

# Le Parlement en tant que co-législateur : l'évolution de la pratique institutionnelle

María GÓMEZ-LEAL PÉREZ<sup>1</sup>, *Chef d'unité au Service juridique du Parlement européen*

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, le traité de Maastricht se caractérise par une nette augmentation des pouvoirs du Parlement européen. Auparavant, l'Acte Unique avait déjà renforcé les pouvoirs du Parlement mais celui-ci restait néanmoins cantonné à un rôle consultatif, le Conseil étant le seul législateur. Toutefois, l'Acte Unique marque déjà une évolution vers la co-législation entre Parlement et Conseil car avec le système, assez compliqué, des deux lectures (appelé « coopération ») le triangle institutionnel commence d'une certaine manière à fonctionner.

Les révisions successives des traités ont impliqué un accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement. D'une part, la modification des procédures législatives au fil des années a entraîné une évolution du rôle du Parlement vers une parité réelle avec le Conseil. D'autre part, suite aux extensions successives de la procédure de codécision à des nouveaux domaines, le Parlement a gagné du terrain et s'est progressivement affirmé dans son rôle de législateur.

Nous analyserons d'abord, à la lumière des traités successifs, l'évolution des pouvoirs législatifs du Parlement dans le cadre de la procédure de codécision selon le texte des traités, appelée désormais « *procédure législative ordinaire* » depuis le traité de Lisbonne (I) pour ensuite nous intéresser à l'évolution récente de cette procédure législative dans la pratique institutionnelle (II)<sup>2</sup>. Une attention

particulière sera réservée aux cas dans lesquels le Parlement, jouant pleinement son rôle de branche de l'autorité législative dont l'accord est absolument nécessaire pour l'adoption de l'acte législatif, a exprimé sa volonté de rejeter la proposition législative de la Commission entraînant ainsi la non-adoption de l'acte législatif proposé (III).

## I. L'évolution des pouvoirs législatifs du Parlement européen à travers la procédure de codécision<sup>3</sup>

### A. De Maastricht à Lisbonne : l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement

#### I. Le traité de Maastricht : le Parlement devient co-législateur

Avec le traité de Maastricht, le Parlement se transforme d'Assemblée consultative en co-

<sup>1</sup> Cette contribution est réalisée à titre personnel et n'engage que son auteur.

<sup>2</sup> Il serait impossible de faire référence ici aux nombreuses publications qui analysent sous différents angles la procédure de codécision. On peut voir, par exemple : R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, John Harper Publishing, 8th ed., 2011 ; J. DE CLERCK-SACHSSE et P. MACIEJ KACYNSKY, *The European Parliament – More powerful, less legitimate ? An outlook for the 7th term*, CEPS Working Document n° 314, May 2009 ; B. DE WITTE, A.H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbonne. New opportunities for the European Parliament*, Florence,

European University Institute, juin 2010 ; Ch. DELCOURT, « Les procédures de décision prévues par les traités après Lisbonne : quelle lisibilité ? », *Rev. de l'UE*, 2011, n° 549, p. 396 ; R. GOSALBO BONO, « Co-decision : an Appraisal of the Experience of the European Parliament as Co-legislator », *Yearbook of European Law*, 1994, p. 21 ; F.M. HÄGE and M. KAEDING, « Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence : Formal vs. Informal Procedures », *Journal of European Integration*, 2007, p. 341 ; J.P. JACQUÉ, « Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière », *RTDE*, 2008, p. 439 ; J.P. JACQUÉ, « Une vision réaliste de la procédure de codécision », in *Mélanges Vandersanden*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 1 ; K. LENAERTS, « De Rome à Lisbonne ; la Constitution européenne en marche ? », *CDE*, 2008, p. 229 ; K. LENAERTS and M. DESOMER, « Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union ? Simplification Legal Instruments and Procedures », *Eur. Law Journal*, 2005, p. 744 ; C. PENNERA et J. SCHOO, « La Codécision. Dix ans d'application », *CDE*, 2004, p. 531 ; G. RESS, « Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament », in *Institutional Dynamic of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, 1994, p. 153 ; S. VAN RAEPENBUSCH, « La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne : l'émergence juridique de l'Union européenne », *CDE*, 2007, p. 573.

<sup>3</sup> Le terme « codécision » n'est jamais apparu dans les traités. Il apparaît comme « procédure législative ordinaire » dans le

législateur avec le Conseil et devient une branche de l'autorité législative. Ainsi, lorsque la procédure de codécision s'applique, l'acte législatif final est signé par le Président du Parlement comme par le Président en exercice du Conseil. Ce rôle de co-législateur avait été réclamé par le Parlement lequel avait revendiqué « *la reconnaissance, à l'échelle communautaire, de la double légitimité qu'incarnent, d'un côté le Conseil des ministres et, de l'autre, le Parlement européen* » et avait demandé à être doté du pouvoir de « *codécision avec le Conseil sur la législation communautaire* »<sup>4</sup>. Il n'a pas obtenu la codécision pour l'ensemble de la législation communautaire mais uniquement dans certains domaines. Pour le reste, le Conseil continue d'être le législateur, le Parlement ne jouant qu'un rôle consultatif, voire dans certains cas un rôle d'approbation à travers l'avis conforme<sup>5</sup>. La procédure de codécision introduite par le traité de Maastricht est basée sur la procédure de coopération de l'Acte Unique mais contient d'importantes nouveautés : à la double lecture de la procédure de coopération de l'Acte unique vient s'ajouter une troisième lecture. Un comité de conciliation est créé dont la tâche est de négocier un compromis entre le Parlement et le Conseil ; le Parlement a la possibilité de rejeter la position du Conseil en conciliation et l'acte ne sera pas adopté. Le Conseil se voit ainsi obligé de négocier avec le Parlement afin d'éviter son veto. En effet, la procédure de conciliation consiste à ce que des représentants des deux institutions, et de la Commission, se rencontrent afin d'essayer de trouver un accord. La pratique des « trilogues » informels se met en place.

traité de Lisbonne. Curieusement, l'expression « *codécision* » apparaît dans un arrêt antérieur au traité de Maastricht (CJCE, 27 septembre 1988, *Parlement / Conseil*, aff. 302/87, *Rec.* p. 5641, point 26) pour faire référence à la procédure d'avis conforme : « *les prérogatives du Parlement européen ont été accrues par l'Acte unique européen qui a consacré un pouvoir de codécision du Parlement en matière d'adhésion et d'accords d'association* ».

<sup>4</sup> Résolution du 14 mars 1990 sur la CIG dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, *JOCE* n° C 96, 17 avril 1990, p. 114, point 4 h).

<sup>5</sup> Le traité de Maastricht prévoit l'exigence de l'avis conforme du Parlement pour certaines catégories d'accords internationaux : les accords d'association ; les accords qui créent un cadre institutionnel spécifique ; ceux ayant des implications budgétaires notables et ceux impliquant une modification d'un acte adopté en codécision.

Les contacts entre Parlement et Conseil sont pratiquement inexistants avant la phase de conciliation. Lors de la première et la deuxième lecture, chaque institution examine la proposition séparément et la renvoie à l'autre institution qui l'examine à son tour. Cette phase, antérieure à la conciliation se caractérise donc, non pas par un examen conjoint de la proposition menant à une position négociée de commun accord, mais par des « allers-retours » des textes, lors desquels chaque institution indique sa position. La Commission participe aussi bien aux réunions des commissions parlementaires, lors desquelles la proposition et les éventuels amendements sont débattus, qu'aux réunions des groupes de travail du Conseil et du Coreper et c'est elle qui fait le lien entre les deux co-législateurs. Dans les cas où une adoption de l'acte à ce stade ne serait pas possible, s'ouvre une phase de conciliation.

En juillet 1994, le Parlement a utilisé pour la première fois son droit d'empêcher l'adoption d'un acte législatif lors de la procédure qui aurait dû mener à l'adoption de la directive sur la téléphonie vocale. Le Conseil n'étant plus le seul législateur, cette proposition de directive n'a pu être adoptée en raison du rejet par le Parlement du texte du Conseil, à la phase de la conciliation et du fait du désaccord concernant les dispositions relatives à la comitologie<sup>6</sup>. Ce cas illustre bien les nouveaux pouvoirs de codécision que le traité de Maastricht reconnaît au Parlement et dont celui-ci démontre qu'il est prêt à les exercer pleinement. Il est donc clair que le Conseil n'est plus le seul législateur et qu'il doit tenir compte de la volonté du Parlement s'il veut voir aboutir les propositions législatives de la Commission.

L'initiative législative, c'est-à-dire le droit de soumettre des propositions législatives pour leur approbation par le législateur, reste dans les mains de la Commission. Celle-ci détient de ce fait un pouvoir d'une très grande importance, car c'est elle qui décide de l'opportunité de l'action législative, du calendrier et du contenu des propositions. Même si le contenu peut être

<sup>6</sup> Le Parlement rejeta le texte du Conseil le 19 juillet 1994 par 379 voix pour le rejet, 45 contre et 13 abstentions. Proposition *COM(1992)0247 – 1992/437(COD)*. Il faut noter que les questions « comitologiques » ont constitué un des sujets traditionnels de conflit entre les institutions lors des conciliations.

amendé au cours de la procédure législative, la proposition de la Commission sert à encadrer le débat, de sorte que les amendements et tout le débat porteront sur « son » texte<sup>7</sup>. Elle est d'ailleurs maître du texte et a la possibilité de le modifier, voire de le retirer, avant qu'une décision ne soit prise par le législateur<sup>8</sup>. Le traité de Maastricht ne change pas les choses en ce qui concerne ce monopole d'initiative de la Commission bien que le Parlement ait réclamé un « *droit d'initiative législative* »<sup>9</sup>, mais il introduit une nouveauté en ce qu'il donne pour la première fois au Parlement le droit de demander à la Commission de présenter une proposition législative<sup>10</sup>. Bien entendu, il ne s'agit que d'un droit de « demander » qui ne lie aucunement la Commission.

## 2. Les traités d'Amsterdam et de Nice : l'adoption d'actes législatifs par les co-législateurs en première lecture

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, renforce la nécessité d'une entente entre Parlement et Conseil pour l'adoption d'actes législatifs. Le pouvoir législatif se voit en effet renforcé de manière considérable car la procédure de codécision est élargie à vingt-trois domaines dont huit constituent de nouvelles bases juridiques. Parmi les premiers, on peut citer la libre circulation des citoyens, la libre circulation des travailleurs, la politique des transports, la protection des consommateurs ou la coopération au développement. Parmi les bases juridiques nouvelles, on peut mentionner celles relatives à la politique sociale et aux mesures d'encouragement en matière d'emploi, la protection de la santé, la lutte contre la fraude ou les principes régissant l'accès aux documents.

En ce qui concerne la procédure de codécision, la principale nouveauté consiste dans la possibilité d'adopter un acte législatif en première lecture si le Conseil approuve les amendements du Parlement ou s'il approuve l'avis du Parlement favorable à une adoption de la proposition de la Commission sans amendement. Il est important de mentionner à ce sujet la Déclaration n° 34 du traité d'Amsterdam par laquelle le Parlement, la Commission et le Conseil sont invités à clôturer les procédures de codécision le plus rapidement possible<sup>11</sup>. Certains domaines « traditionnels » continuent à ne pas être couverts par la codécision comme par exemple la politique agricole, la pêche ou la politique commerciale. Néanmoins, le traité d'Amsterdam représente une grande avancée pour le Parlement dans son chemin vers la co-législation comme procédure « normale » pour l'adoption de la législation communautaire.

Dans les premières années qui ont suivi son entrée en vigueur, très peu d'actes législatifs ont été adoptés en première lecture (5 en 1999<sup>12</sup> ; 12 en 2000<sup>13</sup>). Il s'agit, à l'une ou l'autre exception près<sup>14</sup>, de dossiers « techniques » consistant par exemple dans la mise à jour d'actes déjà en vigueur, la prolongation des délais venant à expiration ou la codification à droit constant d'actes préexistants. Dans la grande majorité des actes adoptés en première lecture à cette époque, la proposition de la Commission a été adoptée telle quelle, sans amendement<sup>15</sup>. La première lecture est ainsi réservée aux dossiers non controversés. Les années suivantes, la tendance est à une cer-

<sup>7</sup> V. en ce sens, CJCE, 11 novembre 1997, *Eurotunnel*, aff. C-408/9, *Rec.* p. I -6363, point 39.

<sup>8</sup> La question du retrait par la Commission de ses propositions sera expliquée davantage dans la partie III concernant le rejet par le Parlement des propositions législatives.

<sup>9</sup> Résolution du 14 mars 1990 sur la CIG dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, *JOCE* n° C 96, 17 avril 1990, p. 114, point 4 h).

<sup>10</sup> Art. 138 B, 2° al. : « *Le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du présent traité* ».

<sup>11</sup> « *La Conférence invite le Parlement européen, le Conseil et la Commission à mettre tout en œuvre pour garantir que la procédure de codécision se déroule aussi rapidement que possible. Elle rappelle qu'il importe de respecter rigoureusement les délais fixés à l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne et confirme que le recours, prévu au paragraphe 7 de cet article, à la prolongation de ces délais ne doit être envisagé qu'en cas d'absolue nécessité. Le délai réel entre la deuxième lecture du Parlement européen et l'issue des travaux du comité de conciliation ne doit en aucun cas dépasser neuf mois* ».

<sup>12</sup> Après le 1<sup>er</sup> mai.

<sup>13</sup> Les chiffres mentionnés tout au long de cet article proviennent des données fournies par la Direction Générale de la Présidence du Parlement européen.

<sup>14</sup> Comme par exemple, le Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), *JOCE* n° L 136, 31 mai 1999, p. 1.

