



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires constitutionnelles

21.9.2012

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur les points du règlement relatifs à la procédure d'approbation

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Rafał Trzaskowski

DT\912842FR.doc

PE496.359v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

Le présent document porte sur les modalités d'application de la procédure d'approbation par le Parlement dans les matières pour lesquelles les traités la requièrent.

1) La procédure d'approbation (anciennement la procédure d'avis conforme) a été mise en place par l'Acte unique européen, de 1986, dans deux domaines: les accords d'association et les accords régissant les adhésions de nouveaux États membres. Ensuite, toutes les modifications des traités intervenues depuis lors ont étendu son champ d'application. Aujourd'hui, dans le cadre du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), la procédure d'approbation constitue une "procédure législative spéciale" au sens de l'article 289, paragraphe 2.

Les traités délimitent avec précision le champ d'application de la procédure d'approbation. Elle s'applique essentiellement dans les situations suivantes:

- les accords qui créent un cadre institutionnel spécifique, ceux qui ont des implications budgétaires notables pour l'Union et ceux couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement est requise¹;
- les accords d'adhésion²;
- l'application de la clause de flexibilité³;
- l'instauration d'une coopération renforcée⁴;
- l'adhésion de l'Union à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵;
- l'adoption du cadre financier pluriannuel⁶;
- la détermination d'une procédure uniforme pour l'élection des députés au Parlement européen⁷;
- la composition du Parlement⁸;
- l'amélioration des droits des citoyens de l'Union⁹;
- les décisions du Conseil et du Conseil européen constatant l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs de l'Union¹⁰;
- les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union¹¹.

2) Dans le règlement intérieur du Parlement, ces situations sont régies par une règle générale (l'article 81) et par une série de règles spécifiques (dispositions de *lex specialis*) qui, pour le reste, renvoient à l'article 81. Ces dispositions spécifiques sont contenues dans les articles suivants: l'article 90, sur les accords internationaux; l'article 74 quater, sur les traités d'adhésion; l'article 74 octies, sur la coopération renforcée entre États membres;

¹ Article 218, paragraphe 6, point a), du traité FUE.

² Article 49 du traité UE.

³ Article 352 du traité FUE.

⁴ Article 329, paragraphe 1, du traité FUE.

⁵ Article 218, paragraphe 6, point a), du traité FUE.

⁶ Article 312, paragraphe 2, du traité FUE.

⁷ Article 223, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité FUE.

⁸ Article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité UE.

⁹ Article 25, deuxième alinéa, du traité FUE.

¹⁰ Article 7, paragraphes 1 et 2, du traité UE.

¹¹ Article 311, quatrième alinéa, du traité FUE.

l'article 74 septies, sur la composition du Parlement; l'article 74 sexies, sur les décisions du Conseil et du Conseil européen relatives à une violation des valeurs de l'Union.

L'article 81 du règlement du Parlement (le plus important aux fins du présent document) dispose ce qui suit:

"Article 81, paragraphes 1 et 3

- 1. Invité à donner son approbation sur un acte proposé, le Parlement arrête sa décision sur la base d'une recommandation de sa commission compétente, tendant à l'adoption ou au rejet de l'acte en question.*

Le Parlement se prononce ensuite en un seul vote sur l'acte qui, aux termes du traité sur l'Union européenne ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, nécessite son approbation, aucun amendement ne pouvant être déposé. La majorité requise pour l'adoption de l'approbation est celle prévue à l'article correspondant du traité sur l'Union européenne ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui constitue la base juridique de l'acte proposé.

- 3. Lorsque l'approbation du Parlement est requise pour une proposition d'acte législatif ou pour un traité international envisagé, la commission compétente peut décider, en vue de favoriser une issue positive de la procédure, de présenter au Parlement un rapport intérimaire sur la proposition, qui contient une proposition de résolution comprenant des recommandations concernant la modification ou la mise en œuvre de l'acte proposé."*

Cet article ne précise pas la forme que doit revêtir la recommandation de la commission compétente. La pratique montre cependant que cette recommandation se traduit en général par une résolution législative dans laquelle le Parlement donne ou refuse de donner son approbation à l'acte examiné. Sauf dispositions contraires des traités, l'approbation du Parlement nécessite la majorité des suffrages exprimés¹. Dans certains cas, comme l'adhésion d'un nouvel État membre ou la procédure électorale, c'est la majorité des membres qui composent le Parlement qui est requise².

