

PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Vice-présidents chargés de la conciliation

RAPPORT D'ACTIVITÉ
sur la codécision et la conciliation

14 JUILLET 2009 - 30 JUIN 2014
(7^e législature)

présenté par

Gianni PITTELLA
Alejo VIDAL-QUADRAS
Georgios PAPASTAMKOS

Vice-présidents chargés de la conciliation

DV\1031024FR.doc

AVANT-PROPOS

En tant que vice-présidents chargés de la conciliation au Parlement européen, nous avons le plaisir de vous présenter le présent rapport d'activité sur la codécision et la conciliation au cours de la 7^e législature (14 juillet 2009 – 30 juin 2014).

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, a introduit plusieurs changements et innovations, qui ont nécessairement eu une incidence considérable sur les travaux et pratiques du Parlement en matière de codécision. Cette procédure, devenue "procédure législative ordinaire", a vu son champ d'application quasiment doubler, avec d'importantes répercussions sur les travaux de nombreuses commissions parlementaires (en particulier celles qui étaient peu habituées à appliquer la procédure de codécision) et, de façon plus générale, sur la coopération interinstitutionnelle. La codécision s'est profondément transformée depuis son introduction il y a vingt ans par le traité de Maastricht, et un long chemin a été parcouru depuis le "choc des cultures" évoqué à ses débuts. Cette procédure est maintenant bien rodée et associe des institutions qui, dans l'ensemble, n'ont jamais coopéré de façon si étroite et si efficace et qui ont tiré le meilleur profit de la souplesse offerte par les dispositions des traités.

Il n'est dès lors pas surprenant que la "procédure législative ordinaire" ait confirmé la tendance à favoriser des accords précoces déjà observée lors des précédentes législatures. Les accords en première lecture ont représenté à eux seuls 85 % des dossiers de codécision adoptés entre 2009 et 2014, et ils constituent désormais l'un des points saillants de la procédure d'adoption du droit primaire de l'Union. Toutefois, au vu de la progression concomitante des négociations informelles en trilogue, des questions légitimes ont été soulevées en ce qui concerne la transparence de la codécision, et le Parlement s'est donc attaché à adopter des méthodes de travail plus ouvertes et davantage susceptibles d'être contrôlées dans le cadre des négociations interinstitutionnelles, adaptant une nouvelle fois son règlement. Le moment est peut-être venu pour les institutions de mener une réflexion commune sur la façon de répondre aux préoccupations légitimes des citoyens.

Le présent rapport d'activité est légèrement différent, dans sa structure et son contenu, des éditions précédentes. Il s'attache à retracer les principaux changements intervenus après l'adoption du traité de Lisbonne et, partant, les tendances et enjeux les plus caractéristiques de la 7^e législature. Il accorde une large place aux faits, aux chiffres et aux évolutions touchant au domaine de la codécision – tels que les négociations relatives aux instruments du cadre financier pluriannuel, les actes délégués et d'exécution et la procédure d'approbation –, la conciliation jouant un rôle moins important (moins de 2 % des dossiers ont fait l'objet d'une troisième lecture). Nous avons émis, à la fin de ce rapport, quelques recommandations à l'intention de nos successeurs qui – nous l'espérons – contribueront à ce que le Parlement soit plus à même de faire face aux défis qui l'attendent.

Le présent rapport couvre la totalité de la 7^e législature et nous aimerions adresser nos plus vifs remerciements à Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, ancienne vice-présidente, pour le travail accompli au cours de la première moitié de cette législature.

Gianni PITTELLA

Alejo VIDAL-QUADRAS

Georgios PAPASTAMKOS

Vice-présidents chargés de la conciliation

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Codécision, ou la procédure législative ordinaire.....	3
1.1. Éléments essentiels de la procédure de codécision	3
1.2. Évolutions de la codécision	11
1.2.1. Relations interinstitutionnelles.....	11
1.2.2. Négociations relatives aux instruments du cadre financier pluriannuel	15
1.2.3. Négociations interinstitutionnelles et règlement du Parlement européen	20
1.2.4. Actes délégués et actes d'exécution	23
1.2.5. Approbation	28
2. Conciliation	33
2.1. Vue d'ensemble des procédures de conciliation pendant la 7 ^e législature.....	33
2.1.1. Conciliation relative à l'assistance macrofinancière pour la Géorgie (2013).....	33
2.1.2. Conciliation sur des instruments de financement extérieur (quatre dossiers) (2011).36	
2.1.3. Conciliation sur les nouveaux aliments (2010-2011).....	38
2.1.4. Conciliation sur les droits des passagers (2010)	40
2.1.5. Conciliation sur les télécommunications (2009).....	41
2.1.6. Conciliation sur les statistiques relatives à l'utilisation des pesticides (2009)	43
2.2. Évolution de la conciliation	44
3. Conclusions et recommandations.....	46
3.1 Conclusions	46
3.2 Recommandations	48
Glossaire.....	51
Annexe I	
Liste des bases juridiques auxquelles s'applique la procédure législative ordinaire prévue par le traité de Lisbonne	52
Annexe II	
Liste des instruments adoptés dans le cadre du CFP, par commission	57
Annexe III	
Articles 73 et 74 du règlement sur les négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives: décision d'ouvrir des négociations	60

Introduction

En vertu du traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, la codécision est officiellement devenue la "procédure législative ordinaire" et constitue la procédure par défaut pour l'adoption d'actes législatifs au niveau de l'Union¹; de nouvelles bases juridiques ont ainsi été introduites dans des domaines tels que la liberté, la sécurité et la justice, le commerce international, l'agriculture et la pêche. Seul un nombre très limité de domaines continue à relever de la procédure de consultation. Pour le reste, le Parlement légifère désormais conjointement et sur un pied d'égalité avec le Conseil sur la plupart des propositions législatives présentées par la Commission.

La **première partie** du présent rapport d'activité débute par une analyse quantitative et qualitative des données statistiques pertinentes en matière de codécision et fournit une **large vue d'ensemble de la procédure de codécision au cours de la 7^e législature (section 1.1)**, tout en dégagant les évolutions à moyen et long termes. Elle se penche en particulier sur certains des principaux changements survenus dans le cadre post-Lisbonne, tels que le nombre de propositions présentées et de dossiers adoptés en codécision (par rapport au nombre de propositions et de dossiers relevant de la procédure de consultation) et leur répartition entre les commissions parlementaires. Les données révèlent ou confirment également certaines tendances en ce qui concerne, par exemple, le stade de l'adoption des dossiers de codécision et la durée des procédures.

L'analyse statistique est suivie d'une présentation des principales **évolutions récemment intervenues en matière de codécision (section 1.2)**. Elles constituent ainsi un guide complet sur l'état d'avancement des questions liées à la codécision au cours et au terme de la 7^e législature, qui met également l'accent sur certains des défis que le prochain Parlement devra relever et identifie les domaines où des progrès restent à accomplir tant au niveau interne qu'interinstitutionnel. De manière générale, au cours de ces cinq dernières années, le Parlement a continué à renforcer sa stature et son influence. Cette évolution procède des révisions successives des traités, mais elle démontre également la capacité de l'institution à s'adapter efficacement à un environnement interinstitutionnel particulièrement mouvant; elle constitue en outre la preuve que le Parlement a assumé avec succès les pouvoirs et prérogatives qui lui ont été conférés par les traités.

Les relations interinstitutionnelles (section 1.2.1) ont continué à évoluer pendant la 7^e législature; reflétant en général les principales modifications introduites par le traité de Lisbonne. Alors que la procédure législative ordinaire englobe désormais un grand nombre de pratiques mises au point et affinées par les institutions au fil des ans, l'extension de son champ d'application à la fin de 2009 a eu pour effet de contraindre plusieurs commissions du Parlement à se pencher pour la première fois sur des dossiers de codécision. Cela a évidemment eu une incidence sur le fonctionnement interne du Parlement, mais a aussi entraîné une extension de pratiques interinstitutionnelles éprouvées à de nouveaux domaines, avec l'association d'acteurs (au Parlement, au Conseil et à la Commission) souvent peu familiarisés avec les mécanismes informels régissant le processus législatif interinstitutionnel de codécision. Dans certains domaines, des interprétations divergentes des dispositions des traités et des responsabilités des institutions ont fait naître un grand nombre de tensions politiques et juridiques. De nombreuses questions liées aux relations interinstitutionnelles, et, plus généralement, à l'évolution de la procédure de codécision, ont été abordées lors de la

¹ Le terme "codécision" n'en demeure pas moins en usage et sera d'ailleurs employé dans le présent rapport d'activité comme synonyme du terme officiel.

conférence consacrée au thème "20 ans de codécision", organisée le 5 novembre 2013 sous les auspices des trois vice-présidents chargés de la conciliation.

Les défis étaient donc de taille, en particulier au regard de l'importance politique et financière d'un vaste nombre de **dossiers législatifs négociés dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) (section 1.2.2)**. Pour la première fois, le Parlement disposait d'un pouvoir de codécision très étendu sur les programmes financiers, ainsi que du droit d'approuver le règlement CFP dans son ensemble. Des moyens importants ont été mobilisés sur une longue période (de la mi-2011 jusqu'au printemps 2014), tandis que la tâche consistant à coordonner l'approche du Parlement, aux niveaux tant politique qu'administratif, s'est avérée colossale.

Au regard du nombre élevé de dossiers de codécision désormais déposés par la Commission au cours de chaque législature, ainsi que de la multiplication progressive des accords en première lecture (et donc des négociations en trilogie), les questions liées à la transparence et au contrôle démocratique sont demeurées d'actualité et les **méthodes de travail internes du Parlement dans le cadre des négociations interinstitutionnelles** ont dû être révisées (**section 1.2.3**). Après l'adoption, à la fin de la sixième législature, du Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire du Parlement, la Conférence des présidents a engagé une procédure de révision de l'ancien article 70 (nouvel article 73) du règlement du Parlement (entré en vigueur en décembre 2012) en vue d'harmoniser et de rendre obligatoires certaines pratiques internes (notamment au niveau des commissions) en matière de négociations législatives interinstitutionnelles.

La codécision dans le cadre du traité de Lisbonne a doté le Parlement de certaines compétences allant au-delà de l'adoption d'actes législatifs. Ainsi, l'introduction des **actes délégués (section 1.2.4)** a élargi le champ d'application du pouvoir de contrôle du Parlement à l'égard de certains actes non législatifs pour lesquels il jouit d'un droit de veto absolu. En outre, **l'approbation (section 1.2.5)** du Parlement est désormais requise pour tous les accords internationaux dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire, renforçant ainsi de manière significative le contrôle parlementaire sur la dimension extérieure des politiques internes.

La **deuxième partie** du présent rapport d'activité est consacrée à la conciliation. Pour commencer, elle donne un **aperçu des procédures de conciliation intervenues au cours de la 7^e législature (section 2.1)**, confirmant la tendance à la baisse du nombre de conciliations déjà observée au cours des législatures précédentes, tout en attirant l'attention sur certains problèmes – liés à l'application pratique des nouvelles compétences post-Lisbonne – présentés par les dossiers parvenus à ce stade final de la procédure de codécision. Cette présentation succincte est suivie d'une brève évaluation des **évolutions majeures de la procédure de conciliation (section 2.2)**, axée sur les nouvelles caractéristiques et les nouveaux acteurs ayant marqué les dossiers et les négociations en phase de conciliation durant la 7^e législature.

Enfin, le rapport d'activité s'achève sur une série de **conclusions et de recommandations (sections 3.1 et 3.2)** au sujet des principaux changements, tendances et évolutions liés à la codécision qui sont survenus au cours de la 7^e législature après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et s'intéressant également aux questions "ouvertes" et aux principaux défis auxquels le prochain Parlement pourrait être confronté.

1 Codécision, ou la procédure législative ordinaire

1.1 Éléments essentiels de la procédure de codécision

Proportion des dossiers législatifs relevant de la procédure de codécision

Depuis son introduction en vertu du traité de Maastricht en 1993, la procédure de codécision n'a cessé de prendre de l'importance à chaque nouvelle législature. La 7^e législature n'a pas dérogé à la règle: avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure de codécision est devenue la *procédure législative ordinaire*, et a remplacé ainsi, comme son nouveau nom l'indique, la procédure de consultation en tant que procédure la plus utilisée par la Commission pour l'adoption de propositions législatives². Par rapport à la procédure de consultation (et à l'ancienne procédure de coopération en vigueur pendant la 4^e législature)³, son utilisation croissante au fil des ans est proportionnelle à l'importance des traités successifs du point de vue de la codécision: après une évolution progressive en vertu des traités d'Amsterdam et de Nice, le traité de Lisbonne a profondément transformé le cadre législatif de l'Union et a marqué le début d'une nouvelle ère. En effet, pendant la période 2009-2014, la codécision s'est appliquée à presque 90 % des propositions législatives adoptées par la Commission. Ainsi que le montre la figure 1, leur nombre a connu une augmentation significative par rapport aux 4^e (21 %), 5^e (42 %) et 6^e (49 %) législatures. Il convient aussi de relever la forte baisse du nombre total de propositions législatives adoptées par la Commission pendant la 7^e législature, dont le nombre est passé à 658, soit une réduction de près de 40 % par rapport aux trois législatures précédentes.

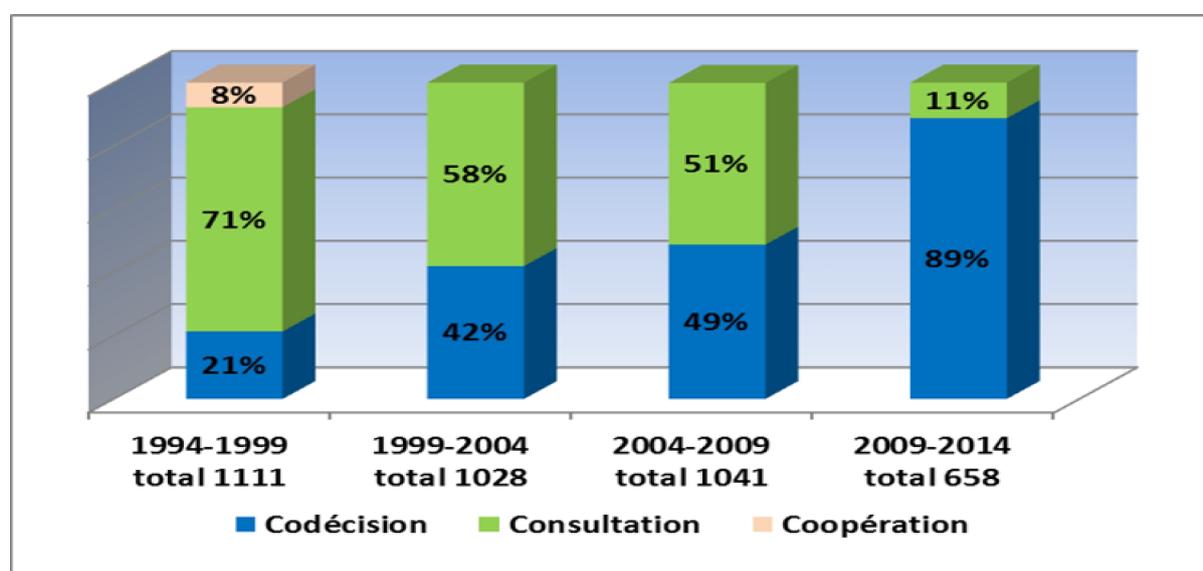


Figure 1: Répartition, par législature, des propositions législatives traitées en vertu des procédures de coopération, de consultation et de codécision⁴.

² Une liste complète des bases juridiques de la procédure de codécision en vertu du traité de Lisbonne figure à l'annexe I.

³ La procédure de coopération a perdu en importance avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, conformément auquel elle était réservée à un nombre restreint de dispositions relatives à la politique économique et monétaire. Cette procédure a été supprimée avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

⁴ Ces statistiques reposent sur la date d'adoption des propositions législatives par la Commission. Voir <http://eur-lex.europa.eu/>. Les législatures de référence pour cette figure et toutes les autres couvrent les périodes suivantes: 1/5/1994-30/4/1999, 1/5/1999-30/4/2004, 1/5/2004-13/7/2009 et 14/7/2009-30/6/2014.

La multiplication des dossiers de codécision a coïncidé avec un recours moins fréquent à la procédure de consultation, en termes absolus et relatifs⁵. La procédure de consultation est une *procédure législative spéciale* qui s'applique désormais à certaines mesures dans un nombre restreint de domaines politiques (notamment la concurrence, la politique monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune, l'emploi et la politique sociale, ainsi que certaines mesures de nature fiscale dans les domaines de l'environnement et de l'énergie)⁶ et n'a concerné que 11 % des propositions législatives adoptées par la Commission au cours de la 7^e législature – soit une baisse significative par rapport à la période 1994-1999, où elle représentait une proportion de 71 % par rapport à la codécision et à la coopération.

Nombre de propositions et de dossiers adoptés en vertu de la procédure de codécision

L'importance relative croissante de la codécision coïncide avec une hausse progressive du nombre de propositions relevant de la codécision adoptées par la Commission: 432 propositions déposées par la Commission au cours la 5^e Législature, 508 au cours de la 6^e législature et jusqu'à 584 au cours de la 7^e législature.

En conséquence, le nombre de dossiers de codécision adoptés par les colégislateurs au cours des législatures successives a augmenté de manière constante. Cette tendance s'est confirmée au cours de la période 2009-2014, avec l'adoption de 488 dossiers. La figure 2 illustre le nombre croissant de propositions de codécision présentées par la Commission et de dossiers de codécision adoptés par les colégislateurs au cours des 5^e, 6^e et 7^e législatures.

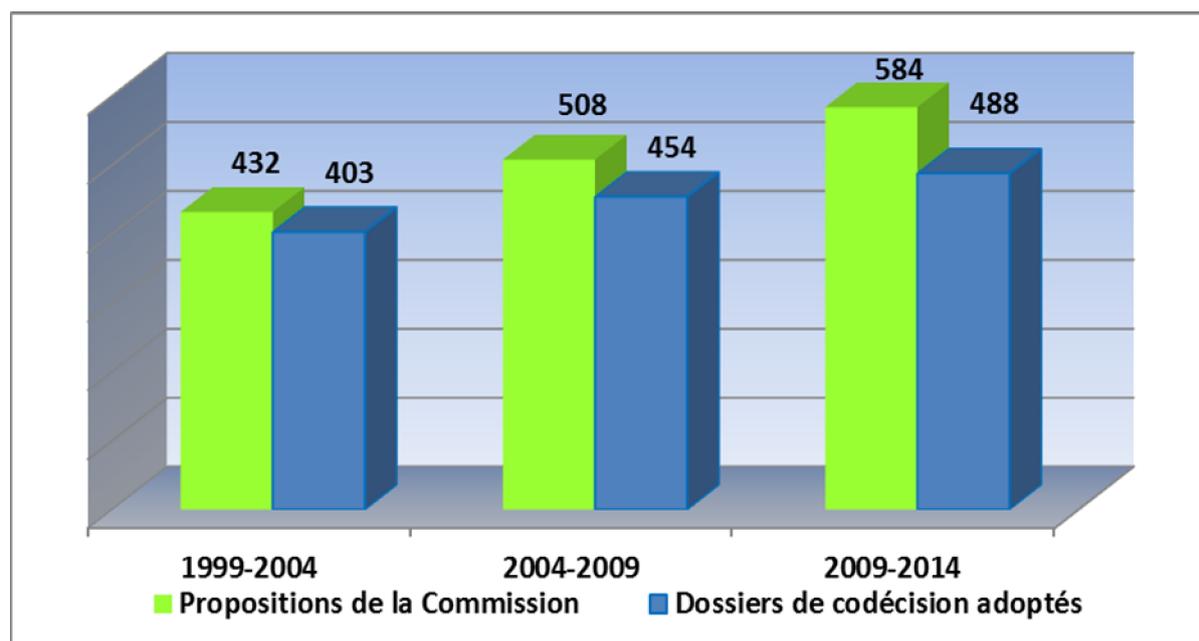


Figure 2: Nombre de propositions de la Commission et de dossiers de codécision adoptés au cours de chaque législature entre 1999 et 2014, sur la base de leur date d'adoption⁷

⁵ En vertu de la procédure de consultation (article 289 du traité FUE), le Parlement donne son avis sur la proposition législative avant son adoption par le Conseil. Le Conseil ne peut pas agir avant l'adoption de l'avis du Parlement, mais ce dernier n'est pas contraignant.

⁶ Une liste complète des bases juridiques de la procédure de consultation est disponible sur le site web consacré aux conciliations et à la codécision.

⁷ Sauf mention contraire, toutes les données statistiques liées aux dossiers adoptés par les colégislateurs se fondent sur la date de leur adoption.

La figure 3 indique le nombre de dossiers adoptés par année législative et révèle une tendance cyclique: leur nombre connaît une croissance quasi constante au cours de chaque législature, avec à chaque fois une hausse significative lors de la dernière année. La 7^e législature a suivi le même modèle: 192 dossiers ont été adoptés en 2013-2014, soit plus du double de l'année précédente (2012-2013). Bien entendu, le Parlement et le Conseil s'efforcent de parvenir à un accord et de clore chaque dossier avant la fin de chaque législature. Néanmoins, cette hausse notable observée à la fin de la 7^e législature s'explique également par la finalisation, en 2013-2014, de nombreux instruments législatifs liés au cadre financier pluriannuel (environ 65).

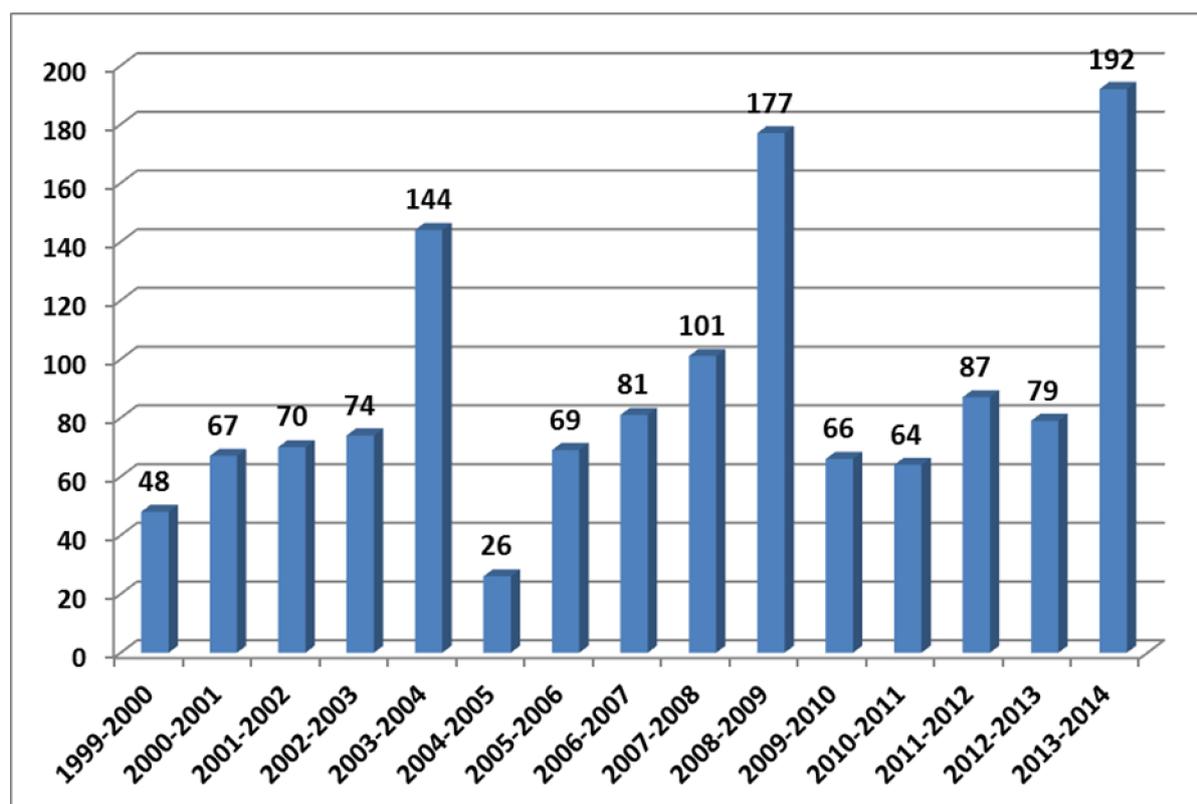


Figure 3: Nombre de dossiers relevant de la procédure de codécision adoptés au cours de chaque année législative de la période 1999-2014⁸

Multiplication des bases juridiques prévoyant l'application de la procédure de codécision

Au cours de la 7^e législature, 488 dossiers de codécision ont été adoptés, soit 34 dossiers de plus qu'au cours de la 6^e législature. Il s'agissait d'une hausse relativement modérée compte tenu du fait que l'extension du champ d'application de la procédure de codécision en vertu du traité de Lisbonne a quasiment multiplié par deux les bases juridiques de la codécision, dont le nombre est passé à 85. Dans la plupart des nouveaux domaines couverts par la procédure de codécision, l'Union appliquait auparavant une procédure législative différente, mais 17 bases juridiques concernent des domaines d'action de l'Union entièrement nouveaux. Sur les 488 dossiers adoptés en codécision pendant la période 2009-2014, 210 l'ont été en vertu des nouvelles bases juridiques de cette procédure et 13 %

⁸ Pour la période 1999-2009: dossiers adoptés entre le 1^{er} 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.

(soit 27 dossiers) ont été adoptés en application de la procédure de codécision dans des domaines qui relèvent de la compétence de l'Union depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁹.