<sup>15</sup> Et, dans la plupart des cas, adoptés en plénière selon une pro-

taine augmentation du nombre d'actes législatifs adoptés en première lecture, de telle sorte que globalement, pendant toute la durée d'application de ce traité, le nombre de propositions législatives adoptées en première et en troisième lectures après conciliation est assez similaire<sup>16</sup>. Les dossiers adoptés en deuxième lecture représentent la moitié du total des dossiers adoptés en codécision pendant cette période.

En ce qui concerne le droit d'initiative législative, les termes de l'article 138 B, deuxième alinéa, du traité de Maastricht demeurent inchangés. La Commission jouit toujours du monopole du droit d'initiative législative, le Parlement se limitant à pouvoir demander à la Commission de soumettre une proposition législative lorsqu'il considère qu'une législation au niveau européen est nécessaire dans un domaine donné. Bien que la Commission ne soit nullement obligée de donner suite à ces demandes parlementaires, force est de constater que ce type d'initiatives du Parlement ont été prises en compte à plusieurs reprises et que plusieurs actions législatives ont pour origine une demande du Parlement effectuée au titre de cette faculté qui lui est reconnue par le traité<sup>17</sup>. Le Parlement fait ainsi entendre sa voix non seulement lors de l'examen des propositions législatives que lui sont soumises mais aussi en amont.

Le traité de Nice poursuit l'extension de la procédure de codécision à de nouveaux domaines et continue d'accroître les pouvoirs législatifs du Parlement même si ces changements n'ont pas la même ampleur que ceux opérés à l'époque du traité d'Amsterdam<sup>18</sup>. L'extension de la codécision est en effet moins importante et couvre par exemple les mesures

d'appui aux actions menées par les Etats membres dans le domaine de la politique industrielle, les actions spécifiques dans le domaine de la cohésion économique et sociale en dehors des fonds, ou le statut des partis politiques au niveau européen.

Les années qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité de Nice se caractérisent par l'évolution – qui s'était déjà amorcée à la fin de la période du traité d'Amsterdam – vers une nette augmentation du nombre de dossiers adoptés en première lecture. C'est ainsi que pendant l'ensemble de la période du traité de Nice, 67 % des propositions législatives ont été adoptées en première lecture contre seulement 7 % adoptées en troisième lecture après conciliation ; le nombre de dossiers adoptés en deuxième lecture représentant 26 %. Cette « augmentation exponentielle » d'adoptions en première lecture a surtout lieu à partir de 2007. Le nombre de dossiers adoptés en première lecture passe ainsi de 34 en 2007, à 98 en 2008 et à 122 en 2009<sup>19</sup>. On est bien loin de l'approche selon laquelle les premières lectures n'étaient réservées qu'aux dossiers techniques, codifications et autres qui pouvaient être adoptés rapidement et, bien souvent, sans amendement. Dans les dernières années – tendance qui se confirme après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – les nombreux actes législatifs adoptés en première lecture constituent des dossiers politiquement importants, voire sensibles et controversés, pour lesquels le Parlement et le Conseil décident de négocier les amendements qui seront votés en plénière lors de la première lecture afin d'aboutir à une adoption de l'acte sans passer en deuxième lecture et dans le but surtout d'éviter la conciliation. Cette idée n'était pas présente lors des premières années d'application de la procédure de codécision, lors desquelles le passage à la conciliation était perçu par tous les acteurs comme une des étapes de la procédure que le traité mettait à disposition des co-législateurs et que ceux-ci ne cherchaient pas à « éviter ». Cette pratique des premières lectures négociées qui a commencé

cédure simplifiée, sans rapport de la commission parlementaire compétente.

<sup>16</sup> Les dossiers en première lecture représentent 26 % ; ceux adoptés en troisième lecture 23 %.

<sup>17</sup> Par exemple, la directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, *JOCE* n° L 283, 27 octobre 2001, p. 33.

<sup>18</sup> Même si ceci dépasse le sujet du présent article consacré aux pouvoirs du Parlement comme co-législateur, citons aussi en ce qui concerne les pouvoirs accrus du Parlement qu'avec le traité de Nice le Parlement se voit reconnaître le droit d'attaquer en justice les actes des autres institutions au même titre et dans les mêmes conditions que celles-ci, et il ne doit plus démontrer qu'il agit en défense de ses prérogatives comme c'était le cas sous les traités de Maastricht et Amsterdam.

<sup>19</sup> Jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.



sous Amsterdam et s'est encore développée sous Nice, sera analysée dans la partie II.

## B. Le traité de Lisbonne : la codécision comme procédure législative ordinaire

### I. L'extension de la codécision

Le traité de Lisbonne se caractérise principalement par l'extension de la procédure de codécision à de nouveaux domaines, plutôt que par des modifications de la procédure en soi. Désormais 80 % de la législation sera adoptée en codécision ou « *procédure législative ordinaire* » (PLO) selon l'appellation consacrée par le traité de Lisbonne. C'est ainsi que les procédures législatives dans lesquelles le Parlement n'a qu'un rôle consultatif ou donne son approbation sont appelées « *procédures législatives spéciales* ». Pour les auteurs du traité, le fait que le Parlement et le Conseil soient co-législateurs est perçu désormais comme la manière normale (« *ordinaire* ») de légiférer.

D'une part, le traité de Lisbonne introduit de nouvelles bases juridiques grâce auxquelles le législateur européen se voit attribuer, pour la première fois, des compétences dans des domaines jusqu'à présent absents des compétences communautaires. Il s'agit de treize nouvelles bases juridiques parmi lesquelles par exemple : les dispositions concernant les services d'intérêt économique général<sup>20</sup>, la protection des données à caractère personnel<sup>21</sup>, l'initiative citoyenne<sup>22</sup>, l'énergie<sup>23</sup>, le tourisme<sup>24</sup>... Toutes ces nouvelles bases juridiques renvoient à la PLO.

D'autre part, pour trente bases juridiques déjà existantes mais qui ne prévoyaient pas la codécision, le traité de Lisbonne prévoit l'application de la PLO. Le traité de Lisbonne met ainsi fin à une longue tradition des domaines dans lesquels le Conseil était, jusqu'alors le seul législateur. C'est le cas par exemple de la politique agricole et la politique de la pêche<sup>25</sup> ou de la politique com-

merciale commune<sup>26</sup>, cette dernière étant traditionnellement complètement en dehors de toute compétence législative du Parlement, ce dernier n'y ayant d'ordinaire même pas un rôle consultatif.

D'autres domaines qui jusqu'à présent étaient également restés en dehors de la codécision font l'objet depuis Lisbonne d'actes législatifs à adopter par PLO. Il s'agit de domaines politiquement très sensibles, traditionnellement liés à la notion de souveraineté, et qui dans la structure à piliers du traité de Nice relevaient du troisième pilier ; c'est le cas notamment des mesures en matière de lutte contre le terrorisme<sup>27</sup>, contrôle des frontières et politique de visas<sup>28</sup>, politique commune d'asile<sup>29</sup>, politique commune d'immigration<sup>30</sup>, coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale<sup>31</sup>.

Relèvent également de la PLO, de sorte que le Parlement devient co-législateur sur un pied d'égalité avec le Conseil, certaines bases juridiques concernant la politique économique et monétaire : les mesures de supervision en matière de politique économique<sup>32</sup>, les mesures liées à la politique monétaire et à la Banque centrale européenne<sup>33</sup> ou à l'utilisation de l'euro<sup>34</sup>.

Le traité de Lisbonne procède ainsi à un élargissement notable des domaines couverts par la procédure de codécision par rapport aux traités précédents, ce qui signifie un accroissement considérable du pouvoir législatif du Parlement. Ce pouvoir pourra encore être renforcé à l'avenir car le traité prévoit également que des bases juridiques relevant actuellement des procédures législatives spéciales puissent basculer dans le domaine de la PLO à un stade ultérieur et ce, sans besoin de modification des traités. Ces procédures « passerelles » sont décidées par le Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement et s'appliquent aux

à prendre des mesures concernant certains aspects de ces politiques sans la participation du Parlement.

<sup>20</sup> Art. 14 TFUE.

<sup>21</sup> Art. 16 TFUE.

<sup>22</sup> Art. 24 TFUE.

<sup>23</sup> Art. 194 TFUE.

<sup>24</sup> Art. 195 TFUE.

<sup>25</sup> Art. 43 TFUE, même si son paragraphe 3 habilite le Conseil

<sup>26</sup> Art. 207 TFUE.

<sup>27</sup> Art. 75 TFUE.

<sup>28</sup> Art. 77 TFUE.

<sup>29</sup> Art. 78 § 2 TFUE.

<sup>30</sup> Art. 79 TFUE.

<sup>31</sup> Art. 81 et 82 TFUE.

<sup>32</sup> Art. 121 § 6 TFUE.

<sup>33</sup> Art. 129 § 3 TFUE.

<sup>34</sup> Art. 133 TFUE.

dispositions du droit de la famille ayant une incidence transfrontière<sup>35</sup>, à certaines mesures dans le domaine de l'environnement<sup>36</sup> et aux coopérations renforcées<sup>37</sup>. Il y a là une certaine marge de manœuvre pour une possible extension des pouvoirs de co-législateur du Parlement, mais qui dépend de la volonté unanime du Conseil. Reste à voir si ces clauses passerelles seront ou non activées dans un avenir proche.

En ce qui concerne le pouvoir d'initiative législative, le quasi-monopole de la Commission est maintenu mais avec quelques nouveautés importantes au niveau du Parlement<sup>38</sup>. Premièrement, le droit de demander à la Commission de soumettre une proposition législative introduit par le traité de Maastricht, puis maintenu tel quel dans les traités d'Amsterdam et de Nice, se voit renforcé en ce que la Commission est obligée de motiver toute décision de refus de donner suite à la demande du Parlement<sup>39</sup>. Deuxièmement, outre les dispositions relatives au statut des membres du Parlement et au statut du Médiateur lesquelles prévoient leur adoption par le Parlement, et à

l'initiative de celui-ci<sup>40</sup>, le Parlement acquiert aussi, grâce au traité de Lisbonne, un droit d'initiative en ce qui concerne les révisions des traités<sup>41</sup>.

## 2. Les nouveautés de la procédure de codécision sous le traité de Lisbonne

La lecture de l'article 294 TFUE régissant la PLO ne permet pas de déceler de grandes différences par rapport à la procédure de codécision établie par le traité de Nice (art. 251 CE), ce qui peut donner l'impression trompeuse que la procédure en soi n'a pratiquement pas été modifiée par le traité de Lisbonne. En effet, la comparaison des textes de l'article 294 TFUE et 251 CE laisse ressortir uniquement quelques différences plutôt rédactionnelles ou visant à mieux préciser certains aspects. Toutefois, la procédure de codécision a subi avec le traité de Lisbonne d'importantes modifications, notamment par la présence de nouveaux acteurs étrangers au triangle institutionnel. Ces nouveautés doivent être recherchées dans d'autres dispositions du traité.

Le traité de Lisbonne opère certaines clarifications nécessaires, lesquelles ne constituent pas de modifications de fond de la procédure de codécision mais ont le mérite de mieux refléter l'existence de deux co-législateurs qui agissent sur un pied d'égalité dans le cadre de la PLO.

Dans le traité de Nice, la formule utilisée dans les bases juridiques renvoyant à la procédure de codécision faisait référence à l'adoption « *par le Conseil* » des dispositions législatives « *conformément à la procédure visée à l'article 251* » (c'est-à-dire, la procédure de codécision). Or, cette procédure de l'article 251 CE visait bien évidemment l'adoption d'actes législatifs par le Parlement et par le Conseil. La formule utilisée dans les différentes bases juridiques était donc assez

<sup>35</sup> Art. 81 § 3 TFUE, avec l'intéressante particularité qu'il suffit de l'opposition d'un parlement national pour que la décision « passerelle » ne soit pas adoptée (« carte rouge » d'un seul parlement national).

<sup>36</sup> Art. 192 § 2 TFUE qui vise les mesures de nature fiscale, l'aménagement du territoire, la gestion des ressources hydrauliques et l'affectation des sols.

<sup>37</sup> Art. 333 § 2 TFUE.

<sup>38</sup> En ce qui concerne les autres institutions, il faut noter que, dans des cas spécifiques prévus par le traité, l'initiative législative peut venir des Etats membres, *via* recommandations de la Banque Centrale ou sur demande de la Cour de justice. Dans ces cas, les dispositions de la procédure législative ordinaire relatives au rôle et aux prérogatives de la Commission dans cette procédure ne s'appliquent pas. V. art. 294 § 15 TFUE.

<sup>39</sup> Art. 225 TFUE : « *Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen* » (nous soulignons ; phrase ajoutée par le traité de Lisbonne). Les modalités d'application pratique de cet article ont été précisées au point 16 2<sup>e</sup> al. de l'Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne : « *La Commission s'engage à rendre compte des suites concrètes données à toute demande visant à soumettre une proposition au titre de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (rapport d'initiative législative) dans les trois mois suivant l'adoption de la résolution correspondante en séance plénière. La Commission présente une proposition législative dans un délai d'un an ou inscrit cette proposition dans son programme de travail de l'année suivante. Si elle ne présente pas de proposition, la Commission en expose les motifs circonstanciés au Parlement* », JOCE n° L 304, 20 novembre 2010, p. 47.

<sup>40</sup> Art. 223 et 228 TFUE.

<sup>41</sup> Art. 48 § 2 TUE concernant la procédure de révision ordinaire : « *Le gouvernement de tout Etat membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. [...]* », et art. 48 § 6 TUE concernant les procédures de révision simplifiée : « *Le gouvernement de tout Etat membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union* ».

malheureuse en ce qu'elle contredisait ses propres termes et « camouflait », par voie de renvoi à l'article 251 CE, le rôle du Parlement comme co-législateur<sup>42</sup>. Le traité de Lisbonne a remédié à cette situation en optant pour une formule qui précise explicitement que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire* » arrêtent les mesures en cause<sup>43</sup>. La rédaction des bases juridiques renvoyant à la PLO est ainsi clarifiée et en quelque sorte « régularisée »<sup>44</sup>.