3) Dans sa lettre du 9 décembre 2011³, M. Klaus-Heiner Lehne, président de la Conférence des présidents des commissions, fait observer que les modalités d'usage de la procédure d'approbation varient considérablement entre les commissions parlementaires. Il y invite la commission des affaires constitutionnelles, au nom des présidents des commissions, à examiner les articles du règlement du Parlement relatifs à la procédure d'approbation afin de les rendre plus transparents et, si possible, plus efficaces. Cette lettre pose également quatre questions à la commission AFCO. Aux fins des débats en commission, ces questions peuvent être ramenées à trois:

¹ Article 231 du traité FUE.

² Article 81, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Parlement.

³ Voir cette lettre qui, pour des raisons techniques, sera distribuée séparément, ainsi que l'enquête effectuée par l'unité de la coordination législative (direction générale des politiques internes de l'Union) en septembre 2011, distribuée aux députés le 29 mai 2012.

- le projet de recommandation et la recommandation que soumet la commission compétente à la plénière peuvent-ils contenir des considérants?
- les amendements au projet de recommandation de la commission et à la recommandation soumise à la plénière sont-ils recevables et, si oui, sur quelles parties de ces textes peuvent-ils porter?
- faut-il interpréter un vote négatif sur le paragraphe de la recommandation qui contient la décision (le paragraphe dit "décisionnel") comme un vote favorable ou comme un vote défavorable?

Considérants

Jusqu'à présent, il a toujours été exclu de motiver, par des considérants, les recommandations que les commissions compétentes soumettent à la plénière, hormis lorsque ces motivations se rapportent à des faits ou à des textes, auquel cas elles sont équivalentes à des visas¹.

Le raisonnement qui sous-tend cette pratique consiste à affirmer que, si elle était accompagnée de considérants, la décision que doit prendre le Parlement (donner ou non son approbation) serait moins claire et aurait moins de poids. Cette pratique est aussi étayée par le fait que la résolution législative contenue dans un rapport législatif sur une proposition de la Commission ne peut pas contenir de considérants non plus (article 55, paragraphe 2, du règlement intérieur). L'article 81, paragraphe 3, et l'article 90, paragraphe 4, du règlement permettent au Parlement d'exprimer dans un rapport intérimaire des observations et revendications d'ordre politique relatives à une proposition d'acte ou d'accord avant l'adoption de cet acte ou la conclusion de cet accord.

Les tenants du raisonnement inverse estiment qu'il est de l'intérêt politique du Parlement, voire qu'il s'agit d'une nécessité, qu'il motive ses décisions. Ils affirment aussi que les considérants pourraient permettre aux groupes politiques de trouver des compromis, ce qui, en fin de compte, clarifierait la décision du Parlement d'approuver ou non l'acte en question.

Amendements

Dès lors que la recommandation soumise à la plénière ne peut contenir de considérants, la question des amendements ne se pose pas. Ce raisonnement repose sur le libellé de l'article 81 du règlement intérieur: "*Le Parlement se prononce ensuite en un seul vote sur l'acte qui, aux termes du traité [...], nécessite son approbation, aucun amendement ne pouvant être déposé*"². Il est incontestable que cette disposition s'applique au texte de l'acte proprement dit. Elle est explicitée par une des dispositions spécifiques sur les traités internationaux:

"Article 90, paragraphe 7

7. Le Parlement donne son avis ou son approbation sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord international ou d'un protocole financier conclu par l'Union

¹ Il est à noter que, dans l'état actuel des choses, le modèle utilisé par le Parlement ne prévoit pas de considérants.

² Article 81, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Parlement.

