



LES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES DE TYPE SUPRANATIONAL

En adhérant à l'Union européenne, les États membres ont accepté de transférer certaines de leurs compétences dans une série de domaines aux institutions de l'Union. Ces institutions peuvent donc prendre des décisions contraignantes de type supranational dans leurs procédures législatives et exécutives, dans les procédures budgétaires, dans les procédures de nomination et dans les procédures quasi constitutionnelles.

HISTORIQUE (VOIR FICHES [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) ET [1.1.5](#))

Le traité de Rome a donné à la Commission un pouvoir de proposition et de négociation (notamment dans le domaine législatif et dans les relations économiques extérieures), au Conseil (ou aux représentants des gouvernements des États membres pour ce qui est des nominations) un pouvoir de décision et un pouvoir consultatif au Parlement européen. Le rôle du Parlement a été progressivement étendu, tant en matière budgétaire (réformes de 1970 et de 1975) qu'en matière législative, avec l'Acte unique européen et tous les traités ultérieurs, à commencer par le traité de Maastricht, qui a instauré la codécision avec le Conseil et qui a élargi le rôle du Parlement en matière de nominations. L'Acte unique a donné au Parlement le pouvoir d'autoriser la ratification des traités d'adhésion et d'association, qui a été étendu à certains autres traités internationaux par le traité de Maastricht. Le traité d'Amsterdam a marqué un progrès considérable sur le chemin de la démocratisation de la Communauté par la simplification de la procédure de codécision, par son extension à de nouvelles matières et par le renforcement du rôle du Parlement dans la nomination de la Commission. Poursuivant dans ce sens, le traité de Nice a considérablement accru les pouvoirs du Parlement. Il a appliqué la procédure de codécision (dans laquelle le Parlement a les mêmes pouvoirs que le Conseil) à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le Parlement a aussi reçu le pouvoir de saisir la Cour de justice dans les mêmes conditions qu'un État membre. Le traité de Lisbonne a constitué une étape importante supplémentaire pour amener le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil dans le domaine de la législation et des finances de l'Union européenne.



PROCÉDURES LÉGISLATIVES[1]

A. Procédure législative ordinaire (articles 289 et 294 du traité FUE)

1. Champ d'application

Le traité de Lisbonne a ajouté 40 bases juridiques supplémentaires, en particulier dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité, ainsi que de l'agriculture, à propos desquelles le Parlement statue à présent sur un pied d'égalité avec le Conseil en ce qui concerne les actes législatifs. Cela signifie que la procédure législative ordinaire, appelée auparavant la procédure de codécision, s'applique à 85 bases juridiques. Relèvent aussi de cette procédure les matières qui nécessitent la majorité qualifiée au Conseil (article 294 du traité FUE). Elle ne s'applique pas, en revanche, à plusieurs matières importantes qui requièrent l'unanimité au Conseil, comme la politique fiscale concernant les impôts directs ou les aspects transfrontaliers du droit de la famille.

2. Procédure

La procédure législative ordinaire suit les mêmes étapes que l'ancienne procédure de codécision. Toutefois, la formulation du traité FUE a considérablement changé, notamment afin de mettre en évidence l'équivalence des rôles du Conseil et du Parlement.

a. Proposition de la Commission

b. Première lecture du Parlement

Le Parlement arrête sa position à la majorité simple.

c. Première lecture du Conseil

Le Conseil adopte sa position à la majorité qualifiée.

Dans les domaines de la sécurité sociale et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, un État membre peut demander que la proposition soit soumise au Conseil européen (articles 48 et 82 du traité FUE), ce qui a pour effet de suspendre la procédure législative ordinaire jusqu'à ce que le Conseil européen renvoie le dossier au Conseil (dans un délai maximal de quatre mois). Dans les matières visées à l'article 82, neuf États membres au moins peuvent décider de poursuivre les délibérations dans le cadre d'une coopération renforcée (article 20 du traité UE et articles 326 à 334 du traité FUE).

