



Comment l'UE fabrique la loi

Vocabulaire

- Norme de droit
- Loi
- Hiérarchie des normes
- Traités : TUE, TFUE (législation primaire)
- Législation secondaire
- Mesures d'exécution

Forme des actes de l'UE

Règlements

Actes législatifs contraignants, directement applicables dans leur intégralité, dans toute l'UE (+ EEE si applicable).

Directives

Fixent des objectifs à tous les pays de l'UE, mais leur laissent le choix des moyens pour les atteindre. Elles doivent donc être transposées dans la législation nationale.

Décisions

Ne contraignent que leurs destinataires (pays membre ou entreprise...) et sont directement applicables.

→ **Recommandations** et **avis** des institutions sont non contraignants.

Compétences de l'UE

- Compétences exclusives (les EM peuvent adopter des mesures d'exécution)
- Compétences partagées (l'UE a priorité)
- Compétences d'appui : l'UE soutient, coordonne ou complète l'action des EM. Pas de pouvoir législatif dans ces domaines.
- Compétences particulières : politiques économiques et emploi, PESC, clause de flexibilité (qui requiert l'unanimité du Conseil)

Exercice des compétences

- Principe d'attribution : l'UE ne peut aller au-delà de ses compétences
- Principe de proportionnalité: l'exercice des compétences ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités;
- Principe de subsidiarité: pour les compétences partagées, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

Contrôle juridictionnel

- La Cour de Justice de l'UE contrôle les actes de l'UE
- Elle se compose de:
 - la **Cour de justice**
 - le **Tribunal** (de première instance)
 - les **tribunaux spécialisés**
 - Restrictions de compétence (sauf exceptions) :
 - Certains aspects de l'espace de liberté, sécurité et justice
 - PESC

Lisbon Treaty

Ordinary legislative procedure

COM : European Commission

CM : Council of Ministers (the Council)

CoR : Committee of Regions

EP : European Parliament

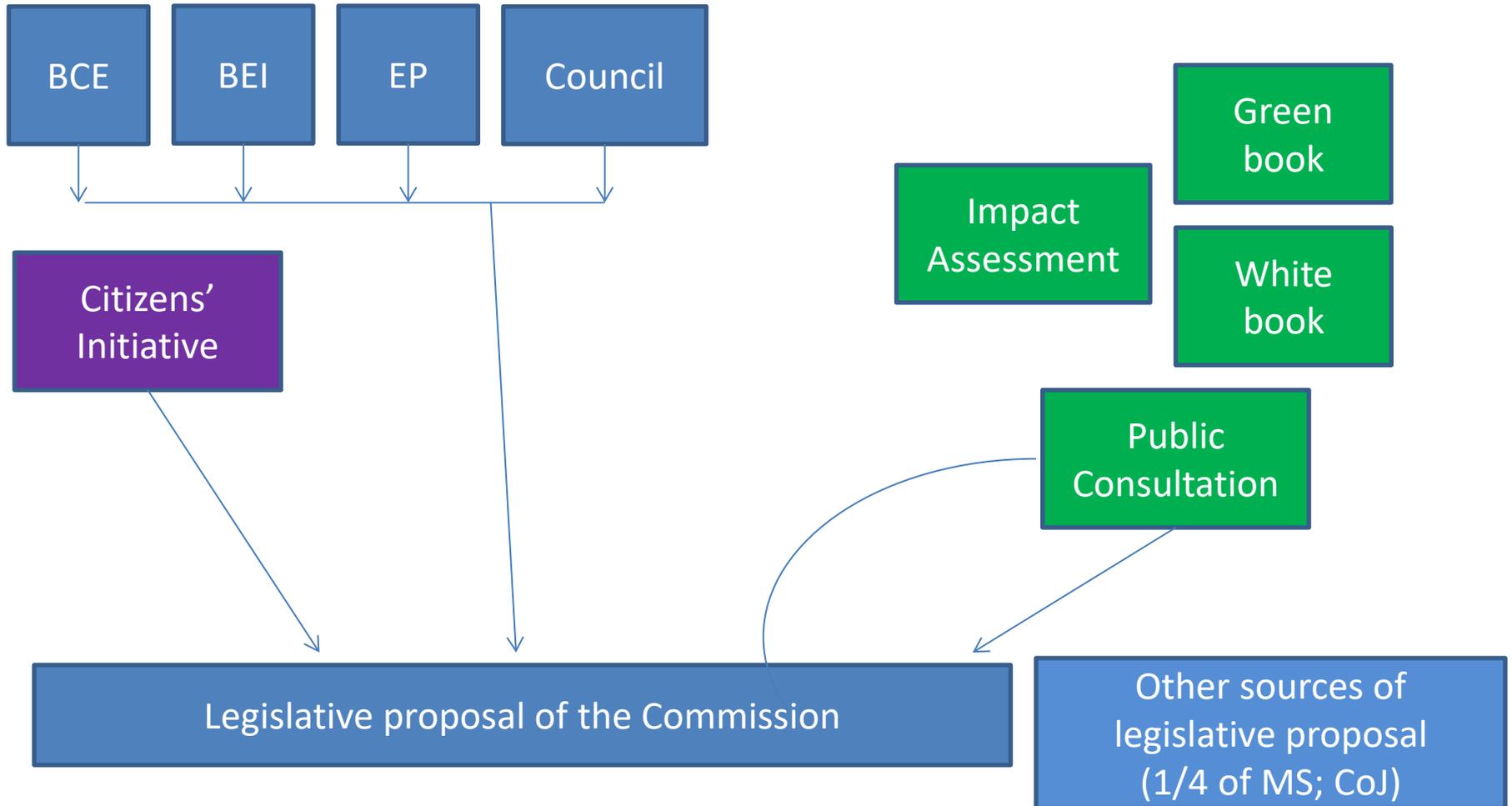
ESC : European Economic and Social Committee

