d'emploi et les conditions sociales. Au final, en juillet 2018, le Parlement a rejeté les rapports tels que modifiés par la plénière et a renvoyé les dossiers à la commission TRAN pour un nouvel examen. Après des échanges entre la présidente de la commission, la Conférence des présidents et le Président (notamment au sujet du très grand nombre d'amendements et de préoccupations quant à l'opportunité de procéder à des mises aux voix en plénière), le Parlement a adopté une position en première lecture sur les trois propositions législatives lors de l'avant-dernière session plénière de la huitième législature. Le Conseil a arrêté une approche générale pour les trois dossiers en décembre 2018 (ajoutant à la pression politique). Les négociations pourraient commencer sous la prochaine législature.

### 4.3. Transparence

#### Enquêtes du Médiateur sur la transparence

L'enquête stratégique de la Médiatrice européenne sur la **transparence des trilogues** (enquête OI/8/2015/FOR), qui a été adressée au Parlement, au Conseil et à la Commission, a pris fin en juillet 2016. Tout en soulignant qu'il n'y avait aucun cas de mauvaise administration, la Médiatrice a proposé que les trois institutions mettent la documentation et les informations suivantes à la disposition du public: les dates de trilogues, les positions initiales des trois institutions, les ordres du jour généraux des trilogues, les documents «à quatre colonnes», les textes d'accords provisoires, les listes des représentants des trois institutions et, dans la mesure du possible, une liste des autres documents déposés au cours des négociations. La Médiatrice a également recommandé la création d'un portail législatif commun permettant aux citoyens de trouver, pour un dossier législatif spécifique, l'ensemble des documents et informations pertinents de toutes les institutions.

Le Parlement rend d'ores et déjà publiques toutes ses positions de négociation initiales ainsi que les noms de ses représentants lors des négociations. Pour la plupart des autres propositions de la Médiatrice, une approche commune avec le Conseil et la Commission serait nécessaire.

La Médiatrice a ensuite mené une enquête distincte sur la **transparence du processus législatif du Conseil** (enquête OI/2/2017/TE). Elle en a conclu que la pratique actuelle du Conseil constituait un cas de mauvaise administration.

Ses principales conclusions étaient que «la majorité des documents législatifs du Conseil ne sont pas directement et proactivement rendus accessibles au public pendant le déroulement du processus législatif», que «la pratique administrative



actuelle du Secrétariat général du Conseil consiste à ne pas enregistrer systématiquement les positions exprimées par les États membres» et «qu'il existe au sein des différents départements du SGC [Secrétariat général du Conseil] une pratique consistant à apposer automatiquement la mention «LIMITE» sur les documents législatifs préparatoires» [document à usage interne seulement, non public].

Pour remédier à cette situation, la Médiatrice a recommandé au Conseil 1) d'enregistrer systématiquement l'identité des gouvernements des États membres lorsqu'ils expriment leurs positions au sein des instances préparatoires (Coreper et groupes de travail), 2) de définir et rendre publics les critères sur lesquels il se fonde pour marquer les documents de la mention «LIMITE», conformément à la législation de l'Union, et 3) de revoir de manière systématique le statut «LIMITE» des documents à un stade précoce.

Le 17 janvier 2019, le Parlement a adopté une résolution approuvant les recommandations du Médiateur au Conseil. Par ailleurs, il a instamment invité le Conseil à recourir au vote à la majorité qualifiée et à s'abstenir de prendre des décisions par consensus et donc sans vote formel en public.

### Affaire portée devant le Tribunal

L'affaire T-540/15 concernait l'accès du public aux documents à plusieurs colonnes utilisés dans les négociations législatives en cours. Le recours a été porté devant le Tribunal à la suite de la décision du Parlement, en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, de n'accorder qu'un accès partiel à deux documents «à quatre colonnes» utilisés dans les négociations en trilogie qui étaient encore en cours à cette époque (une approche soutenue par le Conseil et la Commission). Le Parlement avait justifié son refus d'accorder un accès complet à un document au titre de l'une des exceptions prévues par le règlement, à savoir dans le cas «où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution» (article 4, paragraphe 3, premier alinéa).