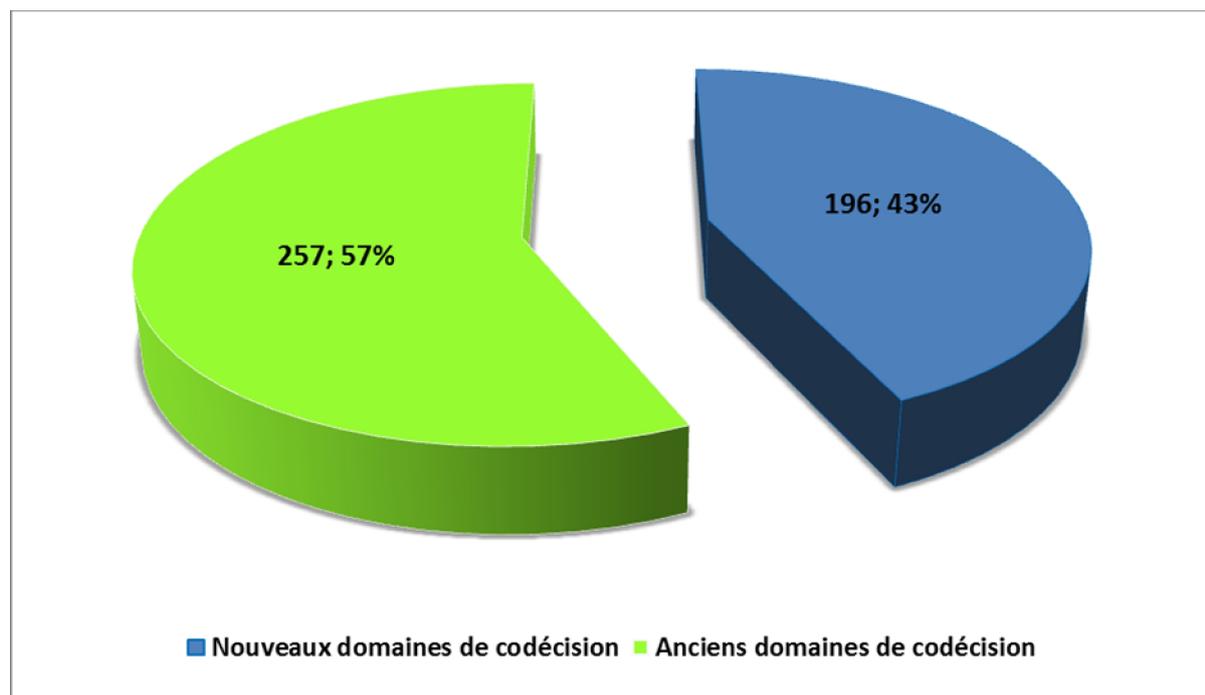


Figure 4: Répartition des dossiers de codécision adoptés dans les anciens et les nouveaux domaines couverts par cette procédure au cours de la période 2009-2014

Ainsi que le montre la figure 4, les dossiers adoptés par les colégislateurs dans les domaines couverts par les nouvelles bases juridiques de la codécision représentaient 43 % des dossiers de codécision adoptés dans les années 2009-2014. Le nombre de dossiers adoptés dans des domaines déjà couverts par la procédure de codécision avant le traité de Lisbonne a connu une baisse de 39 % lors de la 7^e législature, passant de 454 dossiers au cours de la période 2004-2009 à 278 dossiers lors de la période 2009-2014.

Répartition des dossiers relevant de la procédure de codécision entre les commissions parlementaires

Conséquence logique de l'élargissement du champ d'application de la procédure législative ordinaire, la répartition des dossiers de codécision entre les différentes commissions s'est modifiée au cours de la 7^e législature. Tandis qu'en 2004-2009, les trois plus grandes commissions législatives (environnement, santé public et sécurité alimentaire (ENVI), affaires juridiques (JURI) et transport et tourisme (TRAN)) étaient responsables de près de la moitié des dossiers de codécision, en 2009-2014, les dossiers étaient répartis de manière plus égale entre un plus grand nombre de commissions, ainsi que le montre la figure 5.

⁹ Ce nombre inclut sept actes relatifs au domaine de l'énergie (article 194, paragraphe 2, du traité FUE) et des dossiers concernant les domaines de la propriété intellectuelle (article 118, paragraphe 2, du traité FUE), de la politique spatiale (article 189 du traité FUE) et de la protection civile contre les catastrophes naturelles et anthropiques (article 196, paragraphe 2, du traité FUE).

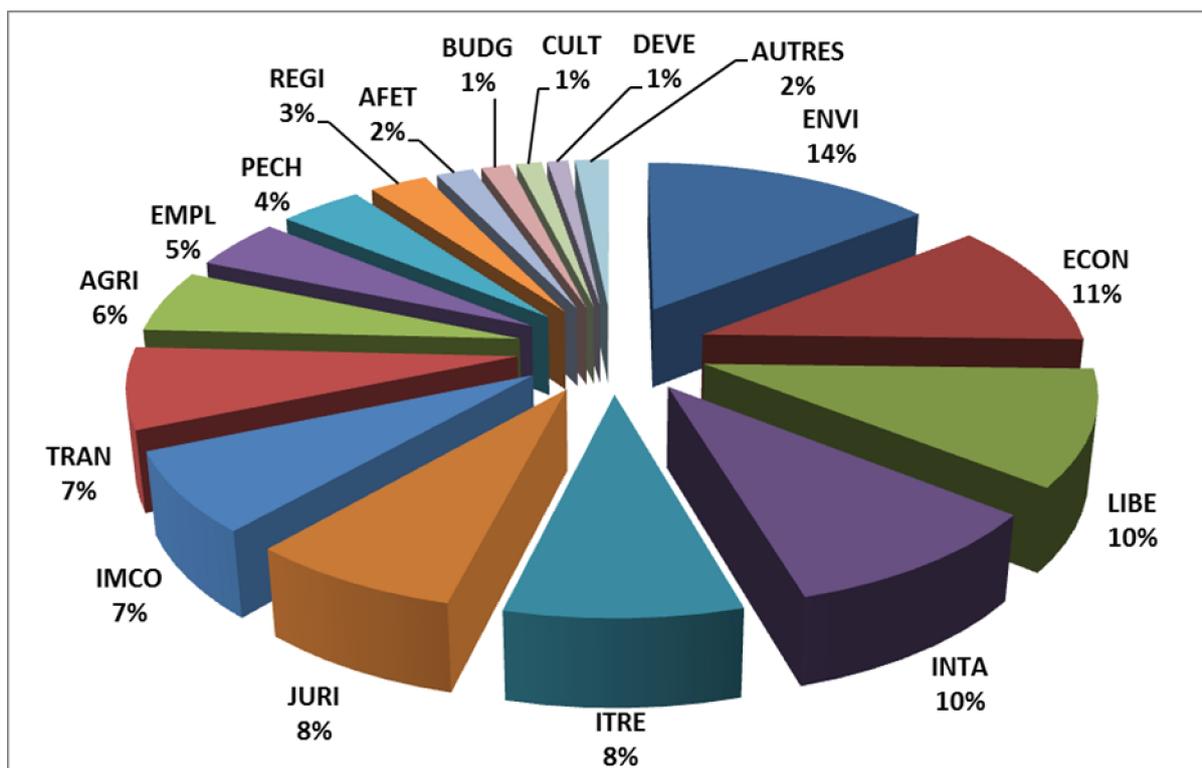


Figure 5: Répartition par commission parlementaire des dossiers de codécision adoptés entre juillet 2009 et juin 2014

En effet, l'extension de la procédure de codécision s'est accompagnée de nouveaux pouvoirs de codécision ou de pouvoirs de codécision élargis pour les commissions de l'agriculture et du développement rural (AGRI), du développement régional (REGI), du commerce international (INTA), des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), et de la pêche (PECH). Ensemble, ces commissions représentent 33 % des dossiers de codécision traités lors de la 7^e législature. La hausse du nombre de dossiers traités par la commission INTA (10 %) et, dans une moindre mesure, par la commission AGRI (6 %) figure parmi les évolutions les plus marquantes par rapport à la législature précédente. Le renforcement des pouvoirs de codécision de la commission LIBE (passant de 8 % à 10 %) vaut également d'être souligné.

Bien qu'au cours de la 7^e législature, la commission ENVI ait conservé la plus grande part des dossiers de codécision (qui est toutefois passée de 20 % à 14 %), la commission ECON et la commission INTA figuraient en deuxième et troisième place avec respectivement 11 % et 10 %.

La commission ITRE était responsable de 11 dossiers sur les 27 qui ont été adoptés en codécision dans de nouveaux domaines de compétence de l'Union, principalement dans les domaines des politiques énergétique et spatiale¹⁰.

¹⁰ Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les décisions dans le domaine de l'énergie étaient adoptées sur la base de l'article 308 du traité CE (désormais l'article 352 du traité FUE). Cet article permet, en l'absence d'une base juridique spécifique, de prendre toute mesure nécessaire au niveau de l'Union pour atteindre l'un des objectifs établis dans les traités.

Stade de l'adoption des dossiers de codécision

Comme il ressort de la figure 6, la tendance observée lors des législatures précédentes vers une hausse du nombre de dossiers adoptés en première lecture et une baisse du nombre de ceux finalisés au terme d'une conciliation a été confirmée pendant la 7^e législature. La conclusion d'accords à un stade précoce de la procédure (accords en première ou deuxième lecture) est survenue dans la vaste majorité des dossiers de codécision, tandis que ceux conclus en conciliation (généralement les dossiers très problématiques) sont devenus une véritable exception.

Par rapport aux deux législatures précédentes (1999-2004 et 2004-2009), le nombre d'accords conclus à un stade précoce s'est accru de manière significative entre 2009 et 2014. Lors de la 7^e législature, 415 dossiers sur 488, soit 85 % des dossiers de codécision, ont été adoptés en première lecture. Sur les quelque 65 dossiers (13 %) adoptés en deuxième lecture, une majorité (40 dossiers) était des accords en deuxième lecture anticipée. De très nombreux dossiers (455) ont donc fait l'objet d'un accord précoce (que ce soit en première ou en deuxième lecture). Cela représente 93 % du nombre total de dossiers de codécision adoptés, contre 54 % et 82 % lors des 5^e et 6^e législatures. Le nombre de dossiers adoptés en troisième lecture a nettement diminué au cours des trois dernières législatures: entre la 5^e et la 6^e législature, le nombre de dossiers adoptés en troisième lecture est passé de 88 à 23, tandis qu'au cours de la 7^e législature, seuls 9 dossiers sont allés en conciliation, dont 8 ont été adoptés en troisième lecture.

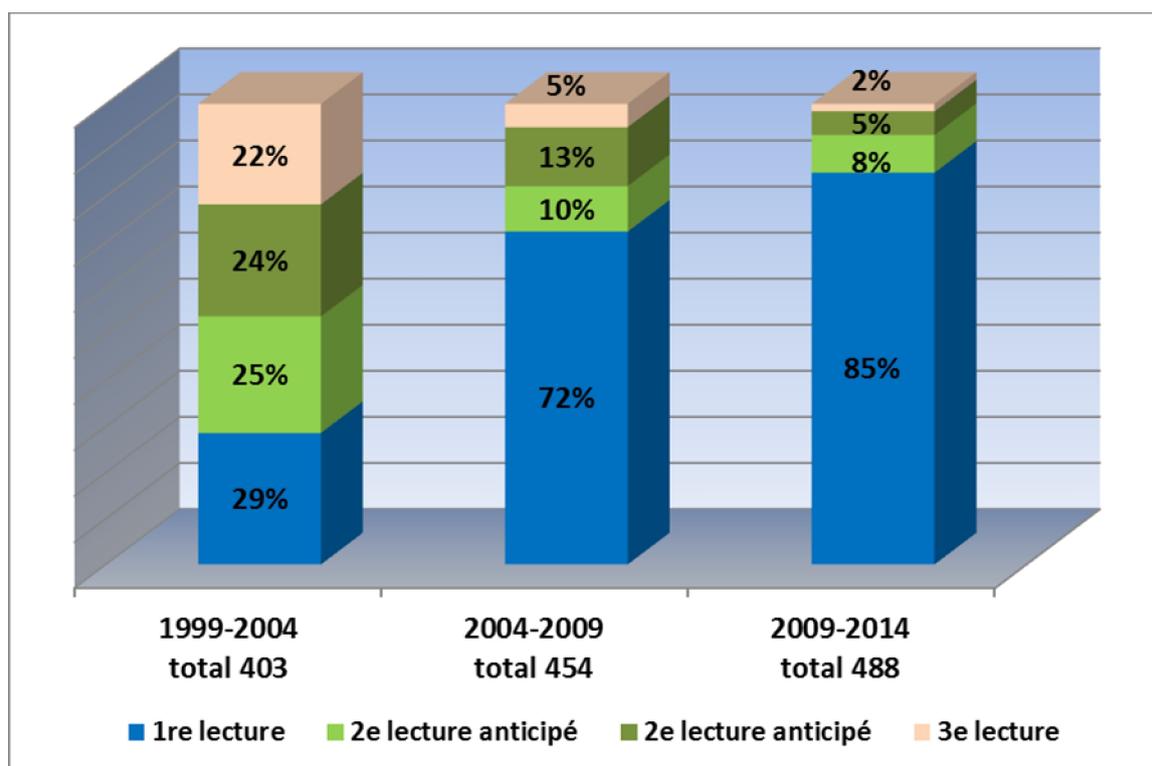


Figure 6: Pourcentage de dossiers de codécision adoptés en 1^{re} lecture, 2^e lecture anticipée, 2^e ou 3^e lecture lors de chaque législature depuis 1999-2004

L'étape à laquelle les dossiers de codécision ont été adoptés varie considérablement d'une commission à l'autre (voire la figure 7). Si certaines sont parvenues quasi exclusivement à des accords en première lecture, d'autres ont adopté des approches plus diverses.

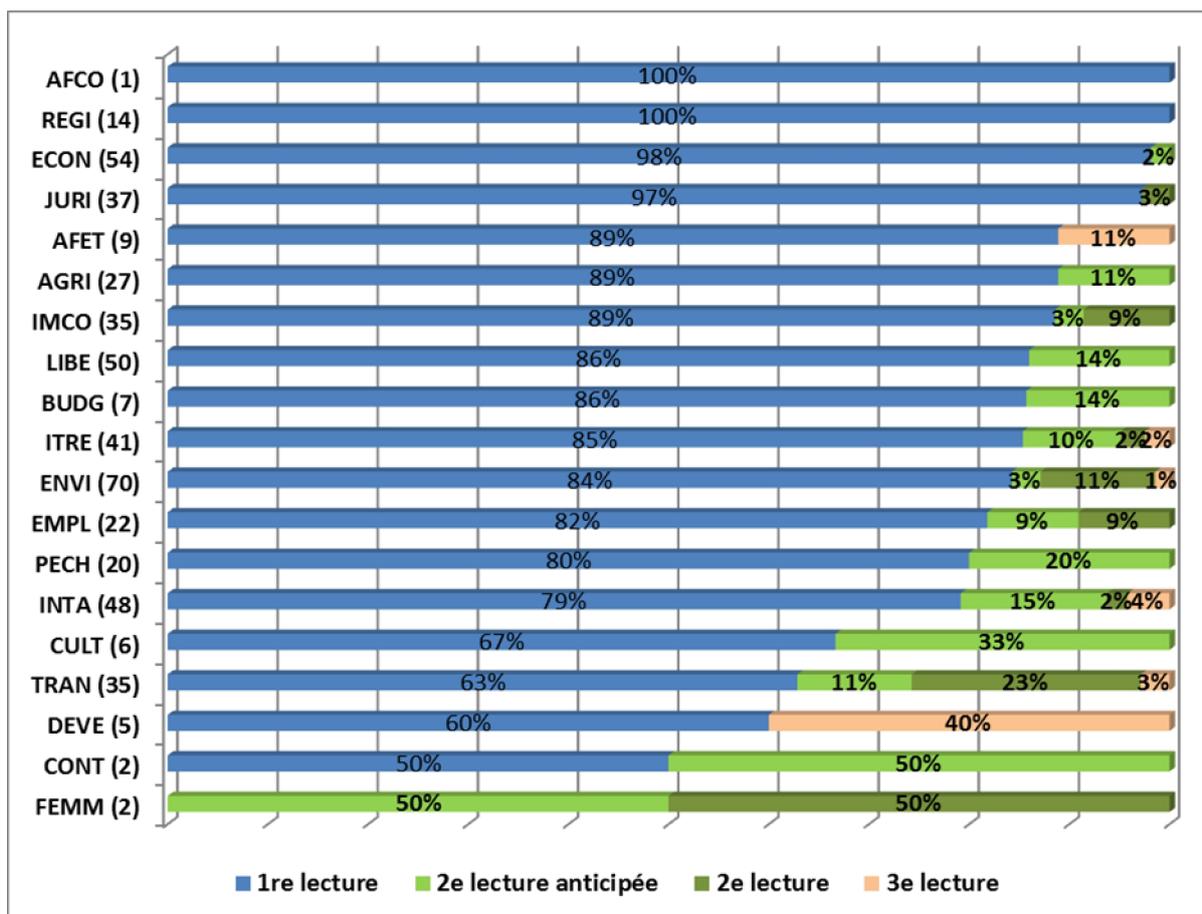


Figure 7: Pourcentage de dossiers de codécision adoptés en 1^{re} lecture, 2^e lecture anticipée, 2^e ou 3^e lecture lors de chaque législature depuis 2009-2014 par commission. Le chiffre entre parenthèses représente le nombre de dossiers adoptés par les commissions au cours de la 7^e législature¹¹.

À l'exception de la commission du contrôle budgétaire (CONT) et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM) (2 dossiers chacune), toutes les commissions ont conclu la majorité (pour la plupart, la vaste majorité) de leurs dossiers en première lecture. Deux commissions se distinguent à cet égard: la commission REGI, dont 100 % de ses 14 dossiers ont fait l'objet d'un accord en première lecture, et la commission des affaires économiques et monétaires (ECON), dont 98 % de ses 54 dossiers ont été adoptés en première lecture (seul un dossier a fait l'objet d'un accord en deuxième lecture anticipée). Un grand nombre de dossiers de la commission ECON ont été adoptés dans le contexte de la crise financière, et certains facteurs économiques et politiques peuvent expliquer l'urgence relative avec laquelle ils ont été adoptés (le fait que la commission ECON a été responsable de la plupart des réunions en trilogue n'a rien d'une coïncidence (pour plus d'informations, voir la section 1.2.3 sur les négociations interinstitutionnelles en trilogue)).

Les commissions JURI et AGRI et la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) ont finalisé au moins 89 % de leurs dossiers en première lecture, et toutes les commissions ayant eu la charge d'un nombre relativement élevé de dossiers législatifs ont conclu

¹¹ Trois dossiers ont été traités en vertu de la procédure avec réunions conjointes de commissions (article 55 du règlement) et conclus en première lecture: 2011/0129(COD) (LIBE/FEMM), 2011/0130(COD) (JURI/FEMM), 2011/0302(COD) (ITRE/TRAN).

au moins 79 % d'entre eux en première lecture¹². Seules cinq commissions ont dégagé moins de 90 % d'accords en première lecture (dont trois avec moins de 10 dossiers chacune). Parmi les commissions qui traitent de nombreux dossiers de codécision, la commission TRAN constitue une exception puisqu'elle a conclu 23 % de ses 35 dossiers en deuxième lecture. Les commissions ENVI, IMCO et EMPL – trois autres commissions dotées de compétences importantes en matière de codécision – ont adopté, respectivement, 11 % (8 dossiers), 9 % (3 dossiers) et 9 % (2 dossiers) de leurs dossiers en deuxième lecture anticipée.

Durée moyenne de la procédure de codécision

L'évolution de la durée moyenne de la procédure de codécision (voir tableau 1) est inévitablement liée à l'évolution vers des accords en première lecture. Depuis la 5^e législature (1999-2004), où l'adoption de dossiers de codécision prenait en moyenne 22 mois, la durée moyenne totale de la procédure de codécision s'est progressivement réduite, passant à 21 mois en 2004-2009 puis à 19 mois pendant la 7^e législature. Cette réduction de la durée totale de la procédure s'explique par la baisse importante du nombre de dossiers adoptés en deuxième et troisième lectures. En outre, la durée moyenne de la procédure pour les dossiers adoptés en troisième lecture est passée de 31 mois en 1999-2004 à 29 mois en 2009-2014. Néanmoins, il conviendrait de noter que cette durée moyenne a augmenté pour les accords en première et deuxième lectures entre la législature 1999-2004 et la législature 2009-2014: de six mois pour les dossiers conclus en première lecture et de huit mois pour ceux conclus en deuxième lecture.

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

Table 1: *Durée moyenne de la procédure de codécision pour les dossiers adoptés en 1^{re}, 2^e et 3^e lectures et durée moyenne totale pour tous les dossiers de codécision*

La prolongation de la durée de la procédure pour les accords en première et deuxième lectures s'explique notamment par le fait que certains dossiers difficiles, qui auraient auparavant fait l'objet d'une conciliation, sont désormais négociés aux stades précoces de la procédure. Un autre aspect crucial tient au fait qu'au stade de la première lecture, les institutions ne sont tenues à aucun délai, comme c'est le cas aux stades ultérieurs de la procédure¹³.

Il convient également d'observer qu'au cours de la législature 2009-2014, la durée moyenne de la procédure pour les dossiers adoptés en troisième lecture était inférieure à celle pour les dossiers adoptés au stade de la deuxième lecture. Les deuxième et troisième lectures étant soumises à des délais, cette différence tient probablement aux variations dans la durée de la première lecture, puisque celle-ci sera conclue rapidement dans les cas où les colégislateurs sentent qu'un accord

¹² Commissions ayant adopté au moins 20 dossiers au cours de la législature 2009-2014.

¹³ En deuxième lecture, chaque colégislateur dispose d'un délai de trois mois, qui peut être prolongé d'un mois, pour adopter sa position. À l'étape de la conciliation et de la troisième lecture, les colégislateurs disposent d'un maximum de 24 semaines (3 x 8 semaines), dont 8 semaines peuvent être consacrées à l'exercice de conciliation à proprement parler.

précoce est peu probable, et durera au contraire plus longtemps pour les dossiers pour lesquels ils s'efforcent de parvenir à un accord à un stade précoce de la lecture.

1.2 Évolutions de la codécision

1.2.1 Relations interinstitutionnelles

Au tout début de la 7^e législature, en décembre 2009, le traité de Lisbonne est entré en vigueur. Les implications pour le Parlement en général ainsi que pour ses relations avec le Conseil et la Commission ont été de taille. L'ensemble du cadre législatif a subi des transformations, tandis que le champ d'application de la procédure de codécision a été étendu de manière à couvrir une vaste majorité de bases juridiques du traité, faisant d'elle la "procédure législative ordinaire". Les autres changements incluaient le renforcement du rôle du Parlement et de son influence sur la négociation et la conclusion des accords internationaux (la portée de son pouvoir d'approbation a été alignée sur celle de la procédure législative ordinaire et son droit à être immédiatement et pleinement informé sur un pied d'égalité a été confirmé), ainsi que l'acquisition par le Parlement d'un important pouvoir de contrôle et d'un droit de veto sur les compétences déléguées à la Commission pour certains actes non législatifs (article 290 du traité FUE).

En 2010, le Parlement et la Commission ont adopté un accord-cadre révisé sur les relations entre les deux institutions¹⁴, qui a davantage renforcé le caractère officiel de la nouvelle réalité législative et institutionnelle post-Lisbonne en établissant clairement les modalités de la mise en œuvre pratique des nouvelles formes de coopération entre les deux institutions. En particulier, la Commission s'est engagée à tenir dûment compte et à appliquer "le principe fondamental d'égalité de traitement entre le Parlement et le Conseil, notamment en ce qui concerne l'accès aux réunions et la mise à disposition des contributions ou autres informations, particulièrement sur les questions législatives et budgétaires" (point 9).

La procédure législative ordinaire

La modification de l'équilibre des pouvoirs législatifs entre les institutions s'est accompagnée d'une évolution de la nature et de l'intensité de leur coopération. Le Parlement est désormais un colégislateur à part entière, qui agit conjointement et sur un pied d'égalité avec le Conseil s'agissant de l'adoption d'une grande majorité des propositions législatives présentées par la Commission. D'une manière générale, cette évolution a abouti à des relations de travail plus étroites et plus efficaces entre le Parlement, le Conseil et la Commission – ces institutions sont inévitablement amenées à travailler ensemble de manière efficace pour atteindre leurs objectifs communs.

La codécision est devenue une procédure législative bien rodée. Depuis le traité d'Amsterdam, qui avait introduit la possibilité de dégager des accords et de finaliser des dossiers au stade de la première lecture, le cadre formel général est demeuré relativement stable. Qui plus est, les dispositions du traité relatives à la procédure législative ordinaire (article 294 du traité FUE) et la déclaration commune de 2007 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision¹⁵ ont établi des règles et des orientations générales, laissant toutefois aux institutions une certaine marge de

¹⁴ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

¹⁵ JO C 145 du 30.6.2007, p. 7.

manœuvre et une certaine flexibilité pour la définition et la mise en œuvre de modalités de travail moins formelles et donc pour déterminer l'approche à adopter dans le cas particulier de chaque proposition législative. Le temps et l'expérience ont favorisé un rapprochement culturel entre le Parlement et le Conseil: les deux institutions comprennent mieux le règlement, les procédures et les méthodes internes de l'autre partie, de même que leurs besoins et contraintes respectifs sur les plans administratif et politique. En effet, les dynamiques de la procédure législative ordinaire actuelle ont évolué de manière significative: les négociations tripartites informelles sont la force motrice d'une grande part des activités législatives interinstitutionnelles et les méthodes de travail entre le Parlement et le Conseil – avec la Commission comme médiateur et facilitateur – ont été progressivement peaufinées, avec notamment la généralisation des documents à quatre colonnes.

