



**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT
2022-2023**

DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION

Épreuve d'admissibilité

**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION
DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit de l'Union européenne et à apprécier concrètement les connaissances acquises.

(durée 4 heures – coefficient 4)

ÉNONCÉ

Administrateur/trice au service de la commission des affaires européennes, vous êtes chargé(e), en réponse à une demande du président de la commission, de rédiger une note synthétique sur les suites envisageables aux propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe concernant la procédure législative de l'Union européenne.

Votre note s'attachera tout d'abord à rappeler les principales caractéristiques de la procédure législative de l'Union européenne, à évaluer ses forces et ses faiblesses, avant d'examiner les pistes de réforme envisageables.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

	Page
DOCUMENT 1 – Constitution du 4 octobre 1958 (articles 3, 55, 88-1, 88-4, 88-6 et 88-7)	4
DOCUMENT 2 – Traité sur l’Union européenne (articles 5, 10, 11, 12, 15, 17, 20, 24, 26, 29 et 48)	6
DOCUMENT 3 – Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (articles 67, 68, 69, 74, 76, 113, 225, 227, 241, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 304, 307, 311, 312)	13
DOCUMENT 4 – Protocole (n° 2) sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (<i>extraits</i>)	23
DOCUMENT 5 – Décision du Conseil Constitutionnel n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (<i>extraits</i>)	26
DOCUMENT 6 – Conférence sur l’avenir de l’Europe : rapport sur les résultats finaux – mai 2022 (<i>extraits</i>)	30
DOCUMENT 7 – Réunion du Conseil européen (21 et 22 octobre 2021) – conclusions (<i>extraits</i>)	38
DOCUMENT 8 – Réunion du Conseil européen (23 et 24 juin 2022) – conclusions (<i>extraits</i>)	40
DOCUMENT 9 – Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la Conférence sur l’avenir de l’Europe (<i>extraits</i>)	41
DOCUMENT 10 – Résolution du Parlement européen du 9 juin 2022 sur la convocation d’une convention pour la révision des traités (<i>extraits</i>)	43
DOCUMENT 11 – Résolution du Parlement européen du 9 juin 2022 sur le droit d’initiative du Parlement (<i>extraits</i>)	45
DOCUMENT 12 – Rapport d’activité du Parlement européen présenté par Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telicka et Cecilia Wikström : évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire - période du 1 ^{er} juillet 2014 au 1 ^{er} juillet 2019 (huitième législature) (<i>extraits</i>)	47
DOCUMENT 13 – Commission européenne, communiqué de presse : La Commission présente une première analyse des propositions issues de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, 17 juin 2022 (<i>extraits</i>)	52
DOCUMENT 14 – Commission européenne : LIVRE VERT sur une stratégie européenne en matière de déchets plastiques dans l’environnement / COM/2013/0123 final (<i>extraits</i>)	53
DOCUMENT 15 – Commission européenne, Communiqué de presse du 30 juin 2021, Initiative citoyenne européenne : la Commission propose la suppression progressive des cages pour les animaux d’élevage (<i>extraits</i>)	55
DOCUMENT 16 – Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l’Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » (<i>extraits</i>)	57
DOCUMENT 17 – Secrétariat général du Conseil : propositions et mesures spécifiques connexes contenues dans le rapport sur les résultats finaux de la Conférence sur l’avenir de l’Europe – Évaluation technique préliminaire, 10 juin 2022 (<i>extraits</i>)	59
DOCUMENT 18 – Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, aff. C-196/12 (<i>extraits</i>)	62
DOCUMENT 19 – Arrêt de la Cour de justice du 14 avril 2015, Conseil/Commission, aff. C-409/13 (<i>extraits</i>)	66
DOCUMENT 20 – Arrêt du Conseil d’État du 26 juillet 2018, 393099 (<i>extraits</i>)	68
DOCUMENT 21 – Conclusions du groupe de travail de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l’Union européenne (COSAC) : Le rôle des parlements nationaux, juin 2022 (<i>extraits</i>)	71
DOCUMENT 22 – Rapport d’information n° 635 (2021-2022) du 24 mai 2022 fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat par M. Jean-François Rapin sur le bilan d’activité de la commission des affaires européennes du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021 (<i>extraits</i>)	77
DOCUMENT 23 – « Les procédures législatives » in Florence Chaltiel et Serge Guillon : Le système décisionnel de l’Union européenne, La Documentation Française, collection réflexeeurope, 2019, pp. 192-200 (<i>extraits</i>)	84

DOCUMENT 1

Constitution du 4 octobre 1958 (articles 3, 55, 88-1, 88-4, 88-6 et 88-7)

TITRE PREMIER

DE LA SOUVERAINETÉ

Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

TITRE VI

DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

TITRE XV

DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

Article 88-7

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

DOCUMENT 2

Traité sur l'Union européenne (articles 5, 10, 11, 12, 15, 17, 20, 24, 26, 29 et 48)

Article 5

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.
3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.
Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.
4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.
Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 10

1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.
2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.
3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.
4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Article 11

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.

4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 12

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union:

- a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne;
- b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité;
- d) en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité;
- e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article 49 du présent traité;
- f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Article 15

1. 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.

2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

6. Le président du Conseil européen:

- a) préside et anime les travaux du Conseil européen;
- b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales;

- c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen;
- d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

Article 17

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

4. La Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents.

5. À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission:

- a) définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission;
- b) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action;
- c) nomme des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa

démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

8. La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

Article 20

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'article 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. Les modalités de vote sont prévues à l'article 330 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les États candidats à l'adhésion à l'Union.

Article 24

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives

à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 26 (ex-article 13 TUE)

1. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires.

Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement.

2. Le Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen.

Le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

3. La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

Article 29

Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.

Article 48

1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

6. Le gouvernement de tout État 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.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

DOCUMENT 3

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 67, 68, 69, 74, 76, 113, 225, 227, 241, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 304, 307, 311, 312)

TROISIÈME PARTIE

LES POLITIQUES ET ACTIONS INTERNES DE L'UNION

TITRE V

L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

CHAPITRE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 67

(ex-article 61 TCE et ex-article 29 TUE)

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.

Article 68

Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Article 69

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

**Article 74
(ex-article 66 TCE)**

Le Conseil adopte des mesures pour assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres dans les domaines visés par le présent titre, ainsi qu'entre ces services et la Commission. Il statue sur proposition de la Commission, sous réserve de l'article 76, et après consultation du Parlement européen.

Article 76

Les actes visés aux chapitres 4 et 5, ainsi que les mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces chapitres, sont adoptés:

- a) sur proposition de la Commission, ou
- b) sur initiative d'un quart des États membres.

TITRE VII

**LES RÈGLES COMMUNES SUR LA CONCURRENCE, LA FISCALITÉ ET LE
RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS**

CHAPITRE 2

DISPOSITIONS FISCALES

Article 113

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

SIXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES

TITRE I

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

CHAPITRE 1

LES INSTITUTIONS

SECTION 1

LE PARLEMENT EUROPÉEN

Article 225

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.

Article 227

Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement.

SECTION 3

LE CONSEIL

Article 241

Le Conseil, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes 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.

CHAPITRE 2

ACTES JURIDIQUES DE L'UNION, PROCÉDURES D'ADOPTION ET AUTRES DISPOSITIONS

SECTION 1

LES ACTES JURIDIQUES DE L'UNION

Article 288

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas.

Article 289

1. La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294.

2. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale.

3. Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs.

4. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement.

Article 290

1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes:

- a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;
- b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L'adjectif "délégué" ou "déléguée" est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

Article 291

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

4. Le mot "d'exécution" est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.

SECTION 2

PROCÉDURES D'ADOPTION DES ACTES ET AUTRES DISPOSITIONS

Article 293 (ex-article 250 TCE)

1. Lorsque, en vertu des traités, le Conseil statue sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut amender la proposition que statuant à l'unanimité, sauf dans les cas visés à l'article 294, paragraphes 10 et 13, aux articles 310, 312, 314 et à l'article 315, deuxième alinéa.

2. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union.

Article 294 (ex-article 251 TCE)

1. Lorsque, dans les traités, il est fait référence à la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

3. Le Parlement européen arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil.

4. Si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen.
5. Si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen.
6. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position en première lecture. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.
7. Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen :
 - a) approuve la position du Conseil en première lecture ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil;
 - b) rejette, à la majorité des membres qui le composent, la position du Conseil en première lecture, l'acte proposé est réputé non adopté;
 - c) propose, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil en première lecture, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.
8. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée:
 - a) approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé adopté;
 - b) n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.
9. Le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission.
10. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen dans un délai de six semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture.
11. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toute initiative nécessaire en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.
12. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.
13. Si, dans ce délai, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet, le Parlement européen statuant à la majorité des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité qualifiée. À défaut, l'acte proposé est réputé non adopté.

14. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

15. Lorsque, dans les cas prévus par les traités, un acte législatif est soumis à la procédure législative ordinaire sur initiative d'un groupe d'États membres, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice, le paragraphe 2, le paragraphe 6, deuxième phrase, et le paragraphe 9 ne sont pas applicables.

Dans ces cas, le Parlement européen et le Conseil transmettent à la Commission le projet d'acte ainsi que leurs positions en première et deuxième lectures. Le Parlement européen ou le Conseil peut demander l'avis de la Commission tout au long de la procédure, avis que la Commission peut également émettre de sa propre initiative. Elle peut également, si elle l'estime nécessaire, participer au comité de conciliation conformément au paragraphe 11.

Article 295

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant.

Article 296 (ex-article 253 TCE)

Lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité.

Les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités.

Lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné.

Article 297 (ex-article 254 TCE)

1. Les actes législatifs adoptés conformément à la procédure législative ordinaire sont signés par le président du Parlement européen et par le président du Conseil.

Les actes législatifs adoptés conformément à une procédure législative spéciale sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les actes législatifs sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

2. Les actes non législatifs adoptés sous la forme de règlements, de directives et de décisions, lorsque ces dernières n'indiquent pas de destinataire, sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les règlements, les directives qui sont adressées à tous les États membres, ainsi que les décisions, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire, sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les autres directives, ainsi que les décisions qui désignent un destinataire, sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.

Article 298

1. Dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante.
2. Dans le respect du statut et du régime adoptés sur la base de l'article 336, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les dispositions à cet effet.

CHAPITRE 3

LES ORGANES CONSULTATIFS DE L'UNION

Article 300

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions, qui exercent des fonctions consultatives.
2. Le Comité économique et social est composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel.
3. Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue.
4. Les membres du Comité économique et social et du Comité des régions ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.
5. Les règles visées aux paragraphes 2 et 3 relatives à la nature de la composition de ces Comités sont revues à intervalle régulier par le Conseil pour tenir compte de l'évolution économique, sociale et démographique dans l'Union. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des décisions à cet effet.

SECTION 1

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

(...)

Article 304 (ex-article 262 TCE)

Le Comité est consulté par le Parlement européen, par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par les traités. Il peut être consulté par ces institutions dans tous les cas où elles le jugent opportun. Il peut prendre l'initiative d'émettre un avis dans les cas où il le juge opportun.

S'il l'estime nécessaire, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

L'avis du Comité, ainsi qu'un compte rendu des délibérations, sont transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

SECTION 2

LE COMITÉ DES RÉGIONS

(...)

Article 307 (ex-article 265 TCE)

Le Comité des régions est consulté par le Parlement européen, le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par les traités et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces institutions le juge opportun. S'il l'estime nécessaire, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

Lorsque le Comité économique et social est consulté en application de l'article 304, le Comité des régions est informé par le Parlement européen, le Conseil ou la Commission de cette demande d'avis. Le Comité des régions peut, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis à ce sujet.

Il peut émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile.

L'avis du Comité ainsi qu'un compte rendu des délibérations sont transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

TITRE II

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

(...)

CHAPITRE 1

LES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION

Article 311 (ex-article 269 TCE)

L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen.

CHAPITRE 2

LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Article 312

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.

5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption.

DOCUMENT 4

Protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité
(extraits)

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Article 2

Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

Article 3

Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Article 4

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

Article 5

Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

Article 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

Article 7

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure:

- a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;
- b) si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur 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.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

(...)

DOCUMENT 5

Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (extraits)

(...)

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

3. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

4. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

5. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

6. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

(...)

- SUR LES COMPÉTENCES ET LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

(...)

15. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

(...)

17. Considérant que, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 236) de l'article 2 du traité de Lisbonne, sauf dispositions contraires, les actes législatifs seront adoptés, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue aux articles 16 du traité sur l'Union européenne et 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'issus du traité de Lisbonne, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

. En ce qui concerne les transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles :

18. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité de Lisbonne qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi de l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les activités connexes, de son article 77, dans le domaine du contrôle aux frontières, du d) du paragraphe 2 de son article 79, dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, de son article 81, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et de ses articles 82 et 83, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui, d'une part, prévoit que le Conseil peut, à l'unanimité, instituer un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions et, d'autre part, organise les modalités selon lesquelles, à défaut d'unanimité, une telle création peut néanmoins avoir lieu ;

. En ce qui concerne les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées, applicables dès l'entrée en vigueur du traité :

20. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant un pouvoir de décision au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

(...)

. En ce qui concerne le passage à la majorité qualifiée en vertu d'une décision européenne ultérieure :

23. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

(...)

25. Considérant qu'appellent également une révision de la Constitution les dispositions du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issues du traité de Lisbonne, qui permettent au Conseil, par une décision prise à l'unanimité et sauf opposition d'un parlement national, de soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière à la procédure législative ordinaire ;

(...)

- SUR LES NOUVELLES PRÉROGATIVES RECONNUES AUX PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE CADRE DE L'UNION :

(...)

32. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à la soumission à la procédure législative ordinaire de certains aspects du droit de la famille rend nécessaire une

révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même des moyens nouveaux qui lui sont conférés, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, pour contrôler le respect du principe de subsidiarité dans le cadre de la procédure législative ordinaire ;

(...)

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

34. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne exige une révision de la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- L'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 6

Conférence sur l'avenir de l'Europe : rapport sur les résultats finaux – mai 2022
(extraits)

Introduction

Le 10 mars 2021, le président du Parlement européen, David Sassoli, le Premier ministre portugais, António Costa, au nom du Conseil de l'UE, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, ont signé la déclaration commune sur la conférence sur l'avenir de l'Europe. L'engagement qu'ils ont pris était simple: il s'agissait, au moyen d'un exercice axé sur les citoyens et fondé sur une approche ascendante, de faire en sorte que tous les Européens aient leur mot à dire sur ce qu'ils attendent de l'Union européenne et qu'ils jouent un rôle accru pour façonner l'avenir de l'Union. Leur tâche, en revanche, a été extrêmement ardue: il s'agissait d'organiser, pour la première fois, un exercice transnational, multilingue et interinstitutionnel de démocratie délibérative, associant des milliers de citoyens européens ainsi que des acteurs politiques, des partenaires sociaux, des représentants de la société civile et les principales parties prenantes au sens de l'article 16 du règlement intérieur de la conférence.