Si le Conseil approuve la position du Parlement, l'acte en question est adopté dans la formulation souhaitée par le Parlement.

d. Deuxième lecture du Parlement

Après transmission de la position du Conseil, le Parlement doit se prononcer dans un délai de trois mois. Il peut alors:

- approuver la proposition telle que modifiée par le Conseil ou ne pas se prononcer; dans les deux cas, l'acte modifié par le Conseil est réputé adopté;



- rejeter la position du Conseil à la majorité absolue de ses députés; l'acte est réputé non adopté et la procédure se termine;
- adopter, à la majorité absolue de ses députés, des amendements à la position du Conseil, qui feront l'objet d'un avis de la Commission et du Conseil.

e. Deuxième lecture du Conseil

- Si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur les amendements du Parlement et à l'unanimité sur ceux qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la Commission, approuve tous les amendements du Parlement au plus tard trois mois après leur réception, l'acte est réputé adopté;
- sinon, le comité de conciliation est convoqué dans un délai de six semaines.

f. Conciliation

- Le comité de conciliation, paritairement composé de membres représentant le Conseil et de représentants du Parlement européen et assisté par la Commission, dispose de six semaines pour examiner les positions du Parlement et du Conseil et pour se mettre d'accord sur un texte commun soutenu par une majorité qualifiée des représentants du Conseil et par une majorité des représentants du Parlement.
- Faute d'accord dans ce délai au sein de ce comité, la procédure prend fin et l'acte n'est pas adopté.
- En revanche, si le comité de conciliation aboutit à un accord, le projet commun est soumis au Conseil et au Parlement pour approbation.

g. Fin de la procédure (troisième lecture)

- Le Conseil et le Parlement disposent de six semaines pour approuver le projet commun. Le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité des voix exprimées.
- L'acte est adopté si le Conseil et le Parlement approuvent le projet.
- Si, à l'expiration du délai, l'approbation d'une des deux institutions fait défaut, la procédure se termine par la non-adoption de l'acte.

Ces dernières années, le nombre d'actes adoptés en première lecture sur la base de négociations informelles entre le Conseil et le Parlement a sensiblement augmenté.

Certaines clauses passerelles permettent au Conseil européen d'étendre l'application de la procédure ordinaire à des matières qui y échappent (c'est le cas, par exemple, de la politique sociale — article 153, paragraphe 2, du traité FUE).

B. Procédure de consultation

Avant de statuer, le Conseil doit prendre connaissance de l'avis du Parlement européen et, le cas échéant, du Comité économique et social et du Comité des régions. Cette consultation est obligatoire en ce sens que son absence rend l'acte illégal et annulable par la Cour de justice (voir son arrêt dans les affaires 138/79 et 139/79). Lorsque le Conseil entend modifier substantiellement l'acte proposé, il est tenu de consulter à nouveau le Parlement (arrêt de la Cour dans l'affaire 65/90).



C. Procédure d'approbation

1. Champ d'application

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure d'approbation s'applique en particulier à la clause de flexibilité horizontale en matière budgétaire (article 352 du traité FUE, ex-article 308 du traité CE) ainsi qu'aux mesures de lutte contre la discrimination (article 19, paragraphe 1, du traité FUE) et à l'adhésion à l'Union (articles 49 et 50 du traité UE). L'approbation du Parlement est également requise pour les accords d'association (article 217 du traité FUE), pour l'adhésion de l'Union à la CEDH (article 6, paragraphe 2, du traité UE), pour les accords créant un cadre institutionnel spécifique, pour ceux qui ont des implications budgétaires notables et pour ceux qui couvrent des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (article 218, paragraphe 6, du traité FUE).

2. Procédure

Le Parlement européen examine un projet d'acte transmis par le Conseil; il statue sur son approbation (sans la possibilité de l'amender) à la majorité absolue des voix exprimées. Au cours des phases antérieures de la procédure (examen de la proposition de la Commission européenne), le traité ne confère au Parlement aucun rôle formel; sa participation informelle a cependant été acquise au moyen d'arrangements interinstitutionnels (voir le règlement intérieur du Parlement).

PROCÉDURE BUDGÉTAIRE (VOIR FICHE [1.2.5](#))

PROCÉDURES DE NOMINATION

A. Le Parlement élit le président de la Commission (article 14, paragraphe 1, du traité UE) (voir aussi fiche [1.3.8](#)).

B. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, désigne le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 18, paragraphe 1, du traité UE).

C. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, nomme:

— les autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission, d'un commun accord avec le président élu (article 17, paragraphe 7, du traité UE).

D. Le Conseil adopte également les listes des membres suivants:

— les membres de la Cour des comptes (article 286 du traité FUE), après consultation du Parlement et conformément aux propositions faites par les États membres;

— les membres et les membres suppléants du Comité des régions et du Comité économique et social, établies selon les propositions formulées par chaque État membre (articles 301, 302 et 305 du traité FUE).