Pour ce qui est de la rédaction même de l'article 294 TFUE, on peut observer certaines différences apparemment mineures mais non dépourvues d'une certaine valeur dans la mesure où elles visent à mettre mieux en exergue l'égalité entre les deux co-législateurs, à savoir entre le Parlement et le Conseil. Désormais, le Parlement rend sa « *position* » de première lecture<sup>45</sup> (et non plus un « *avis* » comme le prévoyait l'article 251, paragraphe 2, CE), ce qui reflète mieux la parité institutionnelle avec le Conseil qui rend également une « *position* » en première lecture (et non plus une « *position commune* » comme sous l'article 251, paragraphe 2, CE). De même, la base de la négociation en conciliation est constituée par les « *positions* » respectives du Parlement et du Conseil en deuxième lecture<sup>46</sup> et non plus par la position commune du Conseil telle qu'amendée par le Parlement<sup>47</sup>. Cette nouvelle rédaction des dispositions relatives à la procédure de codécision ne fait que transposer, dans le cas spécifique du fonctionnement de la PLO, le principe général – énoncé par le traité UE dans les dispositions relatives aux institutions – de parfaite égalité entre les deux co-législateurs. En effet,

l'article 14 TUE indique de manière expresse que « *le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législatives et budgétaires* ». De même, l'article 16 TUE relatif au Conseil reproduit cette même affirmation : « *Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires* ».

Outre ces précisions sur le caractère de véritable co-législation des actes adoptés par PLO, le traité de Lisbonne apporte des innovations majeures à la procédure de codécision surtout en ce qui concerne le rôle attribué aux parlements nationaux dans la procédure législative. Pour la première fois, un rôle est reconnu aux parlements nationaux dans le corps du traité<sup>48</sup>. Quant à leur intervention dans la procédure législative, celle-ci est décrite dans les protocoles n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il ne s'agit plus, comme dans les traités précédents, d'un droit à l'information (toujours par l'intermédiaire des gouvernements nationaux) ou d'une simple coopération<sup>49</sup>. Le traité de Lisbonne accorde désormais aux parlements nationaux un rôle de « *contrôle* » du respect du principe de subsidiarité par le législateur. Il établit à cet effet le fameux système du « carton jaune » et du « carton orange » ce qui constitue l'entrée d'un nouvel acteur « national » dans la scène de la

<sup>48</sup> Art. 12 TUE : « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union [...]* ».

<sup>49</sup> Dans le traité de Maastricht, la référence aux Parlements nationaux se trouve non pas dans le corps du traité mais dans la « *Déclaration relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* : La Conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen. De même, la Conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions ». Le traité d'Amsterdam consacre un Protocole au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, lequel reprend pour l'essentiel le contenu de la Déclaration de Maastricht en ce qu'il prévoit la transmission de certaines propositions législatives aux Parlements nationaux, par le biais des gouvernements respectifs, en vue de leur examen. Il ajoute un délai de six semaines entre cette transmission et l'inscription du dossier à l'ordre du jour du Conseil.

<sup>42</sup> V., à titre d'exemple, la base juridique « marché intérieur » de l'art. 95 CE : « *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 [...] arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur* ».

<sup>43</sup> V. par exemple l'art. 114 TFUE, ex-art. 95 CE.

<sup>44</sup> En effet, la Cour s'était déjà prononcé en ce sens « [...] il y a lieu de considérer que l'article 202 CE [lequel fait uniquement référence au "Conseil"] se réfère à cet égard [...] aux actes adoptés par ce dernier en codécision avec le Parlement [...] » (CJCE, 21 janvier 2003, *Commission / Parlement et Conseil*, aff. C-378/00, Rec. p. I-00937, point 41).

<sup>45</sup> Art. 294 § 3 TFUE.

<sup>46</sup> Art. 294 § 10 TFUE.

<sup>47</sup> Art. 251 § 4 CE.

« méthode communautaire », lequel a la possibilité d'interrompre la PLO<sup>50</sup>.

Le traité de Lisbonne prévoit également certaines situations dans lesquelles bien que la PLO s'applique, celle-ci peut être « *suspendue* » de sorte que la séquence de ses différentes étapes ne se déroule pas comme décrite à l'article 294 TFUE. Plusieurs dispositions du traité établissent la possibilité pour un Etat membre de faire remonter la proposition législative en cause au Conseil européen pour examen. Dans ce cas, la PLO reste en suspens pendant quatre mois au maximum. Le Conseil européen tout en n'exerçant pas de fonction législative<sup>51</sup> peut ainsi néanmoins interférer dans la PLO, voire la bloquer définitivement, dans certains domaines considérés comme particulièrement sensibles par les Etats membres. Il s'agit de l'article 48 TFUE concernant la sécurité sociale, lequel prévoit que lorsqu'un Etat membre considère qu'un projet d'acte législatif porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi et dans ce cas « *la procédure législative ordinaire est suspendue* ». Cette suspension peut même être définitive si le Conseil européen ne réagit pas dans le délai de quatre mois ou s'il demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition. Dans ce cas, l'acte « *est réputé non-adopté* ». Une intervention du Conseil européen dans la PLO est également envisagée dans les articles 82 et 83 TFUE relatifs à la coopération judiciaire en matière pénale lorsqu'un Etat membre considère que l'acte proposé porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale.

<sup>50</sup> Sur l'évolution du rôle des parlements nationaux dans les traités successifs et sur le contrôle de subsidiarité, voir, entre autres : J.A. Fuenteaja Pastor, « Parlamento europeo y parlamentos nacionales », *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2001, n° 1, p. 165 ; M. Gennart, « Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne : évolution ou révolution », *CDE*, 2010, p. 17 ; M. Le Barbier-Le Bris, « Le nouveau rôle des parlements nationaux : avancée démocratique ou sursaut étatiste ? », *RMCUE*, 2008, p. 494 ; A. Met-Domestici, « Les Parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », *RMCUE*, 2009, n° 525, p. 88 ; F.J. Matia Portilla, « Parlamento europeo y parlamentos nacionales : doble legitimidad en el marco de la Unión Europea », *Revista de Estudios Políticos*, 2003, p. 191.

<sup>51</sup> Art. 15 TUE : « *Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative* ».

### 3. Remarques sur le fonctionnement de la procédure de codécision

Avant d'analyser les évolutions dans la pratique de la procédure de codécision, et afin de mieux apprécier leur portée, il convient d'exposer ici les différentes étapes de la procédure de codécision mais en se concentrant uniquement sur certains aspects qui ne ressortent pas de la lecture de l'article 294 TFUE<sup>52</sup>.

Toute proposition législative de la Commission est annoncée par le Président du Parlement en séance plénière et attribuée à une commission parlementaire en raison de la matière<sup>53</sup>. Les amendements adoptés en commission<sup>54</sup>, ainsi que ceux éventuellement déposés en plénière par un groupe politique ou quarante députés<sup>55</sup>, sont soumis au vote de la plénière, laquelle vote d'abord les amendements ; puis l'ensemble de la proposition amendée ; et enfin le projet de résolution législative par laquelle le Parlement approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée<sup>56</sup>. Le Parlement peut aussi approuver la proposition sans amendement ou, comme on le verra dans la partie III, rejeter la proposition.

Entre-temps, le Conseil examine aussi la proposition, *a priori* de manière indépendante par rapport au Parlement. En principe, il s'exprimera lorsqu'il aura reçu la position en première lecture du Parlement ainsi que l'avis de la Commission sur les éventuels amendements, soit en clôturant la procédure s'il accepte les

<sup>52</sup> Pour ce qui est de la description et analyse de la procédure de codécision on peut se référer utilement aux publications citées à la note 1 ainsi qu'au très utile « *Guide de la Codécision et la Conciliation* » établi par la Direction générale Politiques internes du Parlement.

[http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fr.pdf)

<sup>53</sup> Pour la répartition des compétences entre les différentes commissions parlementaires, v. l'Annexe VII du Règlement du Parlement. Pour les procédures spécifiques lorsqu'une proposition législative relève de la compétence de plusieurs commissions, v. art. 50 et 51 du Règlement du Parlement. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FR&reference=TOC>

<sup>54</sup> En fonction du caractère plus ou moins controversé du dossier et en fonction du nombre plus ou moins grand d'amendements, il n'est pas rare que le rapporteur négocie des amendements de compromis avec les membres des autres groupes chargés du dossier (rapporteurs fictifs ou « *shadow rapporteurs* ») afin que les amendements puissent recueillir l'appui le plus large au sein du Parlement.

<sup>55</sup> Art. 156 § 1 du Règlement du Parlement.

<sup>56</sup> L'article 55 du Règlement du Parlement stipule que la résolution législative doit se limiter à indiquer si le Parlement approuve la proposition, la rejette ou y propose des amendements ainsi qu'à indiquer des demandes de procédure.



amendements du Parlement, soit en adoptant sa position en première lecture et en ouvrant de ce fait la voie à la deuxième lecture.

Pendant cette phase de première lecture, les deux institutions analysent et travaillent sur le texte de la Commission. Cette dernière est maîtresse de son texte et peut décider de le modifier, voire de le retirer. De même, la Commission doit prendre position sur les amendements, son accord sur ceux-ci étant fondamental pour le déroulement de la procédure. En effet, l'opposition de la Commission aux amendements entraîne le besoin d'unanimité au Conseil<sup>57</sup>.

Normalement, le but de cet avis de la Commission est de prendre position sur les amendements du Parlement. Toutefois, lorsque la Commission décide de présenter une proposition modifiée qui contient des modifications substantielles autres que celles résultant des amendements, le Parlement est en droit de se prononcer sur ces parties « nouvelles » sur lesquelles il n'a pas eu l'occasion de s'exprimer lors de sa première lecture et doit être en mesure de pouvoir exercer ce droit. A cette fin, le Règlement du Parlement prévoit une procédure de saisine répétée en première lecture par laquelle le Parlement demande à la Commission de le saisir à nouveau de sa proposition<sup>58</sup>. Très souvent, dans la pratique, il n'y a aucune demande formelle à la Commission ni de nouvelle saisine officielle. En cas de modifications substantielles de la part de la Commission, le Parlement se considère ressaisi en première lecture et examine à nouveau le dossier selon les règles de la première lecture. Il en informe les deux autres institutions afin que le Conseil n'adopte pas entre-temps sa position de première lecture. Cette approche a été, jusqu'à présent, partagée par les autres institutions lesquelles ont accepté cette manière de procéder eu égard aux modifications substantielles opérées par la Commis-

sion<sup>59</sup>. Dans certains cas, c'est la Commission elle-même qui indique explicitement dans sa proposition modifiée que celle-ci contient des modifications substantielles et invite le Parlement à procéder à une nouvelle première lecture.

Le traité ne prévoit pas de délai pour la première lecture de sorte que le Parlement n'est pas soumis à des contraintes temporelles pour effectuer l'examen de la proposition et arriver à sa position en première lecture<sup>60</sup>. Le Parlement a cependant intérêt, surtout en cas de nouvelle saisine en première lecture, de ne pas retarder indûment la procédure, ceci tant dans le respect de l'obligation de coopération loyale, que pour permettre la prise en compte de sa position avant que les travaux du Conseil n'arrivent à un stade très avancé.

Après transmission de la position en première lecture du Conseil, le Parlement dispose de trois mois pour effectuer sa deuxième lecture. Il peut, soit approuver la position du Conseil sans amendement, soit l'approuver avec des amendements, soit la rejeter. Le texte du Conseil est transmis à la commission compétente laquelle soumet sa recommandation à la plénière. Ici le délai est essentiel car l'absence de réaction dans les trois mois de la part du Parlement entraîne l'adoption définitive de l'acte en deuxième lecture selon la version de la position du Conseil (le silence vaut « adoption »). Une divergence de vues persiste entre

<sup>57</sup> Ceci résulte d'une lecture combinée des articles 293 et 294 TFUE.

<sup>58</sup> Applicable en cas de retrait de la proposition initiale et de remplacement de celle-ci par un autre texte ; en cas de modifications substantielles ; si la nature du problème se trouve sensiblement modifiée en raison d'une modification des circonstances ou si de nouvelles élections ont eu lieu depuis que le Parlement a arrêté sa position. V. art. 59 § 1 du Règlement du Parlement.

<sup>59</sup> V. par exemple le règlement (CE) n° 1899/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 modifiant le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, *JOCE* n° L 377, 27 décembre 2006, p. 1 ; la directive 2003/71/CE du Parlement et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission aux valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE, *JOCE* n° L 345, 31 décembre 2003, p. 64 ou le règlement (CE) n° 793/2004 du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, *JOCE* n° L 138, 30 avril 2004, p. 50.

<sup>60</sup> Le Parlement a l'habitude de se prononcer toujours de manière explicite sur les propositions législatives de la Commission et d'adopter toujours une position en première lecture, même négative proposant le rejet de la proposition. Les premières lectures du Parlement se terminent toujours par une décision explicite. En revanche, le Conseil dans certains dossiers peut se trouver face à des difficultés pour arriver à un accord politique de sorte que finalement il ne prend aucune décision, que ce soit pour adopter l'acte en première lecture ou pour adopter sa position en première lecture.

Parlement et Conseil concernant le point de départ du délai de trois mois pour la deuxième lecture du Parlement. Pour le Conseil, le délai court de la date de la transmission de sa position au Parlement, tandis que pour ce dernier, le point de départ est l'annonce faite en plénière de la réception de la position du Conseil<sup>61</sup>. Dans la pratique, cette source potentielle de conflit se voit désamorcée par la pratique du Conseil de transmettre ses positions au cours d'une période de session parlementaire<sup>62</sup>.