Le 9 mai 2022, après des mois de délibérations intenses, la conférence a achevé ses travaux, présentant aux trois institutions de l'UE un rapport sur ses résultats finaux comprenant 49 propositions. Ces propositions correspondent aux attentes des citoyens européens sur neuf thèmes: Une économie plus forte, justice sociale et emploi; Éducation, culture, jeunesse et sport; Transformation numérique; Démocratie européenne; Valeurs et droits, État de droit, sécurité; Changement climatique et environnement; Santé; L'UE dans le monde; et Migration. Tous ces thèmes sont exposés dans le présent rapport final, qui vise également à donner un aperçu des différentes activités entreprises dans le cadre de ce processus unique qu'a été la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Dirigée par trois coprésidents (Guy Verhofstadt pour le Parlement européen; Ana Paula Zacarias, Gašper Dovžan et Clément Beaune, successivement, pour le Conseil de l'UE; et Dubravka Šuica pour la Commission européenne) et pilotée par un conseil exécutif (composé, sur un pied d'égalité, de représentants des trois institutions ainsi que d'observateurs des principales parties prenantes), la conférence a constitué une expérience sans précédent de démocratie délibérative transnationale. Elle a également démontré sa pertinence et son importance historiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et de l'agression russe contre l'Ukraine. La conférence sur l'avenir de l'Europe a donné lieu à la mise en place d'une plateforme numérique multilingue permettant aux citoyens européens d'apporter des contributions dans les 24 langues de l'UE et à l'organisation de quatre panels de citoyens européens, de six panels de citoyens nationaux, de milliers d'événements nationaux et locaux ainsi que de sept assemblées plénières de la conférence. Elle est le résultat d'une volonté sans précédent des institutions de l'UE, des États membres, mais également et surtout des citoyens européens, de débattre des priorités de l'Union européenne et des défis auxquels elle est confrontée, et d'adopter une nouvelle approche à l'égard du projet européen.

Ce n'est cependant qu'un début. Conformément au texte fondateur de la conférence, les trois institutions vont maintenant rapidement examiner comment donner suite efficacement au présent rapport, chacune dans le cadre de ses compétences et conformément aux traités. La détermination dont feront preuve les trois institutions à cet égard est primordiale.

I. L'architecture de la conférence

La conférence sur l'avenir de l'Europe¹ a constitué un processus nouveau et innovant, qui a ouvert un nouvel espace de débat avec les citoyens, permettant d'examiner les priorités de l'Europe et les défis auxquels elle est confrontée, en vue d'asseoir la légitimité démocratique du projet européen et de favoriser l'adhésion des citoyens à nos valeurs et objectifs communs. La conférence a été un exercice axé sur les citoyens et fondé sur une approche ascendante, visant à ce que les Européens aient leur mot à dire sur ce qu'ils attendent de l'Union européenne. C'était une initiative commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, agissant sur un pied d'égalité conjointement avec les États membres de l'Union européenne.

¹ <https://futureu.europa.eu/>

21. Proposition: Prise de décision et cohésion au sein de l'Union

Objectif: Nous proposons que l'UE améliore sa capacité à prendre des décisions rapides et efficaces dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en s'exprimant d'une seule voix et en agissant en tant qu'acteur véritablement mondial, de manière à afficher un rôle positif dans le monde et en faisant la différence en réaction à toute crise, notamment:

Mesures:

1. En veillant à ce que, notamment en matière de PESC, les questions actuellement prises à l'unanimité le soient normalement à la majorité qualifiée²⁸.
2. En fondant la coopération en matière de politique de sécurité et de défense sur la boussole stratégique récemment approuvée et en utilisant la facilité européenne pour la paix²⁹.
3. En renforçant le rôle du haut représentant pour faire en sorte que l'UE parle d'une seule voix³⁰.
4. En convenant d'une vision forte et d'une stratégie commune pour consolider l'unité et la capacité de décision de l'UE afin de préparer l'Union à de nouveaux élargissements³¹.

(...)

22. Proposition: Transparence de l'UE et de ses relations avec les citoyens

Objectif: Nous proposons que l'UE, en particulier dans le cadre de ses actions au niveau international, y compris ses négociations commerciales, renforce son accessibilité pour les citoyens en améliorant l'information, l'éducation, la participation des citoyens et la transparence de son action, notamment par:

Mesures:

1. Le renforcement des liens avec les citoyens et les institutions locales afin d'améliorer la transparence, d'atteindre les citoyens et de mieux communiquer et se concerter avec eux sur les initiatives concrètes de l'UE au niveau international³².
2. Une plus forte participation des citoyens à la politique internationale de l'UE et des événements de participation directe des citoyens, comme la conférence sur l'avenir de l'Europe, organisés aux niveaux national, local et européen³³ et avec la participation active de la société civile organisée³⁴.
3. Le soutien total de toutes les parties prenantes concernées aux citoyens qui choisissent de participer à des organisations de la société civile organisée, comme cela a été le cas avec la COVID-19 et l'Ukraine.
4. L'allocation d'un budget spécifique à la mise au point de programmes éducatifs sur le fonctionnement de l'UE et ses valeurs, qu'elle pourrait proposer aux États membres qui le souhaitent, afin qu'ils puissent les intégrer dans leurs programmes d'études (primaire, secondaire et universitaire). En outre, un cours spécifique sur l'Union et son fonctionnement pourrait être proposé aux étudiants qui souhaitent étudier dans un autre pays européen grâce au programme Erasmus. Les étudiants qui choisissent ce cours seraient prioritaires pour bénéficier desdits programmes Erasmus.
5. L'amélioration de la stratégie médiatique de l'UE par une plus grande visibilité dans les médias sociaux et par une promotion active de son contenu; la promotion de l'innovation en améliorant l'accessibilité de la présence de l'UE dans les médias sociaux³⁵.

(...)



«Démocratie européenne»

36. Proposition: Information des citoyens, participation et jeunesse

Objectif: Accroître la participation des citoyens et l'implication des jeunes dans la démocratie au niveau de l'Union européenne, afin de créer une «expérience citoyenne complète» pour les Européens; veiller à ce que leur avis soit pris en compte, y compris hors des périodes électorales, et à ce que leur participation soit réelle. Il convient donc de déterminer quelle forme de participation est la plus adéquate pour chaque thème, par exemple:

1. En développant de nouveaux mécanismes de participation des citoyens et en rendant ceux déjà existants plus efficaces, dans la lignée de l'acquis européen, tout en améliorant la communication sur l'ensemble de ces mécanismes. Idéalement, toutes les informations relatives aux espaces participatifs devraient être résumées⁹² sur un site web officiel complet présentant diverses fonctionnalités⁹³. Il convient de mettre au point un mécanisme de suivi des initiatives politiques et législatives issues des processus de démocratie participative⁹⁴. Les mécanismes participatifs devraient, à eux tous, s'adresser à l'ensemble de la population afin d'atteindre des publics variés. Il convient de faire attention au contenu, aux sujets abordés et aux compétences des modérateurs. Ces mécanismes devraient s'appuyer sur une analyse des effets des mesures dont il est question, notamment pour les femmes et les personnes vulnérables⁹⁵.
2. En accroissant la fréquence des interactions en ligne et hors ligne entre les institutions de l'Union et les citoyens par différents moyens, afin de garantir que ceux-ci peuvent participer au processus d'élaboration des politiques européennes, exprimer leurs opinions et obtenir des retours, et en rédigeant une charte sur la participation des citoyens destinée aux fonctionnaires européens⁹⁶.
3. Proposer une plateforme numérique conviviale où les citoyens – et en particulier les jeunes – pourraient faire part de leurs idées, poser des questions aux représentants des institutions européennes et exprimer leur point de vue sur des questions européennes importantes ainsi que sur des propositions législatives. Il convient également de prévoir la possibilité d'organiser des sondages en ligne sur cette plateforme⁹⁷.
4. En améliorant et en harmonisant les mécanismes existants aux niveaux européen, national et local afin de les rendre plus sûrs, plus accessibles, plus visibles et plus inclusifs⁹⁸.
5. En associant les organisations de la société civile, les autorités régionales et locales ainsi que des organes existants, comme le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR)⁹⁹, aux processus de participation des citoyens¹⁰⁰.
6. En créant un système de conseillers locaux de l'Union, afin de rapprocher les institutions européennes des citoyens européens¹⁰¹.
7. En réunissant périodiquement des assemblées citoyennes, sur une base juridiquement contraignante du droit de l'Union. Les participants seront tirés au sort selon des critères de représentativité, et la participation sera vivement encouragée. Si nécessaire, des spécialistes apporteront aux membres de l'assemblée les informations utiles à leurs délibérations. Si les institutions ne tiennent pas compte des conclusions de ces assemblées, elles devront motiver leur décision¹⁰². Il est important que les représentants élus consultent les citoyens

et la société civile avant de prendre des décisions politiques et tiennent compte de leurs contributions. L'Union européenne est fondée sur la démocratie représentative: lors des élections européennes, les citoyens envoient un message clair à leurs représentants et s'expriment indirectement sur les politiques menées par l'Union¹⁰³.

8. En apportant un soutien structurel renforcé, financier ou autre, à la société civile, en particulier à la jeunesse, et aux autorités locales pour qu'elles mettent en place des conseils locaux de la jeunesse¹⁰⁴; la participation de la société civile et des partenaires sociaux pourrait constituer un pilier à part entière du plan d'action pour la démocratie européenne, et une stratégie spécifique pourrait être consacrée à la société civile¹⁰⁵.
9. En mettant en place un «contrôle par les jeunes» de la législation, qui comprendrait une analyse d'impact et un mécanisme de consultation des représentants de la jeunesse, lorsque la législation est susceptible d'avoir une incidence sur les jeunes¹⁰⁶.
10. En renforçant la coopération entre les législateurs de l'Union et les organisations de la société civile, afin de tirer parti des liens que ces dernières tissent entre les décideurs et les citoyens¹⁰⁷.
11. En résumant les points relatifs à la participation des citoyens dans une charte européenne pour la contribution des citoyens aux affaires européennes.

(...)

38. Proposition: La démocratie et les élections

Objectif: Renforcer la démocratie européenne en consolidant ses fondations, en incitant les citoyens à participer aux élections européennes, en favorisant des débats transnationaux sur les questions européennes et en veillant à l'établissement d'un lien fort entre les citoyens et leurs représentants élus, en particulier.

1. En garantissant la sauvegarde des valeurs européennes consacrées dans les traités, y compris l'état de droit et un modèle social robuste¹²⁴, qui forment le cœur de la démocratie européenne. Dans ses relations avec le reste du monde, il convient que l'Union accorde la priorité aux valeurs démocratiques communes dans les pays frontaliers. Ce n'est qu'après avoir atteint cet objectif qu'elle pourra se faire l'ambassadrice de notre modèle démocratique dans les pays qui ont les capacités et la volonté d'y parvenir, par la diplomatie et le dialogue¹²⁵.
2. En instaurant la possibilité de convoquer un référendum dans l'ensemble de l'Union, à l'initiative du Parlement européen, de manière exceptionnelle, si un thème se révèle particulièrement important pour l'ensemble des citoyens européens¹²⁶.
3. En modifiant la loi électorale de l'Union afin d'harmoniser les modalités des élections européennes (âge de la majorité électorale, date des élections, exigences applicables aux circonscriptions électorales, aux candidats, aux partis politiques et à leur financement), ainsi qu'en évoluant vers des listes paneuropéennes ou transnationales^x comprenant des candidats issus de différents États membres, après avoir tenu compte¹²⁷ des opinions exprimées par les citoyens des États membres sur cette question¹²⁸.
 - Certains députés au Parlement européen devraient être élus sur des listes paneuropéennes, tandis que les autres

^x Les représentants de la Commission européenne ont expliqué qu'il faudrait passer par une période de transition, afin d'éviter une évolution trop brusque.

- seraient choisis au niveau des États membres¹²⁹.
- Cette réforme devrait également avoir pour objectif de faciliter des modalités numériques de scrutin¹³⁰ et de garantir le droit de vote réel des personnes handicapées¹³¹.
4. En renforçant les liens entre les citoyens et leurs représentants élus, compte tenu des particularités nationales: les citoyens veulent sentir que les députés au Parlement européen et les parlementaires nationaux sont proches d'eux et répondent à leurs préoccupations par des mesures spécifiques¹³². Il s'agit d'un problème universel et les personnes de tous âges devraient s'impliquer¹³³.
- Les citoyens européens devraient avoir davantage de poids dans l'élection du président de la Commission. Cet objectif pourrait se matérialiser par l'élection directe du président de la Commission¹³⁴ ou par le système de candidats têtes de liste^{XI}.
 - Le Parlement européen devrait avoir le droit d'initiative législative afin de proposer¹³⁵
- des sujets de débat, puis d'adopter les textes nécessaires pour donner suite aux recommandations issues des délibérations¹³⁶.
- Le Parlement européen devrait décider du budget de l'Union, comme le font les parlements au niveau national^{XII 137}.
 - Les partis politiques, les organisations de la société civile et les syndicats devraient être plus dynamiques et plus accessibles, afin que les citoyens s'engagent et s'investissent davantage dans la démocratie européenne¹³⁸. Cela favoriserait également l'inclusion des questions européennes dans les débats publics organisés par les partis politiques, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux, que ce soit à l'approche des élections européennes ou dans la perspective de scrutins nationaux, régionaux ou locaux¹³⁹.
5. La démocratie s'incarne dans les institutions et la société de manière générale, y compris sur le lieu de travail grâce aux partenaires sociaux¹⁴⁰.

^{XI} Position du Parlement: *la tête de liste du parti politique européen ayant obtenu le plus grand nombre de voix aux élections européennes et recueilli le soutien d'une majorité des députés au Parlement européen devrait être élue à la présidence de la Commission européenne. Dans le cas où aucune majorité fondée sur une coalition ne se dégage, le poste devrait revenir à la tête de liste suivante. À cette fin, les partis politiques européens pourraient nommer des candidats qui se présenteraient à la présidence de la Commission. Paulo Rangel: pour renforcer le processus des candidats têtes de liste, les rôles du Parlement européen et du Conseil européen devraient être inversés, ce qui implique de modifier les traités: le président de la Commission serait proposé par le Parlement et approuvé par le Conseil européen.* PNM (rapport final Kantar: «un groupe de contributions porte sur l'élection du président de la Commission et la nomination des commissaires, et évoque notamment le système des candidats têtes de liste.») EYE, p. 23: «Les candidats au poste de président de la Commission ne devraient pas être élus dans le cadre de négociations en coulisses entre partis gagnants. Nous devrions appliquer le système des candidats têtes de liste, où chaque parti annonce avant la campagne électorale le candidat qui sera président de la Commission si ce parti remporte la majorité. En participant activement à la campagne et en interagissant directement avec les citoyens européens, le futur président pourrait être plus proche de ces derniers»; discussion en GT.

^{XII} Le Conseil estime que cette proposition ne repose pas sur une recommandation des citoyens. Elle n'est donc pas conforme à la méthode convenue. Voir aussi la position de la composante citoyenne exprimée page 42.