E. Le Parlement élit le médiateur européen (article 228 du traité FUE).

CONCLUSION D'ACCORDS INTERNATIONAUX

Depuis qu'elle a acquis la personnalité juridique, l'Union est maintenant en mesure de conclure des accords internationaux (article 218 du traité FUE). Le traité de Lisbonne exige l'approbation du Parlement européen pour tout accord conclu en matière de politique commerciale commune ainsi que dans tout domaine où les politiques relèvent de la procédure législative ordinaire au sein de l'Union. Le Conseil décide, par un vote à la majorité qualifiée, à l'exception des accords d'association et d'adhésion, des accords qui risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union et des accords dans les domaines où l'unanimité serait requise pour l'adoption d'actes internes.

- Procédure: la Commission ou le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente des recommandations au Conseil; celui-ci définit le mandat de négociation et désigne le négociateur de l'Union (un membre de la Commission ou le Haut Représentant) qui mènera les négociations; le Parlement européen doit être immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure (article 218, paragraphe 10, du traité FUE).
- Décision: au Conseil, par un vote à la majorité qualifiée, sauf dans les domaines susmentionnés.
- Rôle du Parlement: approbation pour la plupart des accords (voir ci-dessus), consultation pour les accords relevant exclusivement du domaine de la politique étrangère et de sécurité.

PROCÉDURES QUASI CONSTITUTIONNELLES

A. Système de ressources propres (article 311 du traité FUE)

- Proposition: Commission;
- Rôle du Parlement: consultation;
- Décision: au Conseil, statuant à l'unanimité, sous réserve de l'adoption de la mesure par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

B. Dispositions en vue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (article 223 du traité FUE)

- Proposition: Parlement
- Décision: au Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement et recommandation des actes proposés aux États membres pour adoption conformément à leurs règles constitutionnelles.



C. Adoption du statut des députés au Parlement européen (article 223, paragraphe 2, du traité FUE) et du statut du Médiateur européen (article 228, paragraphe 4, du traité FUE)

- Proposition: Parlement
- Rôle de la Commission: avis
- Rôle du Conseil: approbation (à la majorité qualifiée sauf en ce qui concerne les règles ou les conditions relatives au régime fiscal des députés ou des anciens députés, auxquelles la règle de l'unanimité s'applique).
- Décision: Parlement

D. Modification du protocole sur le statut de la Cour de justice (article 281 du traité FUE)

- Proposition: Cour de justice (avec consultation de la Commission) ou Commission (avec consultation de la Cour de justice)
- Décision: Conseil et Parlement (procédure législative ordinaire)

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Lors de la Conférence intergouvernementale de 2000, le Parlement européen a fait plusieurs propositions pour élargir le champ d'application de la procédure législative ordinaire (anciennement procédure de codécision). De surcroît, le Parlement a réitéré à maintes reprises son avis selon lequel la codécision devrait automatiquement être appliquée si la règle de l'unanimité devait être remplacée par celle de la majorité qualifiée. Le traité de Nice a entériné cette position, sans toutefois faire coïncider pleinement majorité qualifiée et codécision. C'est pourquoi la question de la simplification des procédures constituait l'un des éléments centraux du mandat adressé à la convention sur l'avenir de l'Europe. On a ainsi envisagé la suppression de la procédure de coopération et de l'avis simple, la simplification de la procédure de codécision et son extension à l'ensemble du champ législatif, ainsi que la limitation de la procédure d'avis conforme à la ratification des accords internationaux. Nombre de ces améliorations ont été mises en œuvre par le traité de Lisbonne (voir fiche [1.1.5](#)).

Toutefois, en ce qui concerne les nominations, l'entrée en vigueur de ce traité n'a pas mis fin à la diversité des procédures, même si elles ont pu être rationalisées dans une certaine mesure. L'unanimité reste de mise dans certains cas, ce qui est susceptible de créer des conflits politiques et réduit l'influence du Parlement. On notera, après l'entrée en vigueur du traité de Nice, le progrès que constituait notamment le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour la nomination du président de la Commission. À présent, le traité de Lisbonne prévoit l'élection du président de la Commission par le Parlement. La nomination du président élu, après consultation du Parlement, doit être effectuée en tenant compte des résultats des élections européennes. L'accent est ainsi mis sur la légitimité et la responsabilité politique de la Commission. Ces dispositions ont été appliquées pour la première fois à la suite des élections européennes de 2014. Le Conseil européen a accepté de nommer M. Jean-Claude Juncker à la présidence de la



Commission parce que le parti populaire européen (PPE) était le groupe parlementaire le plus nombreux après les élections.

Martina Schonard

05/2019