De manière analogue à la première lecture, lors de laquelle la Commission transmet au Conseil son avis sur la première lecture du Parlement, la Commission transmet ici au Parlement sa réaction à la position du Conseil. Dans la majorité des cas, la Commission marque son accord sur la position du Conseil dans son ensemble. Même si elle peut manifester ses critiques ou ses réticences sur l'un ou l'autre point, elle indique généralement que la position du Conseil répond globalement à l'objectif et respecte l'équilibre de sa proposition<sup>63</sup>. Bien que cet avis ne prenne pas la forme d'un texte législatif modifié (ne reprenant donc pas le texte complet des considérants et des articles avec intégration des modifications apportées par le Conseil dans sa position), la Commission, soucieuse de son droit d'initiative, indique à la fin de son avis qu'elle modifie sa proposition en conséquence. De cette manière, même si le traité prévoit que le Parlement approuve (amende ou rejette) la position du Conseil, la Commission tient à ce que, formellement, le texte approuvé (amendé,

ou rejeté) par le Parlement en deuxième lecture soit cette « proposition modifiée » de la Commission et non un texte du Conseil. Toujours est-il que la résolution législative de deuxième lecture du Parlement indique de manière explicite que celui-ci : soit approuve telle quelle la « position du Conseil », soit l'approuve avec amendements, soit la rejette.

Au sein du Parlement, les règles pour le dépôt d'amendements sont différentes entre la première et la deuxième lecture. Lors de cette dernière, il existe certaines limitations à la recevabilité d'amendements. En substance, sont considérés comme irrecevables à ce stade les amendements à des parties du texte que le Parlement aurait pu, mais n'a pas, amendé en première lecture<sup>64</sup>.

La deuxième lecture consiste ainsi, comme la première lecture, en un « aller-retour » de textes entre Conseil et Parlement. En cas d'amendements du Parlement à la position du Conseil, le texte revient à nouveau au Conseil qui peut accepter les amendements (l'acte sera alors adopté en deuxième lecture) ou les rejeter ouvrant ainsi la phase de conciliation. A nouveau, comme lors des phases précédentes, la Commission donne son avis sur les amendements du Parlement (avis qui pour elle constitue une modification de sa proposition) ; en cas d'avis négatif, le Conseil doit statuer à l'unanimité sur les amendements en question<sup>65</sup>.

Lors de la phase de conciliation, une autre dynamique intervient. En effet, pour que l'acte soit approuvé en troisième lecture, le Parlement et le Conseil doivent approuver le projet commun qui leur est soumis par le comité de conciliation ; ce comité est composé de la délégation du Parlement (27 députés) et des représentants des 27 Etats membres. En troi-

<sup>61</sup> Art. 61 § 1 du Règlement du Parlement : « *La communication de la position du Conseil, conformément à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a lieu lorsque le Président en fait l'annonce en séance plénière. Le Président procède à cette annonce, après réception des documents contenant la position proprement dite, de toutes les déclarations faites au procès-verbal du Conseil lorsque celui-ci a adopté la position, des raisons qui ont conduit le Conseil à l'adopter et de la position de la Commission, dûment traduits dans les langues officielles de l'Union européenne. L'annonce par le Président est faite au cours de la période de session suivant la réception de ces documents* ».

<sup>62</sup> D'ailleurs, Parlement et Conseil se mettent également d'accord sur le moment de la transmission afin d'éviter les périodes de vacances ou les fins de législature avant les élections.

<sup>63</sup> Bien sûr, elle peut aussi manifester son désaccord avec la position du Conseil et annoncer, le cas échéant, son intention d'entamer une action en justice si le législateur adopte l'acte conformément à cette position.

<sup>64</sup> Art. 66 § 2 du Règlement du Parlement : « *Les amendements à la position du Conseil ne sont recevables que s'ils sont conformes aux dispositions des articles 156 et 157, et s'ils visent : a) à rétablir totalement ou partiellement la position adoptée par le Parlement en première lecture, ou b) à parvenir à un compromis entre le Conseil et le Parlement, ou c) à modifier des éléments de la position du Conseil qui ne figureraient pas dans la proposition soumise en première lecture ou dont la teneur était différente et qui ne représentent pas une modification substantielle, au sens de l'article 59, ou d) à prendre en considération un fait nouveau ou une situation juridique nouvelle, intervenus depuis la première lecture* ».

<sup>65</sup> Art. 294 § 9 TFUE.

sième lecture, il ne s'agit donc plus pour chaque co-législateur d'accepter la position de l'autre co-législateur, mais il s'agit pour chaque institution d'approuver un texte qui lui est soumis par un organe conjoint composé des représentants du Parlement et des Etats membres : le comité de conciliation.

En réalité, le comité de conciliation ne procède pas à un vrai débat des textes ou à une analyse détaillée article par article ; en règle générale, le comité de conciliation entérine l'accord qui a été négocié par des représentants du Parlement et du Conseil lors d'instances plus réduites et préparatoires des travaux du comité de conciliation : les trilogues informels<sup>66</sup>. Dans cette phase de troisième lecture, la commission compétente du Parlement cède sa place à la « délégation » du Parlement au comité de conciliation, composée de 27 députés représentants des différents groupes politiques et désignés par la Conférence des Présidents pour chaque conciliation<sup>67</sup>. Autrement dit, il n'existe pas au sein du Parlement une seule et unique délégation à caractère permanent ayant un mandat général pour négocier avec le Conseil lors des conciliations. Pour chaque dossier, une délégation du Parlement au comité de conciliation est constituée, présidée par un des vice-présidents chargés de la conciliation et composée des 27 membres désignés pour l'occasion. L'« équipe de négociation » du Parlement<sup>68</sup> rend compte après chaque trilogue à la délégation et prépare la stratégie de négociation pour le prochain trilogue. L'examen détaillé des textes se fait donc dans le cadre des trilogues, dont les résultats sont ensuite débattus à la réunion de la délégation du Parlement qui vote à la majorité de ses membres. Normalement, la réunion du comité de conciliation consiste à entériner l'accord intervenu (ou éventuellement à constater l'absence d'accord). Ensuite, le projet commun est soumis au vote du Conseil (dont le résultat est sans surprise, car la déci-

sion du comité de conciliation représente déjà la volonté des ministres) et au vote de la plénière pour son adoption en troisième lecture. En plénière, le projet commun fait l'objet d'un seul vote sur l'ensemble du texte, les amendements au projet commun n'étant pas recevables<sup>69</sup>. Bien que la composition de la délégation du Parlement reflète globalement le rapport de forces entre groupes politiques du Parlement de telle sorte qu'un texte approuvé par la majorité des membres de la délégation devrait en principe recueillir la majorité nécessaire en plénière, il n'est jamais à exclure un éventuel rejet du projet commun en plénière<sup>70</sup>.

Dans cette phase de conciliation, la dynamique des relations entre les institutions et la manière de travailler sur les textes est complètement différente par rapport aux première et deuxième lectures. Les deux co-législateurs n'examinent pas les textes chacun de manière indépendante, mais conjointement dans le cadre des trilogues. Les textes en examen sont en constante évolution d'un trilogue à l'autre, il arrive même que plusieurs rédactions possibles d'une même disposition soient discutées lors d'un trilogue. Il ne s'agit pas pour une institution de se prononcer sur un texte d'une autre institution (proposition de la Commission, position du Conseil) mais d'arriver à un texte conjoint, fondé certes sur la position du Conseil et les amendements en deuxième lecture du Parlement, mais qui constituera un texte du comité de conciliation lequel dispose à cet égard d'une large marge de manœuvre<sup>71</sup>. Le rôle de la Commission est ainsi, à ce stade, complètement différent. Elle doit faciliter le rapprochement des positions entre les deux co-législateurs et, à cette fin, peut proposer des solutions de compromis sur l'un ou l'autre point controversé ; mais son éventuelle opposition à certaines des solutions agréées par le Parlement et le Conseil n'a pas de conséquence sur les modalités de vote au sein du Conseil. La Commission ne peut pas à ce stade modifier ou retirer sa proposition – et ne peut pas empêcher l'adoption de l'acte – puisque le travail ne porte plus sur une proposition de la Commission mais

<sup>66</sup> Pour tous les détails concernant la mécanique des trilogues, réunion des délégations du Parlement etc., v. « *Guide de la Codécision et de la Conciliation* » cité note 52.

<sup>67</sup> V. art. 68 du Règlement du Parlement.

<sup>68</sup> Composée normalement du président de la délégation, le rapporteur, le président de la commission compétente et les rapporteurs fictifs ou « *shadow* », c'est-à-dire les membres des groupes politiques différents de celui du rapporteur chargés du dossier par leurs groupes respectifs.

<sup>69</sup> Art. 69 du Règlement du Parlement.

<sup>70</sup> Les possibilités d'échec en conciliation sont analysées dans la partie III.

<sup>71</sup> V. à cet égard CJCE, 10 janvier 2006, *LATA e.a.*, aff. C-344/04, *Rec.* p. I-403, points 57 et s.

sur un texte conjoint du Parlement et du Conseil, que ceux-ci sont en droit d'adopter malgré l'éventuelle opposition de la Commission à l'une ou l'autre disposition. Elle peut, bien entendu, manifester son désaccord, et éventuellement attaquer les dispositions en cause devant la Cour de justice <sup>72</sup>.

Cette dynamique des trois lectures (la troisième lecture étant la seule pendant laquelle il y a des négociations et des contacts réguliers entre des représentants du Parlement et du Conseil), a déjà commencé à évoluer sous le traité d'Amsterdam de manière telle que le modèle de « conciliation », basé sur un dialogue interinstitutionnel permanent et sur une négociation des textes en constante évolution lors des trilogues informels, s'est étendue à la première et à la deuxième lecture. Les trois institutions s'engagent ainsi dans la voie d'accords informels pour faciliter l'adoption des actes en première lecture ce qui change la donne au niveau des pratiques et des méthodes de travail lors de la première et de la deuxième lecture, et réduira considérablement le nombre de dossiers qui arrivent au stade de la conciliation.

## II. L'évolution des pratiques de la procédure de codécision : un nombre croissant d'actes législatifs adoptés en première lecture

Pour ce qui est de la procédure de codécision et de ses différentes lectures, le traité de Lisbonne n'a pas fondamentalement changé le rôle de chaque institution (Commission, Parlement et Conseil) dans la procédure menant à l'adoption des actes législatifs. Les changements qui se sont produits au cours des dernières années dans la dynamique interinstitutionnelle lors de l'adoption des actes législatifs ne sont pas le résultat des différentes rédactions des disposi-

tions des traités relatives à la codécision, mais s'inscrivent dans le cadre des modalités pratiques d'application de ces dispositions, lesquelles, sans bien sûr modifier la procédure telle que prévue dans le traité, ont développé une pratique d'accords informels entre les institutions afin de faciliter l'adoption des actes législatifs en première ou en deuxième lecture. La lettre de l'article 294 TFUE ne permet pas d'appréhender dans toute sa mesure le fonctionnement de la procédure menant à l'adoption d'actes législatifs par le Parlement et le Conseil. En effet, le fonctionnement dans la pratique de la procédure de codécision n'est pas facile à déceler par le lecteur du traité.

Dès le traité d'Amsterdam, une autre vision des contacts entre Parlement et Conseil se dégage dans les phases préalables à la conciliation qui sera reflétée dans la Déclaration commune sur les modalités pratiques de la codécision du 4 mai 1999. Les trois institutions y affichent leur volonté de coopérer loyalement afin que l'acte soit adopté dans la mesure du possible en première lecture et s'engagent à établir les contacts appropriés en deuxième lecture afin de conclure la procédure législative le plus rapidement possible <sup>73</sup>. Les trois institutions manifestent de cette manière leur accord pour réduire le nombre de dossiers en conciliation. Cette déclaration commune se limite cependant à reprendre ces affirmations de manière générale sans entrer dans les détails de la mise en œuvre de cette « coopération loyale » et de ces « contacts appropriés ».

Au fil des années, la pratique consistant à étendre la méthode des « trilogues informels » à la première et à la deuxième lectures s'est développée, le résultat étant que les actes sont adoptés de plus en plus souvent dans les premières phases de la procédure législative sans besoin de conciliation. Le résultat est qu'en réalité, les amendements de première lecture ne constituent plus la position unilatérale du Parlement mais ont été préalablement négociés lors de « trilogues informels » avec le Conseil. Par conséquent, lorsque ces amendements sont votés en plénière, l'accord du Conseil est déjà

<sup>72</sup> V. CJCE, 21 janvier 2003, *Commission / Parlement et Conseil (« LIFE »)*, aff. C-378/00, *Rec.* p. 937 et CJCE, 23 février 2006, *Commission / Parlement et Conseil (« Forest Focus »)*, aff. C-122/04, *Rec.* p. 2001. Dans les deux cas, le désaccord entre Commission d'un côté et Parlement et Conseil de l'autre portait sur les dispositions relatives à la comitologie agréées en conciliation. Dans le premier cas, la Cour a annulé la disposition en cause ; dans le deuxième cas elle a rejeté le recours de la Commission.

<sup>73</sup> Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision du 4 mai 1999, *JOCE* n° C 148, 28 mai 1999, p. 1.



acquis. De même, ce type d'accord peut avoir lieu lors des étapes successives de la procédure et peut consister en une position du Conseil, laquelle en réalité aura été négociée avec le Parlement, de manière à ce que le Conseil sache qu'en approuvant la position ainsi négociée, celle-ci ne fera pas l'objet d'amendement en deuxième lecture de la part du Parlement. L'accord peut aussi porter sur les amendements du Parlement en deuxième lecture dans l'hypothèse où l'on a atteint cette phase de la procédure. Dans ce cas, l'accord aura pour but d'adopter l'acte rapidement en évitant ainsi la conciliation. Dans la pratique donc, la deuxième lecture aura lieu lorsqu'un accord n'a pas été possible en première lecture, et la conciliation sera alors perçue comme la conséquence de l'« échec » des négociations de première et de deuxième lectures. L'art et la manière de mener ces contacts et ces négociations ont fait l'objet de plusieurs textes qui encadrent cette pratique, entre autres le « Code de conduite » du Parlement<sup>74</sup>, et font actuellement l'objet d'un débat au sein de l'Institution<sup>75</sup>.