39. Proposition: Le processus décisionnel de l'Union

Objectif: Améliorer le processus décisionnel de l'Union afin de garantir sa capacité d'action, tout en tenant compte des intérêts de chaque État membre et en garantissant un processus transparent et compréhensible pour les citoyens, en particulier.

1. En réexaminant les règles relatives à la prise de décision et au vote au sein des institutions européennes. La question du vote à l'unanimité mérite une attention particulière, car il rend très difficile tout accord. Il convient de veiller à l'équité dans la pondération des voix, de sorte à protéger les intérêts des petits pays¹⁴¹.
 - Toutes les décisions actuellement prises à l'unanimité devraient, à l'avenir, être adoptées à la majorité qualifiée. Les seules exceptions devraient être l'admission de nouveaux États membres dans l'Union européenne et la modification des principes fondamentaux de l'Union inscrits à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴².
2. En garantissant la transparence du processus décisionnel, en permettant à des observateurs citoyens indépendants de suivre de près ce processus, en appliquant un droit d'accès aux documents plus large¹⁴³ et en établissant sur cette base des liens plus étroits et un dialogue renforcé entre les citoyens et les institutions européennes¹⁴⁴.
 - L'Union doit améliorer la transparence de son processus de prise de décision et de ses institutions. Par exemple, les réunions du Conseil et du Parlement européen, y compris les séances de vote, devraient être diffusées en ligne de la même manière. Cela permettrait aux citoyens intéressés de suivre l'élaboration des politiques de l'Union et obligerait les décideurs politiques à rendre compte de leur action¹⁴⁵. Il faudrait également renforcer le droit d'enquête du Parlement européen.¹⁴⁶ Modification n° 44A du GT.
 - Il convient de développer encore le processus décisionnel de l'Union de sorte à y associer davantage les représentants nationaux, régionaux et locaux, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile¹⁴⁷. Il faudrait consolider la coopération et le dialogue interparlementaires. Le Parlement européen devrait également associer plus étroitement les parlements nationaux à la procédure législative européenne, par exemple en les invitant à des auditions¹⁴⁸. En outre, il serait utile d'obtenir une participation renforcée des autorités infranationales et du CdR, afin de mieux tenir compte de leur expérience dans la mise en œuvre de la législation européenne¹⁴⁹.
3. En envisageant de modifier le nom des institutions européennes, afin de clarifier la fonction et le rôle de chacune dans le processus décisionnel de l'Union aux yeux des citoyens¹⁵⁰.
 - Le processus décisionnel de l'Union devrait reposer sur une structure plus claire et plus compréhensible, qui ressemble aux systèmes nationaux¹⁵¹ et indique explicitement la répartition des compétences entre les institutions européennes et les États membres¹⁵².
 - Par exemple, le Conseil de l'Union européenne pourrait être renommé «Sénat de l'Union», et la Commission européenne «Commission exécutive de l'Union»¹⁵³.
4. En renforçant les capacités de l'Union à obtenir des résultats dans des domaines clés¹⁵⁴.
5. En veillant à l'existence de mécanismes de dialogue social et de consultation des citoyens à toutes les étapes du processus décisionnel de l'Union, depuis l'analyse d'impact jusqu'à la conception et à la mise en œuvre des mesures¹⁵⁵.
6. En réformant le fonctionnement de l'Union européenne, notamment en associant les partenaires sociaux et les organisations de la société civile de manière plus étroite. Il faut renforcer les structures existantes, afin que le processus décisionnel reflète mieux les besoins et les attentes des

(...)

CONSIDÉRATIONS FINALES DU CONSEIL EXÉCUTIF

L'objectif premier de la conférence sur l'avenir de l'Europe était de faire en sorte que l'Union européenne soit prête à faire face aux défis actuels et futurs en donnant aux citoyens la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et leurs aspirations et, en collaboration avec des représentants des trois institutions, des parlements nationaux et d'autres parties prenantes, de fournir des orientations pour l'avenir. Pour atteindre cet objectif, la conférence devait être un exercice axé sur les citoyens et fondé sur une approche ascendante, capable de créer un nouvel espace pour débattre des priorités de l'Europe et pour élaborer une vue d'ensemble de ce que les citoyens attendent de l'Union européenne.

La conférence a effectivement pu jouer ce rôle. Des citoyens européens issus de tous les horizons et des quatre coins de l'Union ont participé à la conférence et ont formulé les recommandations des panels de citoyens ainsi que des propositions pour l'avenir de l'Europe, en collaboration avec l'assemblée plénière ultérieure comprenant des membres issus du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, ainsi que des représentants de tous les parlements nationaux, du Comité des régions, des élus régionaux et locaux, du Comité économique et social européen, des partenaires sociaux et de la société civile, et d'autres acteurs clés. Les outils et la méthodologie mis au point pour ce processus constituent un ensemble unique de ressources qui pourraient servir de base à de futurs exercices en matière de participation citoyenne et de démocratie délibérative au niveau de l'UE.

Grâce à une multitude d'événements et de débats organisés dans toute l'Union, à la plateforme numérique multilingue interactive, aux panels de citoyens européens et nationaux,

et à l'assemblée plénière de la conférence, la conférence a désormais présenté un rapport final, comprenant une vue d'ensemble des travaux menés de manière soutenue au cours de cette année, ainsi que les propositions formulées par l'assemblée plénière pour l'avenir de l'Europe. Il ressort très clairement de ces propositions que l'UE doit agir pour réussir les transitions écologique et numérique, renforcer la résilience de l'Europe et son contrat social, tout en corrigeant les inégalités et en faisant en sorte que l'Union européenne soit une économie juste, durable, innovante et compétitive qui ne laisse personne de côté. L'évolution de la situation géopolitique au cours de la conférence, et en particulier la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, a également montré que l'UE doit s'affirmer davantage, en jouant un rôle de premier plan sur la scène mondiale dans la promotion de ses valeurs et de ses normes dans un monde de plus en plus bousculé.

La conférence a fourni une orientation claire dans ces domaines et les trois institutions de l'UE doivent à présent examiner comment donner suite aux préoccupations, aspirations et idées exprimées. La prochaine étape de ce processus consiste à élaborer des actions concrètes de l'UE en s'appuyant sur les résultats de la conférence, qui figurent dans le présent rapport final. Les institutions de l'UE vont donc à présent examiner ce rapport et ses suites, chacune dans le cadre de ses compétences et conformément aux traités. Un événement de suivi aura lieu à l'automne 2022 pour informer les citoyens de la manière dont les institutions respecteront l'engagement qu'elles ont pris de veiller à ce que ceux-ci soient écoutés et tiennent, entre leurs mains, l'avenir de l'Europe.

DOCUMENT 7

Réunion du Conseil européen (21 et 22 octobre 2021) – conclusions *(extraits)*

(...)

II. NUMÉRIQUE

6. Le Conseil européen rappelle l'objectif que s'est fixé l'UE de faire en sorte que la transformation numérique de l'Europe stimule notre croissance économique, la création d'emplois et la compétitivité, et qu'elle consolide notre souveraineté numérique de manière autodéterminée et ouverte. Cela renforcera notre résilience et facilitera la transition écologique. À cette fin, le Conseil européen souligne qu'il est nécessaire d'avoir des politiques numériques inclusives et durables, et en particulier de mettre l'accent sur les compétences numériques et l'éducation numérique.
7. Le Conseil européen demande que soit rapidement examinée la proposition présentée par la Commission en vue d'une décision établissant le programme d'action à l'horizon 2030 "La voie à suivre pour la décennie numérique", qui met en œuvre la boussole numérique.
8. Le Conseil européen a fait le point sur les progrès réalisés en ce qui concerne la stratégie numérique et les principaux dossiers législatifs. Il encourage les colégislateurs à parvenir à un accord sur le règlement concernant l'itinérance avant la fin de l'année et les invite à poursuivre les travaux sur les propositions relatives à la législation sur les services numériques et à la législation sur les marchés numériques en vue de parvenir à un accord ambitieux dans les plus brefs délais. En outre, le Conseil européen souligne qu'il importe de progresser rapidement sur d'autres initiatives existantes et futures, consistant en particulier à:
 - valoriser les données en Europe, notamment au moyen d'un cadre réglementaire global qui soit propice à l'innovation, qui contribue à une meilleure portabilité des données et à un accès équitable aux données et qui assure l'interopérabilité;
 - mettre en œuvre les mesures restantes qui sont nécessaires pour créer des espaces de données sectoriels spécifiques, conformément à la stratégie européenne pour les données de février 2020, et établir une feuille de route pour ce processus;

- mettre en place un cadre réglementaire favorable à l'innovation pour l'intelligence artificielle afin d'accélérer l'adoption de cette technologie tant par le secteur privé que par le secteur public, tout en assurant la sécurité et le plein respect des droits fondamentaux;
- définir des normes communes et s'accorder sur une approche coordonnée en ce qui concerne un cadre européen relatif à une identité numérique; et
- promouvoir la création d'un écosystème européen des microprocesseurs à la pointe du progrès tout au long de la chaîne de valeur, et renforcer la résilience, y compris en termes de matières premières, car cela est essentiel pour parer aux pénuries qui entravent notre transformation numérique. Dans ce contexte, le Conseil européen attend avec intérêt la proposition à venir relative à une législation européenne sur les semi-conducteurs.

9. Le Conseil européen s'est penché sur la forte augmentation des actes de cybermalveillance qui visent à porter atteinte à nos valeurs démocratiques et à la sûreté des fonctions essentielles de nos sociétés. Il rappelle sa détermination sans faille à défendre les valeurs démocratiques, tant en ligne que hors ligne. Dans ce contexte, le Conseil européen réaffirme l'attachement de l'UE à un cyberspace ouvert, libre, stable et sûr, et il demande instamment aux pays du monde entier d'adhérer à ces normes et de les faire respecter. Il appelle à faire avancer les travaux sur la proposition de directive révisée sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, sur la proposition de directive sur la résilience des entités critiques et sur la boîte à outils cyberdiplomatique. Il insiste sur la nécessité d'une coordination et d'une préparation efficaces face aux menaces pesant sur la cybersécurité. Dans ce contexte, il souligne qu'il importe de poursuivre le développement du cadre européen de gestion des crises en matière de cybersécurité et d'une réaction efficace au niveau de l'UE aux incidents et crises de cybersécurité majeurs, notamment dans le cadre d'exercices et en étudiant le potentiel d'une initiative relative à une unité conjointe de cybersécurité. Il met l'accent sur la nécessité de renforcer les mesures de lutte contre la cybercriminalité, en particulier les attaques par logiciel rançonneur, et d'intensifier la coopération avec les pays partenaires, y compris dans les enceintes multilatérales. Le Conseil européen attend avec intérêt les résultats de la révision en cours du cadre stratégique de cyberdéfense de l'UE.

(...)

DOCUMENT 8

Réunion du Conseil européen (23 et 24 juin 2022) – conclusions *(extraits)*

(...)

VI. CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

27. Le Conseil européen prend note des propositions figurant dans le rapport sur les résultats de la conférence soumis aux trois coprésidents. La conférence a été une occasion unique de dialoguer avec les citoyens européens.
28. Un suivi efficace de ce rapport doit être assuré par les institutions, chacune dans les limites de sa propre sphère de compétences et conformément aux traités. Le Conseil européen note que des travaux ont déjà été entrepris à cet égard.
29. Il rappelle qu'il importe de veiller à ce que les citoyens soient informés du suivi donné aux propositions formulées dans le rapport.

(...)

DOCUMENT 9

Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (extraits)

(...)

1. se félicite des conclusions de la conférence approuvées par l'assemblée plénière de la conférence le 30 avril 2022;
2. se déclare satisfait des propositions ambitieuses et constructives formulées par la conférence, sur la base des recommandations et des idées issues des panels de citoyens européens et nationaux, de la Rencontre des jeunes européens et de la plateforme en ligne; se félicite que les conclusions de la conférence aient été élaborées dans le cadre d'un processus axé sur les citoyens et souligne l'importance que revêt la participation des citoyens à la démocratie européenne;
3. estime que la conférence a permis une participation innovante et fructueuse des citoyens européens et a offert aux institutions européennes une nouvelle occasion, ce qui a donné lieu à un dialogue global sur l'avenir de l'Union entre les citoyens, les parlements nationaux, les autorités régionales et locales, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile;
4. souligne l'importance de la dimension parlementaire du processus de la conférence et exprime son souhait d'encourager et de renforcer le dialogue et la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen;
5. estime qu'un rôle accru dans le processus décisionnel de l'Union va de pair avec des institutions de l'Union plus démocratiques, transparentes et responsables; soutient, en outre, le recours continu à la participation et à la consultation des citoyens dans le cadre de ce processus;

(...)

11. estime qu'il est possible d'approfondir l'intégration politique et de parvenir à une véritable démocratie, comme le soulignent les conclusions de la conférence, en établissant un droit d'initiative législative pour le Parlement européen et en abolissant l'unanimité au Conseil;
12. reconnaît que les conclusions de la conférence nécessitent des modifications du traité, notamment en ce qui concerne la simplification de l'architecture institutionnelle de l'Union, le renforcement de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence dans le processus décisionnel et une nouvelle réflexion sur les compétences de l'Union;

(...)

14. estime qu'il est essentiel de se concentrer sur le suivi des propositions de la conférence afin de répondre aux demandes des citoyens; attend de la part de toutes les institutions européennes qu'elles s'engagent à adopter une approche constructive et ambitieuse, conformément à leurs rôles et compétences respectifs, à chaque étape du suivi, y compris en formulant des propositions législatives;
15. se tient prêt à jouer son rôle et à assurer un suivi approprié des résultats de la conférence; appelle dès lors de ses vœux la convocation d'une convention, par le déclenchement de la procédure de révision des traités prévue à l'article 48 du traité sur l'Union européenne, et invite sa commission des affaires constitutionnelles à engager la procédure nécessaire en conséquence;

(...)

Document 10

Résolution du Parlement européen du 9 juin 2022 sur la convocation d'une convention pour la révision des traités (extraits)

(...)

1. accueille favorablement les conclusions du 9 mai 2022 de la conférence;
2. signale que, conformément au texte fondateur de la conférence, le Parlement européen, le Conseil et la Commission se sont engagés à donner une suite concrète aux conclusions de la conférence, chacun dans le cadre de ses compétences et conformément aux traités;
3. constate que plusieurs propositions de la conférence supposent de modifier les traités et que, dès lors, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement élabore des propositions;
4. souligne, en particulier à la suite des crises les plus récentes, qu'il est nécessaire que les traités soient rapidement modifiés afin de permettre à l'Union d'agir plus efficacement à l'occasion de crises futures;
5. soumet au Conseil, dans le cadre de la procédure de révision ordinaire visée à l'article 48 du traité UE, les propositions suivantes de modification des traités, notamment:
 - accroître la capacité de l'Union à agir en réformant les procédures de vote, y compris en permettant au Conseil d'adopter des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité dans les domaines concernés, telles que l'adoption de sanctions et de clauses «passerelles», et à agir en cas d'urgence;
 - adapter les compétences que les traités confèrent à l'Union, particulièrement dans les domaines de la santé et des menaces transfrontières sur la santé, dans le cadre de l'achèvement d'une union de l'énergie fondée sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables et conçue conformément aux accords internationaux afin d'atténuer le changement climatique, en matière de défense et dans les politiques économiques et sociales; veiller à ce que le socle européen des droits sociaux soit pleinement mis en œuvre et intégrer le progrès social à l'article 9 du traité FUE lié à un protocole sur le progrès social dans les traités; soutenir le renforcement de la compétitivité et de la résilience de l'économie de l'Union, en accordant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises et aux contrôles de compétitivité, et stimuler les des investissements tournés vers l'avenir axés sur les transitions juste, verte et numérique;
 - doter le Parlement du plein exercice du droit de codécision sur le budget de l'Union et du droit d'initiative, de modification ou d'abrogation de la législation;
 - renforcer la procédure de protection des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union et préciser la délimitation et les conséquences des violations des valeurs fondamentales (article 7 du traité UE et charte des droits fondamentaux de l'Union européenne);
6. propose plus spécifiquement que les articles suivants du traité soient modifiés comme suit:
 - article 29 du traité UE

«Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. **Il statue à la**

majorité qualifiée si la décision prévoit l'interruption ou la réduction partielle ou totale des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.»