Le Tribunal a annulé la décision du Parlement; il a estimé que le Parlement n'avait pas démontré que s'il donnait un accès complet aux documents en question, le risque de porter concrètement et effectivement atteinte au processus décisionnel était raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

Le Tribunal a toutefois précisé que cette affaire ne concernait pas la question de l'accès direct aux travaux des trilogues, mais seulement celle de l'accès sur demande aux documents élaborés dans ce cadre. Il a souligné qu'«il reste loisible aux institutions de refuser [...] l'accès à certains documents de nature législative dans des cas dûment justifiés». Dans ce contexte, le Parlement examine individuellement chaque demande d'accès à des documents à plusieurs colonnes.

Il est intéressant de noter qu'en outre, le Tribunal a reconnu que la «possibilité de libre échange» entre les trois institutions au cours du processus de négociation n'est pas remise en cause, ce qui est également en accord avec les conclusions du Médiateur selon lesquelles les institutions ont besoin d'un «espace de réflexion» lors des négociations.

## 5. Études de cas

### 5.1. Cadre financier pluriannuel – Propositions sectorielles (2021-2027)

Les programmes sectoriels du CFP pour la période 2021-2027 constituent une étude de cas intéressante de la huitième législature. Les propositions de la Commission étaient elles-mêmes particulières. Premièrement, en raison – selon la Commission – de l'incertitude concernant Brexit, elles ont été présentées par la Commission bien plus tard que prévu, en mai et en juin 2018, c'est-à-dire moins d'un an avant les périodes de session finales du Parlement. Par comparaison avec la septième législature, où les propositions sectorielles pour la période 2014-2020 ont été déposées au second semestre 2011 (c'est-à-dire plus de deux années complètes avant la fin de la législature), la conclusion complète du processus législatif sur les propositions avant le terme de la huitième législature était une gageure, en dépit de la volonté politique de l'ensemble des parties de progresser rapidement. Deuxièmement, la Commission a considérablement réduit le nombre de programmes proposés (en raison d'une prétendue tentative de simplification) par rapport à la période de financement précédente de sept ans (de près de 70 à environ 35), ce qui fait que de nombreuses propositions ont été «fusionnées» (et étaient donc plus étendue et transversale). Cette situation a également une incidence sur la manière dont les futurs programmes ont été conçus par la Commission: les propositions sont généralement moins détaillées et moins spécifiques, et le Parlement devra déterminer comment des niveaux appropriés de contrôle et de surveillance parlementaires peuvent être introduits au niveau des actes juridiques finaux.

Au Parlement, la Conférence des présidents des commissions et la Conférence des présidents, conscientes de la nécessité d'agir rapidement, ont approuvé la répartition des compétences des commissions pour les différentes propositions en un temps record (à la mi-juillet), permettant ainsi aux commissions d'engager officiellement leurs travaux peu avant ou immédiatement après les vacances d'été 2018. Compte tenu de la nature transversale des propositions de la Commission, le nombre de procédures avec commissions conjointes (article 58) est disproportionné (six), ce qui, comme indiqué précédemment, rend la coordination interne et interinstitutionnelle plus compliquée encore.

Les commissions parlementaires n'ayant disposé que de peu de temps pour faire progresser les propositions avant la fin de la législature, elles ont adopté différentes approches procédurales pour les différents programmes sectoriels: sur certains dossiers, les commissions se sont efforcées de progresser le plus rapidement possible, afin de déterminer une position du Parlement (la Conférence des présidents avait recommandé que toutes les positions de négociation du Parlement prennent la forme de mandats de la plénière) et d'entamer des négociations avec le Conseil; sur

d'autres, les commissions ont estimé qu'il était plus indiqué de mettre à profit le temps dont elles disposaient jusqu'aux dernières périodes de session de la législature pour se pencher sur la position du Parlement en interne, avec pour objectif de n'engager des négociations avec le Conseil qu'au cours de la prochaine législature. De façon générale, chaque dossier a fait l'objet d'une évaluation individuelle (bien que certaines commissions aient manifesté une préférence pour l'une ou l'autre approche).

Parmi les facteurs qui ont joué un rôle dans ces considérations, citons: i) la complexité ou la sensibilité politique d'un dossier, ou l'évaluation de l'opportunité de parvenir à des accords sur certaines dispositions avant les élections au Parlement européen; ii) l'incidence que les variations de la dotation financière finale pourraient avoir sur le contenu éventuel du programme (qui demeure une incertitude, étant donné que les discussions entre États membres sur le règlement CFP n'ont pas encore abouti, loin de là, et que les négociations avec le Parlement n'ont même pas débuté); iii) la question de savoir si le Conseil disposait d'un mandat de négociation (ce qui n'était pas le cas pour de nombreux dossiers importants, comme dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ni pour certaines propositions de la politique de cohésion); et – point lié au précédent – iv) le nombre de dispositions figurant dans une proposition donnée que le Conseil avait réservé pour une décision du Conseil européen (c'est-à-dire pour le «cadre de négociation», que les chefs d'État ou de gouvernement arrêtent, déterminant ainsi la position du Conseil sur des aspects qui devraient faire l'objet d'une codécision entre les colégislateurs, au mépris des dispositions applicables du traité).

