



## La procédure législative ordinaire de l'Union européenne

Un acte législatif de l'Union européenne peut être :

- **un règlement**, texte normatif à portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans l'ordre juridique de chaque État membre ;
- **une directive**, texte normatif à portée générale qui lie chaque État membre quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens, *via* des mesures de transposition ;
- **une décision**, acte obligatoire dans tous ses éléments. Depuis le traité de Lisbonne, une décision peut avoir une portée générale. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

### I – L'initiative du texte et le contrôle de subsidiarité

#### **A. La Commission européenne a le monopole de l'initiative ordinaire**

##### **1. La Commission européenne est la seule instance investie d'un authentique droit d'initiative.**

Seule la Commission européenne peut soumettre au Parlement européen et au Conseil un texte à vocation législative, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette initiative doit respecter la répartition des compétences instituée à l'article 2 du TFUE.

Avant de déposer formellement une proposition, la Commission procède à des consultations, le cas échéant sur la base d'un « livre vert » qui est une sorte de première réflexion formalisée sur un sujet, ouvrant un débat dans la société. Elle rédige ensuite un « livre blanc » qui va fonder la future proposition en prenant en compte les contributions extérieures. Le Comité des régions et le Comité économique et social

peuvent être appelés à rendre un avis sur la proposition.

Par dérogation, le droit d'initiative de la Commission n'est pas exclusif en matière de coopération judiciaire ou policière, puisqu'un quart des États membres (soit 7 actuellement) peut proposer un texte. Ce fut le cas, par exemple, en 2008, sous la présidence française, pour une proposition modifiant la décision instituant l'unité de coopération judiciaire Eurojust.



##### **2. Le Conseil européen, le Parlement européen et le Conseil peuvent inciter la Commission à présenter un projet.**

Bien que dénué de droit d'initiative, le **Parlement européen** peut demander, à la

majorité des membres qui le composent, à la Commission européenne d'élaborer telle proposition qu'il juge pertinente (art. 225 du TFUE). En février 2014, il a ainsi adopté un rapport d'initiative sur un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Par ailleurs, la Commission doit rendre publique la **programmation des travaux législatifs**. Elle présente devant le Parlement européen un **programme de travail** qui énumère les principales initiatives prévues pour l'année en cours. Ce document fait l'objet d'un **vote parlementaire**.

Usant de son pouvoir de définir les **orientations politiques générales de l'Union**, le **Conseil européen** adopte, à chacune de ses sessions, des conclusions qui constituent de véritables **programmes d'action** pour la Commission et le Conseil. En mars 2014, il a retenu des orientations concernant la compétitivité et la politique industrielle. Il a par ailleurs tenu un premier débat d'orientation sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 et il est convenu de la voie à suivre.

Le **Conseil**, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toute étude qu'il juge opportune pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Conseil (art. 241 TFUE).

### 3. Les citoyens de l'Union peuvent solliciter la Commission aux mêmes fins.

Instaurée par le traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne européenne (ICE) est entrée en vigueur le 1er avril 2012 (art. 24 du TFUE, complété par le règlement n°211/2011 du 16 février 2011).

L'ICE autorise un million de citoyens au minimum, issus d'au moins un quart des États membres de l'UE (soit 9) et qui doivent se manifester dans un délai d'un an, à demander que la Commission européenne présente une proposition d'acte juridique.

A ce jour, une seule ICE, intitulée « L'eau est un droit humain ! », a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne publiée le 19 mars 2014. En outre, l'ICE « Un de nous », tendant à interdire et à mettre fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, a été présentée à la Commission européenne ; celle-ci devra se prononcer au plus tard le 28 mai 2014.



### **B. Au début du processus législatif, le texte est soumis pendant huit semaines à un contrôle de subsidiarité assuré par les parlementaires nationaux, via des « avis motivés ».**

Introduit à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, complété par le Protocole n°2 annexé aux traités européens, le contrôle de subsidiarité regroupe deux principes, tendant à ce que « *les décisions soient prises le plus près possible des citoyens* » :

- le « *principe de subsidiarité* » *stricto sensu* concerne les domaines de compétence partagée entre les États membres et l'Union : celle-ci ne doit intervenir que dans la mesure où les objectifs peuvent être mieux atteints à son échelon ;
- le « *principe de proportionnalité* » limite systématiquement l'action de l'Union à ce qui est « *nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* ».

**Procédure du « carton jaune »** : si les « avis motivés » recueillent plus d'un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (soit 19 voix) la Commission européenne doit réexaminer son projet, puis le modifier, le maintenir ou le retirer. Lorsque le texte porte sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le seuil est abaissé à un quart des voix (soit 14). À deux reprises, les parlements

nationaux ont adressé un « carton jaune » à la Commission européenne. Celle-ci a retiré un texte qui pouvait mettre en cause le droit de grève (paquet dit « Monti II »). Elle a maintenu son texte sur le Parquet européen mais indiqué que les avis des parlements nationaux seraient pris en compte dans la discussion du texte.

**Procédure du « carton orange » :** si le non-respect des principes de subsidiarité ou de proportionnalité est affirmé par la majorité des voix attribuées aux Parlements nationaux (soit au moins 29 voix) et **si le Parlement européen « est d'avis que la proposition n'est**

**pas compatible avec le principe de subsidiarité », l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi. Il en va de même si le Conseil se prononce en ce sens à la majorité de 55 % de ses membres.**

N.B. : chaque parlement national dispose de deux voix, partagées à raison d'une voix par assemblée en cas de bicamérisme ; après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie d'un recours émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci, afin que la Cour se prononce sur le respect de la subsidiarité (« carton rouge »).