- article 48, paragraphe 7, quatrième alinéa, du traité UE

«Pour l'adoption de *ces décisions*, le Conseil européen statue à *la majorité qualifiée telle que définie à l'article 238, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.»

7. invite le Conseil à soumettre ces propositions directement au Conseil européen pour examen, en vue de convoquer une convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement et de la Commission;
8. estime que des représentants des partenaires sociaux de l'Union, du Comité économique et social européen, du Comité européen des régions, de la société civile de l'Union et des pays candidats devraient être invités en qualité d'observateurs à la convention;

(...)

Document 11

Résolution du Parlement européen du 9 juin 2022 sur le droit d'initiative du Parlement
(extraits)

(...)

Avenir des droits d'initiative du Parlement

24. est profondément convaincu qu'un droit d'initiative général et direct renforcerait encore la légitimité démocratique de l'Union, donnerait aux citoyens de l'Union les moyens d'agir et refléterait l'évolution au fil du temps des compétences de l'Union et de ses institutions vers une démocratie européenne plus forte;
25. est convaincu que le Parlement, seule institution de l'Union directement élue par les citoyens, devrait se voir conférer le droit d'initiative législative;
26. croit fermement que les traités devraient être révisés de sorte que le Parlement, seule institution de l'Union directement élue par les citoyens et qui représente la voix des citoyens dans le processus décisionnel européen, se voie conférer un droit général et direct d'initiative législative ; souligne que le Parlement devrait engager la procédure prévue à l'article 48 du traité UE pour établir ce droit d'initiative législative; ce droit d'initiative devrait au moins s'appliquer dans les domaines politiques dans lesquels le Parlement dispose du pouvoir de légiférer en tant que colégislateur;
27. souligne que la conférence sur l'avenir de l'Europe a été une occasion sans précédent de remédier aux lacunes actuelles et de donner un nouvel élan à la démocratie européenne, et encourage vivement à suivre la recommandation des participants à la conférence en faveur d'un véritable droit d'initiative pour le Parlement;
28. réaffirme le caractère constitutionnel particulier et renforcé des domaines dans lesquels le Parlement dispose d'un droit d'initiative à l'heure actuelle; pense donc que ce droit exclusif devrait être étendu aux questions qui requièrent une légitimité démocratique et une souveraineté de l'Union particulièrement forte;
29. relève que les droits d'initiative actuels du Parlement englobent différentes procédures législatives spéciales, comme dans le cas des règlements relatifs à sa propre composition, à l'élection de ses députés et à leur statut, au statut du Médiateur européen ainsi qu'au droit d'enquête du Parlement;
30. estime que ces procédures ne sont guère encadrées par les traités et réclame un nouvel accord interinstitutionnel entre les trois institutions, qui traite exclusivement de ce sujet, respecte pleinement son caractère constitutionnel particulier et renforce la légitimité démocratique de l'Union européenne; estime que ce nouvel accord interinstitutionnel pourrait envisager des mesures visant à éviter le blocage institutionnel des dossiers;
31. estime que son règlement intérieur devrait mieux refléter la nature particulière de ces procédures législatives; recommande notamment qu'après avoir voté sur une proposition de texte dont l'adoption requiert l'approbation ou le consentement du Conseil, ou bien l'avis ou le consentement de la Commission, le Parlement consulte ces institutions; est aussi d'avis qu'il devrait simplifier les procédures permettant de modifier ces propositions de texte à l'issue desdites consultations;
32. estime que le fait d'étendre la procédure législative ordinaire et la définition d'une procédure législative uniforme où le Parlement jouit du droit d'initiative doivent être considérés comme des processus complémentaires;
33. croit que l'attribution d'un droit d'initiative direct au Parlement n'empêcherait pas la Commission de conserver un droit d'initiative parallèle, voire le monopole de

l'initiative, par exemple en matière budgétaire; se déclare également prêt à envisager que le Conseil puisse disposer d'un droit d'initiative direct dans des domaines strictement définis; invite les trois institutions à réfléchir à la manière dont des droits d'initiative parallèles pourraient effectivement coexister et être appliqués dans la pratique;

(...)

Document 12

Rapport d'activité du Parlement européen présenté par Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telicka et Cecilia Wikström : évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire - période du 1^{er} juillet 2014 au 1^{er} juillet 2019 (huitième législature) (extraits)

(...)

1. Actes relevant de la procédure législative ordinaire adoptés par les colégislateurs

Au cours de la huitième législature, les colégislateurs ont adopté 401 actes législatifs dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Ce léger recul (20 %) par rapport à la législature précédente s'explique aisément. D'abord, le début de la législature précédente (la septième législature) a coïncidé avec l'entrée en vigueur en décembre 2009 du traité de Lisbonne. Par ailleurs, les nombreuses propositions sectorielles pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, qui avaient été déposées par la Commission au cours du deuxième semestre 2011, ont été conclues avant les élections de 2014. Enfin, la Commission Juncker a choisi de présenter moins de propositions législatives. Il n'en demeure pas moins que l'intensité de l'activité législative du Parlement est restée soutenue au cours de la huitième législature. En effet, les chiffres ne sauraient à eux seuls rendre compte de la réalité et de la complexité des travaux du Parlement sortant entre juillet 2014 et juin 2019. D'autres facteurs, qui seront exposés dans le présent rapport d'activité, ont eu une influence considérable sur la manière dont le Parlement a légiféré au cours des cinq dernières années dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

(...)

2. Stade d'adoption et longueur de la procédure

La tendance en faveur des accords en première lecture, déjà manifeste lors des législatures précédentes, s'est accentuée. Les dispositions du règlement intérieur du Parlement européen relatives à l'engagement des négociations ont été à nouveau révisées en 2017, aux fins notamment de renforcer le contrôle de la plénière, la responsabilité politique et la transparence à toutes les étapes de la procédure législative. Ce point sera développé ci-dessous.

(...)

Pour la première fois, il n'y a eu aucune conciliation au cours de la législature. Seules quatre procédures en deuxième lecture ont été conclues (toutes avant 2015).

La part des deuxièmes lectures anticipées a augmenté. Cette progression s'explique presque exclusivement par le nombre élevé (82) de positions en première lecture du Parlement reportées de la législature précédente. 44 de ces propositions législatives «héritées» ont fait l'objet d'un accord au cours de la huitième législature (dont 43 en deuxième lecture anticipée). Parmi les dossiers restants, 21 ont été retirés par la Commission et 17 sont en attente de première lecture par le Conseil (bien qu'en réalité, ces derniers soient pour la plupart bloqués ou devenus obsolètes).

(...)

L'étape à laquelle les actes ont été adoptés lors de ces cinq années de législature l'illustre également: si les accords en deuxième lecture anticipée ont été presque exclusivement conclus au cours de la première moitié de la législature, en fin de la législature, les dossiers n'ont été adoptés qu'en première lecture.

(...)

Au cours de la huitième législature, s'agissant des textes adoptés en première lecture, la durée moyenne de la procédure a été légèrement inférieure à 18 mois (de l'adoption par la Commission à la signature des actes par les colégislateurs). Elle s'établit à environ vingt mois pour les textes qui ont fait l'objet d'une négociation. En ce qui concerne les textes adoptés en deuxième lecture anticipée, la procédure a duré 39 mois en moyenne, contre 40 mois en moyenne pour les textes adoptés en deuxième lecture. Le fait que la procédure d'adoption ait été en moyenne plus longue pour les textes appartenant aux deux dernières catégories s'explique en partie par le contenu des propositions, mais aussi par le calendrier de leur adoption par la Commission. En effet, les colégislateurs ont dû reporter les négociations à la législature suivante.

Il convient de souligner que, dans des cas exceptionnels, les colégislateurs peuvent agir très rapidement, comme cela a été le cas pour la procédure relative au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) (2015/0009 (COD)) qui a duré six mois en tout et pour tout (certaines propositions liées au Brexit ont été adoptées encore plus rapidement – voir la section 5.2). Toutefois, de manière générale, le Parlement admet, tout comme le Conseil, que la négociation et l'adoption de textes souvent complexes nécessitent du temps, eu égard notamment aux exigences liées au multilinguisme.

3. Incidences sur les travaux du Parlement des propositions de la Commission

La Commission a déposé, au cours de la huitième législature, 414 propositions relevant de la procédure législative ordinaire, dont 394 durant le mandat de la **Commission Juncker (c'est-à-dire depuis novembre 2014)**. Comme indiqué précédemment, le huitième Parlement a hérité **d'un nombre sans précédent de procédures législatives en cours**, dont 82 avaient abouti à une adoption en première lecture par le Parlement européen et **47 venaient d'être entamées**. **C'est principalement pour cette raison que le recul marqué du nombre de propositions déposées ne s'est pas traduit par une baisse équivalente du nombre d'actes adoptés par les colégislateurs**. Comme indiqué précédemment, le nombre élevé de propositions relevant de la procédure législative ordinaire présentés par la Commission Barroso II **est en partie attribuable à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à la fin de l'année 2009**.

(...)

La Commission Juncker s'est engagée à «faire moins, mais (...) de manière plus efficace». Si elle a indubitablement observé une certaine retenue en début de législature (le nombre de 49 propositions déposées en 2015 relevant de la procédure législative ordinaire est le plus bas jamais enregistré en quinze ans), son activité a **considérablement gagné en intensité en cours de mandat (ce qui n'est pas inhabituel lors d'un mandat de la Commission)**. **2018 est ainsi la deuxième année la plus prolifique en ce qui concerne le nombre de propositions relevant de la procédure législative ordinaire**.

(...)

4. Coopération législative interinstitutionnelle

4.1 Les négociations législatives interinstitutionnelles en chiffres

Au cours de la huitième législature, 1 185 trilogues ont eu lieu sur 346 propositions législatives à différentes étapes de la procédure (en première lecture, deuxième lecture anticipée et deuxième lecture). Ils se sont déroulés en grande majorité, soit dans presque 65% des cas, au cours de la seconde moitié de la législature, et plus de 15 % ont eu lieu au cours du premier trimestre 2019.

Il est également intéressant de relever que 32 de ces procédures législatives négociées sont restées ouvertes en fin de législature, pour les raisons suivantes:

- (i) **aucun accord provisoire n'a été conclu (c'est le sort qu'ont connu de nombreuses propositions du paquet «asile» de la commission LIBE);**
- (ii) **l'accord provisoire a été rejeté par le Coreper, cas de figure plus fréquent au cours de la huitième législature;**
- (iii) **seuls des accords provisoires partiels ont pu être conclus, c'est ce qui s'est produit pour toutes les propositions sectorielles négociées du CFP, à l'exception de l'une d'entre elles, à la suite de quoi les accords partiels ont été intégrés en fin de législature dans les positions du Parlement européen en première lecture (voir section 5.1).**

Par ailleurs, **20 textes, qui avaient fait l'objet d'accords provisoires, ne seront finalisés qu'au début de la prochaine législature, au moyen de la procédure de rectificatif.**

(...)

Chaque proposition législative a nécessité entre un et 27 trilogues. Si plus de 50 dossiers n'ont donné lieu qu'à un seul trilogue, 20 dossiers ou paquets ont nécessité la tenue de dix trilogues ou plus. Le nombre moyen de trilogues par dossier négocié et conclu était légèrement inférieur à quatre; ce chiffre est passé à un peu moins de huit pour les procédures de commissions conjointes, qui portaient pour la plupart sur des dossiers complexes ou politiquement sensibles.

(...)

90 actes relevant de la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire plus de 20 %) ont été adoptés sans négociations. Les textes non négociés relèvent de différentes catégories, telles que les codifications (au nombre de 29), la transposition d'engagements juridiquement contraignants, les procédures urgentes (dont un bon nombre ont trait au commerce international), et, en fin de législature, les textes relatifs au Brexit, dont beaucoup ont dû être adoptés très rapidement.

(...)

4.3. Transparence

Enquêtes du Médiateur sur la transparence

L'enquête stratégique de la Médiatrice européenne sur la transparence des trilogues (enquête OI/8/2015/FOR), qui a été adressée au Parlement, au Conseil et à la Commission, a pris fin en juillet 2016. Tout en soulignant qu'il n'y avait aucun cas de mauvaise administration, la Médiatrice a proposé que les trois institutions mettent la documentation et les informations suivantes à la disposition du public: les dates de trilogues, les positions initiales des trois institutions, les ordres du jour généraux des trilogues, les documents «à quatre colonnes», les textes d'accords provisoires, les listes des représentants des trois institutions et, dans la mesure du possible, une liste des autres documents déposés au cours des négociations. La Médiatrice a également recommandé la création d'un portail législatif commun permettant aux citoyens de trouver, pour un dossier législatif spécifique, l'ensemble des documents et informations pertinents de toutes les institutions.

Le Parlement rend d'ores et déjà publiques toutes ses positions de négociation initiales ainsi que les noms de ses représentants lors des négociations. Pour la plupart des autres propositions de la Médiatrice, une approche commune avec le Conseil et la Commission serait nécessaire.

La Médiatrice a ensuite mené une enquête distincte sur la transparence du processus législatif du Conseil (enquête OI/2/2017/TE). Elle en a conclu que la pratique actuelle du Conseil constituait un cas de mauvaise administration.

Ses principales conclusions étaient que «la majorité des documents législatifs du Conseil ne sont pas directement et proactivement rendus accessibles au public pendant le déroulement du processus législatif», que «la pratique administrative actuelle du Secrétariat général du Conseil consiste à ne pas enregistrer systématiquement les positions exprimées par les États membres» et «qu'il existe au sein des différents départements du SGC [Secrétariat général du Conseil] une pratique consistant à apposer automatiquement la mention «LIMITE» sur les documents législatifs préparatoires» [document à usage interne seulement, non public].

Pour remédier à cette situation, la Médiatrice a recommandé au Conseil 1) d'enregistrer systématiquement l'identité des gouvernements des États membres lorsqu'ils expriment leurs positions au sein des instances préparatoires (Coreper et groupes de travail), 2) de définir et rendre publics les critères sur lesquels il se fonde pour marquer les documents de la mention «LIMITE», conformément à la législation de l'Union, et 3) de revoir de manière systématique le statut «LIMITE» des documents à un stade précoce.