Il est important de souligner que, comme indiqué ci-dessus, le Conseil n'a adopté que des mandats de négociation *partiels*, mettant littéralement «entre crochets» de nombreuses dispositions (qu'il a présentées pour décision au niveau du Conseil européen). Le Conseil a donc exclu des dispositions importantes au cours des négociations sectorielles avec le Parlement.

Tout au long du processus, dans le cadre d'une stratégie approuvée par la Conférence des présidents et par l'ensemble du Parlement dans son rapport intérimaire, la commission BUDG a travaillé d'arrache-pied avec les commissions compétentes sur les programmes sectoriels afin que l'enveloppe financière globale fasse l'objet d'une approche d'ensemble qui soit cohérente.

Au final, le Parlement et le Conseil ont négocié douze des propositions sectorielles, dont onze ont fait l'objet d'«accords provisoires partiels» – ou de «compréhensions communes», comme les appelle le Conseil. À la suite d'un rapport sur l'état des travaux présenté au Conseil «Affaires générales» en mars 2019 et des lettres adressées au président Tajani pour rassurer le Parlement sur l'engagement du Conseil à respecter les accords partiels conclus, les commissions se sont efforcées d'intégrer ces derniers dans les positions finales du Parlement en première lecture (adoptées lors de la dernière période de session de la législature); ce processus sans précédent visait à tenir compte de la nature entièrement nouvelle de cet exercice en cours dans le cadre du CFP.

Sur 19 autres propositions (dont une sur laquelle les négociations n'avaient pas abouti à un accord partiel), le Parlement a également adopté des positions en première lecture. Les cinq propositions restantes, qui étaient particulièrement complexes ou sensibles sur le plan politique, en sont restées à des stades moins avancés de la procédure législative: des rapports de commissions ont été adoptés sur les trois

dossiers de la commission AGRI (réforme de la politique agricole commune), tandis que deux dossiers des commissions BUDG/ECON (programme d'appui aux réformes et mécanisme européen de stabilisation des investissements) n'en étaient pas encore au stade du rapport en commission.

Pour conclure, il convient d'insister une nouvelle fois sur la rapidité avec laquelle le Parlement a travaillé dans des circonstances difficiles: les commissions n'ont pas eu besoin de plus de six mois en moyenne pour adopter leurs rapports, contre onze mois en moyenne sous la septième législature. Il y a également lieu de rappeler le travail législatif interinstitutionnel considérable qui reste à accomplir: 35 trilogues ont eu lieu au cours de la huitième législature, alors que plus de 350 trilogues avaient été nécessaires pour conclure les négociations sur tous les programmes sectoriels sous la septième législature.

## 5.2 Législation de préparation au Brexit et mesures d'urgence

Au cours de la huitième législature, l'incidence de la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne a également été fortement ressentie au Parlement européen. Outre les résolutions qu'il a adoptées avant et pendant les négociations sur l'accord de retrait, qui définissent sa position en tant qu'institution, le Parlement a également dû légiférer sur une série de propositions urgentes et de dernière minute.

Au total, la Commission a présenté, dans le cadre de la procédure législative ordinaire en 2018 et 2019, 18 propositions législatives relatives au Brexit. Elles peuvent être réparties en deux catégories: i) la législation de préparation (huit propositions relevant de la procédure législative ordinaire), qui est nécessaire, que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne avec ou sans accord (par ex. la relocalisation des deux agences de l'Union établies au Royaume-Uni dans l'UE-27, la garantie d'un régime de déplacements sans obligation de visa pour les citoyens de l'Union et du Royaume-Uni et les règles relatives à la réception par type des véhicules); et ii) les mesures d'urgence (dix propositions relevant de la procédure législative ordinaire), qui ne seraient nécessaires que si le Royaume-Uni quittait l'Union sans accord, car elles permettraient d'atténuer temporairement certaines des conséquences d'un «Brexit dur» (par ex. la poursuite pendant une année du programme PEACE en Irlande du Nord ou bien la garantie d'une connectivité des transports).