Cette pratique des « premières lectures négociées » (ou, le cas échéant « deuxième lecture négociée ») a pris de l'ampleur lors des dernières années et a impliqué un changement majeur dans la manière dont le Parlement examine les propositions de la Commission, car il ne s'agit plus seulement d'essayer d'arriver à un accord entre groupes politiques sur les amendements à adopter en plénière mais d'aboutir en même temps à un accord avec le Conseil sur des amendements de compromis. De même, la préoccupation du Conseil n'est pas seulement d'obtenir l'appui nécessaire des Etats membres afin d'aboutir à la majorité qualifiée requise (ou le cas échéant à l'unanimité) mais aussi d'arriver à un accord avec le Parlement. D'intenses négociations en interne et interinstitutionnelles se déroulent ainsi de manière simultanée.

Tout d'abord, il faut identifier quels sont les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un accord en première lecture. Aux termes du Code de conduite du Parlement, la décision d'entamer des négociations en première lecture « *est justifiée, par exemple, en fonction de la priorité politique, de la nature non controversée ou "technique" de la proposition et d'une situation urgente et/ou de l'attitude de la présidence du moment envers un dossier en particulier* ». Dans la pratique, on observe néanmoins une tendance à faire passer la plupart des dossiers comme accords en première lecture, généralement en raison de pressions politiques et temporelles, indépendamment de la nature controversée ou non du dossier ou de sa complexité.

Lors des trilogues, les représentants du Parlement (rapporteur, président de la commission parlementaire compétente et « *shadows* ») et la présidence du Conseil (représentée habituellement par un Représentant Permanent adjoint) examinent la proposition de la Commission en détail, article par article et considérant par considérant. Dans ces négociations, la commission parlementaire compétente joue, d'une certaine manière, le rôle que joue la délégation du Parlement en phase de conciliation. Plus précisément, une équipe de négociation (composée ici du président de la commission compétente, du rapporteur et des « *shadows* »), rend compte à la commission parlementaire des résultats des trilogues. Au début de la procédure, la proposition législative est examinée par la commission parlementaire compétente laquelle adopte son rapport contenant les amendements à la proposition comme dans toute première lecture. Toutefois, ce rapport ne sera pas soumis à la plénière tel que voté en commission parlementaire, mais fera l'objet de négociations avec la présidence du Conseil ; le rapport constitue ainsi une sorte de mandat de négociation pour l'équipe de négociation du Parlement<sup>76</sup>. L'objectif sera, du côté de l'équipe de négociation du Parlement, que

<sup>74</sup> Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision du 13 juin 2007, JOUE n° C 145, 30 juin 2007, p. 9. Et, au sein du Parlement, v. art. 70 du Règlement du Parlement et Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire approuvé par la Conférence des Présidents du 18 septembre 2008 et repris comme Annexe XXI du Règlement du Parlement.

<sup>75</sup> Modification de l'article 70 du Règlement du Parlement ; Rapport GUERRERO, actuellement en discussion à la commission des affaires constitutionnelles, 2011/2298(REG).

<sup>76</sup> Certaines commissions ont une pratique différente : le rapport de la commission est soumis au vote de la plénière, laquelle se prononce sur l'ensemble des amendements du rapport. Mais le projet de résolution législative n'est pas soumis au vote à ce stade mais lors d'une prochaine plénière. C'est entre ces deux plénières que se déroulent les négociations avec le Conseil lesquelles porteront sur le rapport de la commission tel que voté en plénière ; dès lors l'équipe négociatrice dispose d'un mandat de la plénière et non de la commission compétente.

l'accord issu de ces trilogues soit le plus proche possible du rapport voté en commission parlementaire. Pour la présidence du Conseil, l'objectif consistera à ce que l'accord puisse être accepté au sein du Conseil et que les Etats membres y retrouvent leurs objectifs et revendications de telle sorte que ceux-ci étant satisfaits du texte issu des trilogues, ils puissent accepter ce texte de façon définitive, sans besoin de s'engager dans une deuxième lecture.

Lors des premières lectures « non-négociées » avec le Conseil, la proposition législative de la Commission est débattue en réunion au sein de la commission parlementaire compétente, laquelle examine les différents amendements déposés et adopte son rapport. Un représentant de la Commission assiste à ces réunions, en intervenant dans le débat et en prenant la parole pour expliquer la position de la Commission sur les différents amendements. Les représentants du Conseil, invités à la réunion de commission et généralement présents à celle-ci, n'ont pas pour habitude de prendre la parole pour exposer l'état d'avancements des travaux au Conseil ou pour signaler l'approche du Conseil concernant les amendements que le Parlement envisage d'adopter.

Lors des premières lectures négociées, le débat avec les autres institutions a lieu au cours des trilogues. La réunion de commission parlementaire consacre, quant à elle, ses débats aux échanges de vues entre membres des différents groupes et à l'information de la part du rapporteur de l'état d'avancement de ses négociations avec la présidence du Conseil.

Lors de la première lecture, le rôle de la Commission est, comme on l'a vu, très différent par rapport à la phase de conciliation. Le traité ne donne pas à la Commission le mandat explicite de prendre toute initiative pour faciliter un accord à ce stade. Le texte sur la table de négociation est la proposition de la Commission, que celle-ci – s'agissant de son texte – peut modifier, voire retirer. Toutefois, dans la pratique elle n'exerce pas pleinement ce rôle de « première lecture » et se comporte plutôt de manière analogue à son rôle en phase de conciliation. La Commission n'utilise presque jamais sa possibilité de provoquer le vote à l'unanimité au Conseil lorsqu'elle n'est

pas d'accord avec des amendements négociés, et moins encore a-t-elle recours à l'« artillerie lourde » du retrait de la proposition. Elle se contente – tout comme en conciliation – de manifester son désaccord, avec le cas échéant la « menace » d'attaquer la disposition en cause en justice<sup>77</sup>.

Même si ces négociations en première lecture s'apparentent à celles de trilogues informels en phase de conciliation, il ne faut pas oublier qu'elles n'ont pas la même nature et surtout pas les mêmes conséquences. Ainsi, alors que l'absence d'accord en conciliation mène à la non-adoption de l'acte, si les négociations échouent en première lecture, la procédure législative « normale » reprend son cours : le Parlement adoptera de manière unilatérale sa position de première lecture laquelle sera transmise au Conseil qui à son tour adoptera sa position et le dossier fera alors l'objet d'une deuxième lecture lors de laquelle l'acte pourrait être adopté<sup>78</sup>.

Il n'est pas aisé d'évaluer quel est le rapport de forces entre Parlement et Conseil lors de ces négociations. En principe, celui que l'idée de parvenir au stade de la conciliation ne gêne pas particulièrement est celui qui devrait se trouver en position de force. *A contrario*, celui qui est disposé à « éviter » à tout prix la conciliation aura tendance à « céder » davantage en fonction des sacrifices qu'il est prêt à consentir pour ne pas aller en conciliation. En théorie, ceci devrait impliquer un certain désavantage pour le Conseil dans la mesure où, en règle générale, c'est la présidence du Conseil qui est la plus encline à ne pas trop prolonger dans le temps la procédure afin que l'acte puisse être adopté, ou au moins qu'un accord politique soit trouvé sous

<sup>77</sup> V. par exemple le règlement concernant la mise sur le marché de produits biocides (COM(2009)0267 – 2009/0076(COD)) et la directive concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques (Directive « WEEE » d'après le sigle anglais, COM(2008)0810 – 2008/241 COD) lesquels ont fait l'objet d'un accord entre Parlement et Conseil en deuxième lecture. La Commission a fait une déclaration pour manifester son désaccord sur les dispositions conférant certains pouvoirs à la Commission par le biais d'actes d'exécution au titre de l'article 291 TFUE, au lieu de le faire par le biais d'actes délégués au titre de l'article 290 TFUE.

<sup>78</sup> V. par exemple la directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, JOCE n° L 288, 5 novembre 2011, p. 1.

sa présidence<sup>79</sup>. Ceci placerait le Parlement dans une situation confortable dans ces négociations. En effet, le Parlement n'est pas, par définition, désavantagé par rapport au Conseil, celui-ci n'étant pas, par définition, dans une situation de force particulière. Celui qui s'affaiblit est celui qui affiche sa volonté d'éviter à tout prix la deuxième lecture. Toutefois, la réalité est que les négociateurs du Parlement se voient soumis à des pressions politiques pour aboutir en première lecture et qu'ils cherchent aussi à ne pas porter la responsabilité de la non-adoption de l'acte en première lecture.

Ces négociations informelles ont l'avantage par rapport aux première et deuxième lectures non-négociées que ces contacts directs entre négociateurs du Parlement et présidence du Conseil permettent à chaque institution d'expliquer à l'autre les raisons pour lesquelles elle a des difficultés sur tel ou tel point et permet à chacune de bien comprendre les objectifs, les soucis et les difficultés de l'autre. Ceci permet de chercher conjointement des solutions de compromis dans lesquelles chacune puisse s'y retrouver. L'examen des textes de manière indépendante par chaque institution, fondé uniquement sur le texte transmis, rend plus difficile la bonne compréhension de tous les tenants et aboutissants de la position de l'autre institution.

Il est vrai que cette difficulté pourrait être, en principe, surmontée par un vrai débat en commission parlementaire, avec une participation active des représentants de la Commission et du Conseil et avec un vrai débat entre les institutions sur les amendements proposés par les membres au sein de la commission. Néanmoins, l'expérience démontre que le Conseil est plutôt réticent à s'exprimer en réunion de commission et à s'engager au sein de cette

instance dans un débat politique de fond avec les membres de la commission parlementaire car, à ce stade, le Conseil n'a pas encore une position sur le dossier. D'ailleurs, la structure et le calendrier des réunions des commissions, les ordres du jour chargés qui obligent à traiter de nombreux dossiers législatifs à chaque réunion ainsi que la nature même de ce type de réunion, ne se prêtent pas à ces négociations directes et « informelles » entre représentants des différentes institutions portant sur tous les détails, aussi bien techniques que politiques, des différents articles et considérants d'un dossier législatif donné et dont le texte est en évolution constante au fur et à mesure que les négociations avancent. D'ailleurs, il n'est pas rare que ces trilogues informels soient précédés de réunions préparatoires dites « techniques », lesquelles constituent des instances plus réduites que les trilogues, qui servent en effet à bien préparer la discussion en trilogue.

Une fois les négociations terminées, le résultat de ces trilogues informels est d'une certaine manière formalisée par un échange de lettres entre la commission compétente et le président du Coreper, dans lequel le Conseil s'engage à adopter l'acte en première lecture et donc à ne pas adopter de position en première lecture, si les amendements votés en plénière correspondent aux amendements négociés en trilogue. Dans la pratique, les amendements agréés avec le Conseil sont soumis au vote en plénière en tant qu'amendements de groupes politiques et sont adoptés par la plénière. Une fois votés et adoptés, les amendements contenus dans le rapport initial de la commission parlementaire compétente – lesquels ont servi de base aux négociations – deviennent caducs et ne sont plus soumis au vote<sup>80</sup>. Le Parlement ayant effectué sa première lecture (qui, comme on l'a vu, n'est pas en réalité « sa » position de première lecture, mais une position négociée avec le Conseil), l'acte peut alors être adopté définitivement par le Conseil. Dans le cas des premières lectures négociées, la Commission ne considère plus nécessaire de présenter formellement une proposition modifiée suite à la première lecture du

<sup>79</sup> V. par exemple le dénommé « paquet énergie/climat » adopté à la fin de la présidence française. Après d'intenses négociations, Parlement et Conseil ont abouti à un accord en première lecture lequel a été approuvé par le Parlement à sa séance plénière du 17 décembre 2008. V. directive 2009/28/CE « énergies renouvelables », *JOUE* n° L 140, 5 juin 2009, p. 16 ; directive 2009/29/CE « système communautaire d'échange de quotas d'émissions », *JOCE* n° L 140, 5 juin 2009, p. 63 ; décision 2009/406/CE « réduction d'émissions », *JOUE* n° L 140, 5 juin, 2009, p. 136 ; et directive 2009/31/CE « stockage géologique du dioxyde de carbone », *JOUE* n° L 140, 5 juin 2009, p. 114.

<sup>80</sup> Certaines commissions soumettent les amendements résultant des trilogues à un vote en commission de sorte que ces amendements sont soumis au vote de la plénière par la commission compétente et non par les groupes.

Parlement, comme elle le faisait par le passé. Elle se limite à transmettre au Parlement son avis sur les amendements de première lecture, indiquant que ceux-ci sont le résultat d'un accord entre Parlement et Conseil auquel la Commission, en règle générale, adhère.

Dans l'hypothèse où la plénière adopterait des amendements autres que ceux négociés, le Conseil ne serait plus lié par l'accord et pourrait adopter sa position en première lecture, entraînant l'ouverture de la deuxième lecture. Réciproquement, lorsque l'accord porte sur une position du Conseil négociée : si finalement la position adoptée par le Conseil ne correspond pas au texte négocié lors des trilogues, il n'y aurait plus de « *deal* » et le Parlement serait libre de ne pas accepter la position du Conseil et d'adopter des amendements à celle-ci. De même, lorsque l'objet de la négociation porte sur les amendements en deuxième lecture du Parlement afin d'éviter la conciliation, le Conseil s'engage à adopter le texte tel qu'amendé par le Parlement lorsque les amendements correspondent au résultat des trilogues. Si le Parlement s'écarte des amendements agréés, le Conseil ne serait plus lié par l'accord<sup>81</sup>.