Le 17 janvier 2019, le Parlement a adopté une résolution approuvant les recommandations du Médiateur au Conseil. Par ailleurs, il a instamment invité le Conseil à recourir au vote à la majorité qualifiée et à s'abstenir de prendre des décisions par consensus et donc sans vote formel en public.

(...)

Document 13

Commission européenne, communiqué de presse : La Commission présente une première analyse des propositions issues de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 17 juin 2022 (extraits)

La Commission présente une première analyse des propositions issues de la conférence sur l'avenir de l'Europe

Bruxelles, le 17 juin 2022

La Commission européenne a adopté aujourd'hui une communication exposant la manière dont elle peut donner suite aux résultats de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Après un an de délibérations, la conférence a pris fin le 9 mai 2022. Lors de la cérémonie de clôture à Strasbourg, les présidents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil ont reçu des participants à la conférence un rapport final contenant 49 propositions de large portée, ambitieuses et tournées vers l'avenir ainsi que 326 mesures individuelles.

Ces propositions, articulées autour de neuf grands thèmes, étaient fondées sur les recommandations formulées par des citoyens au sein des panels de citoyens européens et des panels de citoyens nationaux, qui ont soumis leurs idées via la plateforme numérique multilingue.

Bien que la conférence ait atteint ses objectifs en termes tant de quantité que de qualité des propositions, son succès dépendra en fin de compte des changements qu'elle peut apporter. Dans cet esprit, la Commission européenne, ainsi que le Parlement européen et le Conseil, se sont tous engagés, dans la déclaration commune de mars 2021, à donner suite à ce qui a été proposé, chacun dans le cadre de ses compétences et conformément aux traités. La présidente **von der Leyen** a réitéré cet engagement lors de la cérémonie de clôture de la conférence.

La communication présentée aujourd'hui est la première étape du processus par lequel la Commission entend donner suite aux propositions formulées. Elle présente une évaluation de ce qui est nécessaire pour donner suite aux propositions de la conférence, donne un aperçu des prochaines étapes et expose la manière la plus appropriée de tirer les enseignements de la conférence et d'intégrer la démocratie participative dans l'élaboration des politiques et de la législation de l'UE. Par exemple, en s'appuyant sur le succès rencontré par les panels de citoyens européens lors de la conférence, la Commission permettra à ces panels de délibérer et de formuler des recommandations en amont de certaines propositions clés, dans le cadre de l'élaboration de ses politiques au sens large et conformément aux principes d'amélioration de la réglementation.

La présidente **Ursula von der Leyen** a déclaré: *«Les citoyens européens nous ont donné des idées intéressantes et variées pour améliorer notre Union: 49 propositions détaillées et plus de 300 mesures visant à améliorer la vie quotidienne. À construire un avenir meilleur. Nous avons promis d'y donner suite. La communication présentée aujourd'hui est la première étape de ce processus. Je serai toujours aux côtés de ceux qui veulent réformer notre Union pour en améliorer le fonctionnement.»*

Analyse des propositions et prochaines étapes

La Commission estime que pour que l'évaluation des propositions soit crédible, il est essentiel de s'en tenir à l'esprit et à la lettre de ce qui est proposé, sans aucune réinterprétation ni sélection. C'est le sens de l'annexe de la présente communication. Les 49 propositions sont réparties entre les mêmes domaines thématiques que ceux choisis dans le cadre de la conférence, l'évaluation de la Commission étant présentée domaine par domaine.

L'annexe présente quatre catégories de réponses: les initiatives existantes prenant en compte les propositions (par exemple, la loi européenne sur le climat); celles déjà proposées par la Commission pour lesquelles le Parlement européen et le Conseil sont invités à adopter des actes (par exemple, le nouveau pacte sur la migration); les actions prévues qui concrétiseront les idées émises en s'appuyant sur les nouvelles réflexions découlant de la conférence (par exemple, la législation sur la liberté des médias); ainsi que de nouvelles initiatives ou de nouveaux domaines de travail s'inspirant des propositions, qui relèvent de la compétence de la Commission (par exemple, les questions liées à la santé mentale).

La première série de nouvelles propositions sera annoncée dans le discours sur l'état de l'Union de la présidente **von der Leyen**, en septembre 2022, ainsi que dans la lettre d'intention qui l'accompagne. Ces propositions feront partie de celles qui seront incluses dans le programme de travail de la Commission pour 2023 et au-delà. Dans ses actions visant à donner suite à ces propositions, la Commission veillera à ce que les nouvelles réformes et politiques et les discussions sur la nécessité de modifier les traités ne s'excluent pas mutuellement, en mettant l'accent sur la valorisation de ce qui est actuellement possible et tout en étant ouverte à une modification des traités là où cela sera nécessaire.

Afin de tenir informés les citoyens qui ont participé à la conférence et de maintenir la dynamique, une rencontre de partage des commentaires sur la conférence sera organisée à l'automne 2022. Cet événement serait l'occasion de communiquer et de donner des explications sur la manière dont les trois institutions de l'UE assurent le suivi et de faire le point sur les progrès réalisés à ce stade du processus.

(...)

DOCUMENT 14

Commission européenne : LIVRE VERT sur une stratégie européenne en matière de déchets plastiques dans l'environnement / COM/2013/0123 final (extraits)

L'objectif du présent livre vert est de lancer une vaste réflexion sur les réponses pouvant être apportées aux défis de politique publique, que posent les déchets plastiques qui, pour l'heure, ne font pas l'objet de dispositions spécifiques dans la législation de l'UE en matière de déchets. Le suivi du livre vert fera partie intégrante du réexamen approfondi de la législation en matière de déchets, qui s'achèvera en 2014. Ce réexamen sera l'occasion de se pencher sur les objectifs actuellement fixés pour la valorisation et la mise en décharge des déchets et d'effectuer une évaluation ex post de cinq directives couvrant différents flux de déchets.

Les caractéristiques intrinsèques des matières plastiques créent des problèmes particuliers du point de vue de la gestion des déchets. Ces matières, relativement bon marché et polyvalentes, permettent de nombreuses applications industrielles, ce qui explique leur utilisation exponentielle au cours du siècle dernier, tendance qui va d'ailleurs se confirmer. Par ailleurs, les matières plastiques sont des matériaux très durables, dont la durée de vie est supérieure à celle des produits qui en sont faits. Il en résulte que la production de déchets plastiques augmente dans le monde entier. La durabilité des matières plastiques signifie également que leur élimination incontrôlée pose problème étant donné qu'elles peuvent demeurer dans l'environnement pendant très longtemps. Le sommet Rio + 20 a tout particulièrement souligné la nécessité de poursuivre les efforts visant à réduire le volume et les incidences des matières plastiques dans le milieu marin.

Des défis doivent donc être relevés, mais des possibilités peuvent par ailleurs découler d'une meilleure gestion des déchets plastiques. Bien que les matières plastiques soient un matériau entièrement recyclable, seule une faible proportion de déchets plastiques est actuellement recyclée. Un meilleur recyclage pourrait contribuer à la réalisation des objectifs de la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, adoptée en 2011[1], et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des importations de matières premières et de combustibles fossiles. Conçues de manière appropriée, certaines mesures de recyclage des matières plastiques peuvent également améliorer la compétitivité et créer de nouvelles activités économiques et des emplois.

Le présent livre vert contribuera à réévaluer les risques pour la santé humaine et l'environnement liés aux matières plastiques présentes dans les produits lorsque ceux-ci deviennent des déchets, en visant une conception écologiquement rationnelle, tant sur le plan fonctionnel que chimique, et à lancer un processus de réflexion sur la manière de résoudre le problème de l'élimination incontrôlée des déchets plastiques et des déchets marins. Il devrait également contribuer à faire progresser la réflexion sur la prise en compte des incidences tout au long du cycle de vie, de l'extraction des matières premières à la fin de la phase de vie, dans les coûts des produits en matière plastique.

La Commission lance la présente consultation afin de consigner les faits, d'analyser les enjeux et de recueillir le point de vue de toutes les parties concernées sur un phénomène qui présente de multiples facettes.

Les réactions pourront porter sur tout ou partie du document. Des questions spécifiques sont énumérées après chaque section présentant les options stratégiques.

Les États membres, le Parlement européen, le Comité économique et social européen et toutes les autres parties intéressées sont invités à soumettre leur point de vue sur les suggestions exposées dans le présent livre vert. Leurs contributions doivent parvenir à la Commission pour le 7 juin 2013 au plus tard, à l'adresse suivante :

http://ec.europa.eu/environment/consultations/plastic_waste_en.htm

Veillez noter que la plupart des références indiquées dans le présent document se fondent sur des statistiques officielles d'Eurostat et de l'AEE.

(...)

DOCUMENT 15

Commission européenne, Communiqué de presse du 30 juin 2021, Initiative citoyenne européenne : la Commission propose la suppression progressive des cages pour les animaux d'élevage (extraits)

La Commission a décidé aujourd'hui de [répondre de manière positive](#) à l'initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée «End the Cage Age» (Pour une nouvelle ère sans cage), la sixième initiative couronnée de succès soutenue par plus d'un million de citoyens dans l'ensemble de l'UE. Dans sa réponse, la Commission expose ses plans en vue de l'élaboration, d'ici à 2023, d'une proposition législative visant à interdire les cages pour un certain nombre d'animaux d'élevage. Cette proposition sera intégrée à la révision en cours de la législation sur le bien-être animal dans le cadre de la stratégie «De la ferme à la table».

Cette initiative citoyenne reflète une demande de transition vers des systèmes agricoles plus éthiques et durables, y compris une révision des règles existantes de l'UE en matière de bien-être animal. Répondre à cette demande sociétale est une priorité majeure pour la Commission, conformément aux engagements qu'elle a pris dans le cadre de la stratégie «[De la ferme à la table](#)» et du [pacte vert pour l'Europe](#).

Réponse de la Commission à l'initiative citoyenne européenne

Alors que la législation en vigueur sur la protection des animaux s'applique à tous les animaux d'élevage, seuls les poules pondeuses, les poulets de chair, les truies et les veaux sont couverts par les règles relatives à la mise en cage. Dans sa réponse à l'initiative citoyenne européenne, la Commission s'engage à présenter, d'ici la fin 2023, une proposition législative visant à supprimer progressivement et à finalement interdire l'utilisation de systèmes de cages pour tous les animaux mentionnés dans l'initiative.

La proposition de la Commission concernera en particulier :

- les animaux déjà couverts par la législation: les poules pondeuses, les truies et les veaux;
- les autres animaux mentionnés dans l'initiative citoyenne européenne: lapins, poulettes, poules pondeuses reproductrices, poulets de chair reproducteurs, cailles, canards et oies. Pour ces animaux, la Commission a déjà demandé à l'EFSA (l'Autorité européenne de sécurité des aliments) de compléter les données scientifiques existantes afin de déterminer les conditions nécessaires à l'interdiction des cages ;

Dans le cadre de sa stratégie «[De la ferme à la table](#)», la Commission s'est déjà engagée à proposer une révision de la législation sur le bien-être animal, y compris en ce qui concerne le transport et l'élevage. Cette législation fait actuellement l'objet d'un bilan de qualité, qui devrait être achevé d'ici l'été 2022.

Parallèlement à cette démarche législative et afin de faciliter une transition équilibrée et économiquement viable vers une agriculture sans cages, la Commission cherchera à mettre en place des mesures de soutien spécifiques dans des domaines d'action connexes essentiels, tels que le commerce ou la recherche et l'innovation. La nouvelle politique agricole commune

prévoit, en particulier, un soutien financier et des mesures incitatives, telles que le nouvel instrument de programmes écologiques, l'objectif étant d'aider les agriculteurs à moderniser leurs installations afin de rendre celles-ci plus respectueuses du bien-être des animaux, conformément aux nouvelles normes. La Commission veillera également à mettre à disposition des ressources financières supplémentaires pour soutenir les agriculteurs dans la transition vers des systèmes sans cages*.

Prochaines étapes

Étant donné que la fin de l'utilisation des cages nécessitera des changements dans les systèmes d'élevage actuels, la Commission examinera les conséquences socio-économiques et environnementales des mesures à prendre et les avantages pour le bien-être des animaux dans le cadre d'une analyse d'impact qui sera effectuée avant la fin 2022. Dans ce contexte, une consultation publique sera menée au plus tard début 2022. La Commission évaluera la faisabilité d'une entrée en vigueur de la législation proposée en 2027.

(...)

Document 16

Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » (extraits)

(...)

- (1) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission (ci-après dénommés « trois institutions ») s'engagent à coopérer en toute loyauté et transparence tout au long du cycle législatif. Dans ce contexte, ils rappellent le principe de l'égalité des deux colégislateurs, tel qu'il est consacré dans les traités.
- (2) Les trois institutions reconnaissent qu'elles ont conjointement la responsabilité d'élaborer une législation de l'Union de haute qualité et de veiller à ce que ladite législation se concentre sur les domaines où sa valeur ajoutée est la plus importante pour les citoyens européens, à ce qu'elle soit aussi efficace et effective que possible pour atteindre les objectifs stratégiques communs de l'Union, à ce qu'elle soit aussi simple et claire que possible, à ce qu'elle évite la réglementation excessive et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les administrations et les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), et à ce qu'elle soit conçue de manière à faciliter sa transposition et son application pratique ainsi qu'à renforcer la compétitivité et la viabilité de l'économie de l'Union.
- (3) Les trois institutions rappellent que l'Union a l'obligation de ne légiférer que si et dans la mesure où cela est nécessaire, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- (4) Les trois institutions rappellent le rôle et la responsabilité des parlements nationaux prévus par les traités, dans le protocole no 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et dans le protocole no 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (5) Les trois institutions conviennent que l'analyse de la "valeur ajoutée européenne" potentielle de toute action de l'Union proposée ainsi que l'évaluation du "coût de la non-Europe" en l'absence d'action au niveau de l'Union devraient être pleinement prises en compte lors de l'établissement du programme législatif.
- (6) Les trois institutions considèrent que la consultation du public et des parties intéressées, l'évaluation ex post de la législation existante et les analyses d'impact des nouvelles initiatives contribueront à atteindre l'objectif de mieux légiférer.
- (7) En vue de faciliter les négociations dans le cadre de la procédure législative ordinaire et d'améliorer l'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le présent accord établit les principes conformément auxquels la Commission rassemblera toutes les connaissances nécessaires avant d'adopter des actes délégués.
- (8) Les trois institutions déclarent que les objectifs visant à simplifier la législation de l'Union et à réduire la charge réglementaire devraient être poursuivis sans préjudice de la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union, précisés dans les traités, ni de la préservation de l'intégrité du marché intérieur.

(...)