Ces deux types de propositions ont été adoptés par le Parlement en un temps record en raison de leur importance politique et de la nécessité de les faire entrer en vigueur à temps pour la date initialement prévue pour la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (fin mars 2019). Dans certains cas, les commissions ont dû recourir à la procédure simplifiée (en ne proposant aucun amendement en commission) ou, dans trois cas, à la procédure d'urgence (en passant outre le stade de l'examen en commission) afin d'accélérer le traitement des propositions, même si la capacité des commissions et du Parlement à légiférer correctement ou à les soumettre à un contrôle adéquat s'en trouvait ainsi limitée.

Une source de difficulté supplémentaire a été la notification préalable limitée de la Commission, en particulier sur les propositions de mesures d'urgence, ce qui a obligé le Parlement à réagir très rapidement, alors qu'il devait faire face à l'augmentation habituelle de la charge de travail de la fin de la législature. Bien que certaines d'entre elles soient politiquement sensibles, les dix propositions d'urgence ont toutes été adoptées dans un délai compris entre un et trois mois, avec un total de quatre trilogues (sur seulement deux des propositions).

Outre les propositions législatives, la Commission a présenté un certain nombre d'actes délégués relatifs au Brexit – principalement dans le domaine des affaires économiques et monétaires – qui devaient entrer en vigueur d'urgence; les commissions étaient donc invitées à réduire les délais de contrôle habituels et à se prononcer rapidement en faveur d'une absence d'objections de principe.

## 6. Effet de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» sur la procédure législative ordinaire

### 6.1 Programmation des déclarations communes

#### Contexte

Dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016, le Parlement, le Conseil et la Commission ont décidé qu'ils adopteraient chaque année une déclaration commune (DC) définissant «les objectifs et priorités généraux» et «les dossiers d'importance politique majeure» pour l'année à venir, «qui devraient bénéficier [...] d'un traitement prioritaire dans le cadre du processus législatif». L'objectif était d'associer plus étroitement les colégislateurs à la programmation législative et d'accorder une attention particulière aux travaux législatifs ultérieurs, «sans préjudice des pouvoirs que les traités confèrent aux colégislateurs». La mise en œuvre de l'article 17 du traité UE était une demande formulée de longue date par le Parlement, dans le cadre de ses efforts visant à lui permettre d'être mieux associé à la programmation.

La première déclaration commune a été signée en 2016 par les présidents des trois institutions et portait sur les priorités législatives pour 2017. La deuxième déclaration commune, signée en 2017, tenait compte du fait que la fin de la législature approchait et comprenait donc des dossiers prioritaires pour 2018 et 2019.

Lors des négociations sur la déclaration commune pour 2018 et 2019, le Parlement a insisté sur un certain nombre de dossiers qui portaient sur des questions très importantes et sur lesquelles «des avancées [devaient] également être réalisées», et qui ont été ajoutés dans une seconde partie du document de travail.

Afin de suivre l'état d'avancement des propositions législatives, les présidents des trois institutions ont convenu de se réunir régulièrement (deux à trois fois par an), ce qui leur a permis de soulever et d'examiner les problèmes au plus haut niveau. Pour préparer ces réunions, le Président du Parlement européen consulte les présidents des commissions à l'occasion des réunions de la Conférence des présidents des commissions. Les institutions assurent le suivi des dossiers lors de la réunion mensuelle du «Groupe de Coordination Interinstitutionnelle» en se fondant sur un document commun de suivi de la déclaration commune.

#### La déclaration commune en chiffres

Pour la période 2017-2019, les trois institutions ont identifié conjointement 90 dossiers législatifs prioritaires (59 pour 2017 et 31 pour 2018-2019). Sur les dossiers initialement retenus pour 2017, 15 ont été adoptés et clôturés; les 44 autres ont été reportés et inclus dans la déclaration commune pour 2018-2019, laquelle répertoriait donc 75 propositions législatives importantes pour la réalisation des objectifs

stratégiques de l'Union. Ces dossiers inclus dans la deuxième déclaration commune devaient être traités «de manière prioritaire [...] pour veiller à réaliser des progrès substantiels et, si possible, de les conclure avant les élections européennes de 2019». À la fin de la législature, seules 23 procédures, liées pour nombre d'entre elles à la réforme de la politique de l'Union en matière de migration et d'asile, n'avaient pas encore abouti.