Lorsqu'on aboutit à un accord et que l'acte est adopté sans conciliation, il est plus difficile d'évaluer lequel des deux co-législateurs a fait le plus de concessions et lequel en a « tiré le plus d'avantages ». En conciliation, les positions de départ de chaque institution sont clairement établies (position commune pour le Conseil et amendements de deuxième lecture pour le Parlement, selon la terminologie du traité CE, ou « *positions* » respectives des deux institutions dans la terminologie de Lisbonne) ce qui permet à chacun de vérifier aisément dans quelle mesure ses positions ont été reprises dans le texte final et permet de faire un bilan, positif ou négatif, du résultat de la conciliation<sup>82</sup>. Or, les

négociations en première lecture débutent alors que chaque institution n'a pas encore fixé sa position sur la proposition de la Commission (du côté du Parlement, il y a un rapport de la commission compétente, mais pas une position du Parlement en tant que tel ; du côté du Conseil, il n'y a pas encore de position commune des Etats membres). D'ailleurs, à la fin des négociations, les amendements négociés prennent la forme de première lecture du Parlement. Une fois celle-ci votée en plénière et acceptée par le Conseil, conformément aux termes de l'accord, il est difficile d'identifier quels sont les amendements dont la paternité revient au Parlement et qui ont été acceptés par le Conseil, et quels sont ceux dont l'auteur serait le Conseil et que le Parlement a acceptés dans un esprit de compromis. Dans la forme, tous les amendements en première lecture sont des amendements du Parlement que le Conseil accepte.

Les trilogues constituent de vraies négociations, durant lesquelles chacun doit avoir à l'esprit qu'il faudra faire des concessions et préparer sa stratégie de négociation en décidant de ce qu'il est prêt à abandonner dans le cadre d'un compromis global et quelles sont les parties qu'il considère « non négociables ». La dynamique de ces trilogues est comparable à celles des négociations. Parlement et Conseil défendent leurs positions et essaient de trouver un point de rencontre pour leurs divergences. A titre d'exemple, lorsque le Parlement souhaite que le champ d'application de la directive ou du règlement en cause soit plus large que celui souhaité par le Conseil, le désaccord est souvent résolu par le biais d'une clause de révision prévoyant l'extension du champ d'application dans le futur. Très souvent, la divergence de vues porte sur le caractère contraignant de certaines dispositions et la discussion tourne autour de la portée des obligations que la norme en cause impose aux Etats membres ou aux opérateurs économiques. Il est alors assez fréquent que la discussion porte sur la formulation de certaines dispositions (les formules classiques selon lesquelles les Etats membres « *doivent* »,

<sup>81</sup> V. la directive 2000/77/CE du Parlement et du Conseil modifiant la directive 95/53/CE du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale, *JOCE* n° L 333, 29 décembre 2000, p. 81. Dans le vote en plénière en deuxième lecture, le Parlement n'a pas suivi les amendements issus des trilogues, ce qui a mené à la troisième lecture. L'acte a été finalement adopté en conciliation.

<sup>82</sup> V. D. JUDGE et D. EARNshaw, *The European Parliament*, 2<sup>nd</sup> ed., p. 231 : pour ce qui est des conciliations sous le traité d'Amsterdam, 23 % des amendements du Parlement ont été compromis agréés et 21 % ont été abandonnés. Entre

juillet 2004 et décembre 2006, toujours pour ce qui concerne la conciliation, plus ou moins 80 % des amendements du Parlement ont été acceptés, soit tels quels, soit en partie, soit dans l'esprit.



« devraient » ou « peuvent »)<sup>83</sup>, sur la question de décider si le point litigieux fera l'objet d'un article ou d'un considérant, sur l'inclusion ou non des dérogations, ou sur la durée plus ou moins longue de la période transitoire permettant aux opérateurs du secteur concerné de s'adapter aux nouvelles règles. D'autres points de divergence classiques sont les montants de financement dans les programmes, les dispositions concernant la comitologie (avant le traité de Lisbonne) ou la question d'actes délégués ou de mesures d'exécution dont l'adoption est confiée à la Commission (après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne).

Ces accords informels favorisent l'adoption d'actes législatifs sans besoin de conciliation et, de ce fait, ont l'avantage de la rapidité et de l'efficacité. Mais ils sont également source de certaines inquiétudes ayant trait notamment au manque de transparence car le débat politique est déplacé des réunions de commissions parlementaires (généralement publiques) aux trilogues informels (non publics) laissant à la plénière le rôle de notaire qui se limiterait à prendre acte de ce qui a été négocié et agréé par ailleurs. En outre, la rapidité, tout en étant un objectif recherché par tous, ne devrait pas entraîner une précipitation dans l'adoption de l'acte, qui empêcherait un débat politique de fond, approfondi et serein, que certains dossiers mériteraient de par leur complexité et leur importance politique.

Le risque que la procédure législative se voie influencée par la manière intergouvernementale de négocier, au détriment d'un véritable débat parlementaire, et que ces négociations aboutissent à une sorte de négociations à 28 (les 27 Etats membres + le Parlement) est également source de préoccupations au sein du Parlement. A cet égard, le rôle des « *shadows* » est crucial car ils sont les mieux placés pour faire le lien entre les trilogues (menés par des membres des commissions parlementaires) et les groupes politiques, ainsi que pour s'assurer du soutien de leurs groupes au résultat des négociations. Tous ces aspects font actuellement l'objet d'un débat au sein du Par-

lement et en particulier au sein de la commission des affaires constitutionnelles<sup>84</sup>, le but étant d'améliorer la transparence, la pluralité et la participation de tous dans le débat tout en préservant la rapidité et l'efficacité de ces négociations. Le débat porte surtout sur le rôle que devrait jouer la plénière dans ces procédures négociées et sur l'implication des groupes politiques dans ces négociations.

### III. | Les modalités du rejet par le Parlement européen

Le Parlement, en sa qualité de co-législateur, exerce son pouvoir législatif en essayant d'influencer au maximum le contenu des textes législatifs. Ce pouvoir s'exerce par le biais d'amendements que le Parlement réussit dans le meilleur des cas à faire accepter par l'autre branche de l'autorité législative ou dont l'objectif est globalement repris dans l'acte final de telle sorte que le Parlement le considère comme un bon résultat lui permettant d'adopter l'acte en plénière et d'apposer la signature du Président du Parlement dans l'acte finalement publié au *Journal Officiel*.

Mais, dans des cas plus extrêmes, il exerce aussi son influence en empêchant l'adoption de l'acte législatif en cause. Le Parlement non seulement légifère, mais il peut aussi refuser de légiférer, invitant la Commission à revoir sa copie.

L'analyse portera ici sur ce pouvoir du Parlement de faire en sorte que la procédure législative soit terminée sans adoption de l'acte législatif.

#### A. Le rejet en première lecture

L'article 249 TFUE (tout comme son prédécesseur l'article 251 CE) ne prévoit pas expressément le rejet de la proposition de la Commission par le Parlement en première lecture. Sur cette phase de la procédure, le texte ne contient qu'une seule disposition :

<sup>83</sup> « *Shall* », « *should* » ou « *may* », étant donné que l'écrasante majorité des négociations se déroulent en anglais.

<sup>84</sup> Rapport GUERRERO sur la modification de l'article 70 du Règlement du Parlement actuellement en discussion à la commission des affaires constitutionnelles (2011/2298(REG)).

« *Le Parlement européen arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil* », et traite ensuite de la première lecture du Conseil. Le traité ne donne pas de détail sur cette « *position* » parlementaire de première lecture<sup>85</sup>. L'hypothèse d'un « rejet » en première lecture n'étant pas prévue par le traité, les conséquences d'un tel rejet ne sont pas non plus prévues. En effet, le traité précise que si le Conseil approuve la position du Parlement, l'acte est dès lors réputé adopté, et que s'il n'approuve pas la position du Parlement, il adopte sa position (« *position commune* » dans la terminologie pré-Lisbonne). Ceci semble présupposer que la position du Parlement constituera toujours une approbation de la proposition de la Commission (avec ou sans amendements), car si la position du Parlement est un rejet de la proposition, et si le Conseil approuve cette position de rejet, le résultat ne peut pas être que l'acte est réputé adopté.

Toutefois, il ne serait pas acceptable d'obliger le Parlement à approuver, avec ou sans amendements, les propositions de la Commission dans tous les cas de figure. Le Parlement est en droit d'être en désaccord avec la proposition de la Commission, aussi bien sur l'opportunité même de légiférer sur la matière en question, que sur le contenu de la proposition ; il se peut que la proposition en cause soulève chez le Parlement des objections de principe auxquelles des éventuels amendements ne pourraient pas remédier.

A ce stade de la première lecture, le traité prévoit uniquement, soit l'adoption de l'acte, soit l'adoption par le Conseil de sa position en première lecture. L'hypothèse d'acte réputé non-adopté n'est pas prévue. Par conséquent, en cas de rejet du Parlement en première lecture, la procédure législative suit son cours. En effet, le rejet unilatéral de l'une des branches de l'autorité législative ne peut pas entraîner l'impossibilité pour l'autre branche de procéder à sa première lecture. Le Conseil doit dans tous les cas être en droit d'effectuer sa première lecture et de se pro-

noncer sur la proposition de la Commission par le biais de sa position en première lecture. La procédure suit donc formellement son cours. Dans la pratique, le Conseil peut reporter *sine die* l'adoption de sa position en première lecture. Le résultat est que les propositions rejetées par le Parlement en première lecture n'ont pas fait l'objet d'une position du Conseil et n'ont finalement pas abouti à un acte adopté.

Le Parlement a adopté des règles internes qui prévoient l'art et la manière de procéder à un rejet en première lecture. L'article 55 du Règlement du Parlement relatif à la conclusion de la première lecture, stipule que la résolution législative votée en plénière contient uniquement une déclaration indiquant que le Parlement : a) approuve la proposition de la Commission, b) la rejette, ou c) y propose des amendements. Le Règlement du Parlement prévoit donc de manière explicite la possibilité du rejet de la proposition de la Commission en première lecture.

La manière dont le Parlement adopte une position de rejet est détaillée à l'article suivant du Règlement selon lequel ce rejet du Parlement constitue en réalité une invitation à la Commission pour qu'elle retire sa proposition. En effet, l'article 56 du Règlement prévoit que si la plénière se prononce en faveur d'un rejet de la proposition, le Président, avant de passer au vote sur la résolution législative<sup>86</sup>, invite la Commission à retirer sa proposition. Si la Commission retire sa proposition, la procédure législative est terminée. Il n'y aura plus de proposition de la Commission sur la table et l'acte ne sera pas adopté. Si la Commission ne retire pas sa proposition, le dossier est renvoyé à la commission parlementaire compétente, laquelle procédera à un nouvel examen de la proposition et soumettra un nouveau rapport à la plénière dans lequel : soit elle confirme sa proposition de rejet, soit elle soumet à la plénière un nouveau rapport proposant l'approbation de la proposition avec amende-

<sup>85</sup> A l'article 251 § 2 CE, la première lecture du Parlement se reflétait uniquement dans la formule « *après avis du Parlement* », sans autre précision.

<sup>86</sup> Rappelons que la séquence du vote en plénière comporte d'abord un vote sur les amendements (le rejet prend la forme d'amendement), puis le vote sur le projet de résolution législative (dans ce cas la résolution propose le rejet de la proposition).

ments<sup>87</sup>. Dans ce dernier cas, la procédure législative continue alors comme toute autre procédure législative.

Autrement dit, le rejet en première lecture du Parlement a été organisé comme une procédure en deux étapes. La première phase consiste en réalité dans une invitation à la Commission de retirer sa proposition. Dans la deuxième phase – laquelle n'est déclenchée que si la Commission ne retire pas sa proposition – le Parlement, avant de décider d'un rejet définitif, se donne le temps d'un deuxième examen du texte par la commission parlementaire compétente laquelle peut revenir sur sa suggestion initiale de rejet ou peut confirmer ses intentions.

Bien que le rejet parlementaire en première lecture ne mette pas fin à la procédure et n'empêche pas le Conseil d'adopter sa position de première lecture, le Conseil a cependant toujours évité d'adopter sa position afin de ne pas ouvrir une deuxième lecture vouée à l'échec, car le dossier serait très vraisemblablement rejeté par le Parlement en deuxième lecture. Dans les faits aucun dossier rejeté par le Parlement en première lecture (après réexamen par la commission compétente tel que prévu par le Règlement du Parlement) n'a finalement abouti à l'adoption d'un acte législatif et à sa publication au Journal Officiel. Les rejets en première lecture du Parlement n'ont pas non plus été suivis d'un rejet explicite de la part du Conseil lors de sa première lecture. Généralement, le Conseil ne rejette pas : il n'adopte tout simplement pas de position, de telle manière qu'au bout d'un certain temps la proposition devient caduque et est retirée par la Commission. L'expérience nous montre aussi que la Commission est réticente à retirer sa proposition suite à l'invitation faite par le Parlement, ce non-retrait déclenchant la phase de renvoi en commission pour réexamen. Dans la plupart des cas de rejet en première lecture, la Commission finit néanmoins par retirer tôt ou tard sa proposition, par obsoles-

cence, suite à l'absence de décision de la part du Conseil<sup>88</sup>. Les rejets en première lecture du Parlement ont ainsi toujours conduit à une non-adoption de l'acte.

Bien évidemment, rien n'empêche la Commission de tenter à nouveau sa chance et de présenter ultérieurement une nouvelle proposition législative en la matière.

Nous pouvons citer quelques exemples de dossiers dans lesquels le Parlement a manifesté en première lecture son opposition à la proposition de la Commission de telle sorte que finalement la procédure législative n'a pas abouti. La position du Parlement a ainsi été déterminante et a conduit à la non-adoption de l'acte<sup>89</sup>. Au cours des années, les propositions rejetées par le Parlement en première lecture ont été peu nombreuses. Elles ont notamment eu lieu sous le traité de Nice. Le Parlement rejeta, le 19 novembre 2003, la proposition de directive concernant le rapprochement des mesures en matière de sécurité des approvisionnements en produits pétroliers<sup>90</sup>. Le Parlement s'était ainsi montré majoritairement opposé à l'approche proposée par la Commission consistant dans l'harmonisation des dispositions nationales relatives à la gestion de stocks de pétrole. Les débats au Conseil ont également montré qu'il s'agissait d'un dossier controversé et qui entraînait beaucoup de difficultés au sein du Conseil.