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

I. ENGAGEMENTS ET OBJECTIFS COMMUNS

1. Les trois institutions conviennent de poursuivre l'action en vue de mieux légiférer au moyen d'une série d'initiatives et de procédures établies dans le présent accord.
2. Dans l'exercice de leurs pouvoirs et le respect des procédures prévus par les traités, et en rappelant l'importance qu'elles attachent à la méthode communautaire, les trois institutions conviennent de respecter les principes généraux du droit de l'Union, tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité et la proportionnalité ainsi que la sécurité juridique. Elles conviennent également de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction de la législation de l'Union, ainsi que la plus grande transparence du processus législatif.
3. Les trois institutions conviennent que la législation de l'Union devrait être compréhensible et claire, permettre aux citoyens, aux administrations et aux entreprises de comprendre aisément leurs droits et leurs obligations, prévoir des exigences appropriées en matière d'information, de suivi et d'évaluation, éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives, et être aisée à mettre en œuvre.

II. PROGRAMMATION

4. Les trois institutions conviennent de renforcer la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union conformément à l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, qui confie à la Commission la mission de prendre les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle.

Programmation pluriannuelle

5. Lors de la nomination d'une nouvelle Commission, les trois institutions procéderont, afin de faciliter la planification à long terme, à des échanges de vues sur leurs principaux objectifs et priorités stratégiques pour la durée du nouveau mandat et, autant que possible, sur un calendrier indicatif.

Les trois institutions élaboreront, à l'initiative de la Commission et s'il y a lieu, des conclusions communes, qui seront signées par leurs présidents respectifs.

À l'initiative de la Commission, les trois institutions soumettront ces conclusions communes à un examen à mi-parcours et les adapteront au besoin.

(...)

Document 17

Secrétariat général du Conseil : propositions et mesures spécifiques connexes contenues dans le rapport sur les résultats finaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe – Évaluation technique préliminaire, 10 juin 2022 (extraits)

Introduction

1. Le 9 mai 2022, le rapport sur les résultats finaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe a été présenté aux présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, comme le prévoit la déclaration commune signée en mars 2021². Dans le cadre de la déclaration commune, les trois présidents sont convenus d'examiner rapidement comment donner suite efficacement à ce rapport, chacun dans les limites de sa propre sphère de compétences et conformément aux traités.
2. Le rapport sur les résultats finaux de la conférence contient 49 propositions et plus de 320 mesures spécifiques connexes, présentées par l'assemblée plénière de la conférence au conseil exécutif de la conférence. Neuf thèmes sont abordés: "Changement climatique et environnement", "Santé", "Une économie plus forte, justice sociale et emploi", "L'UE dans le monde", "Valeurs et droits, état de droit, sécurité", "Transformation numérique", "Démocratie européenne", "Migration", et "Éducation, culture, jeunesse et sport".
3. Les propositions et les mesures connexes spécifiques s'appuient principalement sur les recommandations formulées par des citoyens participant aux panels de citoyens européens et nationaux organisés dans le cadre de la conférence. Elles s'inspirent également des idées partagées sur la plateforme numérique multilingue de la conférence et lors des débats qui ont eu lieu dans le cadre de l'assemblée plénière de la conférence, y compris ses groupes de travail. Les mesures spécifiques liées aux propositions comportent une référence à leur base/origine, soit sous la forme d'indications entre parenthèses, soit sous la forme d'une note de bas de page.
4. Lors de la dernière assemblée plénière de la conférence, les représentants de la composante du Conseil n'ont pas formulé d'observations sur le fond des propositions, mais ont plutôt soutenu et encouragé les activités des citoyens et pris note de leurs recommandations. Le Conseil a exprimé sa volonté de déterminer, après le 9 mai 2022, comment donner suite aux résultats de la conférence, dans les limites de sa propre sphère de compétences et conformément aux traités.

(...)

C. Propositions et mesures spécifiques connexes qui pourraient nécessiter une modification des traités pour être totalement mises en œuvre

16. Cette évaluation préliminaire montre également que **seulement un nombre très limité de mesures spécifiques nécessiteraient une modification des traités pour être totalement mises en œuvre**. Ces mesures sont les suivantes:

- 1) permettre à l'UE de faire de certaines questions un volet obligatoire des programmes d'enseignement dans l'ensemble de l'UE⁴;
- 2) faire de la santé et des soins de santé, ainsi que de l'éducation, une question relevant de la compétence partagée de l'UE⁵;
- 3) harmoniser les normes en matière de soins de santé de manière obligatoire au niveau de l'UE⁶;
- 4) imposer aux États membres l'obligation d'établir, au niveau national, un droit au mariage et à l'adoption, par exemple pour les couples de même sexe⁷;
- 5) garantir de manière obligatoire dans l'ensemble de l'UE la création de jardins d'enfants à des prix abordables et de services de garde d'enfants gratuits⁸;
- 6) faire du 9 mai (Journée de l'Europe) un jour férié supplémentaire dans toute l'UE⁹;
- 7) introduire la possibilité d'organiser des référendums à l'échelle de l'UE à l'initiative du Parlement européen¹⁰;
- 8) modifier l'article 7 du TUE¹¹;
- 9) passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil européen¹²;
- 10) passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil pour les situations dans lesquelles les clauses passerelles ne s'appliquent pas, par exemple en ce qui concerne les décisions ayant des implications militaires et concernant les questions de défense¹³;

⁴ Voir la mesure 6.6, la mesure 27.4, la mesure 32.1, la mesure 32.2, la mesure 37.1, la mesure 46.1 et la mesure 48.2.

⁵ Voir la mesure 8.3, la mesure 10.3 et mesure 46.1.

⁶ Voir la mesure 10.1, la mesure 14.4 et la mesure 15.8.

⁷ Voir la mesure 15.5.

⁸ Voir la mesure 29.5.

⁹ Voir la mesure 37.6 et la mesure 48.3.

¹⁰ Voir la mesure 38.2.

¹¹ Voir la mesure 25.4.

¹² Voir la mesure 39.1.

¹³ Voir la mesure 21.1 et la mesure 39.1.

- 11) transférer des compétences au haut représentant dans le domaine de la représentation extérieure de l'Union, qui sont actuellement exercées par la Commission (article 17, paragraphe 1, du TUE) ou le président du Conseil européen (article 15, paragraphe 6, du TUE), ou modifier le rôle et les compétences du haut représentant¹⁴;
- 12) élection directe du président de la Commission par les citoyens¹⁵;
- 13) conférer au Parlement européen un droit d'initiative législative¹⁶;
- 14) conférer au Parlement européen la compétence d'adopter seul le budget de l'UE, ou d'adopter conjointement la décision relative aux ressources propres¹⁷;
- 15) modifier les noms des institutions de l'UE¹⁸;
- 16) conférer aux parlements nationaux un droit d'initiative législative au niveau de l'UE¹⁹;
- 17) conférer aux parlements régionaux un droit d'initiative législative au niveau de l'UE et/ou un droit formel direct en ce qui concerne l'évaluation de la subsidiarité au titre du protocole n° 2²⁰.
- 18) modifier ou élargir les attributions du Comité économique et social et du Comité des régions²¹.

¹⁴ Voir la mesure 21.3.

¹⁵ Voir la mesure 38. 4.

¹⁶ Voir la mesure 38.4.

¹⁷ Voir la mesure 38.4. À noter que des citoyens ont exprimé des avis divergents sur cette mesure.

¹⁸ Voir la mesure 39.3.

¹⁹ Voir la mesure 40.2.

²⁰ Voir la mesure 40.2.

²¹ Voir la mesure 39.6 et la mesure 40.3.

DOCUMENT 18

Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, aff. C-196/12
(extraits)

(...)

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'adoptant pas la proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1er juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions [COM(2011) 820 final, ci-après la «proposition de règlement»], le Conseil de l'Union européenne a manqué aux obligations qui lui incombent au titre du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, établi par le règlement (CEE, Euratom, CECA) no 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) no 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 (JO L 311, p. 1), dans sa rédaction résultant d'un rectificatif publié le 5 juin 2012 (JO L 144, p. 48, ci-après le «statut»).

(...)

Les antécédents du litige

9 Considérant que la récente crise économique et financière survenue dans l'Union provoque une «détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union» au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut, le Conseil a, au mois de décembre 2010, demandé à la Commission de présenter, sur le fondement de cet article 10, des propositions appropriées en temps voulu pour que le Parlement européen et lui-même puissent les examiner et les adopter avant la fin de l'année 2011.

10 En réponse à cette demande, la Commission a présenté au Conseil, le 13 juillet 2011, le rapport sur la clause d'exception (article 10 de l'annexe XI du statut) [COM(2011) 440 final], dans lequel elle a conclu, en s'appuyant sur quinze indicateurs et sur les prévisions économiques européennes publiées par sa direction générale «Affaires économiques et financières» le 13 mai 2011, qu'il n'y avait pas lieu de présenter une proposition en vertu de l'article 10 de l'annexe XI du statut.

11 L'examen de ce rapport a donné lieu à des discussions au sein du Conseil, qui ont débouché sur une nouvelle demande de celui-ci adressée à la Commission et visant à mettre en œuvre ledit article 10 et à présenter une proposition appropriée d'adaptation des rémunérations.

12 En réponse à cette demande, la Commission a présenté la communication COM(2011) 829 final, du 24 novembre 2011, fournissant un complément d'information au rapport COM(2011) 440 final, qui était notamment fondée sur les prévisions économiques communiquées par sa direction générale «Affaires économiques et financières» le 10 novembre 2011. La Commission a de nouveau conclu que l'Union n'était pas confrontée à une situation extraordinaire au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut et qu'elle n'était donc pas en mesure de déclencher la clause d'exception.

13 Le même jour, la Commission a présenté sa proposition de règlement assortie d'un exposé des motifs. L'adaptation des rémunérations proposée sur la base de la méthode «normale» prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut était de 1,7 %.

14 Par la décision 2011/866/UE du Conseil, du 19 décembre 2011, concernant la proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1er juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 341, p. 54), le Conseil a décidé «de ne pas adopter la proposition de [règlement]», notamment aux motifs suivants:

«(8) [...] Le Conseil est convaincu que la crise financière et économique que connaît actuellement l'Union et qui a conduit dans un grand nombre d'États membres à des ajustements budgétaires importants, entre autres des adaptations des traitements des fonctionnaires nationaux, constitue une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

[...]

(13) Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la position de la Commission concernant l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale et son refus de soumettre une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut sont fondés sur des motifs manifestement insuffisants et erronés.

(14) Comme la Cour [...] a conclu dans l'affaire [ayant donné lieu à l'arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil (C-40/10, Rec. p. I-12043)] que, pendant la durée de l'application de l'annexe XI du statut, la procédure prévue à l'article 10 de celle-ci constitue la seule possibilité de tenir compte d'une crise économique dans le cadre de l'adaptation des rémunérations, le Conseil dépendait d'une proposition de la Commission visant à appliquer cet article en période de crise.

(15) Le Conseil est convaincu que, compte tenu du libellé de l'article 10 de l'annexe XI du statut et en vertu de l'obligation de coopération loyale entre les institutions énoncée dans la deuxième phrase de l'article 13, paragraphe 2, [TUE], la Commission était tenue de présenter une proposition appropriée au Conseil. Les conclusions de la Commission et la non-présentation par celle-ci d'une telle proposition constituent dès lors une violation de l'obligation susvisée.

(16) Le Conseil ne pouvant agir que sur proposition de la Commission, en tirant des conclusions erronées des données et en s'abstenant de présenter une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut, la Commission a empêché le Conseil de réagir de manière adéquate à la détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale par l'adoption d'un acte au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut».

15 Tout en introduisant un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE contre la décision 2011/866, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil (C-63/12), la Commission a notifié à la présidence du Conseil une lettre datée du 25 janvier 2012, enregistrée au secrétariat du Conseil le 20 février 2012, invitant celui-ci, aux termes de l'article 265 TFUE, à adopter la proposition de règlement dans les deux mois à compter de la réception de cette lettre. Le Conseil a «pris note» de ladite lettre.

(...)

Sur le recours

19 La Commission fait valoir que le présent recours en carence est introduit à titre de précaution, pour le cas où l'attitude du Conseil serait jugée comme une abstention d'agir, notamment en ce qui concerne l'adaptation des coefficients correcteurs, et où, dans le cadre du recours en annulation introduit contre la décision 2011/866, celle-ci ne serait pas considérée par la Cour comme un acte attaquant.

20 La Commission soutient que, dans l'hypothèse où cette décision ne constituerait pas un «vrai» refus d'adopter la proposition de règlement, le Conseil aurait violé son obligation d'agir résultant de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe XI du statut, à savoir l'obligation d'adopter la proposition présentée par la Commission avant la fin de l'année en cours. En l'absence d'une proposition au titre de l'article 10 de cette annexe, une condition formelle d'application de cet article n'aurait pas été satisfaite, de sorte que, en vertu de l'arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, précité, le Conseil aurait été tenu d'adopter la proposition de règlement fondée sur ledit article 3.

21 En vertu de l'article 265, paragraphe 1, TFUE, une institution de l'Union peut saisir la Cour en vue de faire constater que, en violation des traités, le Conseil s'abstient de statuer.

22 Cette voie de recours est fondée sur l'idée que l'inaction illégale d'une institution permet, notamment aux autres institutions, de saisir la Cour afin que celle-ci déclare que l'abstention d'agir est contraire au traité FUE. Ledit article vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position et non l'adoption d'un acte différent de celui que la partie requérante aurait souhaité ou estimé nécessaire (voir, en ce sens, notamment arrêts du 24 novembre 1992, Buckl e.a./Commission, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 17, ainsi que du 16 février 1993, ENU/Commission, C-107/91, Rec. p. I-599, point 10 et jurisprudence citée).

23 Or, en l'espèce, le Conseil a pris position sur la proposition de règlement en adoptant la décision 2011/866 qui constitue un acte attaquant au sens de l'article 263 TFUE, ainsi que la Cour l'a jugé aux points 29 à 33 de l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, précité.

24 En effet, afin de manifester son point de vue sur ladite proposition, le Conseil a adopté formellement une «décision» qui a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne, série L, laquelle contient la législation de l'Union.

25 En outre, le Conseil a relevé, dans les considérants de la décision 2011/866 que, eu égard à la crise financière et économique actuelle, la Commission était tenue de présenter une proposition appropriée au titre de la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut.

26 Il s'ensuit que le Conseil ne s'est pas abstenu de statuer sur la proposition de règlement, qui était fondée sur l'article 3 de cette annexe, mais qu'il l'a, en substance, rejetée.

27 Cette prise de position porte sur l'entièreté de la proposition de règlement, y inclus l'adaptation des coefficients correcteurs, alors même que le Conseil n'a pas expliqué de manière séparée les motifs pour lesquels il a refusé d'adapter ces coefficients correcteurs.

28 En effet, d'une part, l'intitulé de la décision 2011/866 et le dispositif de celle-ci mentionnent l'intitulé complet de la proposition de règlement.

29 D'autre part, la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut ainsi que la motivation de la décision 2011/866, fondée sur le motif que la Commission aurait dû présenter une proposition sur le fondement de cet article 10 au lieu de présenter la proposition de règlement sur le fondement de l'article 3 de ladite annexe, couvrent l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions dans son ensemble, c'est-à-dire tant l'adaptation du niveau général des rémunérations et des pensions que celle des coefficients correcteurs, ainsi que la Cour l'a jugé aux points 90 à 95 et 100 à 103 de l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, précité.