Il importe de noter que le statut particulier que revêt un dossier du fait de son intégration dans la déclaration commune ne se traduit pas par un traitement accéléré; l'urgence, le caractère politiquement sensible ou le contenu d'un dossier ont été, comme pour toute procédure législative, les principaux facteurs qui ont déterminé son rythme de progression.

En fait, une comparaison avec le nombre total de dossiers négociés et conclus dans le cadre de la 8<sup>e</sup> législature permet de constater que les dossiers relevant de la déclaration commune ont, en moyenne, nécessité plus de temps (environ 25 mois contre 20 mois) et davantage de trilogues (plus de cinq par dossier contre une moyenne globale d'un peu moins de quatre). Les dossiers prioritaires sont, bien sûr, souvent les plus importants, difficiles ou controversés sur le plan politique.

La procédure la plus rapide pour un dossier de la déclaration commune a été celle concernant le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (2017/0219 (COD)), qui a duré huit mois. La procédure relative aux instruments de défense commerciale (2013/0103 (COD)), d'une durée de 62 mois, a été la plus longue.

Il convient de noter que la répartition des compétences entre les commissions au regard des procédures relevant de la déclaration commune correspond globalement à la charge de travail générale du Parlement actuel dans le cadre des procédures législatives ordinaires (et donc également aux domaines d'action prioritaires déjà recensés au cours de la huitième législature): pour la période 2018-2019, la commission LIBE a traité la part la plus importante des dossiers relevant de la déclaration commune (bien que nombre d'entre eux n'aient pas été menés à terme), suivie des commissions ECON et ITRE puis ENVI et TRAN.

La déclaration commune est adoptée une fois par an et ne fait l'objet d'aucune actualisation ni révision intermédiaire. De ce fait, plusieurs propositions législatives majeures qui ne pouvaient être anticipées ou dont le calendrier ou le contenu spécifique était incertain ont été déposées par la Commission après l'adoption de la déclaration commune pour 2018-2019 et n'y figurent donc pas (comme les dossiers concernant les garde-frontières et garde-côtes européens (2018/0330A (COD)), les contenus à caractère terroriste en ligne (2018/0331 (COD)) ou les programmes sectoriels du CFP, par exemple).

### Première évaluation

Il apparaît d'ores et déjà, au regard des deux premières déclarations communes, que celles-ci ont contribué à concentrer les ressources sur certains des dossiers majeurs qui servent les priorités de l'Union.

Avec le concours du Conseil, le Parlement a ainsi contribué à progresser sur des priorités législatives de premier plan, telles que la mise en œuvre du marché unique

numérique connecté ou des propositions ambitieuses relatives à l'union de l'énergie et au changement climatique.

Pour que la déclaration commune débouche sur des résultats concrets, le Parlement doit être pleinement associé à l'élaboration du programme de travail au regard de la définition des priorités de l'Union. Il conviendra en particulier de tenir compte des rapports d'initiative du Parlement dans ce cadre.

Un autre point soulevé par le Parlement dans ce contexte est l'importance de veiller à ce que les propositions législatives fassent l'objet d'analyses d'impact. Cette remarque s'applique en particulier aux dossiers relevant de la déclaration commune, conformément à l'engagement pris dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», qui prévoit que ceux-ci doivent en règle générale être accompagnés d'une analyse d'impact. Le Parlement déplore que tel n'ait pas été le cas pour environ un tiers des propositions figurant dans la déclaration commune.



## 6.2 Simplifier le droit dérivé dans les négociations interinstitutionnelles

À la fin de 2018, après trois réunions politiques sous trois présidences successives, le Parlement (représenté par ses négociateurs, M. Szájer et M. Corbett), le Conseil et la Commission sont convenus d'un ensemble de critères de délimitation non contraignants pour le recours aux actes délégués et aux actes d'exécution (qui se fondent sur les articles 290 et 291 du traité FUE). Les trois institutions s'y étaient engagées dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

Les critères non contraignants pour l'application des articles 290 et 291 du traité FUE sont destinés à guider les négociateurs pendant les négociations législatives et à les aider à déterminer quand il convient de recourir aux actes délégués ou aux actes d'exécution. Ils devraient donc contribuer à apporter enfin une solution à un problème sur lequel ont régulièrement achoppé les colégislateurs durant les négociations interinstitutionnelles sur les propositions relevant de la procédure législative ordinaire.