Ces tendances se sont accompagnées d'un certain nombre de modalités pratiques convenues entre les institutions et qui ont permis aux colégislateurs et à la Commission de mieux programmer et de mieux coordonner les activités législatives. Les rencontres dites de "speed dating", où les présidents des commissions du Parlement rencontrent chaque nouvelle présidence du Conseil au début de son mandat de six mois afin de débattre des priorités et des attentes sur le plan législatif dans chaque domaine d'action politique, en sont un exemple parlant.

Les pratiques telles que celle-ci ont permis d'améliorer des relations de travail qui étaient déjà très bonnes au sein du triangle institutionnel. Néanmoins, certaines particularités de la coopération interinstitutionnelle entre le Parlement, le Conseil et la Commission révèlent quelques déséquilibres susceptibles de s'expliquer par des motifs historiques, qui semblent aujourd'hui dépassés et nécessitent une révision. L'un des exemples les plus flagrants de ce déséquilibre est l'impossibilité pour le Parlement de participer aux réunions des groupes de travail, du Coreper ou du Conseil, dont la Commission est un participant et un interlocuteur de premier rang, et de consulter les documents y afférents. Si l'on compare cette situation à l'ouverture dont font preuve les organes décisionnels "équivalents" du Parlement, et notamment ses commissions parlementaires et son assemblée plénière – les États membres, la présidence du Conseil et le Secrétariat général du Conseil étant encouragés à assister à leurs réunions –, il apparaît que les différents niveaux de transparence dans les procédures décisionnelles de chaque institution ont inévitablement une incidence sur le processus législatif dans son ensemble, et plus particulièrement lors des négociations législatives tripartites.

Deux effets majeurs se font sentir: premièrement, la présidence est souvent perçue comme un partenaire injustement avantagé au moment d'entamer les négociations puisqu'en principe, elle a été en mesure de suivre de près l'élaboration et la définition du mandat de négociation du Parlement (y compris les éventuelles divergences d'opinion entre des députés ou des groupes), et peut en outre exploiter le caractère confidentiel des méthodes de travail du Conseil pour mieux négocier; deuxièmement, compte tenu du rôle actif majeur que joue la Commission dans les discussions des groupes de travail du Conseil (y compris du Coreper), son statut d'"intermédiaire impartial" au cours des négociations en trilogue est parfois mis en doute dans la pratique.

Le traité de Lisbonne en pratique

Les effets de la modification du champ d'application de la procédure de codécision en vertu du traité de Lisbonne ont naturellement été le plus ressentis par les commissions parlementaires compétentes pour les nouveaux domaines politiques relevant de cette procédure, à savoir les commissions de l'agriculture et du développement rural (AGRI), de la pêche (PECH), des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), du développement régional (REGI) et du commerce international (INTA). La part des dossiers de codécision traités par ces commissions a augmenté au cours de la législature 2009-2014 par rapport aux législatures précédentes (voir la section 1.1 "Éléments essentiels de la procédure de codécision") et elles ont dû s'adapter et se former rapidement.

Cet état de fait était particulièrement notable dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) (voir la section 1.2.2 sur le cadre financier pluriannuel). Par exemple, les commissions AGRI et REGI ont négocié la réforme de stratégies politiques majeures – la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion – et la répartition des ressources financières correspondantes, qui représentaient – avec la politique commune de la pêche (PCP) négociée par la commission PECH – plus de 80 % du budget du prochain exercice.

La plupart des "nouvelles" commissions parlementaires concernées par la procédure de codécision ont rapidement assimilé les pratiques interinstitutionnelles informelles éprouvées pour l'adoption des actes législatifs et se sont engagées dans de longues périodes de négociations, en particulier sur les dossiers législatifs liés au CFP. En réalité, tandis que les commissions AGRI et REGI figuraient au nombre des commissions affichant le plus fort taux de dossiers de codécision adoptés en première lecture (100 % pour la commission REGI, qui a travaillé de manière intensive sur les dossiers liés au CFP), un examen plus poussé révèle qu'avec de très nombreuses réunions tripartites pour chaque dossier relevant de la codécision, les négociations concernant de nombreux nouveaux domaines de codécision étaient souvent loin d'être simples.

Le plus grand changement, néanmoins, est sans doute survenu pour la commission INTA. Non seulement elle a traité de nombreux dossiers soumis à la codécision, principalement dans des domaines sur lesquels elle n'était auparavant même pas consultée, mais elle a aussi acquis des pouvoirs d'approbation pour l'adoption d'une série d'accords internationaux avec des pays tiers. Le rejet par le Parlement (le 4 juillet 2012) de l'accord commercial anti-contrefaçon (ACAC) (qui relevait de la compétence de la commission INTA) a bien illustré les nouvelles prérogatives dévolues au Parlement en vertu du traité, plus de deux ans après sa démonstration de force dans le contexte de l'accord SWIFT (dossier traité par la commission LIBE) (pour de plus amples informations, voir la section 1.2.5 sur la procédure d'approbation). En outre, la commission INTA était responsable d'un des dossiers (assistance macrofinancière à la Géorgie) adoptés en troisième lecture au cours de la législature 2009-2014 (voir la section 2 sur les conciliations).

Evolutions politiques et juridiques entre les colégislateurs

Les accords conclus, par exemple, au sein des commissions AGRI, PECH et REGI sur des dossiers importants sur le plan politique et financier représentaient le versant le plus positif d'une période de transition marquée, au demeurant, par un certain degré de frustration. Plus précisément, veiller à ce que le Parlement soit considéré et traité d'égal à égal par le Conseil et la Commission dans un certain

nombre de nouveaux domaines stratégiques couverts par la procédure de codécision a été un défi constant. Cela s'expliquait en partie par une attitude hostile au changement au sein des autres institutions, ainsi que par le besoin de réorganiser les méthodes de travail des commissions. Par ailleurs, en raison de l'approche adoptée par le Conseil européen pour les négociations sur le CFP, le Parlement a dû manœuvrer prudemment pour veiller à ce que le Conseil respecte pleinement son statut de colégislateur, ce dernier ayant parfois manifesté une tendance à ne pas le considérer ou le traiter d'égal à égal.

Les changements introduits par le traité de Lisbonne ont également semé la discorde entre les colégislateurs sur les plans politique et juridique. Par exemple, dans le contexte de la PAC et de la PCP, le Parlement et le Conseil n'étaient pas d'accord sur l'interprétation de l'article 43, paragraphe 2, et de l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE¹⁶, et donc sur la délimitation exacte de leurs compétences législatives. Dans le domaine de la pêche, les tensions étaient telles que le Parlement et la Commission ont introduit un recours devant la Cour de justice européenne contre le Conseil. Un groupe de travail interinstitutionnel sur les plans de gestion pluriannuels a été mis en place pour régler ce différend. Pour la commission LIBE, qui avait déjà une bonne expérience de la procédure de codécision en vertu du traité de Nice, la période de transition qui a suivi l'adoption du traité de Lisbonne a été marquée par d'autres problèmes spécifiques, ainsi le Parlement a demandé à plusieurs reprises à la Commission d'adopter des propositions visant à réviser les actes relevant de l'ancien troisième pilier afin de les aligner sur la hiérarchie des normes du traité de Lisbonne, d'habiliter la Commission à lancer des procédures d'infraction et d'étendre les compétences de la CJE à ce domaine. Dans l'attente de telles propositions, le Parlement a entamé trois procédures auprès la Cour¹⁷.

¹⁶ Tandis qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE, le Parlement et le Conseil "établissent l'organisation commune des marchés agricoles [...] ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche", conformément à la procédure législative ordinaire, tandis qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE, le Conseil adopte seul, sur proposition de la Commission, "les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche".

¹⁷ Les trois recours présentés par le Parlement contre le Conseil en raison de l'utilisation par ce dernier de bases juridiques abrogées avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont en cours: affaire C-317/13 (7 juin 2013), affaire C-540/13 (15 octobre 2013), affaire C-679/13 (19 décembre 2013).

Conférence du Parlement sur le thème "20 ans de codécision"

Le 5 novembre 2013, soit vingt ans après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1^{er} novembre 1993, le Parlement européen a tenu une conférence sur le thème "20 ans de codécision", sous les auspices des trois vice-présidents responsables de la conciliation, M. Gianni Pittella, M. Alejo Vidal-Quadras et M. Georgios Papastamkos.

Parmi les intervenants figuraient d'anciens et d'actuels députés au Parlement européen (M^{me} Nicole Fontaine, Sir Ken Collins, M. Ingo Friedrich, M. Brian Simpson, M^{me} Carmen Fraga Estévez, M. Bas Eickhout, Sir Graham Watson et M^{me} Pervenche Berès), le vice-président de la Commission, Maroš Šefčovič, le représentant permanent adjoint irlandais, Tom Hanney, M. Jean-Paul Jacqué, ancien directeur du service juridique du Conseil, et M^{me} Adrienne Héritier, professeur à l'Institut universitaire européen. La conférence a été ouverte et clôturée par les vice-présidents Pitella et Vidal-Quadras, respectivement.

Les débats animés, qui peuvent toujours être vus dans leur intégralité¹⁸, ont rappelé opportunément la manière dont la codécision a évolué depuis son introduction en 1993, ont permis d'aborder certains points critiques concernant les méthodes de travail et les pratiques interinstitutionnelles actuelles, ainsi que de soulever la question de certains défis communs auxquels les institutions et les acteurs directement impliqués dans les négociations interinstitutionnelles sont de plus en plus souvent confrontés.

Un rapport complet sur la conférence, incluant une description détaillée de ses trois parties et une liste des recommandations formulées par les intervenants au cours de la conférence, est disponible sur le site web consacré aux conciliations et à la codécision¹⁹.

1.2.2 Négociations relatives aux instruments du cadre financier pluriannuel

Conformément à l'article 312 du traité FUE, le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe, pour une période d'au moins cinq ans, le montant maximal des crédits pouvant être exécutés pour chaque catégorie de dépenses de l'Union, dont le nombre est limité et correspond aux grands secteurs d'activité de l'Union²⁰. Les activités liées au CFP couvrent deux dimensions majeures: la dimension budgétaire, c'est-à-dire le CFP en tant que tel (le règlement CFP et l'accord interinstitutionnel qui l'accompagne), et la dimension politique, à savoir les bases juridiques de près de 65 programmes et instruments pluriannuels relatifs à des secteurs d'activité tels que la recherche, la cohésion,

¹⁸ La conférence a été diffusée en direct sur internet:

Parties 1 et 2:

<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/other-events/video?event=20131105-0900-SPECIAL>

Partie 3:

<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/other-events/video?event=20131105-1230-SPECIAL-UNKN2>

¹⁹ <http://www.wcms2.ep.parl.union.eu/8087/code/events/20131105/report.pdf>.

²⁰ En vertu de l'article 312, paragraphe 3, du traité FUE, le CFP "fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union."

l'agriculture et le développement²¹. Le présent chapitre se concentre sur la dimension politique du CFP, à savoir la négociation des instruments y afférents.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le CFP est un acte juridiquement contraignant (règlement CFP) fondé sur le traité, adopté à l'unanimité par le Conseil après son approbation par le Parlement.²² Outre son droit de veto sur le règlement CFP, le Parlement est colégislateur pour la plupart des programmes financiers connexes, ce qui lui permet d'orienter les politiques dans différents domaines et de garantir le contrôle démocratique et politique des instruments de programmation.

En juin 2011, quelques semaines avant que la Commission ne présente sa proposition concernant le règlement CFP²³, le Parlement a adopté une résolution sur les défis politiques et les ressources budgétaires de l'Union après 2013²⁴. À compter de la mi-juin 2011, la Commission a présenté une série de propositions législatives concernant des programmes et des instruments financiers dans divers secteurs. L'accord politique sur les chiffres du CFP a été conclu en juin 2013 au terme de deux années d'intenses négociations. Dans l'attente des résultats des négociations relatives au règlement CFP, les commissions spécialisées avaient déjà entamé d'intenses négociations interinstitutionnelles avec le Conseil sur le contenu des propositions législatives sectorielles. Le règlement CFP actuel, adopté en décembre 2013, couvre la période 2014-2020 avec six catégories de dépenses correspondant aux grands domaines stratégiques.²⁵ L'approbation définitive des instruments du CFP a eu lieu entre l'automne 2013 et la dernière session plénière de la 7^e législature qui s'est tenue en avril 2014.²⁶

La figure 8 illustre les principaux événements survenus au cours des négociations sur le CFP 2014-2020.

²¹ Ceux-ci incluent des programmes et des fonds très variés, tels que les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI), le programme Horizon 2020, le programmes Erasmus+ et le programme Europe créative.

²² Les quatre CFP précédents, bien qu'aussi juridiquement contraignants, faisaient partie d'accords budgétaires interinstitutionnels.

²³ COM(2011)0398: Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (2011/177 APP).

²⁴ Le rapport SURE (intitulé "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive (2010/2211(INI)).

²⁵ Le règlement CFP s'accompagne d'un accord interinstitutionnel contenant des règles supplémentaires spécifiques sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

²⁶ Une liste des dossiers législatifs clôturés relatifs au CFP figure à l'annexe II.

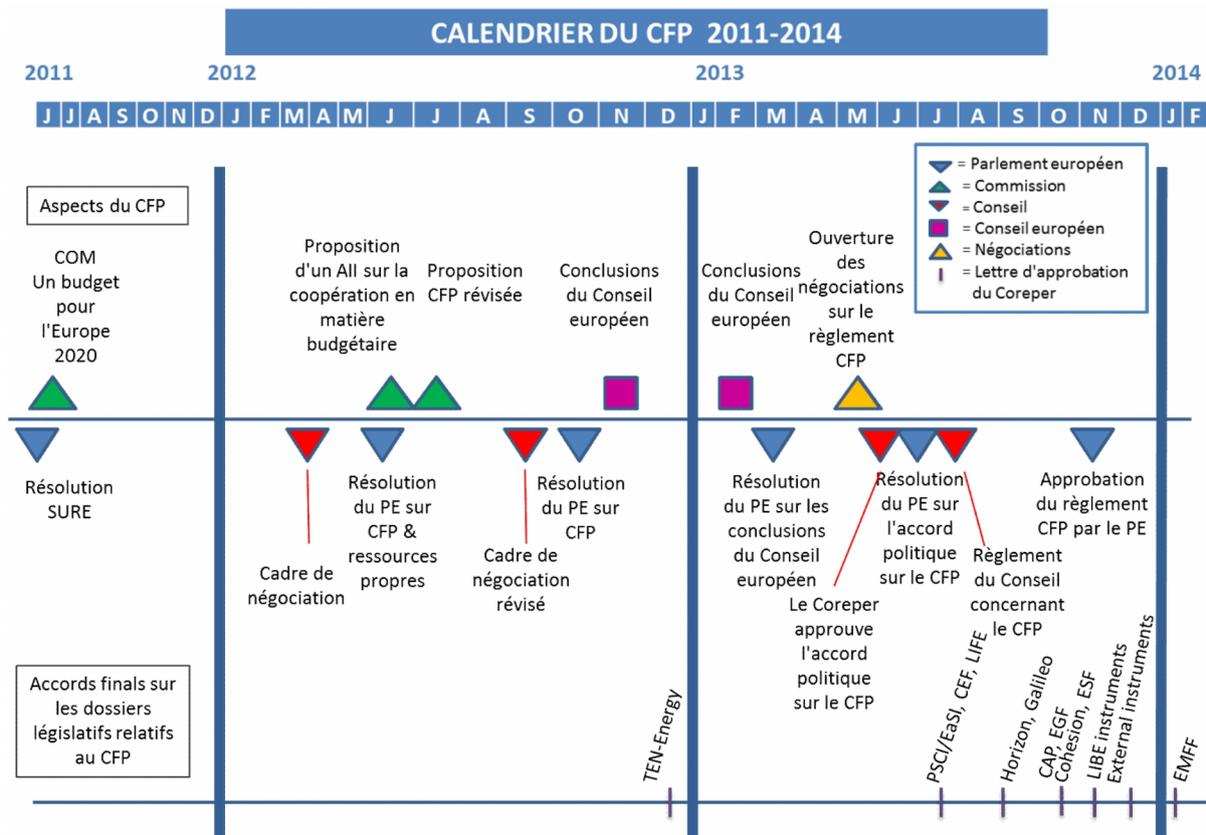


Figure 8: Événements principaux survenus aux cours des négociations sur le CFP (2011-2014)

Défis posés par les négociations sur les instruments législatifs du CFP

Coordination de la position du Parlement

Dégager un accord sur les programmes législatifs du CFP s'est avéré être une expérience particulièrement délicate pour le Parlement. La coordination des aspects budgétaires et législatifs du CFP a demandé un temps et des efforts considérables. Il aura fallu de nombreux échanges d'informations et un effort de coordination interne soutenu au sein du Parlement pour veiller à la cohérence entre les plus de 65 dossiers législatifs relatifs au CFP négociés en parallèle. Dans une série de résolutions adoptées depuis le début des négociations, le Parlement a souligné l'importance de parvenir à un accord global sur le CFP – y compris sur les propositions législatives connexes – en appliquant le principe selon lequel "il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout". La Conférence des présidents a veillé à la coopération interne en établissant un groupe de contact présidé par le Président. Au niveau administratif, un réseau CFP a été créé afin de garantir la coordination entre les secrétariats des commissions sur les questions transversales, en facilitant les échanges d'informations sur les négociations en cours.

Charge de travail élevée

La charge de travail était considérable et les négociations étaient difficiles pour toutes les commissions concernées, en particulier pour les commissions qui ont acquis des compétences en matière de codécision avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le nombre de réunions en trilogue sur le CFP rapportées par les commissions témoigne de l'intensité des négociations (voir

figure 9): 364 trilogues, dont 24 trilogues conjoints.²⁷ La charge de travail a été particulièrement importante pour les commissions du développement régional (REGI) et de l'agriculture et du développement régional (AGRI) qui, avec la commission de la pêche (PECH), ont négocié des réformes approfondies de leurs politiques, qui représentent plus de 80 % du budget du nouveau CFP. Les négociations de la commission REGI sur le règlement portant dispositions communes (cf. les fonds structurels et d'investissement européen (fonds ESI) dans la note de bas de page 21), qui ont demandé 54 trilogues, peuvent être citées comme un exemple extrême.

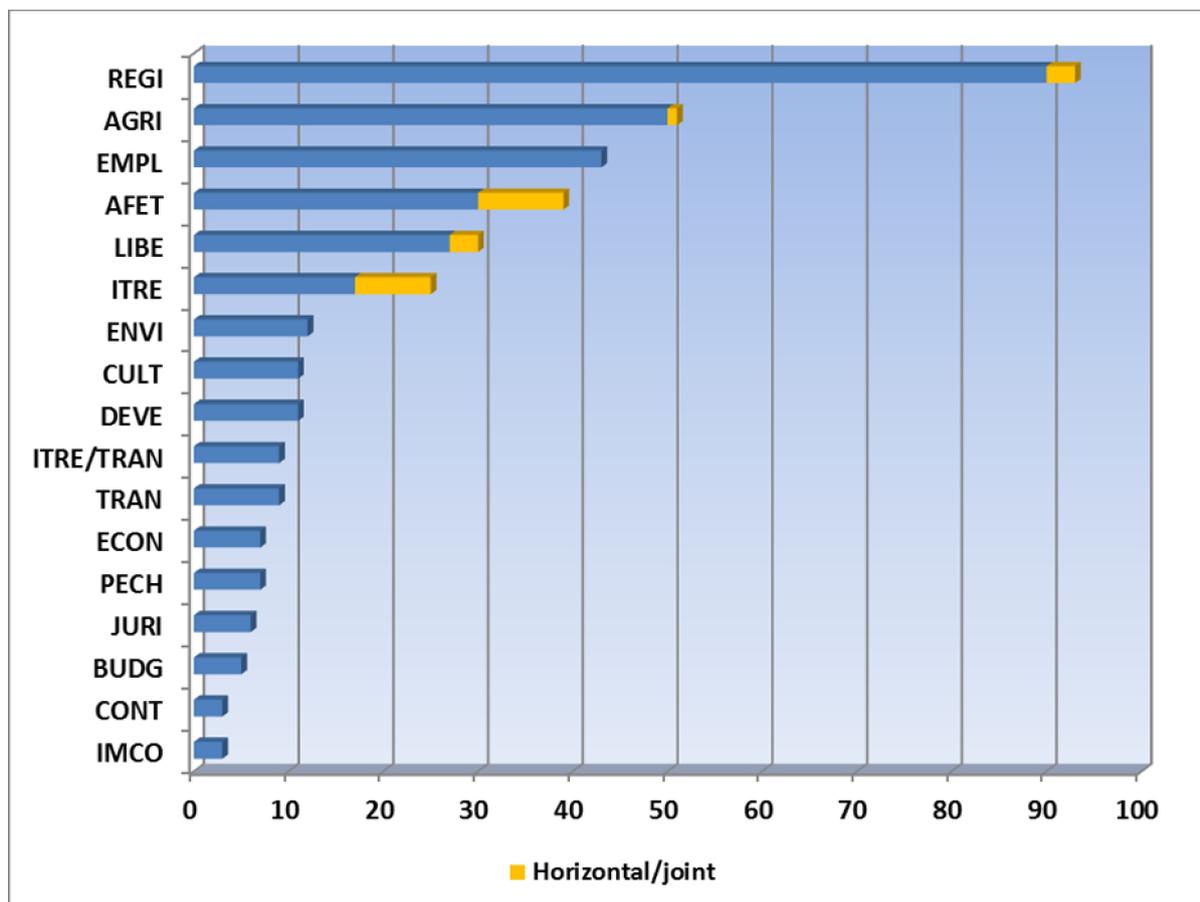


Figure 9: Réunions tripartites en commission sur les dossiers législatifs relatifs au CFP (de juillet 2012 à avril 2014)²⁸

Influence du Conseil européen

L'influence du Conseil européen sur le cadre de négociation du Conseil a représenté une difficulté supplémentaire au cours de ces négociations. Le Parlement a plaidé en faveur d'une démarcation claire entre les questions essentielles relatives au CFP et les aspects relevant de la codécision, et il

²⁷ Des trilogues conjoints ont été organisés afin de coordonner certains dossiers d'actualité, tels que les instruments de financement extérieur, ou en application de la procédure avec réunions conjointes de commissions en vertu de l'article 55 du règlement du Parlement, notamment sur le dossier "Mécanisme pour l'interconnexion en Europe" (MIE).

²⁸ 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). Elles ne tiennent pas compte des réunions préparatoires techniques et les trilogues horizontaux/conjoints (concernant plusieurs dossiers) ne sont comptabilisés qu'une fois.

s'est opposé, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, et de l'article 15, paragraphe 1, du traité UE²⁹, à l'approche adoptée par le Conseil qui a tenté de présenter les conclusions du Conseil européen comme un élément non négociable.

Garantir le rôle du Parlement dans la mise en œuvre des programmes

Dans le cadre de son programme de simplification pour le CFP 2014-2020 (qui visait à faciliter l'accès aux financements de l'Union), la Commission a simplifié les propositions législatives spécifiques et leur a fait gagner en souplesse en adoptant un nombre restreint de programmes de portée plus générale. À cet effet, elle a proposé d'établir des programmes de travail annuels et pluriannuels qui seront adoptés au moyen d'actes d'exécution.

Cette solution n'était pas acceptable aux yeux du Parlement, étant donné que les programmes de travail, compte tenu de la nature générale des programmes du CFP, auraient comporté bon nombre de choix stratégiques supplémentaires tels que des priorités, des objectifs et des allocations financières considérables qui, en vertu du traité de Lisbonne, ne peuvent être décidés que dans l'acte de base ou en recourant à des actes délégués³⁰. Le fait que la Commission ait proposé de prendre ces décisions à travers des actes d'exécution, sur lesquels le Parlement n'aurait eu aucun droit de regard, a donné lieu à un conflit entre les institutions dans le cadre de presque toutes les négociations législatives liées au CFP. La Conférence des présidents a donc élevé les actes délégués au rang de priorité pour le Parlement lors des négociations législatives liées au CFP et a établi des principes d'ordre général pour présider aux négociations³¹. Face aux protestations du Conseil et de la Commission, le Parlement a dû insister sur le recours aux actes délégués ou à l'acte de base pour l'adoption de ces choix stratégiques.

Lorsque des actes délégués ne pouvaient être acceptés par le Conseil, l'approche horizontale coordonnée a permis au Parlement de négocier le détail des dispositions des actes de base afin de garantir le respect de ses prérogatives en tant que colégislateur et d'exercer un contrôle démocratique ex ante en restreignant la marge d'appréciation de la Commission lors de la mise en œuvre des programmes. À cet égard, le Parlement a fait en sorte que soient incluses, dans les actes de base, des dispositions détaillées concernant les objectifs généraux et opérationnels, les principes et les critères d'admissibilité, les mesures de soutien, les dispositions financières et les indicateurs de résultats, et/ou les actes délégués visant notamment à accroître la flexibilité ou à répondre à des évolutions imprévues.

Le prochain Parlement devra contrôler si la Commission assure la mise en œuvre adéquate des accords entérinés dans les actes de base. Une attention toute particulière devra être accordée aux

²⁹ L'article 14, paragraphe 1, du traité UE dispose que le Parlement exerce ses fonctions législatives "conjointement avec le Conseil" et l'article 15, paragraphe 1, du traité UE dispose que le Conseil européen "n'exerce pas de fonctions législatives".