30 Dans ces circonstances, les conditions prévues à l'article 265 TFUE ne sont pas remplies.

31 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le recours en carence comme étant irrecevable.

(...)

DOCUMENT 19

Arrêt de la Cour de justice du 14 avril 2015, Conseil/Commission, aff. C-409/13 (extraits)

(...)

1 Par sa requête, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de la décision de la Commission européenne du 8 mai 2013 par laquelle celle-ci a retiré sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (ci-après la «décision attaquée»).

(...)

Appréciation de la Cour

63 Par ses trois moyens, qu'il convient d'examiner ensemble, le Conseil, soutenu par les États membres intervenants, fait valoir que la décision attaquée a été prise en violation de l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

64 En vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, chaque institution de l'Union agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Cette disposition traduit le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union (voir arrêt Meroni/Haute Autorité, 9/56, EU:C:1958:7, p. 44), lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres (voir, en ce sens, arrêts Parlement/Conseil, C-70/88, EU:C:1990:217, point 22, et Parlement/Conseil, C-133/06, EU:C:2008:257, point 57).

65 L'article 13, paragraphe 2, TUE dispose, par ailleurs, que les institutions de l'Union pratiquent entre elles une coopération loyale.

66 Quant à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, il prévoit, notamment, que les actes juridiques de l'Union sont motivés.

67 L'argumentation du Conseil et des États membres intervenants consiste, en substance, à soutenir que, en retirant, par la décision attaquée, la proposition de règlement-cadre, la Commission a outrepassé les compétences qui lui sont attribuées par les traités et, ce faisant, a porté atteinte à l'équilibre institutionnel, ces derniers ne lui conférant pas le pouvoir de retirer une proposition législative dans des circonstances telles que celles de l'espèce. La Commission aurait également méconnu le principe de coopération loyale. La décision attaquée serait, par ailleurs, entachée d'un défaut de motivation.

68 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, TUE, un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que «sur proposition de la Commission», en dehors de l'hypothèse, étrangère au cas d'espèce, où les traités en disposent autrement.

69 De même, la procédure législative ordinaire, à laquelle se réfèrent les articles 209 TFUE et 212 TFUE, qui étaient visés dans la proposition de règlement-cadre, consiste, aux termes de l'article 289 TFUE, en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement et le Conseil, «sur proposition de la Commission».

70 Le pouvoir d'initiative législative reconnu à la Commission par ces articles 17, paragraphe 2, TUE et 289 TFUE implique qu'il revient à la Commission de décider de présenter, ou non, une proposition d'acte législatif, hormis le cas, étranger à la présente affaire, où elle serait tenue, en vertu du droit de l'Union, de présenter une telle proposition. Au titre de ce pouvoir, en cas de présentation d'une proposition d'acte législatif, il revient également à la Commission, qui, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE, promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin, de déterminer l'objet, la finalité ainsi que le contenu de cette proposition.

71 L'article 293 TFUE assortit ce pouvoir d'initiative législative d'une double garantie.

72 D'une part, l'article 293, paragraphe 1, TFUE dispose que, en dehors des cas visés par les dispositions du TFUE qui y sont mentionnées, le Conseil, lorsqu'il statue, en vertu des traités, sur proposition de la Commission, ne peut amender la proposition qu'en statuant à l'unanimité.

73 D'autre part, aux termes de l'article 293, paragraphe 2, TFUE, tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union.

74 Il résulte des dispositions combinées de l'article 17, paragraphe 2, TUE ainsi que des articles 289 TFUE et 293 TFUE que le pouvoir de la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire ne se résume pas, contrairement à ce que soutiennent le Conseil et certains États membres intervenants, à présenter une proposition et, par la suite, à favoriser les contacts et à chercher à rapprocher les positions du Parlement et du Conseil. De même qu'il revient, en principe, à la Commission de décider de présenter, ou non, une proposition législative et, le cas échéant, d'en déterminer l'objet, la finalité et le contenu, la Commission a, aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, le pouvoir de modifier sa proposition, voire, au besoin, de la retirer. L'existence même de ce pouvoir de retrait n'est, d'ailleurs, pas contestée en l'espèce, seules la portée et les limites de ce pouvoir étant en discussion. Par ailleurs, il est constant que le Conseil n'avait pas encore statué sur la proposition de règlement-cadre lorsque la Commission a décidé de retirer celle-ci.

75 Le pouvoir de retrait que la Commission tire des dispositions mentionnées au point précédent du présent arrêt ne saurait toutefois investir cette institution d'un droit de veto dans le déroulement du processus législatif, qui serait contraire aux principes d'attribution de compétences et de l'équilibre institutionnel.

76 Par conséquent, si la Commission, après avoir présenté une proposition dans le cadre de la procédure législative ordinaire, décide de retirer cette proposition, elle doit exposer au Parlement et au Conseil les motifs de ce retrait, lesquels, en cas de contestation, doivent être étayés par des éléments convaincants.

(...)

DOCUMENT 20

Arrêt du Conseil d'État du 26 juillet 2018, 393099 (extraits)

(...)

8. Par son arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c/ Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department c/ Tom Watson et autres* (C-203/15 et C-698/15), la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de cette directive, " lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale prévoyant, à des fins de lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique ".

9. D'une part, il est constant qu'une telle conservation préventive et indifférenciée permet à l'autorité judiciaire d'accéder aux données relatives aux communications qu'un individu a effectuées avant d'être suspecté d'avoir commis une infraction pénale. Une telle conservation présente dès lors une utilité sans équivalent pour la recherche, la constatation et la poursuite des infractions pénales.

10. D'autre part, ainsi que l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 décembre 2016, une telle conservation, dès lors qu'elle ne révèle pas le contenu d'une communication, n'est pas de nature à porter atteinte au " contenu essentiel " des droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte. En outre, la Cour a depuis lors rappelé, dans son avis 1/15 du 26 juillet 2017, que ces droits " n'apparaissent pas comme étant des prérogatives absolues " et qu'un objectif d'intérêt général de l'Union est susceptible de justifier des ingérences, même graves, dans ces droits fondamentaux, après avoir relevé que " la protection de la sécurité publique contribue également à la protection des droits et des libertés d'autrui " et que " l'article 6 de la Charte énonce le droit de toute personne non seulement à la liberté, mais également à la sûreté ".

11. Dans ces conditions la question de déterminer si l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée, imposée aux fournisseurs sur le fondement des dispositions permissives de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002, ne doit pas être regardée, notamment eu égard aux garanties et contrôles dont sont assortis ensuite le recueil et l'utilisation de ces données de connexion, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, soulève une première difficulté d'interprétation du droit de l'Union européenne.

Sur le refus d'abroger les dispositions du chapitre Ier du décret du 25 février 2011 :

12. Le premier alinéa du II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoit que les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne et les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de

communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services " détiennent et conservent les données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires ". Le troisième alinéa du II prévoit que l'autorité judiciaire peut requérir communication auprès de ces personnes des données mentionnées au premier alinéa. Le dernier alinéa du II dispose qu'un décret en Conseil d'État " définit les données mentionnées au premier alinéa et détermine la durée et les modalités de leur conservation ". Le premier chapitre du décret du 25 février 2011 a été pris à cette fin.

13. Le II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004, qui impose une obligation de détention et de conservation des seules données relatives à la création de contenu, n'entre pas dans le champ d'application de la directive du 12 juillet 2002, clairement réservé, aux termes de son article 3, paragraphe 1, " au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public sur les réseaux publics de communications dans la Communauté ".

14. En revanche, les dispositions précitées du II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 relèvent, de façon claire, du champ d'application de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, laquelle a, aux termes de son article 1er, paragraphe 1, " pour objectif de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en assurant la libre circulation des services de la société de l'information entre les États membres ". Les articles 12 et 14 de cette directive sont relatifs aux services respectivement fournis par les fournisseurs de services de communication au public et par les prestataires au titre de l'hébergement. L'article 15, paragraphe 1, de cette directive prévoit que " Les États membres ne doivent pas imposer aux prestataires, pour la fourniture des services visée aux articles 12, 13 et 14, une obligation générale de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent, ou une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites ". Aux termes du paragraphe 2 de ce même article : " Les États membres peuvent instaurer, pour les prestataires de services de la société de l'information, l'obligation d'informer promptement les autorités publiques compétentes d'activités illicites alléguées qu'exerceraient les destinataires de leurs services ou d'informations illicites alléguées que ces derniers fourniraient ou de communiquer aux autorités compétentes, à leur demande, les informations permettant d'identifier les destinataires de leurs services avec lesquels ils ont conclu un accord d'hébergement. ". Ainsi, la directive n'instaure pas, par elle-même, une interdiction de principe quant à la conservation des données relatives à la création de contenu, à laquelle il pourrait seulement être dérogé par exception.

15. La question de déterminer si ces dispositions précitées de la directive du 8 juin 2000 lues à la lumière des articles 6, 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent être interprétées en ce sens qu'elles permettent à un État d'instaurer une réglementation nationale imposant aux personnes rappelées au point 12 de conserver les données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires, afin que l'autorité judiciaire puisse, le cas échéant, en requérir communication en vue de faire respecter les règles relatives à la responsabilité civile ou pénale, soulève une seconde difficulté sérieuse d'interprétation du droit de l'Union européenne.

16. Les deux questions énoncées aux points 11 et 15 sont déterminantes pour la solution complète du litige que doit trancher le Conseil d'État. Elles présentent, ainsi qu'il a été dit, des difficultés sérieuses d'interprétation du droit de l'Union européenne. Il y a lieu, par suite, d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fondement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur la requête des associations requérantes.

(...)

Document 21

Conclusions du groupe de travail de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) : Le rôle des parlements nationaux, juin 2022
(extraits)

(...)

PORTER EN COMMUN

DES INITIATIVES NORMATIVES AU NIVEAU EUROPÉEN

En confiant aux Parlements nationaux le contrôle du principe de subsidiarité, le traité de Lisbonne a permis de développer leur information et leur culture européennes et nourri leur volonté de jouer un rôle direct dans le processus normatif européen, qui ne doit désormais plus se limiter au rôle défensif auquel s'assimile leur droit de « veto » à l'égard d'une initiative législative européenne ne respectant pas le principe de subsidiarité. Les Parlements nationaux souhaitent pouvoir porter des propositions, c'est-à-dire disposer d'un droit d'initiative au niveau de l'Union (ou « carton vert »). Cette proposition fait l'objet d'un très large consensus parmi eux² et figure parmi les propositions du rapport final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, établies à partir des recommandations des citoyens³. Cette proposition constitue également un pendant au droit d'initiative législative qui pourrait être reconnu au Parlement européen, comme le propose également la Conférence⁴.

Le groupe de travail propose de conférer aux Parlements nationaux un droit collectif d'initiative indirecte, sur le modèle de celui dont dispose actuellement le Parlement européen (art. 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union).

Ce droit d'initiative les autoriserait à proposer des actes législatifs ou des actes délégués (nouvelles mesures et modification ou suppression de mesures existantes). Les initiatives prendraient la forme de rapports comprenant un exposé des motifs, des recommandations concernant le contenu de la proposition et, éventuellement, un dispositif juridique opérant. **Ces rapports seraient adressés à la Commission européenne afin qu'elle présente un texte reprenant l'initiative** ; si la Commission décidait de ne pas soumettre de proposition, elle devrait en communiquer les raisons aux Parlements nationaux dans un délai de trois mois.

² Voir le 37^{ème} rapport semestriel de la COSAC de février 2022 : sur 40 chambres interrogées, seules deux seraient opposées à la mise en place d'un droit d'initiative des parlements nationaux au niveau de l'Union.

³ Proposition n° 40.

⁴ Proposition n° 38.

Si le Parlement européen était doté d'un véritable droit d'initiative à l'issue du processus lancé par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, les initiatives des Parlements nationaux lui seraient également adressées.

La procédure amont entre Parlements nationaux se déroulerait en deux phases:

- Phase de consultation : la chambre qui lancerait une initiative la transmettrait à toutes les autres chambres pour recueillir leurs observations dans un certain délai et de façon informelle ; à l'issue du délai, la chambre en question rédigerait une proposition de compromis à partir des observations formulées qu'elle souhaiterait reprendre ;
- Phase de recueil des soutiens : la chambre qui aurait lancé l'initiative transmettrait la proposition de compromis à toutes les autres chambres qui, dans un délai déterminé et si elles le souhaitaient, soutiendraient formellement l'initiative (adoption d'une motion/résolution).

La procédure serait dès lors enclenchée si :

- les soutiens obtenus représentaient un quart des voix attribuées aux parlements nationaux⁵ ;
- OU les soutiens obtenus représentaient un quart de la population de l'Union européenne⁶ et émanaient d'au moins un quart des États membres.

Chacune des chambres de l'Union prend en compte les droits de l'opposition dans la mise en œuvre de ce nouveau droit dans son règlement intérieur, dans le respect des règles nationales et des traditions politiques de chaque État membre.

⁵ Deux voix par parlement national, conformément au deuxième alinéa de l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité.

⁶ Le poids démographique de chaque parlement serait égal à la population de son État membre ; pour les chambres des parlements bicaméraux, leur poids démographique serait égal à la population divisée par deux.

MIEUX ASSOCIER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DÈS LA PHASE PRÉ-LÉGISLATIVE

Les Parlements nationaux ne sont pas des parties prenantes comme les autres. En raison de la légitimité particulière qu'ils incarnent, ils devraient être associés au processus législatif européen dès la phase pré-législative, c'est-à-dire au stade où leurs contributions ont le plus de chances d'influencer la décision. La Commission européenne gagnerait à disposer dès cette phase du point de vue des Parlements nationaux et à favoriser le plus en amont possible l'appropriation par ces derniers des mesures envisagées qu'ils seront souvent chargés ultérieurement de mettre en œuvre au niveau national.

Ce dialogue avec les institutions européennes doit être systématique et régulier. **Le groupe de travail invite les présidences parlementaires et la Commission européenne à organiser des conférences interparlementaires *ad hoc*, en amont de la présentation des principaux textes ou paquets législatifs, sur la base du programme annuel de la Commission.**

En outre, **la Commission devrait s'engager à inclure un bref résumé de toutes les contributions pertinentes des parlements nationaux** dans les dispositions introductives de ses propositions législatives. Cela permettrait d'informer les co-législateurs de toute préoccupation importante soulevée par les Parlements nationaux lors des consultations.

MIEUX SURVEILLER LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La mise en œuvre par l'Union européenne de ses compétences est encadrée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité⁷, qui permettent de garantir une meilleure acceptation de la législation de l'Union et de lutter contre l'idée que "l'Union en fait trop".

⁷ Article 5 du traité sur l'Union européenne et protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Trente ans après l'adoption du traité de Maastricht, qui a défini le principe de subsidiarité, et plus de douze ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a fait des Parlements nationaux les garants de son respect, **le bilan de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce instauré à cet effet est modeste**. Seuls trois "cartons jaunes"⁸ ont été adoptés et leurs conséquences sont restées limitées.