Le choix entre actes délégués et actes d'exécution a en effet continué d'être très problématique pendant la huitième législature, le Conseil persistant à s'opposer au recours aux actes délégués. Même après que le Parlement et la Commission ont, dans le cadre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (entré en vigueur en avril 2016), introduit des garanties supplémentaires à l'intention du Conseil en ce qui concerne la consultation d'experts des États membres, d'importantes divergences ont subsisté.

Les critères non contraignants récemment adoptés définissent des principes généraux (la liberté du législateur; l'importance de la jurisprudence et l'adaptation à la nouvelle jurisprudence; l'exclusion des éléments essentiels de la délégation) et des critères détaillés, qui décrivent quelques-unes des principales caractéristiques des actes délégués et des actes d'exécution afin de préciser les éléments qui les distinguent. Ils fournissent aussi des orientations sur la distinction cruciale qu'il convient d'opérer entre le fait de compléter et de mettre en œuvre un acte de base.

L'accord a été approuvé par les trois institutions (par décision de la Conférence des présidents du 14 mars 2019, pour ce qui est du Parlement) et a été [publié au Journal officiel](#) le 3 juillet 2019. Les trois institutions sont convenues de réexaminer les critères, à la lumière notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice. Il appartiendra donc au prochain Parlement de traiter cette question.

Parallèlement aux négociations sur ces critères de délimitation, le Parlement (dont la commission JURI a été la commission compétente au fond) s'est employé à mettre en conformité les dispositions encore en vigueur de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) dans les actes législatifs adoptés avant décembre 2009 avec les exigences du traité FUE (notamment leur remplacement par des actes délégués). Les propositions de la Commission (de décembre 2016) portaient sur un total de 171 actes devant être alignés avec les articles 290 et 291 du traité FUE. Entre février 2018 et mars 2019, les colégislateurs ont pu s'entendre sur environ un tiers des actes moins controversés (2016/0400A (COD)). Ils ont décidé de scinder la procédure législative afin de pouvoir adopter les actes approuvés; les négociations interinstitutionnelles sur les autres propositions vont se poursuivre après les élections européennes.

## 7. Conclusions

À bien des égards, la huitième législature a été marquée par une grande continuité. Compte tenu du nombre important de propositions relevant de procédure législative ordinaire reportées de la législature précédente, le fait que la Commission Juncker ait mis du temps à présenter des propositions législatives n'a eu qu'une faible incidence sur le rythme et l'ampleur de l'activité législative du Parlement. Les législatures sont cycliques par nature; ainsi, l'activité législative s'accélère sur tous les fronts et dans toutes les institutions au fil des cinq années qu'elles couvrent. Les travaux législatifs prennent de l'ampleur presque naturellement au fil des mois et des années et, vers la fin de la législature, la pression pour en achever autant que possible s'accroît.

De ce point de vue, la huitième législature s'est déroulée de manière analogue aux précédentes. Mais à bien d'autres égards, elle a aussi été marquée par le changement et l'adaptation, imputables en partie à la nouvelle approche législative de la Commission et en partie à des circonstances extérieures (et parfois à la conjonction de ces deux facteurs).

D'une manière générale, **les propositions de la Commission ont été moins nombreuses** au cours de la période de cinq ans. Elles ont toutefois souvent été **plus «volumineuses»** et de nature **transversale**. Si le Parlement s'est adapté à ces circonstances en appliquant plus souvent que par le passé la procédure avec commissions conjointes (article 58) ou la procédure avec commissions associées (article 57), celles-ci ont néanmoins rendu le travail législatif plus complexe, au sein du Parlement (difficultés de coordination des commissions) comme sur le plan interinstitutionnel, notamment dans le contexte des négociations.