*européenne, en se prononçant par un vote unique à la majorité des suffrages exprimés.
Aucun amendement au texte de l'accord ni au protocole n'est recevable."*

L'irrecevabilité des amendements portant sur le texte de l'acte se justifie par la nécessité de montrer que la décision du Parlement est sans équivoque et est inconditionnelle, car elle peut être lourde de conséquences. Dans le cas des accords internationaux, elle est également dictée par le fait qu'un accord négocié ne peut être modifié unilatéralement. Cependant, ce raisonnement ne s'applique pas aux autres éléments que le projet de recommandation peut contenir, comme les visas, les considérants ou le paragraphe "décisionnel". En ce qui concerne précisément ce paragraphe, il est important de pouvoir déposer des amendements afin de lever toute ambiguïté sur la position du Parlement (voir ci-dessous).

Vote

Dans la mesure où ils seraient autorisés, les amendements aux éléments du projet de recommandation ou de la recommandation autres que le paragraphe "décisionnel" ne poseraient pas de problème particulier. Ils pourraient être mis aux voix conformément aux dispositions générales en la matière (articles 156 à 162 du règlement intérieur). Toutefois, comment faudrait-il interpréter l'absence de la majorité requise en faveur d'une décision proposée dans le projet de recommandation en commission ou dans la recommandation en plénière sans qu'il y ait d'amendement s'opposant à cette décision ou si un tel amendement n'obtenait pas la majorité requise non plus? Devrait-on l'interpréter comme un simple rejet du projet de recommandation ou de la recommandation, au sens où la commission ou la plénière, respectivement, n'aurait pas pris de décision, ou comme une décision contraire à la proposition? Cette dernière hypothèse signifierait que si la proposition d'approuver l'acte concerné n'obtenait pas de majorité, cet acte serait considéré comme étant rejeté, tandis qu'inversement, l'absence d'une majorité en faveur d'une proposition de rejet de l'acte équivaldrait à l'approbation de celui-ci¹.

Telle est d'ailleurs la pratique habituelle en plénière, sur la base de l'article 90, paragraphe 9: *"Si le Parlement refuse son approbation à un accord international, le Président informe le Conseil que l'accord en question ne peut être conclu"*. Depuis le vote sur l'accord ACTA, le 4 juillet 2012, le Parlement se prononce sur l'approbation indépendamment de la teneur de la recommandation de la commission compétente. Si la décision d'approbation ne recueille pas la majorité nécessaire, l'acte est réputé rejeté.

Deux aspects doivent être pris en considération pour répondre à la question posée ici. D'abord, on pourrait affirmer, au vu de l'importance que revêt l'approbation du Parlement dans le cadre d'une procédure législative, que cette approbation doit s'exprimer sous la forme d'un acte positif et non être déduite de l'absence d'une décision contraire. Ensuite, il faut tenir compte du fait que les députés peuvent avoir de multiples raisons de voter contre une proposition d'approbation ou de rejet d'un acte. Ils peuvent par exemple estimer qu'il serait prématuré de prendre une décision dans un sens ou dans l'autre.

¹ Voir par exemple l'article 210, paragraphe 3, du règlement intérieur, sur les partis politiques européens, et l'article 7, paragraphe 8, cinquième alinéa, sur l'immunité.

Si l'on suit ce raisonnement, il doit être traduit dans le règlement intérieur pour permettre au Parlement d'avancer. Le règlement pourrait prévoir qu'au niveau des commissions, dans les cas énoncés ci-dessus, l'option contraire à la décision proposée soit mise aux voix (en l'absence d'un amendement sur ce point). À défaut d'une pareille option (ceci étant un postulat relativement théorique), la question pourrait être renvoyée directement à la plénière pour y être mise aux voix, sans que la commission compétente formule de recommandation. Au niveau de la plénière, la solution pourrait résider dans un renvoi à la commission compétente sans demande expresse.

Quoi qu'il en soit, quelles que soient les réponses aux questions posées ci-dessus, il apparaît indispensable de modifier les articles concernés du règlement intérieur, par souci de clarté et afin d'harmoniser la multitude des pratiques utilisées dans les commissions.