Afin de mieux surveiller le respect du principe de subsidiarité, le groupe de travail :

- demande **d'assouplir les conditions d'exercice du contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux, en abaissant à un quart des voix des Parlements nationaux – au lieu d'un tiers – le seuil de déclenchement du "carton jaune"**;
- demande de **porter de huit à dix semaines le délai** accordé aux parlements nationaux pour qu'ils procèdent au contrôle de subsidiarité d'un projet d'acte législatif;
- souhaite **promouvoir une culture commune** à l'ensemble des institutions européennes et des États membres pour ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité, par exemple à travers des outils comme la grille de lecture commune élaborée par la "task force subsidiarité" en 2018⁹;
- souhaite que l'ensemble des informations relatives à la subsidiarité soient disponibles sur **la plateforme IPEX**, y compris celles provenant des institutions européennes.

RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX VIS-À-VIS DU CONSEIL

Un fonctionnement démocratique des institutions implique la capacité à mettre en cause la responsabilité des décideurs. À cet égard, le système institutionnel européen présente une particularité : le Conseil de l'Union appartient à la fois à

⁸ Alinéa 3 de l'article 7 du protocole précité.

⁹ Rapport de la task force «Subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace"», juillet 2018.

la branche législative, en tant que co-législateur, et à la branche exécutive, en tant qu'institution composée d'exécutifs nationaux. Cette nature hybride complique le contrôle politique susceptible d'être exercé sur lui, les prérogatives du Parlement européen à son égard étant limitées.

Dans ce contexte, **les Parlements nationaux jouent un rôle essentiel pour assurer le fonctionnement démocratique de l'Union, grâce au contrôle qu'ils exercent sur la politique européenne de leur Gouvernement national**, comme le stipule d'ailleurs le traité sur l'Union européenne¹⁰. Le groupe de travail invite chaque chambre à pleinement utiliser les outils dont elle dispose à cette fin au niveau national.

Ce contrôle est rendu difficile par le manque de transparence des travaux du Conseil, auquel s'ajoute l'opacité des trilogues, qui sont devenus un mode ordinaire d'adoption des textes. Malgré certaines améliorations, ce fonctionnement peu transparent demeure la règle. S'il est nécessaire de préserver la capacité des institutions européennes à aboutir à des compromis, il est essentiel également que les Parlements nationaux disposent des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Cet accès à l'information qui conditionne l'exercice d'un contrôle politique sur le Gouvernement national relève, naturellement et avant tout, des règles et pratiques nationales qui, au demeurant, varient fortement d'un État membre à l'autre. **Des règles minimales communes pourraient cependant être promues pour assurer une plus grande transparence des travaux du Conseil et des trilogues, vis-à-vis des Parlements nationaux. En particulier, cette transparence devrait s'appliquer aux conclusions provisoires établies par la Présidence du Conseil et aux "tableaux quatre colonnes" des trilogues. Ainsi, le groupe de travail propose qu'un droit d'accès à ces documents soit ouvert aux Présidents des commissions des affaires européennes de chaque Parlement national ou à un autre membre ou structure parlementaire, au choix de chaque chambre.**

Par ailleurs, le groupe de travail encourage les Parlements nationaux à **nommer des "rapporteurs fictifs" (*shadow rapporteurs*) pour les textes les plus importants**. Désignés au moment de la présentation d'une proposition par la Commission européenne, voire dès la phase de conception, ces

¹⁰ « Les États membres sont représentés [...] au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » (art. 10 TUE).

rapporteurs seraient chargés de suivre spécifiquement la discussion d'un texte et d'assurer le contrôle politique du ministre concerné dans son gouvernement national. Ils pourraient également être des interlocuteurs privilégiés pour les institutions européennes.

DOCUMENT 22

Rapport d'information n° 635 (2021-2022) du 24 mai 2022 fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat par M. Jean-François Rapin sur le bilan d'activité de la commission des affaires européennes du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021
(extraits)

(...)

3. Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

Que fait le Gouvernement des résolutions européennes votées par le Sénat ?

Ce rapport démontre que les résolutions européennes du Sénat ont des conséquences directes sur les négociations conduisant à l'élaboration de la législation européenne, qui, du fait de l'applicabilité directe des règlements et de la transposition des directives, a des incidences évidentes sur la législation française.

Les suites données aux résolutions européennes votées par le Sénat ne sont **pas encore nécessairement toutes connues**, dès lors que l'état d'avancement des négociations, susceptibles de s'étaler sur plusieurs années, varie d'un dossier à l'autre.

Surtout, les résolutions du Sénat peuvent connaître des suites d'autant plus favorables qu'elles sont mises en avant, voire soutenues par le Gouvernement au cours des négociations au Conseil.

Enfin, les suites données **s'apprécient différemment selon le texte de la résolution elle-même** qui peut porter sur un sujet plus ou moins circonscrit et sur un projet d'acte de nature législative ou non. Ainsi, certaines résolutions poursuivent un dessein plus général, par exemple lorsqu'il s'agit de se positionner dans un débat public. Il est dès lors logique que l'information sur leur suivi revête une dimension moins opérationnelle.

C'est pourquoi, de manière à formaliser ce suivi des positions exprimées par le Sénat sur chaque dossier, **le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) établit une « fiche de suivi de résolution » qu'il adresse à la commission des affaires européennes.**

Ainsi, le SGAE a-t-il transmis **six fiches (correspondant aux 6 résolutions européennes adoptées par le Sénat) pour la période couverte par le présent rapport.**

Le rapporteur, comme l'année dernière, se félicite de la très grande qualité des informations contenues dans ces fiches de suivi.

La commission des affaires européennes est aussi très satisfaite d'avoir pu entendre régulièrement M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, avant l'élection présidentielle d'avril 2022. Si ces auditions n'étaient pas spécifiquement consacrées au suivi des résolutions européennes du Sénat, elles ont permis de concrétiser **le nécessaire dialogue politique avec le Gouvernement sur de nombreux dossiers européens et**

sont devenues des rendez-vous incontournables du contrôle de l'action gouvernementale en matière européenne par le Sénat.

D'une façon quelque peu schématique, en fonction des informations recueillies auprès du SGAE, il est possible de **classer** les résolutions européennes du Sénat **en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues** : une prise en compte complète, ou presque complète, une mise en œuvre partielle et une absence de suites.

a) Le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans plus de 66 % des cas

Sur les six résolutions européennes analysées dans le présent rapport, **quatre, soit les deux tiers**, ont été prises totalement ou très largement en compte au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif.

(...)

TROIS PRÉCÉDENTS EN MATIÈRE DE « CARTON JAUNE »

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont adressé trois « cartons jaunes » à la Commission européenne. Le Sénat a contribué aux deux premiers avis :

- le premier concernait le paquet « Monti II », un ensemble de textes relatifs au droit de grève. Des assemblées parlementaires de douze États membres¹, représentant 19 voix, ont estimé que ces textes étaient contraires au principe de subsidiarité. La Commission européenne a retiré ce paquet le 26 septembre 2012 ;

- le deuxième « carton jaune » visait la proposition de règlement créant un Parquet européen. Des assemblées de dix États membres², représentant 18 voix, se sont exprimées dans le même sens. La Commission a souhaité maintenir son texte. Mais le Conseil et le Parlement européen, prenant acte des avis motivés, ont fait ensuite évoluer le projet conformément aux vœux du Sénat ;

- le troisième « carton jaune » portait sur la proposition de directive visant à réviser la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs. Des assemblées de onze États membres³, représentant 22 voix, ont considéré que ce texte, en particulier la question de la fixation des salaires, était contraire au principe de subsidiarité. Le 20 juillet 2016, la Commission a cependant maintenu son texte, rappelant que la directive qu'elle proposait de réviser datait de plus de vingt ans.

¹ Belgique, Danemark, Finlande, France (Sénat), Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède et République tchèque.

² Chypre, France (Sénat), Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et République tchèque.

³ Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque.

(...)

2. Le contrôle de subsidiarité : un moindre intérêt de la part des parlements nationaux ?

Dans son rapport annuel 2020 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, la Commission européenne souligne que « par rapport à 2019, année de transition institutionnelle, la coopération établie avec les parlements nationaux s'est resserrée en 2020, malgré les perturbations attribuables à la pandémie. » Rappelant qu'elle tient toujours compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses analyses d'impact de ses propositions stratégiques, la Commission indique que le comité d'examen de la réglementation, organisme indépendant qui conseille le collège des commissaires, a rendu 41 avis sur les analyses d'impact en 2020.

Il convient de rappeler que le Parlement européen veille également au respect du principe de subsidiarité. Sa commission des affaires juridiques désigne un rapporteur pour la subsidiarité pour un mandat de six mois, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Ce rapporteur suit les avis motivés reçus des parlements nationaux et a la possibilité de se saisir de questions qu'ils soulèvent pour en débattre en commission et pour adresser d'éventuelles recommandations à la commission compétente sur le texte concerné. La commission des affaires juridiques établit également un rapport sur le rapport annuel de la Commission relatif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

De son côté, le Conseil informe également les États membres des avis motivés reçus des parlements nationaux. Enfin, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) doit également être souligné, même si aucune saisine de la CJUE n'a encore été effectuée au titre de contrôle de subsidiarité.

En 2020, les Parlements nationaux ont transmis 9 avis motivés à la Commission européenne alors qu'en 2019, cette dernière n'avait reçu aucun avis motivé relatif au respect du principe de subsidiarité. Ce léger regain est cependant inférieur aux années précédentes et n'invalide pas la

tendance pluriannuelle à la diminution du nombre d'avis motivés transmis (37 avis motivés reçus en 2018 contre 52 en 2017 et 65 en 2016).

Comment expliquer cette tendance alors même que le nombre de textes présentés par la Commission européenne augmente de nouveau et que le contrôle de subsidiarité constitue la seule véritable prérogative « de droit commun » reconnue aux Parlements nationaux pour intervenir dans le débat législatif européen ?

Comment expliquer également que treize ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux n'aient jamais mis en œuvre les procédures dites du « carton orange » et du « carton rouge » ?

Les causes de ce bilan mitigé, recensées dans le rapport d'information de la mission d'information du Sénat sur la judiciarisation de la vie publique¹, apparaissent multiples et souvent cumulatives :

- « en raison du fait majoritaire dans nombre de démocraties européennes, les chambres peuvent être conduites à renoncer à leurs prérogatives en matière de subsidiarité afin de ne pas gêner les positions diplomatiques défendues par le pouvoir exécutif dans les négociations européennes » ;

- « la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité est cantonnée dans un délai de huit semaines incompressible et ce délai est court, voire trop court, pour adopter un avis motivé puis pour convaincre les autres Parlements nationaux de la pertinence de la position adoptée... » ;

- « le seuil à atteindre pour former un « carton jaune » (un tiers des voix attribuées aux Parlements nationaux) est également dissuasif » ; en outre, même si le seuil du « carton jaune » est atteint, il ne contraint la Commission européenne qu'à un simple réexamen de sa position initiale.

- enfin, « le contrôle de subsidiarité n'est pas un contrôle au fond des projets d'actes législatifs examinés. (...) Pour des raisons de délai et de cohérence, le Sénat, en premier lieu sa commission des affaires européennes, peut être conduit à privilégier l'adoption de (...) résolutions et avis politiques en y insérant des éléments de subsidiarité. »

La mission d'information a, en conséquence :

- proposé un assouplissement des contraintes formelles actuelles empêchant aujourd'hui le déploiement du contrôle de subsidiarité sur les réformes importantes (proposition d'allongement du délai d'examen, de huit à dix semaines, et d'harmonisation du seuil du « carton jaune » à un quart

¹ *Rapport d'information n°592 (2021-2022) de Mme Cécile Cukierman (présidente) et de M. Philippe Bonnecarrère (rapporteur), au nom de la mission d'information du Sénat sur le thème « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »*

des voix attribuées aux Parlements nationaux, comme c'est déjà le cas dans le **domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale**) ;

- préconisé la mise en œuvre, dès que possible, d'un recours pour non-conformité d'un projet de texte européen au principe de subsidiarité devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin de faire vivre cette procédure et d'enclencher « un dialogue opérationnel » avec la Cour au sujet du contrôle de subsidiarité ;

- estimé que l'expression politique européenne du Sénat devait être non seulement « défensive » avec le contrôle de subsidiarité mais également « offensive » avec la création d'un « carton vert » (droit d'initiative indirect permettant aux parlements nationaux d'émettre des propositions législatives européennes) et l'adoption d'une recommandation sur le programme de travail annuel de la Commission européenne pour l'année à venir (cette recommandation devant - contrairement à aujourd'hui - être adoptée en séance publique, à l'issue d'un débat d'orientation).

3. Les avis motivés adoptés par le Sénat

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'au 30 septembre 2021, le Sénat a adopté **34 avis motivés** au titre du contrôle de subsidiarité, soit :

- **1 en 2011**, sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement ;

- **10 en 2012**, sur l'accès aux ressources génétiques, la gestion collective des droits d'auteur et licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne, le contrôle technique périodique des véhicules à moteur, **le paquet « Monti II » (qui a atteint le seuil du « carton jaune »)**, l'information du public sur les médicaments et sur les médicaments à usage humain soumis à prescription médicale, la reconnaissance des qualifications professionnelles, le règlement général sur la protection des données, la définition des grands axes stratégiques du transport transeuropéen, et le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires dans les États membres de la zone euro ;

- **4 en 2013**, sur la déclaration de TVA normalisée, les commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, **la création du parquet européen (qui a atteint le seuil du « carton jaune »)** et le 4^e paquet ferroviaire ;

- **2 en 2014**, sur des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne et le règlement sur les nouveaux aliments ;

- aucun en **2015** ;

- **4 en 2016**¹, sur l'organe des régulateurs européens des communications électroniques, le mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, les contrats de fourniture de contenu numérique, les contrats de vente et les contrats de vente en ligne et de toute autre vente à distance de biens, et le paquet « déchets » ;

- **7 en 2017**, sur la certification des technologies de l'information et des communications en matière de cybersécurité, le cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel, le marché intérieur de l'électricité, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, la coordination des systèmes de sécurité sociale, la procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, le contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions ;

- **2 en 2018**, sur les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et l'évaluation des technologies de la santé ;

- aucun en **2019** ;

- **1 en 2020**², sur le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant la loi européenne sur le climat (règlement (UE) 2018/1999).

Du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021, le Sénat a adopté 3 avis motivés supplémentaires sur le « paquet santé » de l'Union européenne.

(...)

¹ La faible activité de la nouvelle Commission européenne nommée en 2014 explique l'absence d'avis motivés adoptés en 2015.

² En 2019, comme ce fut le cas en 2015, le Sénat n'a adopté aucun avis motivé, en raison à la fois du contexte général de diminution du nombre d'avis motivés émis par les parlements nationaux et de la moindre activité législative de la Commission liée au renouvellement des institutions, entre les mois de mai et décembre.

Document 23

« Les procédures législatives » in Florence Chaltiel et Serge Guillon : *Le système décisionnel de l'Union européenne*, La Documentation Française, collection réflexeeurope, 2019, pp. 192-200 (*extraits*)