³⁰ Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les colégislateurs ont la possibilité de déléguer le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale à la Commission (voir également la section 1.2.4. sur les actes délégués et les actes d'exécution).

³¹ La Conférence des présidents a par ailleurs souligné la nécessité de s'en tenir strictement aux principes horizontaux relatifs au recours aux actes délégués dans toutes les négociations concernant les programmes législatifs. Ces principes établissent notamment que des éléments tels que les objectifs, les priorités et les allocations financières considérables devraient être adoptés au moyen d'actes délégués lorsqu'ils ne sont pas inclus dans l'acte de base.

différents engagements politiques, y compris dans le contexte des dialogues politiques avec le Parlement, ainsi qu'au contrôle des documents de programmation financière annuelle et pluriannuelle et aux divers actes délégués.

1.2.3 Négociations interinstitutionnelles et règlement du Parlement européen

Avec l'extension progressive des pouvoirs de codécision du Parlement, les négociations interinstitutionnelles sur les dossiers législatifs sont désormais de règle pour l'adoption de la législation de l'Union. Elles permettent aux colégislateurs de parvenir à un accord à n'importe quel stade de la procédure législative³². En ce qui concerne le Parlement, le règlement (articles 73 et 74 et annexe XX³³) établit le code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire, qui a été revu à la fin de l'année 2012 en vue d'harmoniser et de rendre obligatoires un certain nombre de pratiques internes (en particulier au niveau des commissions) en ce qui concerne les négociations législatives interinstitutionnelles³⁴.

Négociations interinstitutionnelles (trilogues) concernant les dossiers législatifs

Les négociations entre institutions sur des propositions législatives prennent en général la forme de réunions tripartites ("trilogues") entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Les 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. S'il n'est pas fait mention des trilogues dans les traités, ceux-ci ont été progressivement institutionnalisés, tout d'abord dans la version révisée de la déclaration conjointe sur les modalités pratiques de la procédure de codécision³⁵, puis par une référence explicite dans le règlement du Parlement.

Sachant que les dossiers de codécision représentent à présent près de 90 % de toutes les propositions législatives adoptées par la Commission et que la proportion des dossiers clôturés au stade de la première ou de la deuxième lecture s'est accrue pour atteindre 93 % pendant la 7^e législature³⁶, les trilogues n'ont cessé d'augmenter ces dernières années et font désormais partie intégrante de la procédure législative ordinaire³⁷.

Pendant la 7^e législature, plus de 1 500 réunions de trilogue ont eu lieu concernant approximativement 350 dossiers de codécision (voir figure 10). Certains dossiers ont requis un

³² Cette coopération interinstitutionnelle est codifiée dans la déclaration conjointe du Parlement, du Conseil et de la Commission sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (JO C 145 du 30.6.2007, p. 7; annexe XIX du règlement).

³³ Pendant la 7^e législature, il s'agissait des articles 70 et 70 bis et de l'annexe XXI.

³⁴ Les articles 73 et 74 du règlement figurent à l'annexe III.

³⁵ Voir points 7 et 8 de la déclaration conjointe révisée.

³⁶ Voir la vue d'ensemble de la codécision sous la section 1.1 pour plus de détails.

³⁷ Chaque institution désigne, pour chaque dossier, des négociateurs qui la représenteront et qui défendront son mandat de négociation. En règle générale, les trilogues comprennent des négociations politiques entre la présidence du Conseil (en particulier les présidents du Coreper I et II, mais également des présidents de groupes de travail et, parfois, des ministres), l'équipe de négociation du Parlement (y compris les présidents des commissions parlementaires concernées, leurs rapporteurs et rapporteurs fictifs), ainsi que des représentants de la Commission. La Commission joue le rôle de médiateur en vue de promouvoir un rapprochement des positions des colégislateurs, en particulier lors de la conciliation. Si les négociations de trilogue aboutissent à un texte de compromis final (accord), ce texte doit être entériné par le Conseil et le Parlement. L'accord doit ensuite être adopté par les institutions conformément à leurs règlements respectifs.

nombre considérable de réunions de trilogue, en particulier en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (voir section 1.2.2. concernant le cadre financier pluriannuel pour plus d'informations), l'exemple le plus extrême étant celui du règlement portant dispositions communes (commission du développement régional – REGI), sur lequel un accord a fini par être dégagé à l'issue de 54 réunions de trilogue. Cependant, dans le cas des deux tiers des dossiers négociés entre 2009 et 2014, seuls deux à quatre réunions de trilogue ont été nécessaires.

La commission des affaires économiques et monétaires (ECON) est celle qui, de très loin, a cumulé le plus grand nombre de réunions de trilogue (331), suivie, à quelque distance, par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), la commission des libertés civiles (LIBE) et la commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI), avec respectivement 172, 155 et 105 réunions de trilogue. Les dossiers de codécision clôturés par ces quatre commissions représentent, ensemble, près de la moitié des négociations de trilogue.

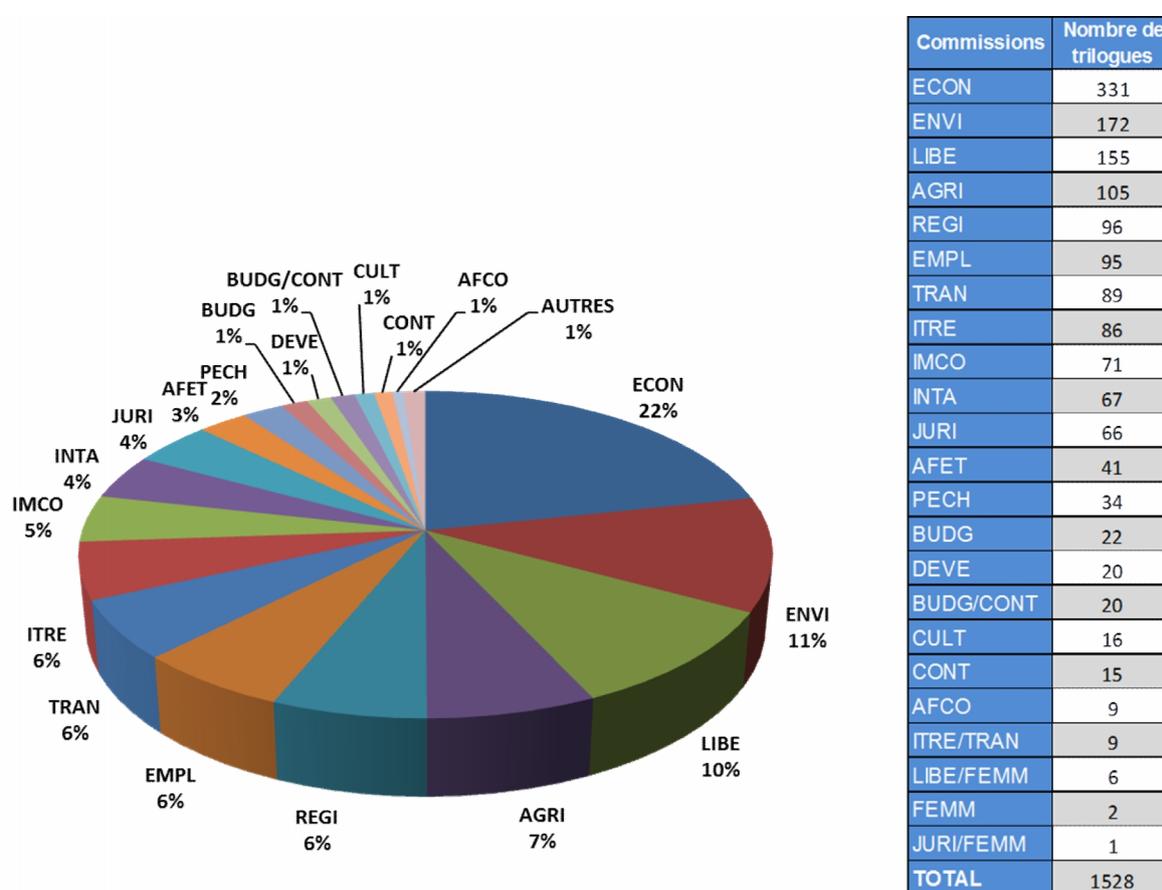


Figure 10: Pourcentage de trilogues par commission pendant la 7^e législature³⁸

³⁸ Ces chiffres proviennent des informations fournies chaque mois par la Conférence des présidents des commissions (conformément à l'article 73, paragraphe 2, du règlement), y compris 24 réunions de trilogue au stade de la troisième lecture organisées afin de préparer les dossiers du comité de conciliation. Ces statistiques ne comprennent pas les réunions préparatoires techniques et les réunions de trilogue horizontales (portant sur plusieurs dossiers) n'ont été comptabilisées qu'une fois.

Révision du règlement du Parlement en ce qui concerne les négociations interinstitutionnelles

Compte tenu de l'augmentation du nombre de dossiers de codécision adoptés à un stade précoce et de l'augmentation, parallèlement, des négociations informelles entre institutions, des inquiétudes ont continué de se faire sentir quant à l'ouverture et à la transparence du processus du processus législatif pendant la législature 2009-2014, en dépit des réformes introduites au Parlement à la fin de la 6^e législature³⁹. Au mois de mars 2011, la Conférence des présidents a donc commencé à réviser les méthodes de travail au sein du Parlement en ce qui concerne les négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives et a invité à cette fin la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) à faire en sorte que certaines procédures liées à la conduite des négociations interinstitutionnelles gagnent en efficacité et soient à la fois plus transparentes et plus inclusives. Le rapport de la commission AFCO (rapporteur: Enrique Guerrero Salom) a été adopté en séance plénière le 20 novembre 2012 et la révision du règlement est entrée en vigueur le 10 décembre de cette même année.

En vertu des nouvelles dispositions, l'adoption par la commission compétente d'une décision officielle est désormais requise avant l'ouverture de négociations. Il existe deux types de procédures: i) une procédure ordinaire (article 73), en vertu de laquelle des négociations peuvent démarrer immédiatement sur la base du rapport adopté en commission; ii) une procédure extraordinaire (article 74), qui s'applique à l'ouverture de négociations avant l'adoption d'un rapport en commission et suppose la participation de la plénière⁴⁰.

Les deux procédures s'appliquent à l'ensemble des étapes⁴¹ de la procédure législative pour lesquelles des négociations sont prévues, et comprennent des éléments contraignants importants:

- la décision sur l'ouverture de négociations, adoptée à la majorité absolue des membres de la commission compétente, détermine le mandat et la composition de l'équipe de négociation;
- un document à quatre colonnes qui expose les positions respectives des institutions participantes ainsi que d'éventuelles solutions de compromis est distribué à l'équipe de négociation avant le trilogue;
- après chaque trilogue, l'équipe de négociation fait un compte rendu à la commission compétente;
- si les négociations débouchent sur un compromis, la commission compétente en est informée et le texte convenu est officiellement soumis à un vote en commission, puis, s'il est approuvé, soumis à l'examen du Parlement en plénière.

³⁹ Compte tenu des résultats obtenus par le groupe de travail sur la réforme parlementaire, mis sur pied en vertu d'une décision de la Conférence des présidents de février 2007, un nouvel article portant sur les négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives a été introduit dans le règlement, auquel a été annexé un code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire, adopté par la Conférence des présidents en septembre 2008 (ce code est toujours d'application). Pour plus d'informations, voir le rapport d'activité pour la 6^e législature (PE 427.162v01-00) et le rapport d'activité à mi-parcours pour la 7^e législature (DV\903361FR.doc).

⁴⁰ Après l'annonce en séance plénière, la décision de la commission sur l'ouverture des négociations avant l'adoption du rapport peut être approuvée, rejetée ou son contenu (mandat) amendé.

⁴¹ Ces dispositions s'appliquent également aux négociations qui ont lieu après l'adoption, par le Parlement, de sa position en première lecture, étant entendu que cette dernière représentera le mandat de l'équipe de négociation.

Premiers enseignements

La révision du règlement a renforcé la responsabilité politique et la transparence des négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives. En outre, elle a conféré une visibilité accrue aux mandats et à la transparence des procédures en commission ainsi que du processus de négociation lors des réunions de trilogue, renforcé le rôle des présidents des commissions (qui jouent un rôle de coordination important) et contribué à une application plus uniforme, d'une commission à l'autre, des méthodes de travail internes en ce qui concerne les dossiers législatifs.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement révisé, une vaste majorité des décisions d'entamer des négociations sur des dossiers de codécision ont été adoptées conformément à la procédure ordinaire (article 73). Par ailleurs, au lieu de recourir à la procédure extraordinaire (article 74) – qui n'a été utilisée que pour la réforme de la politique agricole commune par les commissions AGRI et LIBE (dans le cadre des dossiers relatifs au CFP) – les commissions ont utilisé une procédure alternative associant la procédure ordinaire (article 73) à un vote en séance plénière portant uniquement sur les amendements (article 61, paragraphe 2 – renvoi pour examen en commission), soit en vue d'adopter le mandat du Parlement (dans les cas où la majorité absolue des membres de la commission n'a pas été atteinte), soit pour confirmer ou modifier le mandat déjà adopté au niveau de la commission (voir figure 11).

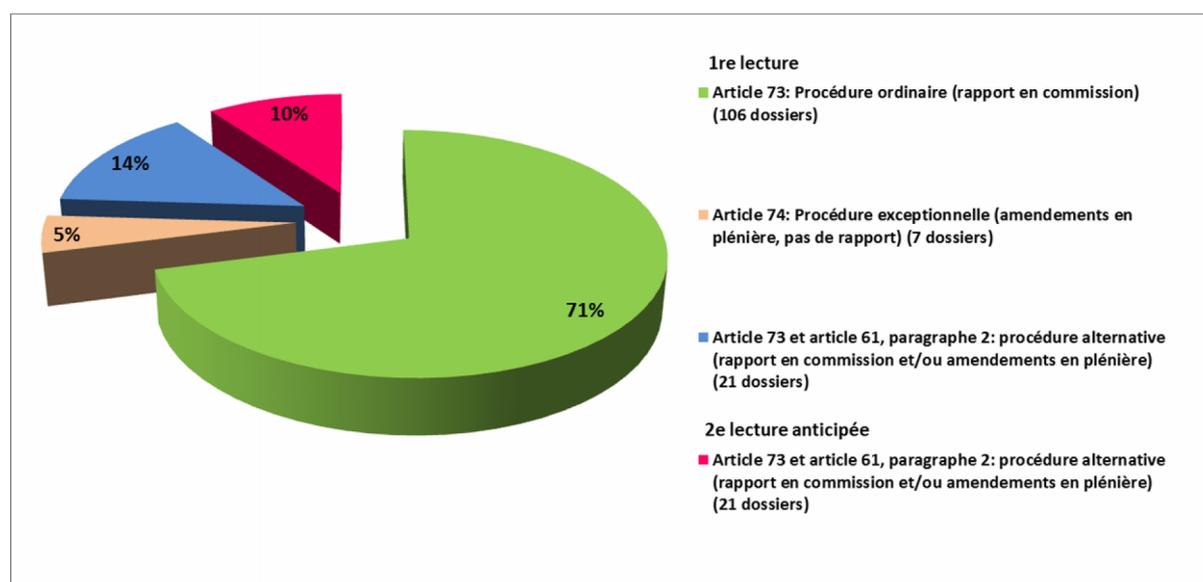


Figure 11: Procédures utilisées pour les décisions d'entamer des négociations législatives interinstitutionnelles

1.2.4 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, ont eu la part belle dans les relations entre le Parlement, le Conseil et la Commission pendant la 7^e législature. Les interprétations divergentes des différentes institutions concernant les dispositions pertinentes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), à savoir de ses articles 290 et 291, ont suscité des problèmes récurrents pendant les négociations de trilogue sur les dossiers législatifs. Si des solutions ont pu être apportées au cas par cas, les difficultés principales n'ont pas été résolues et feront partie des problèmes institutionnels importants que le prochain Parlement devra affronter.

Introduction du système des actes délégués et des actes d'exécution

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 membres⁴². L'une des procédures de comitologie, la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC), introduite en 2006, a donné au Parlement un droit de veto sur les mesures adoptées par la Commission, sous réserve du respect de certains critères⁴³.

La création des actes délégués (article 290 du traité FUE), mesures d'application générale destinées à modifier ou à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif de base, a encore renforcé les prérogatives du Parlement: aucune condition n'est posée à l'exercice de son droit de veto et il peut révoquer à tout moment le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués pour un acte de base donné. Pour les actes d'exécution (article 291 du traité FUE), en revanche, les pouvoirs du Parlement sont limités et il ne dispose pas du droit de veto.

Le protocole commun sur les actes délégués et le règlement sur les actes d'exécution

Étant donné que le traité de Lisbonne ne requiert pas de clarification supplémentaire des actes délégués en droit dérivé (comme tel est le cas pour les actes d'exécution⁴⁴), un protocole d'accord non contraignant a été conclu en 2010 entre le Parlement, la Commission et le Conseil afin de rationaliser les pratiques et de clarifier les dispositions⁴⁵. Il traite notamment de la consultation du Parlement et du Conseil, de la communication des informations, des périodes de vacances parlementaires, de la durée de la délégation de pouvoir, du délai pour la présentation d'objections, de la procédure d'urgence et de la procédure pour non-objection anticipée. Des propositions de clauses types sont annexées au protocole commun.

Nouvelles dispositions du règlement sur les actes délégués, les actes d'exécution et les mesures relevant de la PRAC

Les procédures internes du Parlement concernant les actes délégués et les actes d'exécution sont définies aux articles 105, 106 et 107 du règlement du Parlement, entré en vigueur le 21 mai 2012. L'article 105 portant sur les actes délégués comprend des dispositions sur leur annonce en séance plénière, sur les propositions de résolution motivée d'objection, sur la possibilité, pour un groupe politique ou quarante députés, de déposer des résolutions en séance plénière, ainsi que sur la

⁴² Ces compétences d'exécution ont été conférés à la Commission pour, par exemple, définir des règles de procédure, mettre à jour des annexes, des normes techniques et commerciales et des modèles de rapports, ainsi que pour fixer et revoir des quotas.

⁴³ Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, telle que modifiée par la décision 2006/512/CE du 22 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.

⁴⁴ Le traité de Lisbonne précise qu'un règlement devrait établir les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. Ce règlement a été adopté selon la procédure législative ordinaire en 2011 (règlement (UE) n° 182/2011; rapporteur: József Szájer).

⁴⁵ À la suite de la communication de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (COM(2009)0673) du 9 décembre 2009 et la résolution du Parlement du 5 mai 2010 qui s'en est suivie sur le pouvoir de délégation législative (2010/2021(INI); rapporteur: József Szájer).

possibilité de prolonger le délai pour la présentation d'objections, d'exprimer des "non-objections anticipées" et de révoquer la délégation. L'article 106 concerne les procédures relatives aux actes d'exécution et aux mesures relevant de la PRAC, et l'article 107 porte sur les procédures à suivre en présence de commissions associées ou de réunions conjointes de commissions.

Le Parlement a également adopté l'article 40 de son règlement, qui permet à la commission au fond de solliciter l'avis de la commission des affaires juridiques (JURI) sur la délégation de pouvoirs législatifs dans les propositions législatives de la Commission. La commission JURI peut également émettre un tel avis de sa propre initiative⁴⁶.

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 reçoit un nombre toujours croissant d'actes délégués, passés de seulement quatre en 2010 à soixante au premier trimestre de 2014⁴⁷. Au total, le Parlement a reçu 166 actes délégués pendant la 7^e législature. Comme le montre la figure 12, il continue de recevoir de nombreuses mesures relevant de la PRAC (963 depuis 2007), 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.

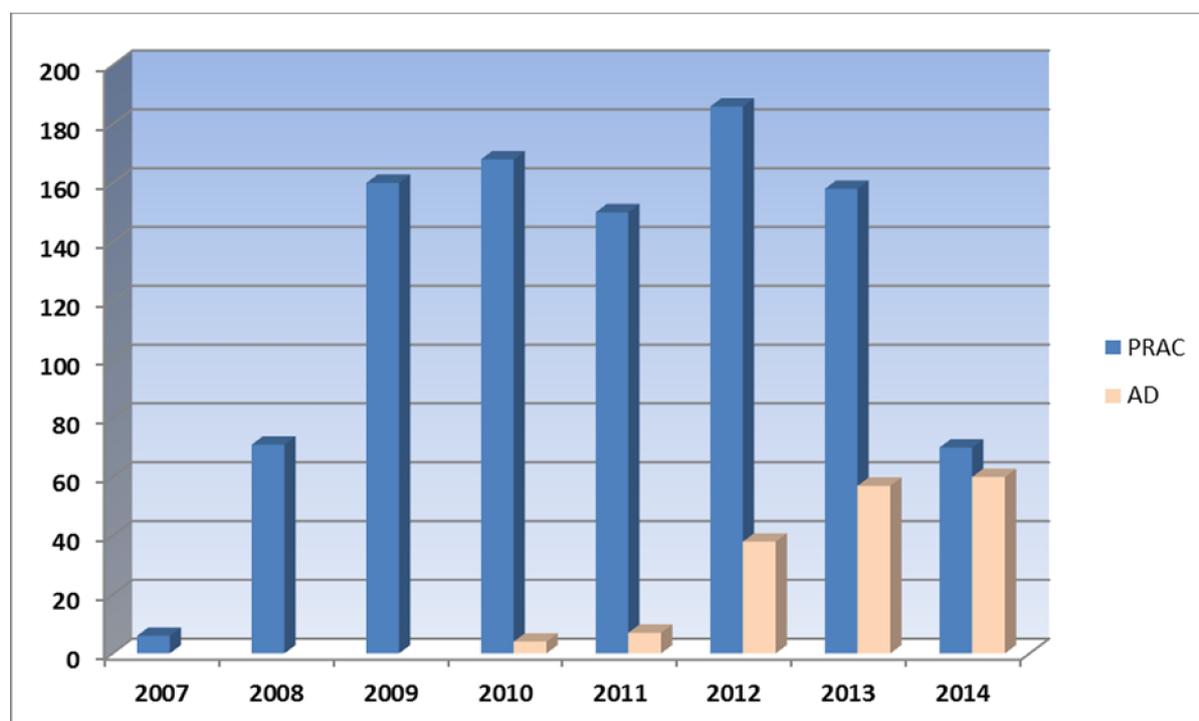


Figure 12: Projets définitifs de mesures relevant de la PRAC et actes délégués (AD) soumis au Parlement chaque année

⁴⁶ Pendant la 7^e législature, la commission JURI a émis cinq avis en vertu de l'article 40 (ex-article 37 bis), qui portaient sur trois dossiers de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), sur un dossier de la commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI) et sur un dossier de la commission JURI.

⁴⁷ Les institutions sont convenues que la Commission ne transmettrait aucun acte délégué au Parlement et au Conseil entre le 14 mars 2014 et la fin de la suspension des travaux du Parlement à l'occasion de la période des élections de 2014.

Le Parlement et le Conseil n'ont émis d'objection qu'une seule fois à un acte délégué⁴⁸. Le Parlement a soulevé des objections à six mesures relevant de la PRAC, dont quatre sous la 7^e législature⁴⁹, alors que cinq autres objections ont été rejetées en séance plénière (4 pendant la 7^e législature). S'agissant des actes d'exécution, à la fin de la 7^e législature, le Parlement a adopté à deux reprises une résolution déclarant que la mesure d'exécution excédait les pouvoirs conférés à la Commission⁵⁰, quoique l'avis du Parlement ne soit pas contraignant pour la Commission (parce qu'il n'a pas de droit de veto).

Si les vetos opposés par le Parlement contre les actes délégués et les mesures relevant de la PRAC ont été rares, les débats en commission à propos de ces actes et mesures sont quant à eux de plus en plus fréquents et naissent souvent d'une objection soulevée par un ou plusieurs membres de la commission. Dans la plupart des cas, les commissions compétentes au fond ont décidé de ne pas opposer d'objection à un acte délégué à l'issue de tels débats et après avoir reçu des informations et des explications plus détaillées de la part de la Commission, dans plusieurs cas après que cette dernière se fut engagée à apporter une solution aux problèmes signalés par la commission.

Négociations sur les dispositions des actes délégués et des actes d'exécution - Examen

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la question du choix à opérer entre actes délégués et actes d'exécution a fait achopper bien des négociations et rendu difficile la conclusion d'un accord entre les colégislateurs et la Commission. Le Conseil s'est montré 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 établis dans le traité. Selon le Conseil, le principal problème réside dans le fait qu'il n'existe pas de procédure officielle pour la consultation d'experts nationaux pendant la phase préparatoire de l'élaboration des actes, contrairement à la procédure prévue pour les actes d'exécution et la procédure relative à la PRAC, qui prévoient un débat et un vote obligatoires concernant le projet de mesure, ce qui permet aux experts nationaux d'exercer une influence significative sur une mesure avant son adoption par la Commission.

La Conférence des présidents (CdP) et la Conférence des présidents des commissions (CPC) ont tenu plusieurs débats concernant l'opposition du Conseil aux actes délégués. Le 13 janvier 2011, la CdP a approuvé une approche commune requérant de toutes les équipes de négociation du Parlement qu'elles insistent systématiquement, lors de toutes les négociations interinstitutionnelles, pour que des actes délégués soient inclus dans toutes les décisions respectant les critères et dès lors qu'il est

⁴⁸ Le Parlement a émis une objection contre le règlement délégué (UE) n° 1363/2013 de la Commission du 12 décembre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en ce qui concerne la définition des "nanomatériaux manufacturés" (C(2013)08887 – 2013/2997(DEA); texte adopté: P7_TA-(PROV)2014/0218; le Conseil a émis une objection à la décision déléguée de la Commission concernant l'adoption des normes communes minimales visées dans la décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

⁴⁹ Directive sur les dispositions techniques relatives à la gestion des risques (commission au fond: ECON; résolution T6-0607/2008), "étiquetage énergétique des téléviseurs" (ITRE; T6-0357/2009), "thrombine" (ENVI; T7-0182/2010), "allégations nutritionnelles" (ENVI; P7-TA(2012)0022), "boissons spiritueuses (absinthe)" (ENVI; P7-TA(2013)0083), "papier valorisé" (ENVI; P7-TA(2013)0544).