## ***II – Un pouvoir de décision exercé conjointement par le Parlement européen et le Conseil, avec le concours de la Commission***

Depuis le traité de Lisbonne, l'adoption d'un texte législatif européen relève, dans le cas général, du Parlement européen et du Conseil.

### **A. La première lecture**

**1. Saisi de la proposition de la Commission, le Parlement arrête sa position en première lecture, en se prononçant sur le texte éventuellement amendé, et sur une « résolution législative».**

Le Parlement se prononce en séance plénière sur la base d'un rapport établi par la commission à laquelle la proposition d'acte législatif a été renvoyée. Une autre commission peut présenter un avis qui consiste en des propositions de modification du texte dans le domaine de compétence de cette commission. Tous les avis sont annexés au rapport de la commission compétente au fond. Le traité ne fixe aucun délai pour l'adoption de la position du Parlement.

La majorité simple est requise pour adopter des amendements, la proposition de la Commission ainsi modifiée et la résolution législative, laquelle ne contient qu'une déclaration indiquant que le parlement approuve la proposition d'acte législatif, la rejette ou propose des amendements. L'adoption de la résolution législative clôt la première lecture au Parlement.

La désignation de « **rapporteurs fictifs** » par les groupes politiques autres que celui auquel

appartient le rapporteur facilite les compromis entre les groupes politiques et l'émergence d'un consensus assez large sur le texte en discussion.

**2. Lorsque le Parlement européen s'est prononcé en séance plénière, il transmet le résultat de cette première lecture au Conseil.**

Le Conseil exprime sa position à l'issue d'un travail préparatoire réalisé au sein de groupes de travail qui regroupent des experts des Etats membres et qui sont présidés par l'Etat membre qui assure la présidence semestrielle du Conseil. Ce travail préparatoire est réalisé parallèlement à l'examen conduit par le Parlement. Toutefois, le Conseil ne peut se prononcer qu'une fois connue la position de celui-ci.

Le traité autorise la Commission à modifier sa proposition législative, tant que le Conseil ne s'est pas prononcé (art. 293§2 TFUE). Elle peut ainsi intégrer les amendements du Parlement qui lui paraissent améliorer sa proposition et contribuer à la recherche d'un accord.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il est en accord avec la Commission (art. 16 TUE). En revanche, s'il s'écarte de la position de la Commission, il doit se prononcer à l'unanimité (art.293§1).

**L'approbation du Conseil entraîne l'adoption du texte.** En pratique, une part significative des textes est adoptée dès la première lecture

(72% au cours de la législature 2004-2009, avec un délai d'examen en moyenne de 20,7 mois). Afin de faciliter un accord dès la première lecture, des réunions informelles tripartites sont convoquées. En général, elles associent le rapporteur (accompagné le cas échéant des « rapporteurs fictifs »), le président du groupe de travail concerné du Conseil et des représentants de la Commission. Elles permettent de s'assurer que les amendements du Parlement seront intégralement acceptables par le Conseil. La Commission joue un rôle de médiateur dans ces réunions.

Quand le Conseil s'écarte de la position du Parlement, il adopte, à la majorité qualifiée une « position commune » qui est transmise au Parlement accompagnée d'un exposé des motifs.

## **B. La deuxième lecture**

### **1. En l'absence de vote en séance plénière dans les trois mois suivant la transmission au Parlement, le texte arrêté par le Conseil est réputé adopté.**

Il en va de même si le Parlement approuve explicitement la position du Conseil.

Le Parlement peut rejeter la position du Conseil - à la majorité de ses membres, non des seuls suffrages exprimés. L'acte proposé est alors réputé non adopté. En juillet 2005, il a ainsi rejeté la position commune du Conseil sur une proposition de directive réglementant les brevets sur les logiciels.

Le Parlement peut aussi amender la rédaction du Conseil. Mais ce droit d'amendement est strictement limité

En pratique, si un accord en deuxième lecture paraît atteignable, des réunions tripartites informelles se tiennent pour parvenir à un accord sur un paquet d'amendements acceptable par le Conseil et le Parlement.

### **L'adoption d'amendements par le Parlement – à la majorité des membres – débouche sur la saisine du Conseil en deuxième lecture.**

### **2. Si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, se rallie à la position du Parlement en deuxième lecture, la procédure est close par l'adoption du texte dans la rédaction modifiée par le Parlement.**

Comme en première lecture, le Conseil doit se prononcer à l'unanimité pour amender le texte contre l'avis de la Commission.

Le désaccord du Conseil avec le texte du Parlement déclenche la **troisième lecture**.

## **C. La procédure de conciliation et la troisième lecture**

Après la deuxième lecture, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement, dispose de six semaines pour ouvrir la conciliation. Le comité de conciliation réunit les représentants du Conseil et autant de représentants du Parlement, ainsi que le commissaire responsable. Il a six semaines pour parvenir à un accord sur un projet commun.

**Si le Comité de conciliation échoue à élaborer un texte commun dans les six semaines, l'acte n'est pas adopté ; la procédure est close.** Ce fut, par exemple, le cas pour le premier texte sur les aliments issus du clonage animal (mars 2011). A l'inverse, la réussite du Comité de conciliation débouche sur une troisième et dernière lecture.

Le Parlement (à la majorité des suffrages exprimés ; aucun amendement ne peut être déposé) et le Conseil (à la majorité qualifiée) ont six semaines pour arrêter l'acte, conformément au projet commun. En l'absence d'approbation de l'acte par l'une ou l'autre institution dans ce délai, l'acte est réputé non adopté et la procédure est close.

Là encore, le « trilogue informel » joue un rôle essentiel. Compte tenu des contraintes de délais, d'agenda et des difficultés soulevées par les discussions sur le texte, les négociateurs se réunissent dans ce cadre avant même l'ouverture de la conciliation formelle. Ils examinent les pistes de compromis envisageables.