De nombreuses **propositions de la Commission sont arrivées vers la fin de la législature**. S'il n'est pas rare que la Commission présente davantage de propositions l'avant-dernière année de la législature, la situation a été plus compliquée cette fois-ci du fait de circonstances particulières. Parmi ces propositions figuraient quelque **35 propositions sectorielles relevant du CFP** (des propositions «fusionnées» pour nombre d'entre elles), qui n'ont été déposées qu'un an avant les élections européennes et bien plus tard qu'initialement prévu. Bien que la Conférence des présidents des commissions ait statué en un temps record sur l'attribution des compétences aux commissions, et malgré une forte pression politique pour avancer rapidement sur ces dossiers, il n'y avait que peu d'espoir de les mener à bien en si peu de temps, sans compter l'absence d'accord sur les chiffres. La Commission a en outre présenté une série **de propositions de dernière minute liées au Brexit**, que le Parlement a dû traiter en quelques semaines avant la date initialement prévue pour la sortie du Royaume-Uni de l'Union (fin mars 2019). La capacité du Parlement à assumer pleinement ses prérogatives législatives a été mise à l'épreuve, mais il a réussi à légiférer efficacement dans ces circonstances difficiles. Bien légiférer sur des propositions complexes et politiquement sensibles prend du temps, au sein du

Parlement (préparation de la position du PE), puis lors des discussions avec le Conseil.

La huitième législature a également confirmé que **la conclusion d'accords à des stades anticipés (en première lecture ou en deuxième lecture anticipée) est désormais la norme au niveau de l'Union**. Négocier dès le début de la procédure législative est devenu la pratique habituelle pour les colégislateurs, comme en témoigne le fait que, pour la première fois, il n'y a eu aucune procédure de conciliation et seulement quatre procédures complètes de deuxième lecture (en début de législature). Bien qu'une inversion de cette tendance ne peut être exclue, elle s'affirme déjà depuis de nombreuses années, et les règles et procédures ont été adaptées en conséquence.

Ce constat est particulièrement vrai au Parlement, qui s'est toujours efforcé de répondre aux questions de **transparence et de responsabilité politique**. La **révision majeure de son règlement intérieur**, entrée en vigueur en janvier 2017, s'inscrit aussi dans le droit fil de cette logique. Si la teneur des mandats de négociation du Parlement et le nom des représentants du Parlement dans les négociations étaient déjà rendus publics depuis un certain temps, les récents changements apportés au règlement intérieur concernant l'ouverture de négociations garantissent que **toute décision d'une commission d'engager des négociations est annoncée et contrôlée en plénière**. Les négociations à venir et les mandats du Parlement sont ainsi plus transparents et les députés ou les groupes politiques peuvent demander l'exercice d'un contrôle plus strict par l'assemblée plénière, qui peut approuver ou rejeter la décision de négociation de la commission, voire modifier le mandat de négociation de celle-ci, avec l'appui de la majorité de la plénière.

La **version révisée de 2016 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»** a introduit un certain nombre d'améliorations dans les relations entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le présent rapport d'activité s'est intéressé aux deux changements qui ont le plus directement influé sur la procédure législative ordinaire. Le premier est le renforcement de la coopération dans le domaine de la programmation législative, par le truchement de la **déclaration commune**, avec l'application de l'article 17 du traité UE, une demande formulée de longue date par le Parlement. Les chiffres montrent que cette innovation n'a clairement pas pour objet d'accélérer les procédures législatives. En effet, les propositions législatives contenues dans la déclaration commune nécessitent généralement plus de temps et, en moyenne, davantage de négociations en trilogue, notamment parce que ces dossiers comptent parmi les plus sensibles sur le plan politique. Mais le statut particulier des dossiers recensés par la déclaration commune permet de concentrer les efforts sur les domaines d'action les plus pertinents pour les citoyens et octroie aux commissions du Parlement un rôle plus important dans la détermination des domaines législatifs dans lesquels il est particulièrement opportun de déployer des efforts supplémentaires sur le plan politique, administratif et logistique.

La seconde amélioration concerne les **critères de délimitation des actes délégués et des actes d'exécution**, sur lesquels les trois institutions se sont entendues vers la fin de la législature. Ces critères s'appliqueront dans le cadre de la prochaine législature dans le but de résoudre les conflits institutionnels, politiques et juridiques qui ont longtemps entravé l'adoption de nombreux actes législatifs.

Plus généralement, il est inévitable que les **relations entre les institutions** évoluent au cours des cinq années de la législature. La Commission Juncker s'est présentée d'emblée comme plus politique. Cette position a certes eu l'avantage de donner une impulsion pour la réalisation de certains objectifs stratégiques, mais elle a également poussé la Commission à adapter son rôle dans des phases de la procédure législative qui relèvent exclusivement de la compétence des colégislateurs. Cette attitude se reflète quelquefois dans l'approche de la Commission à l'égard de la déclaration commune et se manifeste aussi parfois lors des négociations en trilogue. L'engagement de la Commission à proposer des compromis et à résoudre les différends entre le Parlement et le Conseil a toujours été un élément clé des négociations législatives, et il convient qu'elle continue à jouer le rôle d'intermédiaire et de médiateur dans ces discussions triangulaires.