⁵⁰ "Zea mays L., lignée 1507" (ENVI; P7_TA-PROV(2014)0036) et "pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes" (ENVI; P7_TA-PROV(2014)0096).

souhaitable d'y recourir. Le 19 avril 2012, la CdP a en outre décidé que les accords dans lesquels les droits institutionnels du Parlement concernant les actes délégués n'étaient pas garantis *ne* seraient pas inscrits à l'ordre du jour de la plénière pour être mis aux voix. Une telle décision serait prise sur la base d'un examen mené par la CPC, en coopération étroite avec les services compétents du Parlement. Depuis lors, il a été procédé à trois examens généraux, pour lesquels il a été demandé aux commissions d'indiquer les dossiers en cours au sujet desquels les trois institutions avaient chacune une position de négociation différente concernant les actes délégués⁵¹. En outre, tous les accords définitifs devant être mis aux voix en plénière avaient été examinés par le président de la CPC, M. Lehne, afin d'informer la CdP par courrier (21 lettres ont été envoyées depuis 2012) quant à la question de savoir si les accords étaient acceptables d'un point de vue institutionnel.

Élaboration des actes délégués lors des réunions d'experts – Point 15 de l'accord-cadre

Bien qu'aucune procédure n'impose la participation d'experts nationaux à l'élaboration des actes délégués, dans la pratique, la Commission organise des réunions lors desquelles ils sont consultés. Au point 15 et à l'annexe I de l'accord-cadre révisé sur les relations entre le Parlement et la Commission⁵², cette dernière s'est engagée à fournir au Parlement toutes les informations et tous les documents relatifs à ces réunions et, sur demande du Parlement, à "inviter les experts du Parlement à participer à ces réunions".

Ce fut une avancée considérable pour le Parlement que d'obtenir le droit d'être invité à des réunions d'experts (en qualité d'observateur) pour l'élaboration d'actes délégués et de recevoir toutes les informations en même temps que les États membres. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord-cadre à la fin de l'année 2010, le Parlement a demandé que soient apportées un certain nombre d'améliorations, tout d'abord dans une lettre adressée par le Président Buzek au Président Barroso (en 2011) puis, plus récemment, dans une lettre adressée par le président de la CPC au vice-président de la Commission, M. Šefčovič, notamment pour que soit opérée une distinction claire entre réunions d'experts et réunion du comité de comitologie et concernant la nécessité de veiller à ce qu'au minimum, le même degré d'information et de transparence soit assuré pour les actes délégués que dans le cadre de l'actuel registre de comitologie.

Défis à relever pour la prochaine législature

Le premier défi à relever pendant la prochaine législature consistera à dégager un accord avec le Conseil et la Commission quant à l'alignement sur les actes délégués et les actes d'exécution de toutes les dispositions relatives à la comitologie qui existaient avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'article 13 du règlement sur les actes d'exécution prévoyait un alignement transitoire automatique de toutes les anciennes dispositions relatives au "droit de regard" sur les actes d'exécution⁵³. Cependant, les dispositions existantes relevant de la PRAC demeurent dans les actes de base jusqu'à ce que ces derniers soient alignés sur le traité de Lisbonne.

⁵¹ Voir les lettres du président de la Conférence des présidents des commissions à la Conférence des présidents du 13 juin 2012, du 21 novembre 2012 et du 22 octobre 2013.

⁵² Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne (JO C 304 du 20.11.2010, p. 47).

⁵³ Lorsqu'un acte législatif est en cours de révision, les colégislateurs peuvent en décider autrement s'ils estiment que le choix de la procédure n'est pas adéquat.

En 2013, la Commission a adopté trois propositions d'alignement: alors que les deux premières propositions "omnibus" prévoyaient l'alignement automatique des dispositions relevant de la PRAC sur les actes délégués, la troisième proposition "omnibus" en aligne 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 les négociations avec le Conseil ne commenceront que pendant la prochaine législature.

Le deuxième défi à relever consistera à convenir, avec le Conseil et la Commission, de critères communs pour l'application des articles 290 et 291 du traité FUE, afin de faciliter le travail des différents législateurs. La position du Parlement dans la perspective des négociations à venir a été adoptée dans sa résolution du 25 février 2014 sur les actes délégués et les actes d'exécution (2012/2323(INI); rapporteur: József Szájer, commission JURI), qui dresse une liste non exhaustive de critères qui devraient présider aux choix du Parlement.

En rapport avec ces deux questions, le Conseil a pris l'initiative de modifier les dispositions relatives à la consultation d'experts dans le protocole d'accord sur les actes délégués dans l'espoir d'éviter que les problèmes de la 7^e législature ne se reproduisent pendant la nouvelle législature⁵⁴. Il estime que des critères plus clairs ne suffiront pas à débloquer la situation tant que la question de la consultation des experts pendant la phase préparatoire des actes délégués n'aura pas été traitée comme il se doit. Il appartiendra à la nouvelle Commission et au nouveau Parlement de décider des suites à donner à cette initiative du Conseil.

1.2.5 Approbation

La procédure d'approbation, tout comme la procédure d'avis conforme qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et qu'elle remplace, confère de facto un droit de veto au Parlement. Elle peut être législative ou non législative⁵⁵. Le champ d'application de ces deux types de procédure d'approbation a été étendu de façon significative par le traité de Lisbonne, et les implications de ce contrôle parlementaire renforcé ont été considérables sur le plan tant des pratiques de travail au sein du Parlement que des relations interinstitutionnelles.

L'approbation du Parlement, en tant que procédure législative spéciale, définie à l'article 289, paragraphe 2, du traité FUE, est désormais requise dans un certain nombre de domaines⁵⁶. Mais

⁵⁴ Dans une lettre du 20 février 2014, le président du Coreper II a informé tant le président du Parlement que celui de la Commission au sujet de cette initiative.

⁵⁵ Cette distinction a été introduite par le traité de Lisbonne. En vertu de ce dernier, seuls les actes adoptés conformément aux procédures législatives ordinaires ou spéciales sont considérés officiellement comme des actes législatifs (voir l'article 289, paragraphe 3, du traité FUE, selon lequel "les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs"). L'inverse est également vrai, indépendamment du contenu de l'acte. Dans la pratique, cependant, la distinction peut être artificielle.

⁵⁶ Parmi ces domaines figurent la création d'un Parquet européen (article 86, paragraphe 1, du traité FUE), des dispositions relatives à l'élection des membres du Parlement européen (article 223, paragraphe 1, du traité FUE), le système des ressources propres de l'Union (article 311 du traité FUE), le cadre financier pluriannuel (article 312 du traité FUE), ainsi que la base juridique générale concernant la subsidiarité, également connue sous le nom de "clause de flexibilité" (article 352, paragraphe 1, du traité FUE). La liste complète des bases juridiques soumises à la procédure législative spéciale requérant l'approbation du Parlement figure sur le site internet consacré aux conciliations et à la codécision. Exception faite de la procédure relative aux élections au Parlement européen (ex-article 190, paragraphe 4, du traité CE) et de la base juridique relative à la subsidiarité (ex-article 308 du traité CE), auxquelles la procédure d'avis motivé

l'innovation la plus importante, par comparaison avec la procédure d'avis conforme, réside surtout dans l'application de l'approbation comme procédure non législative, le rôle et l'influence du Parlement dans le domaine des affaires extérieures de l'Union et, en particulier, en ce qui concerne la dimension extérieure des politiques internes, ayant été considérablement renforcés par le traité de Lisbonne. En effet, en vertu de l'article 218, paragraphe 6, point a) v), l'approbation du Parlement est désormais requise pour tous les accords internationaux dans des domaines auxquels la procédure législative ordinaire s'applique⁵⁷.

Impact au niveau des commissions

Les nouveaux pouvoirs du Parlement en matière d'accords internationaux eu un impact immédiat et considérable sur les travaux d'un certain nombre de commissions, en particulier la commission du commerce international (INTA), la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), la commission des transports et du tourisme (TRAN), la commission de la pêche (PECH), la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) et la commission des affaires étrangères (AFET).

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a approuvé 162 accords internationaux (voir figure 13). La commission INTA a été compétente pour 28 % d'entre eux (soit 46 accords), la commission LIBE pour 19 % (soit 30 accords), la commission TRAN pour 13 % (soit 21 accords), la commission PECH pour 12 % (soit 20 accords) et les commissions ITRE et AFET pour 8 % chacune (soit 13 accords chacune).

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), la commission des affaires juridiques (JURI), la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), la commission de la culture et de l'éducation (CULT) et la commission du développement (DEVE) ont été compétentes pour un ou plusieurs des 19 accords internationaux restants, soit, au total, 12 % environ de l'ensemble des accords internationaux.

s'appliquait déjà, tous sont, pour le Parlement, des domaines de compétence nouveaux, modifiés ou étendus. Toutefois, compte tenu du nombre plutôt limité et de la nature très particulière des bases juridiques, aucun changement significatif n'est apparu dans le nombre de dossiers adoptés conformément à la procédure législative spéciale requérant l'approbation du Parlement pendant la 7^e législature. La majorité des propositions présentées par la Commission entre 2009 et 2014 se fondaient sur l'article 352, paragraphe 1, du traité FUE. Voir <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁷ Auparavant, le Parlement était simplement consulté par le Conseil pour ce qui est des accords internationaux portant sur des domaines dans lesquels la procédure de codécision était obligatoire en vue de l'adoption de règles internes (ex-article 300 du traité CE). La procédure d'avis motivé ne s'appliquait que dans un nombre limité de cas, comme les accords d'association, les accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, et les accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union, qui sont également régis par l'article 218, paragraphe 6, du traité FUE.

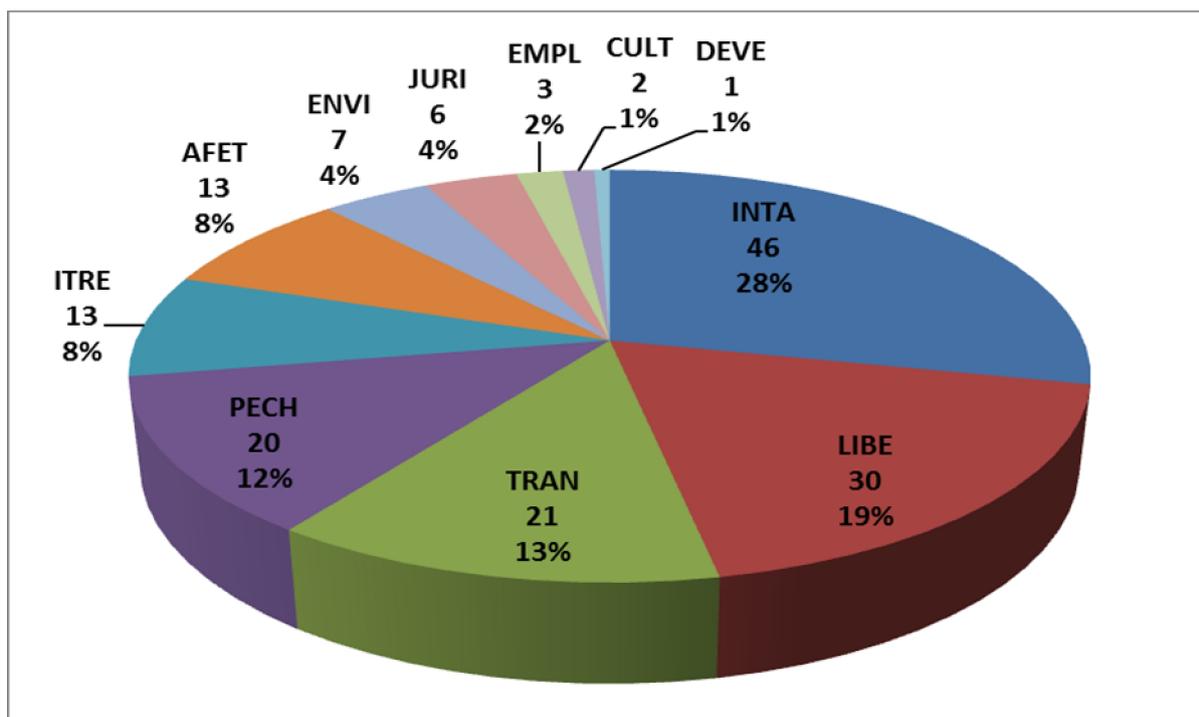


Figure 13: Répartition, par commission parlementaire, des dossiers relevant de la procédure d'approbation adoptés et portant sur des accords internationaux

Le Parlement n'intervient officiellement que tout à la fin du processus, lorsque le Conseil demande son approbation, c'est-à-dire après la conclusion des négociations et la signature de l'accord, mais avant la décision finale du Conseil d'adopter l'accord. Conformément à l'article 99 de son règlement, le Parlement doit se prononcer par un vote unique sur l'approbation (à la majorité simple⁵⁸), en tenant compte de la recommandation de la commission compétente au fond (qui peut être d'approuver ou de rejeter la proposition législative). Il ne peut donc proposer d'amendements à l'accord international soumis à son approbation.

Cependant, cela n'a pas empêché le Parlement d'exercer ses nouveaux pouvoirs avec beaucoup de succès. Il l'a fait en utilisant son outil principal, à savoir son droit de veto, puisque le Conseil ne peut adopter de décision (ou de proposition législative) sans avoir obtenu l'approbation du Parlement, pas plus qu'il ne peut passer outre à son avis, même s'il vote le rejet de la proposition d'acte (voir les exemples plus bas).

Cela dit, ce droit de veto a, parallèlement, permis au Parlement de garantir sa participation à des étapes plus précoces de la procédure et de faire pleinement respecter ses droits en vertu des traités ainsi que les obligations des autres institutions à son égard. L'article 218, paragraphe 10, du traité FUE, précise que le Parlement est "immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure". En outre, dans l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne⁵⁹, cette dernière s'engage (aux points 23 à 29) notamment à agir "de manière à s'acquitter pleinement de ses obligations en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne", y compris en transmettant au Parlement des informations "dans des délais suffisants pour lui permettre d'exprimer [...] son point de vue et pour permettre à la

⁵⁸ À moins qu'une majorité différente soit précisée à l'article correspondant du traité.

⁵⁹ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

Commission de prendre dûment en compte, dans la mesure du possible, les vues du Parlement"⁶⁰. Conformément à l'article 99, paragraphe 3, du règlement du Parlement, la commission compétente au fond peut présenter un rapport intérimaire au Parlement, qui contient une proposition de résolution comprenant des recommandations concernant la modification ou la mise en œuvre de l'acte législatif proposé ou de l'accord international envisagé.

Les exemples suivants, pour lesquels les commissions LIBE, PECH et INTA étaient compétentes au fond, et qui portent sur de nouveaux domaines politiques de coopération policière relevant de la procédure de codécision (article 87, paragraphe 2, et article 88, paragraphe 2, du traité FUE), la politique commune de la pêche (article 43, paragraphe 2, du traité FUE) et la politique commerciale commune (article 207 du traité FUE), respectivement, illustrent la façon dont le Parlement a effectivement assumé et exercé ses nouveaux pouvoirs d'approbation concernant les accords internationaux.

L'accord SWIFT

Le Parlement a pour la première fois fait valoir 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. Lors de sa séance plénière du 11 février 2010, le Parlement a refusé de donner son approbation à la conclusion de l'accord, au motif notamment des inquiétudes que soulève la question de la protection des données⁶¹, respectant en cela la recommandation formulée par la commission LIBE. À la suite de ce rejet, l'accord SWIFT a été renégocié et un certain nombre de clauses de sauvegarde, ainsi que de meilleures normes de protection des données, ont été introduites⁶². L'accord révisé a été de nouveau soumis à l'examen du Parlement, qui a donné son approbation le 8 juillet 2010⁶³.

Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et le Maroc

Le 14 décembre 2011, le Parlement a rejeté la proposition d'accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) entre l'Union européenne et le Maroc⁶⁴, se conformant à l'avis émis par le rapporteur de la commission de la pêche (bien que celle-ci ait rendu un avis différent), qui avait exprimé sa

⁶⁰ L'annexe III de l'accord-cadre précise les modalités relatives à la fourniture d'informations au Parlement concernant la négociation et la conclusion d'accords internationaux. En outre, l'article 108 (ex-article 90) du règlement du Parlement comprend la possibilité, pour la commission compétente au fond, de surveiller les négociations, demande aux présidents et aux rapporteurs des commissions compétentes au fond de veiller à ce que soient "communiquées au Parlement des informations immédiates, régulières et complètes [...] à tous les stades de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux, y compris le projet de directives de négociation et les directives de négociation [...]" de la Commission et du Conseil, et dispose que le Parlement peut "adopter des recommandations en demandant qu'elles soient prises en considération avant la conclusion de l'accord". L'accès du Parlement aux documents du Conseil contenant des informations classifiées (dans des domaines ne relevant pas de la PESC), par exemple des directives de négociation en vue de la conclusion d'accords internationaux, fait l'objet d'un accord interinstitutionnel bilatéral spécifique, conclu en mars 2014 (JO C 95 du 1.4.2014, p. 1).

⁶¹ Voir la résolution du 17 septembre 2009 (P7_TA(2009)0016) et la résolution législative du 11 février 2010 (05305/1/2010 REV 1 – C7-0004/2010 – 2009/0190(NLE)).

⁶² Le Parlement a adopté, le 5 mai 2010, une résolution dans laquelle il manifeste son inquiétude et formule des recommandations concernant l'accord (P7_TA(2010)0143).

⁶³ Résolution législative du 8 juillet 2010 (11222/1/2010/REV 1 et COR 1 – C7-0158/2010 – 2010/0178(NLE)).

⁶⁴ Résolution législative du 14 décembre 2011 (11226/2011 – C7-0201/2011 – 2011/0139(NLE)).

préoccupation quant à une série de difficultés et de questions juridiques sur les plans économique et environnemental concernant le territoire du Sahara occidental⁶⁵. C'est la première fois que le Parlement refusait de donner son accord en vue d'un APP.

Le même jour, le Parlement a adopté une résolution par laquelle il invitait la Commission à ouvrir un nouveau cycle de négociations sur un nouveau protocole qui, entre autres, devait être viable sur les plans économique, environnemental et social et garantir le respect des droits de l'homme et du droit international⁶⁶. Par la suite, la Commission a relancé les négociations et un protocole révisé a été soumis au Parlement, qui l'a approuvé en séance plénière le 10 décembre 2013⁶⁷.

Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC)

L'ACAC offre un autre exemple. Il s'agit d'un accord international sur les droits de propriété intellectuelle que le Parlement a rejeté le 4 juillet 2012⁶⁸. Le Parlement a, ce faisant, suivi la recommandation de la commission INTA qui, tout en reconnaissant l'importance d'une coordination efficace et effective à l'échelon mondial en matière de protection des droits de propriété intellectuelle, avançait que le texte de l'accord n'était ni suffisamment clair, ni suffisamment précis et qu'il pouvait entraîner des interprétations et des conséquences intempestives, en particulier en matière de libertés civiles⁶⁹. En décembre 2012, la Commission a retiré sa demande d'avis (qui était antérieure au rejet de la part du Parlement) auprès de la Cour de justice en ce qui concerne la compatibilité de l'ACAC avec les traités européens (et, en particulier, avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), en indiquant qu'il était fort peu probable que des négociations reprennent sur l'accord.

Le Parlement et les accords internationaux: premières conclusions

Comme les exemples ci-dessus le montrent clairement, le soutien du Parlement en faveur des accords internationaux ne peut être tenu pour acquis. Le Parlement a fait preuve de sa volonté de faire pleinement usage de ses nouveaux pouvoirs en vertu de la procédure d'approbation révisée, ce qui signifie que si le traité de Lisbonne ne conférait explicitement un rôle officiel au Parlement qu'à l'étape finale du processus (et un droit d'information tout au long dudit processus), il n'en est pas moins devenu un acteur essentiel de la phase de négociation des accords internationaux importants (et souvent sensibles sur le plan politique).

Comme l'a déclaré l'ancien Président du Parlement, M. Buzek, en réaction au rejet de l'accord SWIFT, le traité de Lisbonne a donné aux députés européens un droit de veto sur les accords internationaux de ce genre et les États membres doivent accepter que le Parlement européen en fera usage d'une façon qui tienne compte de sa propre appréciation des préoccupations des citoyens européens⁷⁰.

⁶⁵ Voir la recommandation de la commission de la pêche et les avis des commissions du budget et du développement (A7-0394/2011), également pour prendre connaissance de l'avis du rapporteur, Carl Haglund.

⁶⁶ Résolution du 14 décembre 2011 (P7_TA(2011)0573).

⁶⁷ Résolution législative du 10 décembre 2013 (14165/2013 – C7-0415/2013 – 2013/0315(NLE)).

⁶⁸ Résolution législative du 4 juillet 2012 (12195/2011 – C7-0027/2012 – 2011/0167(NLE)).

⁶⁹ Recommandation du 22 juin 2012 (12195/2011 – C7-0027/2012 – 2011/0167(NLE)), A7-0204/2012.

⁷⁰ Réf.: 20100211IPR68856, 11 février 2010.

2 Conciliation

2.1 Vue d'ensemble des procédures de conciliation pendant la 7^e législature

Moins de conciliations, mais les premières conciliations dans le domaine des relations extérieures

Pendant la 7^e législature, au total, neuf procédures de conciliation ont eu lieu (soit moins de 2 % des dossiers), ce qui représente une diminution tant en termes absolus que relatifs par rapport à la 6^e législature, pendant laquelle 24 procédures de conciliation (5 %) avaient été engagées.

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) était compétente pour deux dossiers qui ont fait l'objet d'une conciliation, la commission des transports et du tourisme (TRAN) et celle de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE), pour un dossier chacune. Pour la première fois depuis l'introduction de la procédure de codécision, les conciliations restantes concernaient des dossiers dans le domaine des relations extérieures: l'une des conciliations, qui portait sur les instruments de financement extérieur, impliquait quatre dossiers et trois commissions, à savoir la commission des affaires étrangères (AFET), la commission du développement (DEVE) et la commission du commerce international (INTA), tandis que l'autre conciliation concernait un dossier pour lequel seule la commission INTA était compétente.

Le comité de conciliation⁷¹ n'est pas parvenu à dégager d'accord sur l'un de ces dossiers, à savoir la proposition de règlement concernant les nouveaux aliments (ENVI) et, par conséquent, l'acte proposé a été réputé ne pas avoir été adopté⁷².

Certains des dossiers ont fait l'objet d'une procédure de conciliation, par exemple ceux sur les nouveaux aliments (en partie), sur les instruments de financement extérieur et sur l'assistance macrofinancière à la Géorgie, pour lesquels le Parlement a exercé ses nouvelles compétences en vertu du traité de Lisbonne, à savoir la délimitation entre actes délégués et actes d'exécution et le choix de la procédure à suivre (procédure consultative ou procédure d'examen).

Un résumé de chacune des procédures de conciliation est présenté dans le chapitre suivant.

2.1.1 Conciliation relative à l'assistance macrofinancière pour la Géorgie⁷³ (2013)

Équipe de négociation: Alejo Vidal-Quadras, vice-président du Parlement et président de la délégation du Parlement⁷⁴, et Vital Moreira, président de la commission INTA

⁷¹ Le comité de conciliation est un organe interinstitutionnel composé de représentants du Parlement et du Conseil (deux délégations). La délégation du Conseil compte 28 ministres ou leurs représentants, et la délégation du Parlement compte 28 députés désignés par les groupes politiques. Il existe un comité de conciliation distinct pour chaque procédure.

⁷² Le comité de conciliation a échoué à dégager un accord par trois fois seulement auparavant: sur la téléphonie vocale (1994), sur le comité européen des valeurs mobilières (1998) et sur la directive sur le temps de travail (2009). Dans trois autres cas (biotechnologie (1995), directive sur les offres publiques d'acquisition (2001) et directive sur les services portuaires (2003)), l'accord dégagé en conciliation n'a pas obtenu de majorité en séance plénière en troisième lecture.

⁷³ Assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (2010/0390(COD)), rapporteur: Vital Moreira.

⁷⁴ La conciliation devait initialement être conduite par le vice-président Georgios Papastamkos, qui a été remplacé par le vice-président Alejo Vidal-Quadras en raison de circonstances exceptionnelles.

Procédure

Le Conseil a adopté sa position en première lecture le 10 mai 2012 et le Parlement a adopté sa position en deuxième lecture le 11 décembre 2012. Le 16 mai 2013, le Conseil a informé le Parlement qu'il ne pouvait accepter l'intégralité de ses amendements en deuxième lecture et qu'une procédure de conciliation était donc nécessaire.

Quatre réunions de trilogue (une le 16 avril et trois le 28 mai 2013) ainsi que trois réunions de la délégation du Parlement (une réunion le 5 février et deux le 28 mai 2013) ont eu lieu⁷⁵. Le comité de conciliation sur l'aide macrofinancière à la Géorgie a officiellement commencé ses travaux dans la soirée du 28 mai 2013, et un accord a été dégagé. Le texte et la déclaration conjointe du Parlement et du Conseil ont été publiés au Journal officiel le 14 août 2013⁷⁶.