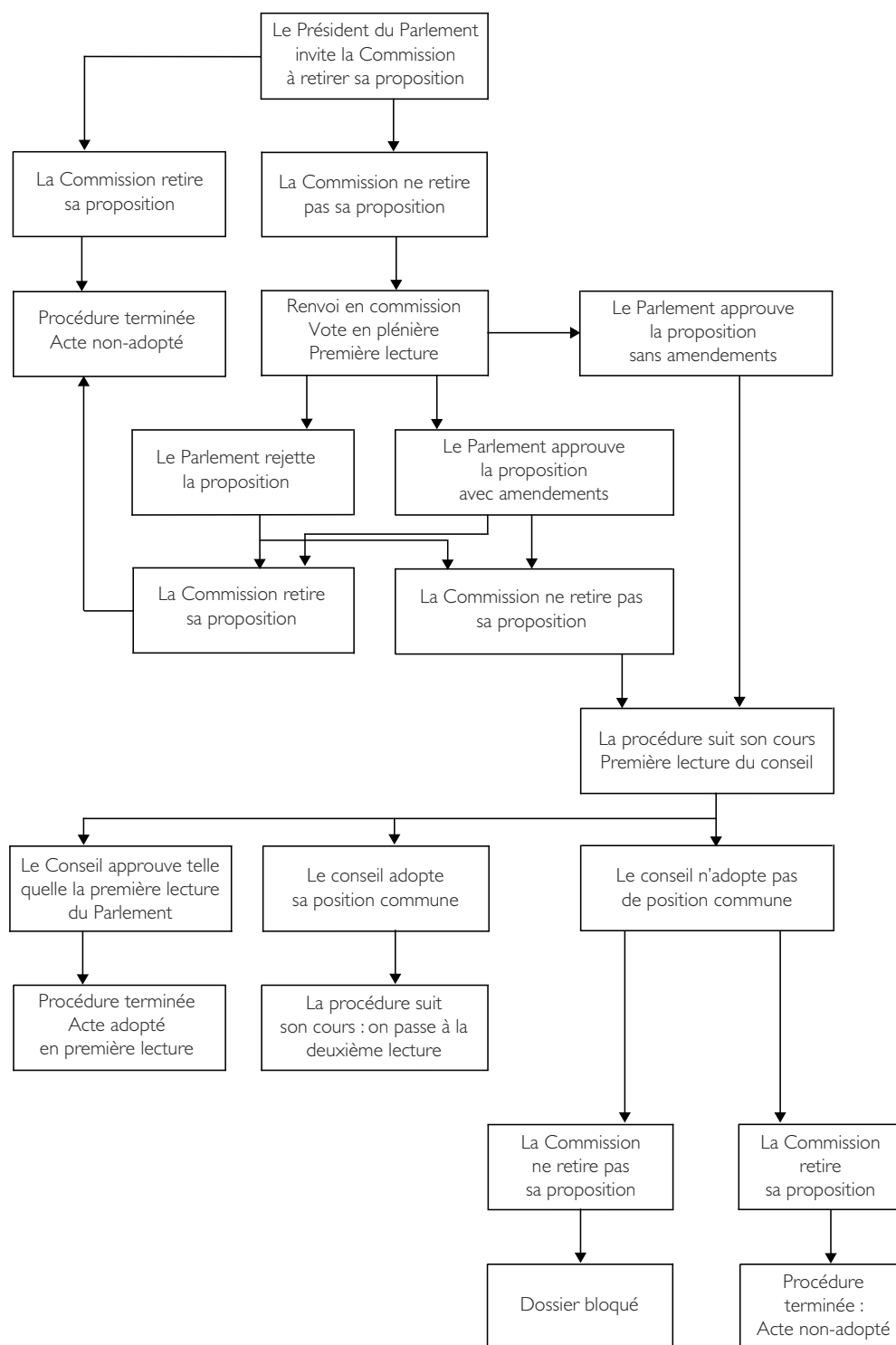
<sup>88</sup> La Commission est en effet très réticente à effectuer des retraits « politiques » de l'une ou l'autre proposition de manière individuelle. Elle procède régulièrement à des retraits « balais » de paquets de propositions devenues obsolètes. V. par exemple la Communication de la Commission du 27 septembre 2005 relative au « Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur », COM(2005)462, dans laquelle elle passe en revue – et retire en grande partie – les propositions adoptées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et toujours pendantes. Le Parlement a réagi à cette Communication par sa Résolution du 16 mai 2006 (2005/2214(INI)).

<sup>89</sup> On peut aussi citer des exemples de propositions pour lesquelles la commission compétente a initialement proposé le rejet, mais qui, par la suite, ont fait l'objet d'une approbation avec amendements suite au deuxième examen en commission. L'acte législatif a donc finalement été adopté par le Parlement et le Conseil. C'est le cas par exemple de la directive 2002/58/CE relative au traitement des données à caractère personnel dans le domaine des communications électroniques, JOUE n° L 201, 31 juillet 2002, p. 37. Le Président du Parlement a invité la Commission à retirer sa proposition lors de la plénière du 6 septembre 2001, ce qu'elle n'a pas fait, et la proposition a dès lors été renvoyée à la commission compétente. Suite au réexamen en commission, le Parlement a adopté son avis en première lecture le 13 novembre 2001, par lequel il a approuvé la proposition avec amendements. La proposition a été adoptée définitivement en deuxième lecture.

<sup>90</sup> Proposition COM(2002)488 – 2002/0219(COD) rejetée par 367 voix pour le rejet, 151 contre et 6 abstentions.

<sup>87</sup> Théoriquement, il est aussi possible que la commission compétente propose à la plénière l'approbation de la proposition sans amendement, mais si le point de départ était l'intention de rejeter la proposition, il semble très peu probable que le réexamen du dossier conduise à une approbation sans amendement.

## REJET PAR LE PARLEMENT EN PREMIERE LECTURE (CODECISION)





Cette proposition fut retirée par la Commission le 20 octobre 2004.

En 2005, le Parlement a rejeté deux propositions : la proposition de règlement concernant la compensation en cas de non-respect des exigences de qualités contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire<sup>91</sup>, et la proposition de directive relative aux normes de piégeage sans cruauté pour certaines espèces animales<sup>92</sup>. Dans ce dernier cas, le Parlement se trouvait divisé entre ceux qui considéraient que la directive était insuffisante pour une protection adéquate des animaux et ceux qui, en revanche, estimaient que la directive allait trop loin. Une telle situation a conduit au rejet de la proposition.

En 2006, le Parlement a rejeté en première lecture la proposition de directive relative à l'accès au marché des services portuaires<sup>93</sup>. Pour la deuxième reprise, le Parlement rejetait une proposition de la Commission sur le sujet. Une proposition précédente sur la libéralisation des services portuaires avait fait l'objet de négociations très difficiles menant jusqu'à la troisième lecture. Le comité de conciliation adopta *in extremis* un projet commun lequel fut rejeté par la plénière le 20 novembre 2003<sup>94</sup>. Lorsque la Commission a, à nouveau, tenté sa chance et a présenté une nouvelle proposition en 2004, le Parlement a confirmé son refus, mais cette fois, sans plus attendre, dès la première lecture.

Un cas très intéressant dans lequel le Parlement a fait valoir avec force son point de vue est celui de la directive relative à l'aménagement du temps de travail des transporteurs routiers. Cette directive fut approuvée en troisième lecture après de longues négociations. Le principal point de désaccord portait sur

l'inclusion des conducteurs indépendants dans son champ d'application, ce à quoi le Conseil s'opposait<sup>95</sup>. Comme c'est souvent le cas, ce conflit s'est résolu par une clause de révision selon laquelle le champ d'application était limité, dans un premier temps, aux conducteurs salariés et serait élargi à l'avenir afin de couvrir les conducteurs indépendants. La particularité dans ce dossier est que le Parlement a réussi à faire passer une sorte de clause de révision « à l'envers » : c'est-à-dire, au lieu de prévoir la clause de révision classique selon laquelle la Commission présenterait un rapport sur l'application de la directive accompagné le cas échéant d'une proposition visant à inclure les indépendants dans le champ d'application, il a été prévu une clause selon laquelle les indépendants seraient automatiquement couverts par la directive en mars 2009, sauf si avant cette date, la Commission présentait une nouvelle proposition de directive afin soit de les exclure soit d'établir les modalités de leur inclusion. En application de cette clause, la Commission a présenté, le 15 octobre 2008, une proposition concernant les modalités et conditions dans lesquelles les transporteurs routiers indépendants seraient couverts par la directive<sup>96</sup>. Le Parlement qui était partisan de l'inclusion des indépendants dans la directive existante de manière automatique au même titre que les salariés, sans d'autres conditions ou modalités particulières, a rejeté cette proposition lors de sa première lecture le 16 juin 2010.

On voit bien que le Parlement utilise ainsi ce pouvoir de rejet avec beaucoup de modération et qu'il préfère s'attacher à obtenir un contenu des actes législatifs le plus proche possible de ses convictions<sup>97</sup>. En effet, les propositions de la Commission rejetées par le Parlement en première lecture représentent une part minime

<sup>91</sup> Proposition COM(2004)0144 – 2004/0050(COD) rejetée en plénière le 25 octobre 2005, et retirée par la Commission le 25 mars 2009.

<sup>92</sup> Proposition COM(2004)0532 – 2004/0183(COD) rejetée par le Parlement le 13 décembre 2005. Cette proposition n'a pas été retirée par la Commission et figurait toujours dans la liste des propositions pendantes à la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (Communication COM(2009)0665 du 2 décembre 2009). Ce dossier se trouve donc officiellement en attente de position du Conseil.

<sup>93</sup> Proposition COM (2004) 0654 – 2004/0240(COD) rejetée par le Parlement le 18 janvier 2006 et retirée par la Commission le 17 mars 2006.

<sup>94</sup> Proposition COM(2001)0035 – 2001/0047(COD). V. dans la partie sur les rejets en conciliation.

<sup>95</sup> Directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, JOUE n° L 80, 23 mars 2002, p. 35.

<sup>96</sup> Proposition COM(2008)0650 – 2008/0195(COD).

<sup>97</sup> Citons à titre d'exemple la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (connue comme directive « services » ou directive « BOLKESTEIN ») où l'approche du Parlement était assez éloignée de celle de la Commission. Le Parlement a, par le biais des amendements, réussi à faire passer d'importantes modifications à la proposition initiale de telle sorte qu'au cours de la procédure législative, le contenu a été fortement révisé sur des aspects essentiels pour le Parlement, JOUE n° L 376, 27 décembre 2006, p. 36.

de l'ensemble des propositions législatives dont le Parlement est saisi en sa qualité de co-législateur. Ceci est d'autant plus vrai au vu de la pratique des premières lectures négociées. Dans ces cas d'accord en première lecture entre Parlement et Conseil, un rejet en plénière ne serait même pas envisageable.

### B. Le rejet en deuxième lecture

L'hypothèse d'un rejet parlementaire en deuxième lecture est prévue de manière explicite par l'article 294, paragraphe 7, b), TFUE (tout comme elle était aussi prévue par l'article 251 CE). Dans ce cas, la situation est clairement décrite dans le traité et les conséquences du rejet de la position du Conseil par le Parlement ne laissent aucun doute : l'acte proposé est réputé non adopté. Ce rejet ne peut se faire à la majorité simple mais doit être approuvé par la majorité des membres. À part cette exigence de majorité, le traité ne prévoit aucune exigence procédurale particulière quant à l'exercice de ce rejet par le Parlement. Le Règlement du Parlement, pour sa part, ne prévoit pas, contrairement au rejet en première lecture, une invitation faite à la Commission de retirer sa proposition (puisque, à ce stade, le Parlement rejette la position du Conseil et non la proposition de la Commission) ou un renvoi en commission parlementaire de la position du Conseil pour deuxième examen. Si la majorité des membres qui composent le Parlement votent en plénière en faveur du rejet, le Président annonce tout simplement en séance que la procédure législative est close<sup>98</sup>.

Il est tout de même extrêmement rare dans la pratique que le Parlement rejette purement et simplement la position du Conseil. D'une part, si le Parlement n'a pas rejeté la proposition en première lecture, c'est parce qu'il est globalement d'accord avec les objectifs de la proposition, et il aura alors proposé son approbation, avec ou sans amendements. Un rejet total de la position du Conseil serait envisageable dans l'hypothèse où le Conseil s'écarterait largement des textes qu'il a sur la table (la proposition de la Commission et les amendements du Parlement). Si le Conseil n'accepte pas les

amendements du Parlement, celui-ci peut toujours les réintroduire en deuxième lecture, ce qui sera beaucoup plus utile que le rejet pour essayer d'arriver en phase de conciliation à un texte qui soit proche de ses objectifs et de ses souhaits politiques. D'autre part, la pratique de trilogues informels et d'accords avant conciliation fait que bien souvent la position du Conseil est un texte déjà négocié avec les négociateurs du Parlement, de telle sorte qu'une proposition de rejet, appuyée par la majorité des membres du Parlement, s'avère impossible dans la pratique. De même, les amendements en deuxième lecture peuvent aussi faire l'objet de négociations avec le Conseil. Par conséquent, dans la pratique, et dans l'esprit actuel de négociations avant conciliation, ce sont les négociations qui l'emportent face aux positions fermes et catégoriques de rejet. Le rejet de la position du Conseil était, déjà avant le développement de la pratique des trilogues informels avant conciliation, et demeure encore à plus forte raison, une arme extrême qui n'a été utilisée que dans des cas très exceptionnels. L'exemple de la proposition concernant la brevetabilité des logiciels illustre bien qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle où il y a eu d'autres variables et toute une série de péripéties qui ont influencé le déroulement de la procédure, comme le changement de législature et le fait que la composition du Parlement qui devait se prononcer en deuxième lecture n'était plus la même que celle de la première lecture.