Le **dépôt tardif de nombreuses propositions** a également une incidence sur les conditions de travail du Parlement. Celui-ci a pour mission d'élaborer une législation de qualité et, nonobstant le fait que certains actes doivent être adoptés rapidement, ses prérogatives législatives ne devraient jamais être limitées. Une partie de la solution consisterait à mieux informer le Parlement lors des phases préparatoires des propositions législatives.

Par ailleurs, en particulier vers la fin de la législature, **le niveau de représentation de la Commission a sensiblement augmenté dans le contexte des négociations législatives interinstitutionnelles**: des directeurs généraux, voire des commissaires, ont été présents plus souvent, ce qui, selon le dossier examiné, la nature de l'enjeu et la phase des négociations, peut présenter des avantages et a généralement été accueilli favorablement par les équipes de négociation du Parlement.

Une **tendance similaire a été observée du côté du Conseil**: de plus en plus souvent, les présidences ont été représentées dans les négociations législatives par le représentant permanent ou le représentant permanent adjoint, et, quelquefois, par un secrétaire d'État ou un ministre. Là encore, cela peut déboucher sur une forme de dynamique politique et contribuer à lever des obstacles politiques importants. À plusieurs reprises au cours de la huitième législature, la présidence n'a malgré tout pas été en mesure d'obtenir l'approbation du Coreper pour les accords provisoires conclus avec le Parlement.

Pour ce qui est du rôle des trois institutions au regard de l'élaboration de la législation, l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» rappelle que **le Parlement et le Conseil sont sur un pied d'égalité**. La Commission, pour sa part, joue le rôle de facilitateur dans le processus et est tenue, dans ce contexte, de traiter les deux colégislateurs de la même manière du point de vue de l'accès à l'information et pendant les négociations législatives, le but ultime étant que chacune des institutions joue un rôle complémentaire selon les principes de coopération loyale, de transparence, de responsabilité et d'efficacité.

Au Parlement, la **première évaluation des règles révisées concernant l'ouverture de négociations** est globalement positive: la plupart des décisions de commission en vue de l'ouverture de négociations (environ 90 %) sont approuvées sans intervention de la plénière. La visibilité des mandats des commissions a incontestablement progressé, à l'instar de leur «appropriation» par la plénière, grâce à une supervision et à un contrôle renforcés des travaux des commissions en amont des négociations avec le Conseil.

Concernant la **dynamique des négociations interinstitutionnelles** en tant que telle, **les équipes de négociation du Parlement** ont généralement travaillé efficacement. Cela étant, dans les dernières phases de la huitième législature, celles-ci ont été trop souvent confrontées à **des mandats du Conseil assortis d'une marge de manœuvre limitée**. Le Parlement doit donc continuer à défendre sa position afin de parvenir à un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

En fin de huitième législature, les conclusions et l'expérience acquise, telles qu'elles ont été exposées ci-dessus, pourraient constituer des orientations pour les activités du prochain Parlement et attirer l'attention sur les points forts et les points faibles du système, aider le Parlement à défendre ses droits et ses prérogatives, contribuer à un juste équilibre entre les trois institutions et permettre l'adoption d'une législation de qualité.

## Informations complémentaires

### [Guide pratique de la procédure législative ordinaire](#)

Le guide pratique de la procédure législative ordinaire élaboré par l'unité des affaires législatives contient des informations supplémentaires sur ladite procédure et les négociations législatives interinstitutionnelles.



### [Guide sur les actes délégués et les actes d'exécution](#)

Le guide sur les actes délégués et les actes d'exécution élaboré par l'unité des affaires législatives contient davantage d'informations sur ces actes.



### [Statistiques](#)

Les statistiques les plus récentes concernant la procédure législative ordinaire, telles que les dossiers adoptés, la phase dans laquelle ils ont été adoptés et la durée moyenne de la procédure, sont disponibles sur le site web du Parlement consacré à la procédure législative ordinaire.



### [Actes législatifs: les dossiers conclus et signés](#)

Le site web du Parlement consacré à la procédure législative ordinaire contient des informations, mises à jour tous les mois, sur les dossiers relevant de cette procédure qui sont adoptés et signés.