Principaux éléments du compromis

L'aide macrofinancière (AMF) de l'Union européenne vise à apporter un soutien à des pays tiers connaissant des difficultés de balance des paiements à court terme. Elle a pour objectif de rétablir une situation financière extérieure viable tout en encourageant les ajustements économiques et les réformes structurelles. L'AMF vient uniquement compléter les financements du Fonds monétaire international. Dans le cas de la Géorgie, un accord devait être dégagé sur la procédure à suivre pour la fourniture d'une AMF de 46 millions d'euros⁷⁷.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les mesures en matière de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers étaient adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée et après consultation du Parlement⁷⁸. Ces mesures sont désormais adoptées conformément à la procédure législative ordinaire, le Parlement étant colégislateur pour ces décisions⁷⁹. Dans le cas de la Géorgie, les vues du Conseil et du Parlement divergeaient quant aux modalités d'adoption du protocole d'accord, qui contient les conditions économiques et financières que doit respecter l'AMF. Selon le Parlement, le protocole devait être adopté selon la procédure *consultative* (le Conseil n'a alors aucun droit de veto mais la Commission doit tenir dûment compte de l'avis des États membres), alors que le Conseil estimait qu'il fallait recourir à la procédure *d'examen* (les États membres ont un droit de veto).

Le dossier de conciliation ne pouvait être étudié de façon isolée car il était partiellement lié à un autre dossier, à savoir la proposition de règlement-cadre horizontal pour l'assistance macrofinancière aux pays tiers, qui en était au stade de la première lecture (rapporteur: Metin Kazak)⁸⁰ et sur lequel des négociations se tenaient en parallèle. Les principaux points de

⁷⁵ Délégation du Parlement: vice-président Alejo Vidal-Quadras, président de la délégation, Vital Moreira, rapporteur et président de la commission INTA; vice-président Pittella, Laima Liucija Andrikiénė, Daniel Caspary, Christofer Fjellner, Mairead McGuinness, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Peter Šťastný, Manfred Weber, Iuliu Winkler, Paweł Zalewski, Maria Badia i Cutchet, George Sabin Cutaș, Tanja Fajon, Evgeni Kirilov, Bernd Lange, Metin Kazak, Graham Watson, Cecilia Wikström, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Emma McClarkin, Jan Zahradil, Paul Murphy et Bastiaan Belder.

⁷⁶ Décision n° 778/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (JO L 218 du 14.8.2013).

⁷⁷ Il s'agit d'un montant relativement modeste par rapport à des dossiers similaires, par exemple l'AMF à la Jordanie (180 millions d'euros) ou à la Tunisie (250 millions d'euros).

⁷⁸ Ex-article 181A du traité CE.

⁷⁹ Article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸⁰ COM(2011)0396.

désaccord qui ont émergé des débats sur le règlement-cadre horizontal portaient sur les procédures de décision concernant les différents programmes et sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole (procédure consultative ou d'examen)⁸¹. Puis il est apparu qu'un règlement-cadre horizontal pour les AMF faciliterait la procédure de prise de décision, la rendrait plus rapide et offrirait plus de sécurité au processus.

Cependant, le 8 mai 2013, la Commission a fait savoir, dans une lettre adressée au président du Parlement, que pour des raisons institutionnelles liées à son droit d'initiative, elle avait retiré la proposition de règlement-cadre horizontal⁸². Cette décision a été prise le jour même où une éventuelle dernière réunion de trilogue aurait pu avoir lieu sur ce règlement. Au lieu de quoi, l'équipe de négociation du Parlement et la présidence du Conseil ont organisé une réunion informelle et sont parvenues à un accord sur un texte dit de "compromis virtuel".

Lors de la conciliation, il a été décidé que la procédure du comité consultatif serait utilisée pour l'assistance macrofinancière égale ou inférieure à 90 millions d'euros et que la procédure d'examen serait utilisée pour les montants supérieurs. Le Parlement et le Conseil sont également convenus que l'adoption de la décision d'AMF à la Géorgie devrait être examinée dans un contexte plus vaste, et donc tenir compte de la nécessité d'un cadre garantissant une prise de décision saine et efficace en matière d'AMF aux pays tiers. À cet effet, les principaux éléments du "compromis virtuel" sur le règlement-cadre horizontal ont été établis dans une déclaration commune qui a été adoptée en même temps que la décision relative à l'AMF à la Géorgie, sur laquelle un accord a été dégagé dans la soirée de la réunion de conciliation⁸³. Le Parlement et le Conseil sont convenus que l'adoption de décisions relatives à des opérations d'aide macrofinancière devrait se fonder sur des considérations et des principes exposés dans la déclaration commune et que les deux institutions s'engageaient à tenir pleinement compte de ces considérations et principes dans les futures décisions relatives à l'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union⁸⁴. Le "compromis virtuel", tel qu'établi dans la déclaration commune, a ensuite servi de modèle pour les autres dossiers en matière d'AMF⁸⁵.

⁸¹ Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la fourniture d'une AMF aux pays tiers se basait sur des décisions du Parlement et du Conseil spécifiques selon le pays.

⁸² Le 18 juillet 2013, le Conseil a introduit un recours en annulation (C-409/13) sur la base de la violation de l'article 13, paragraphe 2, du traité UE et de l'article 296 du traité FUE.

⁸³ Décision n° 778/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (JO L 218 du 14.8.2013, p. 15).

⁸⁴ La Commission ne s'est pas opposée au texte.

⁸⁵ Voir par exemple L'AMF à la République kirghize du 22 octobre 2013 (JO L 283 du 25.10.2014, p. 1), ainsi que l'AMF au Royaume hachémite de Jordanie (JO L 341 du 18.12.2013, p. 4) et l'AMF à la Tunisie (COM(2013)0860 – C7-0437/2013 – 2013/0416(COD)).

2.1.2 Conciliation sur des instruments de financement extérieur (quatre dossiers⁸⁶) (2011)

Équipe de négociation: Alejo Vidal-Quadras, vice-président du Parlement européen et président de la délégation du Parlement, Elmar Brok (en remplacement du président de la commission AFET, Gabriele Albertini), Eva Joly (présidente de la commission DEVE), et Vital Moreira (président de la commission INTA), ainsi que Kinga Gal, Charles Goerens, Barbara Lochbihler, Gay Mitchell et Helmut Scholz, rapporteurs.

Ce dossier avait pour objectif d'obtenir un engagement de la part de la Commission d'inclure des actes délégués dans les futurs instruments de financement (après 2013), ainsi que de trouver une solution pour les instruments de financement actuels (IPI+ and ICD/BAM). L'accord devait respecter la position de la Conférence des présidents et exposée dans la lettre du Président Buzek au Président Barroso⁸⁷, selon laquelle les deux colégislateurs devaient participer à l'adoption des décisions-clés (par exemple les objectifs, les priorités, les résultats escomptés, les fonds alloués en général).

À la suite du vote en deuxième lecture du Parlement, le 3 février 2011, une conciliation s'est avérée nécessaire, étant donné que le Conseil n'était pas en mesure d'accepter les amendements du Parlement en vue de l'application des actes délégués aux décisions stratégiques (par exemple les dossiers stratégiques pluriannuels et les programmes indicatifs pluriannuels) dans le cadre des instruments de financement extérieur. La conciliation était présidée par M. Vidal-Quadras, vice-président du Parlement. La réunion constitutive de la délégation du Parlement au comité de conciliation s'est tenue à Strasbourg, le 15 février 2011⁸⁸.

La délégation du Parlement a décidé de négocier conjointement les quatre dossiers concernés: l'ICD, instrument de financement de la coopération au développement, l'instrument relatif aux mesures d'accompagnement du secteur de la banane (ICD), l'instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé (ICI+) et l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (IEDDH). Les négociations ont eu lieu uniquement sur les instruments pour lesquels de nouveaux documents de stratégie devaient être présentés avant la fin de l'année 2013, à savoir les dossiers ICI+ et ICD/BAM, sachant que lors des examens à mi-parcours des ICD et de l'IEDDH il a été décidé que ces instruments

⁸⁶ Instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé (ICI+) (2009/0059(COD)), rapporteur Helmut SCHOLZ; Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) (2009/0060A (COD)), rapporteur Gay MITCHELL; Instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (2009/0060B(COD)), rapporteurs: Barbara Lochbihler/Kinga Gál; Instrument de financement de la coopération au développement: mesures d'accompagnement pour la banane (ICD/MAB) (2010/0059(COD)), rapporteur: Charles Goerens.

⁸⁷ Lettre du 7 février 2011.

⁸⁸ Membres de la délégation: Alejo Vidal-Quadras, vice-président du Parlement et président de la délégation; Elmar Brok, remplaçant le président de la commission AFET; Eva Joly, présidente de la commission DEVE; Vital Moreira, président de la commission INTA; Barbara Lochbihler, Kinga Gál, Gay Mitchell, Helmut Scholz, Charles Goerens, rapporteurs; Gabriele Albertini, Michael Gahler, Maurice Ponga, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Manfred Weber, Gianni Pittella, Ana Gomes, Thijs Berman, Richard Howitt; Gianluca Susta, Patrice Tirolien, Niccolò Rinaldi, Marietje Schaake, Nirj Deva, Robert Sturdy et Nikolaos Salavrakos.

resteraient inchangés étant donné qu'aucun nouveau document de stratégie n'était prévu avant 2013.

Procédure

La coordination de cette procédure de conciliation a été particulièrement difficile, étant donné que trois commissions y participaient (AFET, DEVE et INTA), ainsi que cinq rapporteurs et trois présidents de commission. Au total, 8 trilogues (30 mars, 11 et 25 mai, 22 juin, 6 juillet, 6 et 27 septembre, et 19 octobre 2011) et 6 réunions de la délégation du Parlement (15 février, 12 mai, 5 juillet, 20 septembre, 11 et 25 octobre) se sont déroulés. Le comité de conciliation sur les "instruments de financement extérieur"⁸⁹ a été officiellement ouvert le soir du 6 septembre 2011. Il a été convenu que les négociations se poursuivraient en trilogue.

La dernière réunion de la délégation du Parlement européen s'est tenue le 25 octobre 2011. Le compromis a finalement été adopté durant cette réunion. La conciliation s'est conclue par un échange de courriers (24 et 26 octobre 2011⁹⁰). La plénière a adopté l'accord le 1^{er} décembre 2011. Les textes et les déclarations ont été publiés au Journal officiel le 31 décembre 2011⁹¹.

Principaux éléments du compromis

Le Parlement, à force d'insister, a obtenu de la Commission qu'elle renforce considérablement sa communication concernant le nouveau CFP⁹², en promettant "qu'il soit davantage fait appel aux actes délégués" pour les programmes futurs dans le domaine de la politique extérieure. Sur cette base, le Conseil a accepté une déclaration commune (la déclaration Brok), prenant en considération la proposition de recourir aux actes délégués et l'engagement visant à "dûment les envisager" pour les futurs instruments de financement extérieur⁹³.

La communication de la Commission et la déclaration commune ont amélioré considérablement la position de négociation du Parlement sur les actes délégués relatifs aux futurs instruments financiers pluriannuels, bien que ces derniers, tels que la Commission les a adoptés, soient nettement en deçà des engagements pris. Néanmoins, le Parlement et le Conseil se sont prononcés, en codécision, sur les décisions stratégiques importantes, conformément à la lettre du président Buzek⁹⁴.

En ce qui concerne le dossier IPI+, le Parlement et le Conseil ont convenu de plusieurs améliorations, la principale étant l'inclusion d'une annexe indiquant les dotations financières par domaine prioritaire, avec des pourcentages minimaux.

⁸⁹ Le comité de conciliation était présidé par M. Vidal-Quadras, vice-président du Parlement européen, et par M. Dowgielewicz, secrétaire d'État polonais aux affaires européennes. La Commission était représentée par Andris Piebalgs, commissaire.

⁹⁰ Ce délai a expiré le 31 octobre 2011.

⁹¹ <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:L:2011:347:SOM:FR:HTML>.

⁹² La communication de la Commission intitulée "Un budget pour la stratégie Europe 2020" (COM(2011)0500) établit que "les futures bases juridiques des différents instruments proposeront qu'il soit davantage fait appel aux actes délégués" et qu'il fallait améliorer le contrôle démocratique de l'aide extérieure. Pour ce faire, il serait possible de recourir aux actes délégués, conformément à l'article 290 du traité, pour certains aspects des programmes, ce qui, de plus, mettrait les colégislateurs sur un pied d'égalité".

⁹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011R1339>.

⁹⁴ Lettre du 7 février 2011 du Président Buzek au président Barroso.

Malheureusement, en revanche, le Conseil n'a pas accédé aux demandes du Parlement d'être associé au processus décisionnel sur le dossier ICD/MAB. Cela dit, la liste de critères permettant de fixer les montants à octroyer aux pays admissibles ne laissait presque aucun pouvoir discrétionnaire à la Commission. Par ailleurs, le Parlement et le Conseil devaient être informés de l'usage prévu des enveloppes financières indicatives avant que la Commission n'adopte la stratégie pluriannuelle de soutien.

2.1.3 Conciliation sur les nouveaux aliments (2010-2011)⁹⁵

Équipe de négociation: Gianni Pittella, vice-président du Parlement et président de la délégation, Kartika Liotard, rapporteure, Pilar Ayuso et Jo Leinen, président de la commission ENVI

Le règlement sur les nouveaux aliments (règlement (CE) n° 258/97) établit les principes généraux régissant l'autorisation des nouveaux aliments et des nouveaux ingrédients alimentaires dans l'Union européenne. La proposition de la Commission visait à modifier ce règlement, dans l'objectif de simplifier et de centraliser les procédures d'autorisation et de mise sur le marché des nouveaux aliments.

Durant les négociations, le comité de conciliation n'a pas été en mesure de trouver un accord sur ce dossier.

Procédure

Sept trilogues, sept réunions de la délégation du Parlement et trois réunions du comité de conciliation⁹⁶ (le 1^{er} février et les 16 et 28 mars 2011) se sont déroulés. La dernière réunion du comité de conciliation, le 28 mars 2011, s'est prolongée jusqu'aux petites heures du lendemain (date d'expiration du délai), mais elle n'a débouché sur aucun accord. Le Parlement et le Conseil ont déposé des propositions de la "dernière chance", mais aucune de ces deux institutions n'a pu accepter le compromis proposé par l'autre. La délégation du Parlement a rejeté l'ultime proposition de compromis par quinze voix contre zéro et cinq abstentions. Par conséquent, en vertu de l'article 294, paragraphe 12, du traité FUE, l'acte proposé a été réputé non adopté.⁹⁷ La procédure législative s'est conclue à ce stade, puisque le Parlement et le Conseil n'ont pas eu la possibilité de voter sur un texte commun en troisième lecture.

⁹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les nouveaux aliments et modifiant le règlement (CE) n° 1331/2008 et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97, rapporteure: Kartika Tamara Liotard.

⁹⁶ Le comité était présidé par M. Gianni Pittella, vice-président du Parlement européen, et par M. Fazekas, ministre hongrois du développement rural. La délégation du Parlement était représentée par Gianni Pittella, vice-président et président de la délégation, Kartika Tamara Liotard, rapporteure, Jo Leinen, Elena Oana Antonescu, Pilar Ayuso, Elisabetta Gardini, Peter Liese, Sirpa Pietikäinen, Corien Wortmann-Kool, Kriton Arsenis, Karin Kadenbach, Linda McAvan, Dagmar Roth-Behrendt, Daciana Octavia Sârbu, Corinne Lepage, Satu Hassi, Bart Staes, Anna Rosbach, Struan Stevenson, Sophie Auconie, Christofer Fjellner, Cristina Gutiérrez-Cortines, Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė, Marit Paulsen, Margrete Auken et Bas Eickhout. La Commission était représentée par M. John Dalli, commissaire.

⁹⁷ D'après cette disposition, une proposition d'acte est réputée non adoptée si le comité de conciliation n'approuve aucun projet commun dans les six semaines suivant sa convocation.

Principaux problèmes en suspens

Actes délégués

Le Conseil a refusé d'accepter le principe des actes délégués pour la procédure d'autorisation des nouveaux aliments, car il redoutait que les experts nationaux ne perdissent le droit de vote dont ils disposaient auparavant dans la procédure de la comitologie. C'était aussi la première fois que la commission des affaires juridiques (JURI) du Parlement avait adopté un avis au sens de l'article 40⁹⁸ du règlement de l'institution, qui appuyait sans réserve sa demande de recours aux actes délégués.

Aliments issus d'animaux clonés, de leur progéniture et de leurs descendants

En deuxième lecture, le Parlement a adopté, à une large majorité, une interdiction des aliments issus d'animaux clonés et de leurs descendants. Cette interdiction était motivée par des considérations relatives à la santé et au bien-être animal et par des préoccupations d'ordre éthique. Dans un premier temps, le Conseil avait affirmé que les aliments issus d'animaux clonés ne présentaient aucun danger et avait souligné les difficultés pratiques que posait leur traçabilité ainsi que le risque d'une "guerre commerciale" à l'OMC. Ensuite, le Parlement et le Conseil se sont accordés sur la nécessité d'interdire ces aliments. Les discussions se sont alors concentrées sur la "progéniture" (première génération après le clone). L'équipe de négociation du Parlement souhaitait lever l'interdiction des aliments issus d'animaux clonés en échange de la mise en place d'un système d'étiquetage complet pour les aliments dérivés de leur progéniture, de manière à permettre au consommateur de faire un choix avisé lorsqu'il achète un produit. Le Conseil n'a consenti à accepter une obligation d'étiquetage que pour la viande bovine fraîche issue de la progéniture. L'étiquetage de tous les autres produits alimentaires devait, selon lui, être évalué dans un rapport de la Commission et serait, si nécessaire, mis en place à un stade ultérieur. La délégation du Parlement a estimé que ces mesures étaient insuffisantes, car elles ne garantiraient pas aux consommateurs le droit de savoir quels produits ils achètent.

Explications possibles de l'échec de la conciliation

Il est difficile d'épingler les raisons précises qui ont empêché la conclusion d'un accord sur ce dossier lors de la conciliation. Certes, parmi les difficultés institutionnelles, le passage du relais entre la présidence belge et la présidence hongroise du Conseil n'a laissé à celle-ci que peu de temps pour conclure les négociations. Plus fondamentalement, des députés ont affirmé que la Commission n'avait pas assumé son rôle de "médiateur impartial" de la manière la plus constructive.

Toutefois, et c'est peut-être l'élément le plus important, les députés ont estimé que le compromis final était insuffisant pour protéger les intérêts des consommateurs. Dès lors, le règlement actuel sur les nouveaux aliments reste en vigueur. La Commission s'est engagée à adopter des propositions législatives spécifiques sur le clonage. Elle a en effet déposé trois propositions sur le clonage des animaux et sur les nouveaux aliments le 18 décembre 2013.⁹⁹

⁹⁸ Article 37 bis sous la septième législature.

⁹⁹ Ces propositions visent à interdire le clonage des animaux d'élevage (espèces bovine, porcine, ovine, caprine et équine) dans l'Union européenne et l'importation d'animaux clonés de ces espèces. Elles visent également à interdire la commercialisation d'aliments issus d'animaux clonés. Toutefois, elles tolèrent le clonage à des fins de recherche, de conservation d'espèces rares et menacées ou encore de production de produits pharmaceutiques et médicaux. Voir COM(2013) 0894: *proposition de règlement du Parlement*

2.1.4 Conciliation sur les droits des passagers¹⁰⁰ (2010)

Équipe de négociation: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, vice-présidente du Parlement et présidente de la délégation, Antonio Cancian, rapporteur, Brian Simpson, président de la commission TRAN

Cette proposition visait à garantir aux passagers voyageant en autobus et en autocar des droits comparables à ceux applicables à d'autres modes de transport, tels que le train et le transport maritime.

La question la plus controversée en conciliation portait sur le champ d'application du futur règlement. L'intention du Conseil était d'appliquer le règlement aux seuls passagers utilisant les autobus ou les autocars sur une distance supérieure à 500 kilomètres. Pour le Parlement, cette distance n'était pas acceptable, car elle aurait exclu un nombre considérable de trajets en bus, et même des territoires d'États membres entiers.

Procédure

Avant la mise en place officielle du comité de conciliation, trois trilogues (14 septembre, 13 octobre, 16 novembre) et trois réunions de la délégation du Parlement (8 septembre, 19 octobre, 23 novembre) ont eu lieu afin de préparer le terrain pour un éventuel accord.

Le comité de conciliation¹⁰¹ s'est réuni le 30 novembre 2010 afin d'ouvrir et, éventuellement, de conclure la procédure de conciliation. Après deux trilogues et une réunion plus restreinte, la délégation du Parlement, au terme d'intenses discussions, a fini par accepter le texte de compromis convenu avec le Conseil.

Principaux éléments du compromis

Champ d'application

Le règlement s'appliquera à tous les services réguliers de transport par autobus ou par autocar dont la distance prévue est supérieure à 250 kilomètres. Les passagers qui utilisent de tels services sur des distances inférieures se verront garantir une série de droits fondamentaux, par exemple en ce qui concerne les besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite (formation du personnel, indemnisation des dégâts occasionnés aux fauteuils roulants, etc.). Les États membres pourront exempter les services réguliers nationaux de l'application du règlement (hormis pour ce qui

européen et du Conseil relatif aux nouveaux aliments (2013/0435(COD)); COM(2013) 0893: proposition de directive du Conseil relative à la mise sur le marché des denrées alimentaires obtenues à partir d'animaux clonés (2013/0434(APP)); COM(2013) 0892: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au clonage des animaux des espèces bovine, porcine, ovine, caprine et équine élevés et reproduits à des fins agricoles (2013/0433(COD)). Ce sont les commissions AGRI et ENVI qui étudient ces propositions au sein du Parlement.

¹⁰⁰ Droits des passagers dans le transport par autobus et autocar; coopération entre les autorités nationales (2008/0237(COD)), rapporteur: Antonio Cancian.

¹⁰¹ Le comité était présidé par M^{me} Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, vice-présidente du Parlement européen, et par M. Étienne Schouppe, secrétaire d'État belge à la mobilité. La délégation du Parlement était représentée par Brian Simpson, président de la commission TRAN, Antonio Cancian, rapporteur, Georges Bach, Mathieu Grosch, Dieter-Lebrecht Koch, Ádám Kósa, Marian-Jean Marinescu, Inés Ayala Sender, Saïd El Khadraoui, Debora Serracchiani, Izaskun Bilbao Barandica, Michael Cramer, Eva Lichtenberger, Carlo Fidanza, Werner Kuhn, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz, Hella Ranner, Spyros Danellis, Ismail Ertug, Guido Milana, Nathalie Griesbeck et Vilja Savisaar-Toomast. La Commission était représentée par M. Siim Kallas, commissaire.

concerne l'application de ces droits fondamentaux) pour une durée maximale de quatre ans, renouvelable une fois.

Assistance à tous les passagers

En cas d'accident, d'annulation d'un voyage ou d'un retard de plus de deux heures, les passagers auront droit, si nécessaire, à un hébergement en hôtel pour un montant total de 80 euros et pour deux nuits au maximum. Certaines dispositions du règlement ne s'appliqueront pas en cas d'interruption du service due à des conditions climatiques difficiles ou à une catastrophe naturelle majeure.

Assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite

Les compagnies d'autobus ou d'autocars sont tenues de fournir une assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, à condition que ces passagers les aient informées de leurs besoins au plus tard 36 heures avant le départ. Lorsque l'exploitant n'est pas en mesure de fournir une assistance appropriée, le passager à mobilité réduite peut être accompagné sans supplément de prix par une personne de son choix. Toute perte ou détérioration de fauteuils roulants ou d'autres équipements d'assistance doit être indemnisée par la société ou l'entité gestionnaire de la station dont la responsabilité est engagée.

En février 2011, la plénière a approuvé à une large majorité l'accord trouvé en conciliation concernant les droits des passagers (autobus et autocars). Le texte a été publié au Journal officiel le 28 février 2011.¹⁰²

2.1.5 Conciliation sur les télécommunications¹⁰³ (2009)

Équipe de négociation: Alejo Vidal-Quadras, vice-président du Parlement et président de la délégation, Catherine Trautmann, rapporteure, et Herbert Reul, président de la commission ITRE

Lors de la séance plénière du 6 mai 2009, le Parlement a voté sur trois propositions du "paquet télécoms"¹⁰⁴, lesquelles ont fait l'objet d'un accord avec le Conseil en deuxième lecture. Cependant, un amendement (dit "l'amendement 138"), qui ne faisait pas partie de l'accord, a lui aussi été adopté. Cet amendement contraint les autorités nationales de réglementation à promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union européenne, notamment "en appliquant le principe selon lequel aucune restriction ne peut être imposée aux droits et libertés fondamentaux des utilisateurs finals sans décision préalable des autorités judiciaires, notamment conformément à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la liberté d'expression et d'information, sauf lorsque la sécurité publique est menacée, auquel cas la décision peut intervenir

¹⁰² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.055.01.0001.01.FRA.

¹⁰³ Communications électroniques: cadre réglementaire commun pour les réseaux et services, accès, interconnexion et autorisation (2007/0427(COD)), rapporteure: Catherine Trautmann.

¹⁰⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques. Le projet de directive fait partie d'un ensemble législatif connu sous le nom de "paquet télécoms". Le Parlement et le Conseil ont conclu un accord sur deux autres propositions législatives de ce paquet en mai 2009 (2007/0248(COD) et 2007/0249(COD)).

ultérieurement". Le Conseil n'a pas accepté cet amendement, car la condition de la "décision préalable des autorités judiciaires" poserait des problèmes aux États membres qui ne l'imposent pas avant d'intenter une procédure à l'encontre d'un particulier (c'est notamment le cas dans les affaires de diffusion de contenus pédopornographiques via l'internet).