La proposition de directive concernant la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur<sup>99</sup> avait pour but d'harmoniser les droits nationaux des brevets en ce qui concerne la brevetabilité des inventions mettant en œuvre un logiciel. De telles inventions pouvaient déjà être brevetées par l'Office européen des brevets (OEB) ou les offices nationaux des brevets, mais les modalités précises de la brevetabilité variaient dans les différents États membres entraînant ainsi des entraves aux échanges de produits brevetés dans le marché intérieur. Cette proposition avait été transmise au Parlement début 2002 et approuvée en première lecture avec amende-

<sup>98</sup> Art. 65 § 3 du Règlement du Parlement.

<sup>99</sup> COM(2002)0092 – 2002/0047(COD).

ments le 23 septembre 2003. Cette première lecture démontrait déjà la nature très controversée de cette proposition et les difficultés pour arriver à des compromis entre groupes politiques au sein du Parlement. Outre les amendements de la commission compétente (rapport MCCARTHY de la commission des affaires juridiques), plus de cent amendements furent déposés en plénière par les groupes politiques et par des membres, ce qui reflète que les groupes politiques n'ont pas pu arriver à des amendements de compromis. Finalement, la plénière adopta 64 amendements visant surtout à introduire des restrictions sur la brevetabilité<sup>100</sup>. Par la suite, le Parlement demanda à la Commission de le saisir à nouveau en première lecture en raison des élections qui avaient eu lieu en juin 2004 après sa première lecture<sup>101</sup>. La Commission néanmoins refusa de le faire et le Conseil adopta sa position commune le 7 mars 2005 (après l'élargissement de 2004). La recommandation pour la deuxième lecture (rapport Rocard ; nouveau rapporteur après les élections) a été adoptée à la commission des affaires juridiques le 21 juin 2005 par 16 voix pour et 10 contre, suite à un vif débat reflétant les différents points de vue sur ce sujet très controversé. En plus des 39 amendements du rapport ROCARD, 139 amendements furent déposés en plénière par les groupes et autres membres. Le Parlement a finalement rejeté en deuxième lecture la proposition par une écrasante majorité de 648 voix contre 14 et 18 abstentions mettant ainsi définitivement fin à cette procédure législative. Il s'agissait de la première – et jusqu'à présent unique – fois que le Parlement rejetait une proposition législative à ce stade de la procédure.

### C. Le rejet en conciliation

Tel que vu précédemment, dans la phase de conciliation, les deux co-législateurs doivent se mettre d'accord sur un projet commun, lequel est approuvé par le comité de conciliation et soumis aux institutions respectives pour adoption. Si les négociateurs du Parlement et du

Conseil n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le projet commun, il ne sera pas possible d'adopter l'acte. Cette non-adoption n'est pas due à un « rejet » du projet commun par le Parlement (ou par le Conseil) mais est tout simplement la conséquence de l'échec des négociations. Le comité de conciliation ne parvient pas à un accord et n'est pas en mesure de soumettre un projet commun aux co-législateurs. Ce cas de figure est à distinguer des cas de « rejet » du projet commun, mais le résultat est le même : l'acte ne sera pas adopté.

S'agissant de la phase de conciliation, un éventuel rejet de la part du Parlement peut intervenir à deux moments différents. Il se peut que la délégation du Parlement rejette le projet commun qui lui est soumis par les négociateurs du Parlement. Dans ce cas, aucun projet commun ne sera soumis au comité de conciliation et l'acte sera réputé non adopté. Il s'agit là encore du cas de figure de l'article 294, paragraphe 12, TFUE, bien que, en l'espèce, ce résultat ne sera pas dû à un échec des négociations avec la présidence du Conseil. Le problème se situerait en effet au niveau interne au Parlement ; ce serait alors les membres de la délégation du Parlement qui décideraient de ne pas accepter le compromis négocié par leur équipe de négociation et feraient ainsi échouer la procédure sans qu'il soit nécessaire de soumettre le projet commun au comité de conciliation puis au vote en plénière. Ce cas de figure ne s'est jamais présenté dans la pratique.

Il se peut aussi que la plénière rejette le projet commun du comité de conciliation, approuvé préalablement par son équipe de négociation et par la délégation du Parlement. Si la plénière ne parvient pas à approuver le projet commun du comité de conciliation, l'acte est réputé non adopté<sup>102</sup>.

En ce qui concerne les cas d'échec des négociations dans le cadre d'une conciliation, le premier a eu lieu lors des négociations qui auraient dû mener à l'adoption de la proposition de directive concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs

<sup>100</sup> Adoptés par 364 voix pour, 153 contre et 33 abstentions.

<sup>101</sup> En application de l'article 59 § 1 du Règlement du Parlement ; v. note 58.

<sup>102</sup> Art. 294 § 13 TFUE.

mobilières<sup>103</sup>. Sous le traité d'Amsterdam, des négociations en conciliation ont échoué pour la première fois lors de la troisième lecture de la proposition de directive concernant l'aménagement du temps de travail. Parlement et Conseil ne sont pas parvenus à trouver un point de rencontre, permettant d'adopter un projet commun, sur trois aspects essentiels de la directive : la clause de « *opt-out* », le temps de garde et le calcul du temps de travail en cas de contrats multiples.

Plus récemment, sous le traité de Lisbonne, la proposition de directive sur les « *novel foods* » a fait l'objet d'intenses et longues négociations lesquelles n'ont cependant pas permis d'aboutir à un accord lors des trilogues<sup>104</sup>. Les négociateurs du Parlement n'ont dès lors pas pu soumettre pour approbation à la délégation du Parlement un accord sur un projet commun. Le comité de conciliation n'a pu que constater l'absence d'accord et, par conséquent, l'acte a été réputé non adopté et la procédure législative clôturée définitivement<sup>105</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement les rejets du Parlement en troisième lecture, sous le traité de Maastricht, outre la proposition de directive relative à la téléphonie vocale déjà citée<sup>106</sup>, le Parlement a également rejeté en juin 1995 le projet commun du comité de conciliation concernant la proposition de directive sur la protection juridique des inventions biotechnologiques<sup>107</sup>.

Sous le traité d'Amsterdam, le Parlement a rejeté en juillet 2001 la proposition de directive relative aux offres publiques d'acquisitions (OPA)<sup>108</sup>. Déjà lors du vote à la délégation du Parlement, six membres sur quinze avaient voté contre le projet commun OPA estimant que celui-ci s'écarterait trop des amendements du Parlement en deuxième lecture. Cette division au sein de la délégation annonçait déjà qu'une majorité en faveur du projet commun serait loin d'être acquise en plénière. Finalement, le projet commun sur les OPA fût rejetée le 4 juillet 2001 lors du vote en plénière par le résultat très serré de 273 voix pour, 273 voix contre et 22 abstentions. Toujours sous le traité d'Amsterdam, il faut enfin citer la proposition de directive concernant les services portuaires dont le projet commun du comité de conciliation a été également rejeté en plénière. La manière dont la délégation du Parlement, et ensuite le comité de conciliation, ont approuvé le projet commun issu des trilogues méritent quelques commentaires. Le vote au sein de la délégation s'annonçait très serré, mais contraire à l'accord sur le projet commun, ce qui aurait mis fin définitivement à la procédure. Dans ces circonstances, le président de la délégation a décidé de voter en faveur de l'accord issu des trilogues (à l'encontre de la ligne préconisée par son groupe politique) afin précisément d'éviter le rejet de l'accord en délégation. Il a en effet tenu à provoquer le passage du projet commun en comité de conciliation puis en plénière. Le but était de donner à la plénière la possibilité de se prononcer sur le projet commun afin qu'un éventuel rejet soit décidé par la plénière et non par une instance plus réduite telle que la délégation, laquelle aurait rejeté l'accord par une seule voix de différence<sup>109</sup>. Avec ce dossier relatif à la libéra-

<sup>103</sup> Proposition COM(95)360 – 1995/188(COD). Un accord au sein du comité de conciliation n'a pas été possible, le point d'achoppement étant les dispositions relatives à la comitologie.

<sup>104</sup> Proposition de Règlement concernant les aliments nouveaux (COM(2007)0872-2008/0002(COD)). Outre une divergence de fond sur les dispositions relatives aux aliments provenant du clonage, l'autre point de divergence concernait les dispositions relatives aux pouvoirs à déléguer à la Commission lesquels pour le Parlement relevaient de l'article 290 TFUE (actes délégués) mais qui pour le Conseil devaient être des compétences d'exécution à conférer à la Commission au titre de l'article 291 TFUE.

<sup>105</sup> Art. 294 § 12 TFUE.

<sup>106</sup> Dossier 1994/437(COD). Suite au rejet, la Commission a présenté une nouvelle proposition le 31 mars 1995 (COM(1994) 689 – 1995/0020(COD)) laquelle a été approuvée en deuxième lecture le 26 octobre 1995 : directive 1995/62/CE relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale, JOCE n° L 321, 30 décembre 1995, p. 6.

<sup>107</sup> Dossier 1994/159(COD). La Commission a présenté une nouvelle proposition le 13 décembre 1995 (COM(1995) 661 – 1995/350(COD)), approuvée par le Parlement en deuxième lecture le 12 mai 1998 : directive 1998/44/CE relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, JOCE n° L 213, 30 juillet 1998, p. 13.

<sup>108</sup> Proposition COM(1995)0655 – 1995/341(COD).

<sup>109</sup> Proposition COM(2001)0035 – 2001/0047(COD). Grâce au vote favorable du président de la délégation, celle-ci adopta l'accord par 8 voix pour et 7 contre (à l'époque la délégation était composée de 15 membres). Le projet commun fut ensuite rejeté en plénière en novembre 2003 par 229 voix pour le rejet, 209 contre et 16 abstentions. Curieusement, la Commission a décidé de retirer formellement cette proposition alors que suite au rejet en troisième lecture par le Parlement, l'acte était, aux termes du traité, réputé non adopté et la procédure législative définitivement close. V. Communication de la Commission sur le retrait des propositions qui ne revêtent plus un caractère d'actualité (COM(2004)542 du 24 mars 2005). Un tel retrait n'était plus nécessaire et ne pouvait avoir, à ce stade, aucun effet juridique.



lisation des services portuaires, c'est la quatrième fois depuis l'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht que le Parlement rejette un texte législatif en troisième lecture.

Ces possibilités de rejet par le Parlement, prévues expressément par le traité (en deuxième et en troisième lectures) ou non (en première lecture), illustrent bien le pouvoir législatif du Parlement sous la procédure de codécision ou procédure législative ordinaire. Bien que le rejet ne soit évidemment pas la règle et que la plupart des propositions législatives aboutissent finalement à l'adoption d'un acte législatif, le fait est que rien n'est acquis dès le début de la procédure et que lorsque la Commission soumet au législateur une proposition législative, il n'est pas garanti d'avance que le législateur suivra son approche et appuiera sa démarche. Contrairement à la situation habituelle au niveau national, où le gouvernement compte généralement sur l'appui d'une majorité parlementaire et sait que ses projets de loi jouiront *a priori* de cet appui, la Commission doit, pour chaque proposition législative, réussir à convaincre le législateur du bien-fondé de son initiative et obtenir, à chaque fois, les majorités requises aussi bien au Parlement qu'au Conseil car les alliances politiques peuvent changer selon les dossiers.

La procédure de codécision a beaucoup évolué depuis son introduction dans le traité de Maastricht. Lors des premières années de la codécision, le Parlement s'est efforcé de trouver sa place en tant que législateur dans le triangle institutionnel et d'obtenir le respect de ses nouvelles prérogatives. Les relations institutionnelles avec l'autre branche de l'autorité législative, et avec la Commission, très marquées dans un premier temps par ce souci de reconnaissance de son rôle en tant que co-législateur, ont subi des transformations profondes au cours des dernières décennies. Le Parlement peut désormais concentrer ses

efforts sur les débats sur le contenu des textes législatifs et c'est sur le fond des différents dossiers qu'il peut défendre les intérêts des citoyens européens qu'il représente. L'important n'est plus tellement d'obtenir la codécision pour un plus grand nombre de dossiers mais plutôt – en tant que co-auteur de l'acte – d'influencer le plus possible le contenu. Ce qui compte maintenant aux yeux du Parlement, ce n'est plus le nombre de dossiers adoptés en codécision, mais sa capacité à faire passer ses positions dans chaque dossier et ainsi à se reconnaître dans la législation européenne dont il est co-auteur.

La procédure en codécision est en évolution constante, non seulement en raison des différentes modifications introduites dans les traités successifs mais aussi – et surtout – du fait des pratiques informelles. La description de la procédure en codécision faite par le traité ne reflète que partiellement la réalité de la coopération très étroite et constante entre Parlement et Conseil dès les premières étapes de la procédure. Cette pratique se caractérise notamment par l'effervescence des réunions informelles pour négocier sur les projets de texte. Des échanges constants ont lieu sur les différentes versions de textes entre les négociateurs de la commission parlementaire compétente et la présidence du Conseil. Les règles et codes de conduite dont le Parlement s'est doté pour encadrer cette pratique font actuellement l'objet d'une révision. L'air du temps est à la transparence, ce à quoi le Parlement attache beaucoup d'importance, et il est de plus en plus difficile de maintenir une situation dans laquelle le débat sur les propositions législatives de la Commission s'est de plus en plus déplacé des réunions publiques des commissions parlementaires vers les trilogues informels. Le débat sur le besoin de réviser les pratiques actuelles est pleinement d'actualité. Allons-nous vers une formalisation des accords informels ?