Le comité de conciliation sur le "paquet télécoms"¹⁰⁵ s'est réuni au Parlement dans la soirée du 4 novembre 2009. Après plusieurs heures de négociations, la délégation du Parlement a fini par approuver un texte de compromis (à l'unanimité).

Le comité de conciliation a également décidé (parmi les points sans débat) de conclure la procédure de conciliation concernant une autre proposition législative (le règlement relatif aux statistiques sur les produits phytopharmaceutiques (2006/0258(COD), rapporteur: Bart Staes).

Procédure

Trois trilogues (29 septembre, 13 octobre, 22 octobre) et trois réunions de la délégation du Parlement (28 septembre, 7 octobre, 20 octobre) se sont déroulés avant la saisine officielle du comité de conciliation.

Principaux éléments du compromis

Outre l'accord trouvé avec le Conseil en deuxième lecture, le Parlement européen a adopté l'amendement 138, qui impose une "décision préalable des autorités judiciaires" avant de pouvoir restreindre les droits fondamentaux d'un internaute dans l'Union. Ni la proposition de la Commission ni la position commune du Conseil n'incluaient ces garanties.

La validité juridique de l'amendement 138 du Parlement a été contestée au motif qu'il allait au-delà des compétences de l'Union dans ce domaine particulier. En conséquence, cet amendement a été reformulé.

Le Parlement a insisté sur la mise en place d'un maximum de garanties pour les utilisateurs de l'internet. Le texte adopté indique que les restrictions d'accès à internet "ne peuvent être instituées que si elles sont appropriées, proportionnées et nécessaires dans le cadre d'une société démocratique". De telles mesures ne peuvent être prises que "dans le respect du principe de la présomption d'innocence et du droit au respect de la vie privée" et selon une "procédure préalable, équitable et impartiale" garantissant "le droit de la ou des personnes concernées d'être entendues" et le "droit à un contrôle juridictionnel effectif en temps utile".

La plénière a approuvé le texte commun le 24 novembre 2009. Il a été publié au Journal officiel le 18 décembre.

¹⁰⁵ Ce comité était présidé par M. Vidal-Quadras, vice-président du Parlement européen, et M^{me} Åsa Torstensson, ministre suédoise des communications. La délégation du Parlement était représentée par Herbert Reul, président de la commission ITRE, Catherine Trautmann, rapporteure, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Ivo Belet, Bendt Bendtsen, Pilar del Castillo Vera, Gunnar Hökmark, Arturs Krišjānis Kariņš, Matthias Groote, Stavros Lambrinidis, Teresa Riera Madurell, Patrizia Toia, Marita Ulvskog, Lena Ek, Silvana Koch-Mehrin, Christian Engström, Philippe Lamberts, Malcolm Harbour, Jaroslav Paška, Lambert van Nistelrooij, Paul Rübig, Sabine Verheyen et Corinne Lepage. La Commission était représentée par M^{me} Viviane Reding, commissaire.

2.1.6 Conciliation sur les statistiques relatives à l'utilisation des pesticides¹⁰⁶ (2009)

Équipe de négociation: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, vice-présidente du Parlement et présidente de la délégation, Bart Staes, rapporteur, et Jo Leinen, président de la commission ENVI

Cette proposition de règlement avait pour objectif de créer un cadre juridique et de définir des règles harmonisées relatives à la collecte et à la diffusion de statistiques sur la vente et l'utilisation de pesticides et, en particulier, de définir des règles applicables à la fréquence de la collecte des données, aux méthodes de collecte, ainsi qu'au format des rapports obligatoires et à leur périodicité.

Elle fait partie d'un ensemble législatif qui inclut une proposition de directive instaurant un cadre d'action de l'Union afin de parvenir à une utilisation durable des pesticides ainsi qu'une proposition de règlement relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Les colégislateurs se sont mis d'accord sur ces deux propositions en janvier 2009.

Procédure et principaux éléments du compromis

Avant la deuxième lecture du Parlement, des négociations entre ce dernier et le Conseil ont permis de conclure un accord équilibré soutenu par une large majorité des groupes politiques. Cet accord se composait d'un ensemble de 40 amendements qui mettaient principalement l'accent sur les éléments suivants:

- le remplacement, dans le règlement, de l'expression "produits phytopharmaceutiques" par le terme "pesticides", qui correspond également à la définition reprise dans la directive sur l'utilisation durable des pesticides, l'objectif étant de garantir la clarté et la cohérence de l'ensemble du paquet législatif;
- l'insertion du concept de "produits biocides", avec la possibilité, à l'avenir, d'élargir le champ du règlement relatif aux statistiques sur les pesticides, afin de couvrir l'utilisation de "biocides" adéquats, conformément aux résultats d'une étude d'impact;
- de meilleures informations et une plus grande transparence autour des pesticides, grâce à la publication des données pertinentes sur l'internet;
- l'introduction d'une référence claire au cadre législatif général sur les statistiques, relative à la manière dont celles-ci doivent être utilisées (obligation de confidentialité incluse);
- la comitologie: l'introduction de la procédure de réglementation avec contrôle en ce qui concerne les exigences portant sur les rapports de qualité fournis par les États membres sur la collecte de données.

Cependant, à cause du faible taux de présence lors de la plénière le jour du vote en deuxième lecture, l'ensemble des amendements retenus – bien que soutenus par la grande majorité des députés présents – n'a pas obtenu la majorité requise des députés qui composent le Parlement, à l'exception d'un seul d'entre eux. C'est pourquoi, après un premier cycle de consultations informelles entre les négociateurs du Parlement et la présidence tchèque, suivie de la présidence suédoise, et sur la base d'un courrier dans lequel le rapporteur et la majorité des groupes (PPE, S&D, ALDE, Verts et GUE/NGL) ont réaffirmé leur soutien en faveur de l'accord préliminaire trouvé en

¹⁰⁶ Règlement sur les statistiques relatives à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides (2006/0258(COD)), rapporteur: Bart Staes.

deuxième lecture, le Conseil a accepté de rejeter l'unique amendement adopté et, par conséquent, d'aller en conciliation afin d'adopter l'ensemble des amendements convenus.

Le Parlement a constitué sa délégation au comité de conciliation par procédure écrite le 9 octobre 2009 et en a chargé la présidente, M^{me} Kratsa-Tsagaropoulou, d'écrire au Conseil afin de réitérer le soutien du Parlement à l'accord préliminaire trouvé en deuxième lecture. Lors de la réunion du Coreper du 14 octobre 2009, le Conseil a réaffirmé son soutien au projet commun, qui repose sur la position commune modifiée en fonction des amendements convenus lors des négociations informelles en deuxième lecture. La délégation du Parlement a confirmé la proposition de texte commun à l'unanimité dans le cadre de la procédure écrite.¹⁰⁷

Sur cette base, le comité de conciliation a adopté officiellement le projet commun en point "A" (sans débat) au cours de sa réunion du 4 novembre, lors de laquelle le thème principal de l'ordre du jour était la conciliation sur les télécommunications.

2.2 Évolution de la conciliation

Plusieurs facteurs ont eu un impact considérable sur le rôle de la conciliation et sur les méthodes de travail en la matière. La septième législature a été marquée par une tendance persistante à la conclusion d'accords à un stade anticipé. En outre, plusieurs conciliations ont porté, au moins partiellement, sur les nouvelles compétences que le traité de Lisbonne avait octroyées au Parlement (la délimitation entre les actes délégués et les actes d'exécution et le choix de la "procédure de comité"). Il est frappant de constater que les commissions qui ont acquis de nouvelles compétences de codécision depuis le traité de Lisbonne ont défendu ces droits jusqu'à la conciliation face à l'opposition du Conseil (Coreper II).¹⁰⁸

La diminution du nombre de conciliations a poussé plus avant la modification des méthodes de travail déjà amorcée lors des précédentes législatures. Une plus grande quantité de travail a été effectuée durant les trilogues et l'ensemble du comité de conciliation a uniquement été convoqué lorsqu'il existait une chance réaliste de mener la procédure à bien. Les trilogues étaient le plus souvent des trilogues dits "de haut niveau", à savoir en présence des ministres et des commissaires. Il était en effet particulièrement important que les décisions difficiles soient prises au niveau politique approprié, car la présence des ministres, des représentants du Coreper et de la délégation

¹⁰⁷ Membres votants de la délégation: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, présidente de la délégation et vice-présidente du Parlement; Jo Leinen, président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire; Bart Staes, rapporteur; Pilar Ayuso, Françoise Grossetête, Christa Kläß, Esther de Lange, Horst Schnellhardt, Richard Seeber, Marianne Thyssen, Anja Weisgerber, Dan Jørgensen, Linda McAvan, Andres Perello Rodriguez, Daciana Octavia Sârbu, Åsa Westlund, Chris Davies, Corinne Lepage, Frédérique Ries, Satu Hassi, Martin Callanan, Julie Girling, Kartika Tamara Liotard, Anna Rosbach et Kriton Arsenis.

¹⁰⁸ Le Coreper II, composé des représentants permanents des États membres auprès de l'Union, prépare les travaux des formations du Conseil chargées des affaires économiques et financières, des affaires étrangères, des affaires générales et de la justice et des affaires intérieures. Le Coreper I, composé des représentants permanents adjoints des États membres auprès de l'Union, prépare les travaux des formations du Conseil chargées de la compétitivité, de l'éducation, de la jeunesse, de la culture et du sport, de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et des consommateurs, de l'environnement, des transports, des télécommunications et de l'énergie, et de l'agriculture et de la pêche (uniquement pour ce qui concerne les aspects financiers et les mesures techniques relatives à la législation vétérinaire, phytosanitaire et sur l'alimentation).

du Parlement a permis de modifier les positions des uns et des autres durant les conciliations, ainsi que la conclusion d'accords.

Globalement, les procédures de conciliation qui ont abouti ont une nouvelle fois démontré l'utilité des conciliations en soirée pour permettre de clore des négociations, parfois très difficiles, avec de bons résultats pour le Parlement. Ce fut particulièrement le cas dans des domaines nouvellement soumis à la codécision, où les parties prenantes avaient moins d'expérience de la procédure (comme dans le domaine des relations extérieures). Ces progrès pourront être exploités utilement dans des dossiers semblables à l'avenir.

On relèvera également que les conciliations n'ont plus été dominées par les représentants permanents adjoints (Coreper I), rodés aux travaux techniques intensifs depuis la mise en place de la codécision, mais que les représentants permanents (Coreper II) sont désormais entrés en lice et ont engendré une dynamique nouvelle. La conciliation sur les instruments d'aide financière extérieure a été particulièrement intéressante. Elle a réuni une équipe de négociation composée de membres de trois commissions parlementaires et d'ambassadeurs du Coreper II qui s'est attelée à débloquent un seul point institutionnel: celui des nouvelles compétences du Parlement (le recours aux actes délégués) et de sa participation à la prise des décisions stratégiques dans ces matières nouvelles depuis Lisbonne. La Commission s'est engagée à tenir compte des résultats de cette conciliation lorsqu'elle a présenté de nouvelles propositions sur les instruments précités dans le cadre du CFP 2014-2020. Le Parlement n'a cependant pas été pleinement satisfait de ces propositions, de sorte que les actes délégués ont de nouveau dominé l'ordre du jour des négociations.

Enfin, l'autre conciliation de nature "institutionnelle" (celle sur l'assistance macrofinancière à la Géorgie) a permis de mieux délimiter l'utilisation des procédures d'examen et de consultation dans le cadre des actes d'exécution et a eu des répercussions utiles par la suite sur d'autres dossiers dans cette matière.

3 Conclusions et recommandations

3.1 Conclusions

Le fait marquant de la septième législature a été l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui, avec l'instauration de la procédure législative ordinaire, a renforcé considérablement le Parlement dans son rôle de législateur. Le traité de Lisbonne ne révélera sa pleine mesure et son plein potentiel qu'au fil de sa mise en œuvre, lorsque certaines interprétations juridiques auront été clarifiées définitivement et que les conflits de compétences auront été tranchés (notamment dans les domaines de l'agriculture et de la pêche), mais il est d'ores et déjà évident que le Parlement a consolidé significativement son statut et ses responsabilités de colégislateur à part entière. Ses pouvoirs et ses prérogatives se sont aiguisés et se sont développés, notamment parce qu'il a démontré sa capacité à s'adapter à la nouvelle configuration et à la nouvelle dynamique institutionnelles et à leur évolution.

Comme son nom l'indique, le terme de codécision souligne le rôle commun et équivalent du Parlement et du Conseil dans l'élaboration de la législation européenne. Il est le symbole de toute une époque et des efforts légitimes que le Parlement a entrepris pour obtenir cette parité et, à juste titre, il demeurera abondamment en usage dans les institutions et en dehors. Cependant, la nouvelle dénomination de "**procédure législative ordinaire**" marque un véritable tournant dans l'architecture du droit de l'Union. Les chiffres rassemblés dans ce rapport d'activité le confirment: non seulement le nombre de propositions de la Commission visées par la codécision a augmenté progressivement depuis la législature précédente (pour atteindre 562 dossiers sous la septième législature), mais l'évolution la plus remarquable depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a été **l'accroissement proportionnel** de ce nombre par rapport aux autres procédures législatives (en particulier à la consultation), puisque ce nombre est passé de moins de 50 % durant la sixième législature à près de 70 % durant la septième. Cette évolution a bien entendu coïncidé avec **l'expansion notable du champ d'application de la procédure législative ordinaire** (qui a presque doublé de volume, en passant d'une quarantaine à 85 bases juridiques) et avec un net recul du nombre de procédures de consultation sur des propositions de la Commission par rapport à la législature précédente. La septième législature a également été caractérisée par la **diminution importante du nombre total de propositions législatives** (codécision et consultation combinées), qui a chuté de 1 041 entre 2004 et 2009 à 635 entre 2009 et 2014.

Cette évolution a eu des effets importants sur les **commissions parlementaires**, en particulier sur celles qui ne disposaient que de compétences législatives restreintes avant Lisbonne. Elle se traduit par une répartition plus égale de la charge de travail des dossiers de codécision entre les commissions: désormais, ces dossiers ne sont plus concentrés aux mains de quelques-unes d'entre elles. Une analyse plus poussée de la nature des dossiers de codécision négociés par les colégislateurs montre que la Commission a élaboré beaucoup moins de propositions dans les matières traditionnellement soumises à la codécision et qu'elle a abondamment recouru aux nouvelles bases juridiques ouvrant sur la codécision. La commission du commerce international, qui a pris en charge 10 % des dossiers de codécision durant la législature écoulée, en est un exemple révélateur.

Cela étant, la caractéristique principale de la codécision sous la septième législature aura incontestablement été **la proportion extrêmement élevée de dossiers adoptés aux premiers stades de la procédure législative**, dans le prolongement d'une tendance déjà observée au cours des législatures antérieures: pas moins de 85 % de propositions d'actes ont été adoptées en première lecture, 8 % en deuxième lecture anticipée et 5 % après une deuxième lecture "complète" (c'est-à-dire après leur adoption par le Conseil), tandis qu'un peu moins de 2 % de propositions seulement (neuf dossiers) sont allés jusqu'au stade de la conciliation. Ce stade (d'où dérivent en réalité la plupart des pratiques interinstitutionnelles) n'a accueilli que des dossiers très complexes, souvent politiquement ou institutionnellement délicats, tandis que l'adoption en première lecture est devenue la norme. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce phénomène: le "rapprochement culturel" entre les institutions, leur meilleure familiarité avec la procédure de codécision, l'amélioration de la coopération interinstitutionnelle aux niveaux préparatoire et stratégique, la volonté d'accélérer les travaux législatifs, l'assouplissement des modalités de procédure en première lecture (qui n'est pas soumise à des échéances précises et où le Parlement s'exprime à la majorité simple), la "coréperisation" de la procédure au Conseil ou encore l'obligation de résultats à laquelle s'astreignent les présidences tournantes du Conseil.

Une chose est sûre, c'est que le fort taux d'aboutissement des dossiers en première lecture n'aurait pas été possible sans **l'institutionnalisation du système des trilogues**. Ces négociations interinstitutionnelles tripartites sont devenues le moteur de la codécision: sous la septième législature, plus de 1 500 trilogues ont été organisés sur quelque 350 dossiers de codécision. Cette évolution a eu des répercussions importantes à l'intérieur du Parlement, mais aussi sur les relations interinstitutionnelles et, plus généralement, sur la publicité du processus législatif de l'Union. Alors que les discussions et les contacts informels réguliers (et aussi plus structurés) entre le Parlement, le Conseil et la Commission sont devenus monnaie courante pour la plupart des dossiers législatifs (ce qui a amélioré les méthodes de travail et les relations entre ces institutions), le Parlement a pris de plus en plus conscience de la nécessité de **clarifier ses procédures internes quant à l'ouverture et à la conduite des négociations interinstitutionnelles dans la codécision**. Il a dû, en effet, améliorer et harmoniser les méthodes de travail entre ses commissions (en s'appuyant largement sur le code de conduite, bien que non contraignant), mais aussi préciser les rôles de ses différents acteurs appelés à prendre part aux trilogues (les présidents des commissions, les rapporteurs, les rapporteurs fictifs, etc.) et donner davantage de transparence et de visibilité à ses mandats de négociation, à la fois pour les députés et pour le grand public.

La configuration et la dynamique institutionnelles de l'Union ont considérablement évolué sous l'effet du traité de Lisbonne. Premièrement, le Parlement dispose désormais d'une **compétence d'approbation des accords internationaux**, entrée dans le champ de la procédure législative ordinaire, ce qui a accru considérablement le poids qu'il peut faire peser sur la dimension extérieure des politiques internes de l'Union. Le Parlement a en effet acquis un droit de veto en la matière, mais aussi un moyen de s'assurer qu'il sera tenu rapidement et pleinement informé de l'évolution des dossiers et qu'il sera incontestablement associé aux négociations. Bien sûr, il doit continuer à s'adapter à cette nouvelle réalité, en affinant son mode de fonctionnement et ses méthodes de travail (en particulier en ce qui concerne l'accès aux informations), mais il est d'ores et déjà un fait qu'il dispose des moyens de devenir un acteur de premier plan dans la négociation et la conclusion

des accords internationaux, et il a d'ailleurs affiché sa volonté d'utiliser ces moyens et sa capacité à le faire.

Deuxièmement, l'introduction des actes délégués dans le traité de Lisbonne a élargi **le pouvoir d'examen de certains actes non législatifs** par le Parlement, qui possède à présent un droit de veto illimité sur ces dossiers, tandis qu'auparavant, dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle, ce droit était soumis à conditions. Dans la pratique, toutefois, la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution a créé des difficultés. En effet, au fil de la septième législature, les divergences d'interprétation des articles 290 et 291 du traité FUE entre les institutions ont souvent gêné les négociations sur les dossiers de codécision et sont devenues une source de tensions grandissantes entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le Conseil avait accepté plus facilement l'introduction, en 2007, de la procédure de réglementation avec contrôle. Les Etats membres craignent que leurs experts nationaux ne soient pas consultés d'une manière satisfaisante dans la préparation des actes délégués contrairement aux procédures de comitologie d'avant Lisbonne. Troisièmement, l'extension du champ d'application de la procédure de codécision a rendu beaucoup plus difficiles les **négociations sur les programmes législatifs relevant du cadre financier pluriannuel**, en raison de l'intensité des travaux de coordination et des échanges d'informations qui ont été nécessaires sur les plans politique et administratif internes et qui ont fait peser une lourde charge de travail sur les commissions parlementaires. Les enseignements de cette septième législature devraient permettre au Parlement de mieux se préparer à d'éventuels défis semblables qu'il pourrait être amené à relever au cours des prochaines législatures.

3.2 Recommandations

Dans ce contexte, les signataires du présent rapport, en leur qualité de vice-présidents en charge de la conciliation, tiennent à formuler une série de recommandations à leurs successeurs et, plus généralement, au prochain Parlement. La **coopération interinstitutionnelle** s'est considérablement bonifiée ces dernières années, mais les leçons tirées de certaines expériences vécues durant la septième législature permettent de mettre le doigt sur des aspects qu'il serait utile, voire nécessaire, d'améliorer ou de clarifier. En outre, bien que le Parlement se soit efforcé de donner davantage de cohérence et de visibilité à ses méthodes de travail internes dans le cadre des négociations interinstitutionnelles (dont il a été question ci-avant et dans une section de ce rapport d'activité), il faut poursuivre la réflexion sur la manière dont les institutions peuvent coopérer pour répondre à certaines préoccupations bien compréhensibles sur **la transparence du processus de décision**, face à la quasi-systématisation des négociations informelles entre les colégislateurs et la Commission. Enfin, le nouveau Parlement devra s'attaquer à deux défis spécifiques et indissociables: le recours aux actes délégués et aux actes d'exécution, et, plus largement, l'exercice du contrôle parlementaire.

Les relations interinstitutionnelles

Le Parlement éprouve toujours des difficultés à obtenir les documents des réunions des groupes de travail du Conseil et du Coreper, sans compter qu'il n'est pas convié à ces réunions. Ce déséquilibre dans les relations interinstitutionnelles est injustifiable pour deux raisons: d'une part, le Conseil (la présidence tournante, les États membres, le secrétariat général) a très souvent accès aux réunions équivalentes du Parlement, et il est même encouragé à y assister et à y contribuer; d'autre part, la Commission, elle, participe aux réunions du Conseil à tous les niveaux et est un de ses interlocuteurs

privilegiés. Comme nous l'expliquons dans le présent rapport, cette situation a deux conséquences: le Conseil se trouve dans une position plus favorable dans les négociations législatives interinstitutionnelles avec le Parlement et le rôle de médiateur impartial que les traités confèrent à la Commission est souvent perçu comme étant compromis. Durant la huitième législature, le Conseil devrait s'efforcer sérieusement d'améliorer la transparence de ses procédures afin que le principe de parité entre les colégislateurs inscrit dans le traité s'applique d'une manière uniforme. Le Parlement devrait quant à lui insister pour obtenir l'accès sans restriction aux documents du Conseil (y compris aux documents préparatoires de ses groupes de travail et du Coreper) puis réfléchir aux moyens de participer aux réunions des organes du Conseil. Il devrait aussi demander à la Commission de garantir formellement qu'elle continuera de jouer son rôle de médiateur impartial qui lui est dévolu par les traités dans la défense ou la négociation de ses propositions législatives à toutes les étapes du processus, dans le respect du principe de l'égalité de traitement entre le Parlement et le Conseil.

Les négociations sur le CFP ont montré que le Conseil européen peut exercer une influence considérable sur les travaux législatifs et sur les relations entre le Parlement et le Conseil. Or, le traité est clair: le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative (article 15, paragraphe 1, du traité UE). Pourtant, ses interventions stratégiques dans le cadre de négociation du Conseil ont pesé sur le rôle colégislatif du Parlement et ont créé des tensions politiques inutiles pendant les négociations.

Le Parlement doit tout mettre en œuvre pour veiller à ce que la Commission le considère une fois pour toutes comme l'acteur institutionnel à part entière qu'il est et pour empêcher le Conseil européen de s'immiscer dans le travail colégislatif du Parlement et du Conseil.

La transparence de la procédure de codécision

Les préoccupations quant à la transparence de la procédure de codécision restent vives et il est indispensable d'y répondre. Le Parlement a essayé de s'ériger en exemple durant la septième législature, en précisant son règlement intérieur et en continuant d'améliorer l'ouverture et la transparence des décisions qu'il prend (et des mandats qu'il adopte) avant d'amorcer des négociations interinstitutionnelles avec le Conseil.

Comme l'ont montré les échanges de vues lors de la conférence que le Parlement a organisée sur les vingt années de codécision (voir la section 1.2.1 sur les relations interinstitutionnelles), les acteurs de la codécision ont globalement le sentiment que cette procédure est efficace et qu'elle débouche sur une législation de qualité dans des matières importantes pour les citoyens. Ils estiment néanmoins que certaines mesures concrètes devraient être étudiées pour améliorer la transparence et la publicité des négociations et de leurs résultats, tout en étant bien conscients que la transparence complète des négociations n'est ni réalisable ni nécessaire.

Ainsi le vice-président de la Commission, M. Šefčovič, a-t-il proposé que les institutions mettent en place un registre public des trilogues, qui permette de diffuser des informations aux citoyens, notamment sur les dossiers en cours de négociation et sur la composition des équipes de négociateurs, et aussi de rendre publics tous les documents concernés après l'obtention d'un accord. Les institutions pourraient réfléchir ensemble à cette proposition.

Les actes délégués, les actes d'exécution et le contrôle des instruments législatifs du CFP

La mise en place des actes délégués et des actes d'exécution était une des principales nouveautés du traité de Lisbonne. Aujourd'hui, au terme de la septième législature, l'extrême difficulté des négociations sur ces actes entre les colégislateurs et avec la Commission dans la quasi-totalité des dossiers a laissé des traces dans tous les esprits. Le nouveau Parlement devrait, avec le Conseil et la Commission, s'engager à trouver une solution à ce problème, par exemple en instaurant des critères communs pour l'application des articles 290 et 291 du traité FUE. Le Parlement a exposé sa position de négociation dans sa résolution du 25 février 2014 (rapporteur: József Szájer, commission JURI). L'objectif politique doit être d'aboutir à une solution qui préserve et respecte les prérogatives que le traité de Lisbonne a conférées au Parlement et qui empêche les colégislateurs et la Commission de s'embourber dans des discussions sans fin qui ralentissent et, parfois, compromettent l'adoption d'actes législatifs importants.

Dans les accords sur les instruments de financement du CFP, le Parlement a réussi à obtenir que soient inscrites dans les actes de base des dispositions qui lui garantissent l'exercice de ses prérogatives de colégislateur et d'un contrôle démocratique préalable et qui limitent la marge d'intervention politique de la Commission lors de la mise en œuvre des documents de programmation financière annuelle et pluriannuelle. Il devra donc élaborer et appliquer une série de procédures de contrôle pour vérifier si la Commission met correctement en œuvre les accords intégrés aux actes de base adoptés sous la septième législature.

Glossaire

Abréviations

AD	Actes délégués
AMF	Assistance macrofinancière
CCC	Conférence des présidents des commissions
CdP	Conférence des présidents
CFP	Cadre financier pluriannuel
CJE	Cour de justice européenne
Coreper	Comité des représentants permanents
PAC	Politique agricole commune
PCP	Politique commune de la pêche
PRAC	Procédure de réglementation avec contrôle
Traité UE	Traité sur l'Union européenne
Traité FUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Commissions parlementaires permanentes

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

Annexe I

Liste des bases juridiques auxquelles s'applique la procédure législative ordinaire prévue par le traité de Lisbonne¹⁰⁹

La présente annexe contient la liste des bases juridiques auxquelles s'applique la procédure législative ordinaire prévue par le traité de Lisbonne.

Les matières soulignées sont celles dont la base juridique est soit complètement nouvelle en vertu du traité, soit connaît un changement de procédure en étant désormais soumise à la "codécision"/procédure législative ordinaire.

Les numéros des articles du traité UE et du traité FUE sont ceux de la version consolidée des traités (selon le tableau annexé au traité de Lisbonne).

Les anciens articles du traité sont indiqués en italique et, dans les cas où le traité de Lisbonne modifie la procédure, celle qui était en application est également mentionnée.

1. Services d'intérêt économique général (article 14, traité FUE) (*article 16, traité CE*)
2. Modalités du droit d'accès aux documents (article 15, paragraphe 3, traité FUE) (*article 255, paragraphe 2*)
3. Protection des données (article 16, paragraphe 2, traité FUE) (*article 286, paragraphe 2*)
4. Mesures pour combattre toute discrimination en raison de la nationalité (article 18, traité FUE) (*article 12, traité CE*)
5. Principes de base des mesures d'encouragement en matière de non-discrimination (article 19, paragraphe 2, traité FUE) (*article 13, paragraphe 2, traité CE*)
6. Dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (article 21, paragraphe 2, traité FUE) (*article 18, paragraphe 2, traité CE*)
7. Initiative citoyenne (article 24, traité FUE)
8. Coopération douanière (article 33, traité FUE) (*article 135, traité CE*)
9. Application des règles de concurrence à la politique agricole commune (article 42, qui renvoie à l'article 43, paragraphe 2, traité FUE) (*article 36, traité CE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du Parlement*)
10. Législation en matière de politique agricole commune (article 43, paragraphe 2, traité FUE) (*article 37, paragraphe 2, majorité qualifiée au Conseil et avis simple du Parlement*)
11. Libre circulation des travailleurs (article 46, traité FUE) (*article 40, traité CE*)
12. Marché intérieur - mesures de sécurité sociale pour les travailleurs migrants communautaires¹¹⁰ (article 48, traité FUE) (*article 42, traité CE: codécision – unanimité au Conseil*)
13. Droit d'établissement (article 50, paragraphe 1, traité FUE) (*article 44, traité CE*)
14. Exclusion dans un État membre de certaines activités du champ d'application des dispositions relatives au droit d'établissement (article 51, deuxième alinéa, traité FUE) (*article 45, deuxième alinéa, traité CE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du Parlement*)

¹⁰⁹ Reprise du rapport A6-0013/2008 sur le traité de Lisbonne (2007/2286(INI)).

¹¹⁰ Avec un mécanisme de "frein de secours": lorsqu'un État membre estime que ces mesures pourraient affecter des "aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci, ou en affecterait l'équilibre financier", il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de quatre mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition.

15. Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants des autres États membres dans l'exercice du droit d'établissement (article 52, paragraphe 2, traité FUE) (*article 46, paragraphe 2, traité CE*)
16. Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci et la reconnaissance mutuelle des diplômes (article 53, paragraphe 1, traité FUE) (*article 47, traité CE: codécision - le Conseil statuant à l'unanimité lorsque cela implique une modification des dispositions législatives des États membres*)
17. Extension du bénéfice des dispositions relatives aux prestations de services aux ressortissants d'un pays tiers établis dans la Communauté (article 56, deuxième alinéa, traité FUE) (*article 49, deuxième alinéa, traité CE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du Parlement*)
18. Libéralisation des services dans des secteurs déterminés (article 59, paragraphe 1, traité FUE) (*article 52, paragraphe 1, traité CE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du Parlement*)
19. Services (article 62, traité FUE) (*article 55 traité CE*)
20. Adoption d'autres mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers (article 64, paragraphe 2, traité FUE) (*article 57, paragraphe 2, première phrase, traité CE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du Parlement*)
21. Mesures administratives relatives aux mouvements de capitaux en matière de prévention et de lutte contre la criminalité et le terrorisme (article 75, traité FUE) (*article 60 traité CE*)
22. Visas, contrôles aux frontières extérieures, conditions de libre circulation des ressortissants de pays tiers, gestion des frontières extérieures, absence de contrôle aux frontières intérieures (article 77, paragraphe 2, traité FUE) (*article 62 traité CE: procédure définie à l'article 67 traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
23. Asile, protection temporaire ou subsidiaire des ressortissants de pays tiers (article 78, paragraphe 2, traité FUE) (*article 63, paragraphes 1 et 2, et article 64, paragraphe 2, traité CE: procédure définie à l'article 67 traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
24. Immigration et lutte contre la traite d'êtres humains (article 79, paragraphe 2, traité FUE) (*article 63, paragraphes 3 et 4, traité CE: procédure définie à l'article 67 traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
25. Mesures d'encouragement en vue de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers (article 79, paragraphe 4, traité FUE)
26. Coopération judiciaire en matière civile (sauf droit de la famille)¹¹¹ (article 81, paragraphe 2, traité FUE) (*article 65 traité CE: procédure définie à l'article 67 traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
27. Coopération judiciaire en matière pénale - procédures, coopération, formation, conflits de compétences, règles minimales pour la reconnaissance des jugements (article 82, paragraphes 1 et 2, traité FUE)¹¹² (*article 31 traité UE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*)

¹¹¹ Les points e), g) et h) du paragraphe 2 de cet article contiennent des bases juridiques nouvelles; les autres points étaient déjà couverts par l'article 65 du traité CE. Le paragraphe 3 de ce même article 81 du traité FUE prévoit encore la possibilité pour le Conseil d'adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire.

¹¹² Le paragraphe 3 de cet article prévoit un "mécanisme de freinage d'urgence": lorsqu'un État membre estime qu'une proposition législative en cette matière peut mettre en cause des aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que la question soit renvoyée au Conseil européen et que la

28. Règles minimales pour la définition d'infractions et sanctions en matière de criminalité grave de dimension transfrontière (article 83, paragraphes 1 et, éventuellement, 2, traité FUE)¹¹³ (article 31, traité UE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2, et 39, paragraphe 1, traité UE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement)
29. Mesures d'appui dans la prévention de la criminalité (article 84, traité FUE)
30. Eurojust (article 85, paragraphe 1, deuxième alinéa, traité FUE) (article 31 traité UE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2, et 39, paragraphe 1, traité UE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement)
31. Modalités d'association du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'évaluation d'Eurojust (article 85, paragraphe 1, troisième alinéa, traité FUE)
32. Coopération policière (certains aspects) (article 87, paragraphe 2, traité FUE) (article 30 traité UE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2, et 39, paragraphe 1, traité UE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement)
33. Europol (article 88, paragraphe 2, premier alinéa, traité FUE) (article 30 traité UE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2, et 39, paragraphe 1, traité UE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement)
34. Modalités de contrôle d'Europol par le Parlement européen et les parlements nationaux (article 88, paragraphe 2, deuxième alinéa, traité FUE)
35. Mise en œuvre de la politique commune des transports (article 91, paragraphe 1, traité FUE) (article 71, traité CE)
36. Navigation maritime et aérienne (article 100, paragraphe 2, traité FUE) (article 80, paragraphe 2, traité CE)
37. Mesures pour le rapprochement des dispositions nationales qui ont pour objet l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur pour la promotion des objectifs de l'article 26 (article 114, paragraphe 1, traité FUE) (article 95, paragraphe 1, traité CE)
38. Mesures nécessaires pour éliminer des distorsions du marché intérieur (article 116, traité FUE) (article 96, traité CE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du Parlement)
39. Propriété intellectuelle sauf régimes linguistiques des titres européens (article 118, premier alinéa, traité FUE)¹¹⁴
40. Surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, traité FUE) (article 99, paragraphe 5, traité CE: procédure de coopération)
41. Modification du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE (article 129, paragraphe 3, traité FUE) (article 107, paragraphe 5, traité CE: unanimité au Conseil ou, selon les cas, majorité qualifiée, et après avis conforme du Parlement européen)
42. Mesures nécessaires à l'usage de l'euro (article 133, traité FUE) (article 123, paragraphe 4, traité CE)
43. Mesures d'encouragement de l'emploi (article 149, traité FUE) (article 129, traité CE)
44. Politique sociale (article 153, paragraphes 1, excepté les points c), d), f) et g), et 2¹¹⁵, premier, deuxième et dernier alinéas, traité FUE) (article 137, paragraphes 1 et 2, traité CE)

procédure soit suspendue. La procédure législative est donc suspendue. Si un consensus est obtenu dans un délai de quatre mois après discussion au Conseil européen, le texte est renvoyé au Conseil et la suspension est levée. À défaut d'accord, un minimum de neuf États membres peuvent demander l'application d'une coopération renforcée sur la base du projet de proposition.

¹¹³ Le paragraphe 3 de cet article prévoit un "mécanisme de freinage d'urgence". Voir la note n° 113.

¹¹⁴ En l'absence d'une base juridique spécifique, l'Union avait agi auparavant dans cette matière sur la base de l'article 308 du traité CE (actuellement l'article 352 du traité FUE): *unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*.

¹¹⁵ Dans les domaines prévus dans ces points, la législation est adoptée par le Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement. Cependant, le dernier alinéa du paragraphe 2 contient une clause "passerelle" selon laquelle le Conseil peut décider, à l'unanimité, que la procédure législative ordinaire sera applicable aux points d), f) et g) du paragraphe 1.

45. Politique sociale (égalité des chances, de traitement et de rétribution) (article 157, paragraphe 3, traité FUE) (*article 141, paragraphe 3, traité CE*)
46. Fonds social européen (article 164, traité FUE) (*article 148, traité CE*)
47. Éducation (sauf les recommandations) (article 165, paragraphe 4, point a), traité FUE) (*article 149, paragraphe 4, traité CE*)
48. Sport (article 165, paragraphe 2, point g), et paragraphe 4, traité FUE)
49. Formation professionnelle (article 166, paragraphe 4, traité FUE) (*article 150, paragraphe 4, traité CE*)
50. Culture (sauf les recommandations) (article 167, paragraphe 5, premier tiret, traité FUE) (*article 151, traité CE: codécision – unanimité au Conseil*)
51. Santé publique - mesures pour faire face aux enjeux communs de sécurité dans le domaine de la santé¹¹⁶ (article 168, paragraphe 4, traité FUE) (*article 152, paragraphe 4, traité CE*)
52. Santé publique - mesures d'encouragement visant la protection de la santé humaine, notamment la lutte contre les grands fléaux transfrontières, et la lutte contre le tabac et l'abus d'alcool (article 168, paragraphe 5, traité FUE¹¹⁷)
53. Protection des consommateurs (article 169, paragraphe 3, traité FUE) (*article 153, paragraphe 4, traité CE*)
54. Réseaux transeuropéens (article 172, traité FUE) (*article 156, traité CE*)
55. Industrie (article 173, paragraphe 3, traité FUE) (*article 157, paragraphe 3, traité CE*)
56. Mesures dans le domaine de la cohésion économique et sociale (article 175, troisième alinéa, traité FUE) (*article 159, traité CE*)
57. Fonds structurels (article 177, premier alinéa, traité FUE) (*article 161, traité CE: unanimité au Conseil et avis conforme du Parlement*)
58. Fonds de cohésion (article 177, deuxième alinéa, traité FUE) (*article 161, traité CE: majorité qualifiée au Conseil et avis conforme Parlement*)
59. Fonds européen de développement régional (article 178, traité FUE) (*article 162, traité CE*)
60. Programme-cadre de recherche (article 182, paragraphe 1, traité FUE) (*article 166, paragraphe 1, traité CE*)
61. Mise en œuvre de l'espace européen de la recherche (article 182, paragraphe 5, traité FUE)
62. Mise en œuvre du programme-cadre de recherche: règles sur la participation des entreprises et sur la diffusion des résultats (articles 183 et 188, alinéa 2, traité FUE) (*article 167, traité CE*)
63. Programmes complémentaires de recherche pour certains États membres (articles 184 et 188, alinéa 2, traité FUE) (*article 168, traité CE*)
64. Participation à des programmes de recherche entrepris par plusieurs États membres (articles 185 et 188, alinéa 2, traité FUE) (*article 169, traité CE*)
65. Politique spatiale (article 189, traité FUE)
66. Environnement (actions communautaires en vue de réaliser les objectifs en la matière, sauf ceux de nature fiscale) (article 192, paragraphe 1, traité FUE) (*article 175, paragraphe 1, traité CE*)
67. Programme d'action dans le domaine de l'environnement (article 192, paragraphe 3, traité FUE) (*article 175, paragraphe 3, traité CE*)
68. Énergie, à l'exception des mesures de nature fiscale (article 194, paragraphe 2, traité FUE)¹¹⁸

¹¹⁶ Les mesures prévues aux points a) et b) du paragraphe 4 de cet article étaient déjà prévues à l'article 152 du traité CE. Les mesures prévues aux points c) et d) sont nouvelles.

¹¹⁷ Toutes les bases juridiques prévues dans ce paragraphe sont nouvelles, à l'exception de celle concernant les mesures d'encouragement pour la protection de la santé humaine, qui était déjà prévue à l'article 152 du traité CE.

¹¹⁸ En l'absence d'une base juridique spécifique, l'Union avait agi auparavant dans cette matière sur la base de l'article 308 du traité CE (actuellement l'article 352 du traité FUE): *unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*.

69. Tourisme - mesures pour compléter les actions menées dans les États membres (article 195, paragraphe 2, traité FUE)
70. Protection civile contre les catastrophes naturelles ou d'origine humaine¹¹⁹ (article 196, paragraphe 2, traité FUE)
71. Coopération administrative pour la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres (article 197, paragraphe 2, traité FUE)
72. Politique commerciale - mesures de mise en œuvre (article 207, paragraphe 2, traité FUE) (*article 133, traité CE: majorité qualifiée au Conseil sans consultation du Parlement*)
73. Coopération au développement (article 209, paragraphe 1, traité FUE) (*article 179, traité CE*)
74. Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers (article 212, paragraphe 2, traité FUE) (*article 181 A, traité CE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du Parlement*)
75. Cadre général pour les actions d'aide humanitaire (article 214, paragraphe 3, traité FUE)
76. Corps volontaire européen d'aide humanitaire (article 214, paragraphe 5, traité FUE)
77. Statut et règles de financement des partis politiques au niveau européen (article 224, traité FUE) (*article 191, traité CE*)
78. Création de tribunaux spécialisés (article 257, traité FUE) (*article 225A, traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*)
79. Modification du statut de la Cour de justice, sauf titre I et article 64 (article 281, traité FUE) (*article 245, traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*)
80. Modalités de contrôle de l'exercice des compétences d'exécution (article 291, paragraphe 3, traité FUE) (*article 202, traité CE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*)
81. Administration européenne (article 298, paragraphe 2, traité FUE)
82. Adoption des règles financières (article 322, paragraphe 1, traité FUE) (*article 279, paragraphe 1, traité CE: majorité qualifiée au Conseil*)
83. Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 325, paragraphe 4, traité FUE) (*article 280, paragraphe 4, traité CE*)
84. Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union (article 336, traité FUE) (*article 283, traité CE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du Parlement*)
85. Statistiques (article 338, paragraphe 1, traité FUE) (*article 285, paragraphe 1, traité CE*)

¹¹⁹ Voir la note n° 119.

Annexe II

Liste des instruments adoptés dans le cadre du CFP, par commission

Commission des affaires étrangères (AFET)

Instruments d'aide financière extérieure (7 dossiers)¹²⁰, JO L 77 du 15.3.2014

- Instrument européen de voisinage (IEV)
- Instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (IEDDH)
- Instrument d'aide de préadhésion (IAP II)
- Instrument de stabilité
- Instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (IP)
- Instruments pour le financement de l'aide extérieure: règles et modalités communes de mise en œuvre

Commission du développement (DEVE)

- Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) (fait partie des instruments d'aide financière extérieure, voir ci-dessus)
- Corps volontaire européen d'aide humanitaire, JO L 122 du 24.4.2014
- Partenariat UE / Groenland / Danemark (procédure de consultation), JO L 76 du 15.3.2014

Commission des budgets (BUDG)

- Prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), projets menés hors de l'Union, JO L 135 du 8.5.2014

Commission du contrôle budgétaire (CONT)

- Hercule III, JO L 84 du 20.3.2014

Commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

- Fiscalis, JO L 347 du 20.12.2013
- Programme statistique européen 2013-2017: enveloppe financière pour 2014-2017, JO L 354 du 28.12.2013
- Programme statistique européen: enveloppe financière pour 2013, JO L 39 du 9.2.2013
- Information financière et contrôle des comptes, JO L 105 du 8.4.2014

Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL)

- Programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), JO L 347 du 20.12.13
- Fonds d'ajustement à la mondialisation (FEM), JO L 347 du 20.12.13
- Fonds social européen (FSE), JO L 347 du 20.12.13
- Fonds européen d'aide aux plus démunis, JO L 72 du 12.3.2014

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI)

- LIFE, JO L 347 du 20.12.2013
- Mécanisme de protection civile de l'Union, JO L 347 du 20.12.2013
- 3^e programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé, JO L 86 du 21.3.2014

¹²⁰ Cet ensemble comprend aussi l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), qui était sous la responsabilité de la commission DEVE.

Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE)

"Paquet" Horizon 2020 (6 dossiers), JO L 347 du 20.12.2013

- Cadre pour la recherche et l'innovation (2014-2020): règles de participation et de diffusion
- Programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020
- Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)
- Institut européen d'innovation et de technologie (EIT): programme d'innovation stratégique
- Programme spécifique d'exécution du programme-cadre Horizon 2020 (procédure de consultation)
- Programme de recherche et d'innovation de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2014-2018) (Euratom, procédure de consultation)

- Orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, JO L 115 du 25.4.2013
- Galileo, JO L 347 du 20.12.2013
- Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) 2014-2020, JO L 347 du 20.12.2013
- Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (dossier commun ITRE/TRAN, article 55), JO L 348 du 20.12.2013
- Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (Euratom, procédure de consultation), JO L 77 du 15.3.2014
- Réseaux transeuropéens de télécommunications: orientations, JO L 86 du 21.03.14
- Programme Copernicus 2014-2020, JO L 122 du 24.4.2014
- Programme de recherche complémentaire / ITER (Euratom)
- Programme d'assistance au déclassé d'installations nucléaires en Lituanie (Euratom, procédure de consultation), JO L 346 du 20.12.2013
- Programme d'assistance au déclassé d'installations nucléaires en Bulgarie et en Slovaquie (Euratom, procédure de consultation), JO L 346 du 20.12.2013

Commission des transports et du tourisme (TRAN)

- Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (dossier commun ITRE/TRAN, article 55), JO L 348 du 20.12.2013
- Orientations pour les réseaux de transport transeuropéens, JO L 348 du 20.12.13
- Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) – Réaction à la pollution occasionnée par les navires et à la pollution marine occasionnée par les installations d'exploitation pétrolière et gazière

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO)

- Programme d'action pour les douanes, JO L 347 du 20.12.2013
- Programme "Consommateurs", JO L 84 du 20.3.2014

Commission du développement régional (REGI)

"Paquet" sur la politique de cohésion (5 dossiers), JO L 347 du 20.12.2013

- Règlement portant dispositions communes (RPDC)
- Fonds de cohésion
- Objectif de coopération territoriale européenne
- Fonds européen de développement régional (FEDER)
- Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

- Fonds de solidarité de l'Union: adaptations techniques

Commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI)

"Paquet" sur la réforme de la PAC (4 dossiers), JO L 347 du 20.12.2013

- Paiements directs aux agriculteurs
- OCM unique
- Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)
- Financement, gestion et suivi de la PAC

- Dépenses relatives à la chaîne alimentaire, à la santé et au bien-être animal et au domaine phytosanitaire
- Produits agricoles: actions d'information et de promotion

Commission de la pêche (PECH)

- Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, JO L 149 du 20.5.2014

Commission de la culture et de l'éducation (CULT)

- Europe créative, JO L 347 du 20.12.2013
- Erasmus+, JO L 347 du 20.12.2013
- Europe des citoyens (procédure d'approbation), JO L 115 du 15.7.2014

Commission des affaires juridiques (JURI)

- Programme "Justice" (dossier commun JURI/LIBE, article 55), JO L 345 du 28.12.2013

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)

- Dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et au Fonds pour la sécurité intérieure, JO L 150 du 20.5.2014
- Programme "Droits, égalité et citoyenneté", JO L 354 du 28.12.2013
- Programme "Justice" (dossier commun JURI/LIBE, article 55), JO L 345 du 28.12.2013
- Pericles 2020, JO L 103 du 5.4.2014
- Fonds "Asile et migration", JO L 150 du 20.5.2014
- Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières extérieures et visas, JO L 150 du 20.5.2014
- Fonds pour la sécurité intérieure – Coopération policière, JO L 150 du 20.5.2014
- Pericles 2020, États membres non participants (procédure d'approbation)

Annexe III

Articles 73 et 74 du règlement sur les négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives: décision d'ouvrir des négociations

Article 73: négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives

1. Les négociations avec les autres institutions en vue d'obtenir un accord au cours de la procédure législative sont menées conformément au code de conduite établi par la Conférence des présidents.¹

2. Ces négociations ne sont pas engagées avant l'adoption par la commission compétente, au cas par cas pour chaque procédure législative concernée et à la majorité de ses membres, d'une décision sur l'ouverture de négociations. Ladite décision détermine le mandat et la composition de l'équipe de négociation. Les décisions de ce type sont notifiées au Président, qui tient la Conférence des présidents régulièrement informée.

Le mandat est constitué d'un rapport adopté en commission et déposé pour examen ultérieur par le Parlement. À titre exceptionnel, lorsque la commission compétente estime qu'il est dûment justifié d'engager des négociations avant l'adoption d'un rapport en commission, le mandat peut être constitué d'une série d'amendements ou d'un ensemble d'objectifs, de priorités ou d'orientations clairement définis.

3. L'équipe de négociation 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.

4. Tout document destiné à être examiné lors d'une réunion avec le Conseil et la Commission ("trilogue") revêt la forme d'un document exposant les positions respectives des institutions participantes ainsi que d'éventuelles solutions de compromis et 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.

Après chaque trilogue, l'équipe de négociation fait un compte rendu lors de la réunion suivante de la commission compétente. Les documents reflétant les résultats du dernier trilogue sont mis à la disposition de la commission.

Lorsqu'il est impossible de convoquer une réunion de la commission en temps utile, l'équipe de négociation fait un compte rendu au président, aux rapporteurs fictifs et aux coordinateurs de la commission, selon le cas.

La commission compétente peut actualiser le mandat à la lumière de l'avancement des négociations.

¹ Voir Annexe XX du Règlement

5. Si les négociations débouchent sur un compromis, la commission compétente en est informée sans retard. Le texte convenu est soumis à l'examen de la commission compétente. S'il est approuvé par un vote en commission, le texte convenu est soumis à l'examen du Parlement sous la forme adéquate, notamment celle d'amendements de compromis. Il peut être présenté comme un texte consolidé à la condition qu'il indique clairement les modifications apportées à la proposition d'acte législatif examinée.

6. Lorsque la procédure implique des commissions associées ou des réunions conjointes de commissions, les articles 54 et 55 s'appliquent à la décision sur l'ouverture de négociations et à la conduite de ces négociations.

En cas de désaccord entre les commissions concernées, les modalités de l'ouverture des négociations et de la conduite de ces négociations sont définies par le président de la Conférence des présidents des commissions conformément aux principes énoncés dans lesdits articles.

Article 74: approbation d'une décision sur l'ouverture de négociations interinstitutionnelles avant l'adoption d'un rapport en commission

1. La décision d'une commission sur l'ouverture de négociations avant l'adoption d'un rapport en commission est traduite dans toutes les langues officielles, distribuée à tous les députés au Parlement européen et soumise à la Conférence des présidents.

À la demande d'un groupe politique, la Conférence des présidents peut décider d'inscrire le point, pour examen avec débat et vote, au projet d'ordre du jour de la période de session suivant la distribution, auquel cas le Président fixe un délai de dépôt des amendements.

En l'absence d'une décision de la Conférence des présidents d'inscrire le point au projet d'ordre du jour de la période de session en question, le Président annonce la décision sur l'ouverture de négociations à l'ouverture de ladite période de session.

2. Le point est inscrit au projet d'ordre du jour de la période de session suivant l'annonce, pour examen avec débat et vote, et le Président fixe un délai de dépôt des amendements lorsqu'un groupe politique ou au moins quarante députés le demandent dans un délai de quarante-huit heures après l'annonce.

À défaut, la décision sur l'ouverture de négociations est réputée approuvée.