Q : Qualified Majority

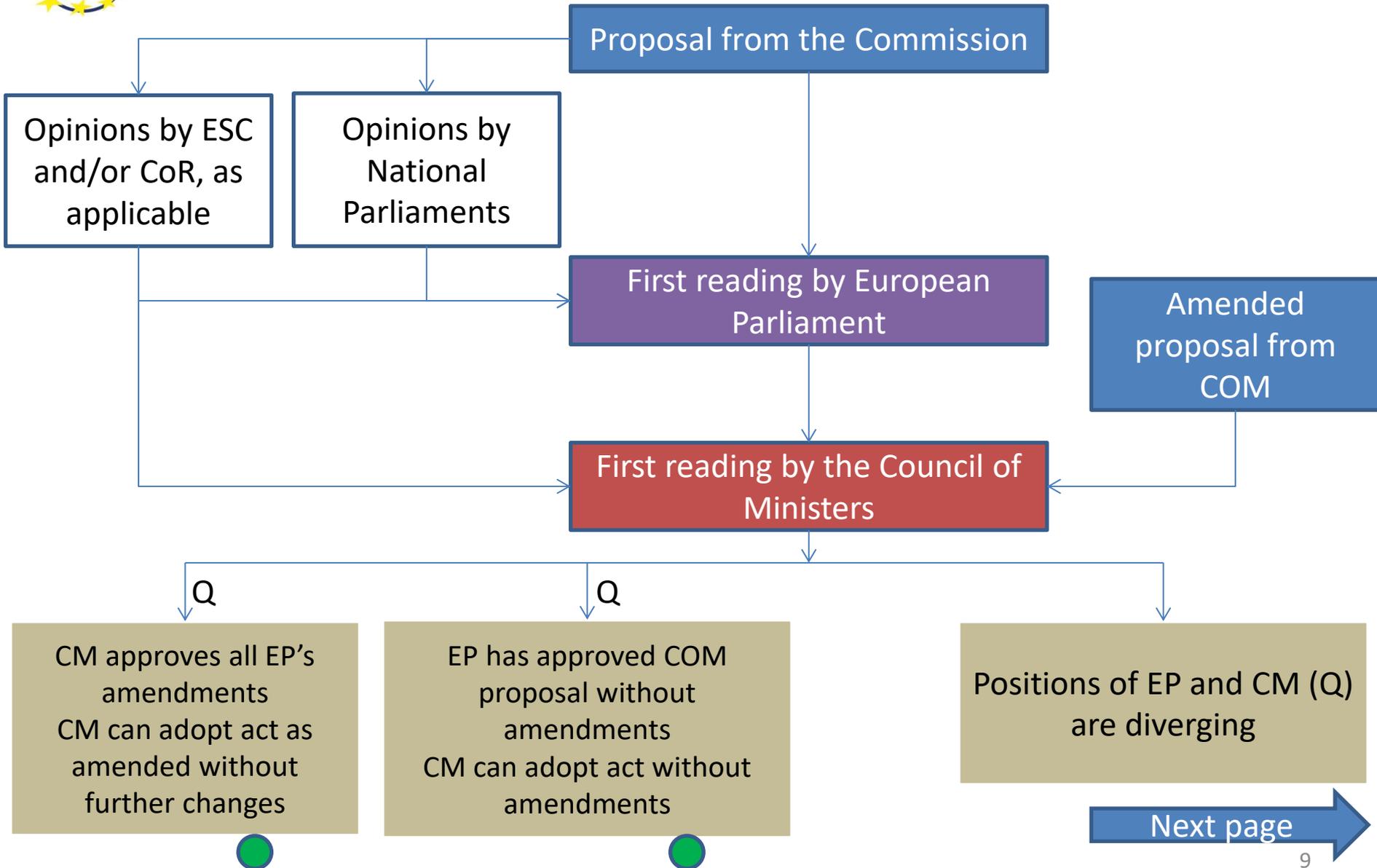
A : Absolute Majority

No mention : simple majority

Right of initiative



Proposal and first reading





Second reading



Second reading by EP

Communication from COM on CM position at first reading

If EP has not taken a decision within 3 months

EP approves CM position (makes no amendments)
Act is adopted

EP rejects Council position at first reading
Act is not adopted

EP proposes amendments to Council position at first reading

COM opinion on EP amendments

If CM has not taken a decision within 3 months

Second reading by CM

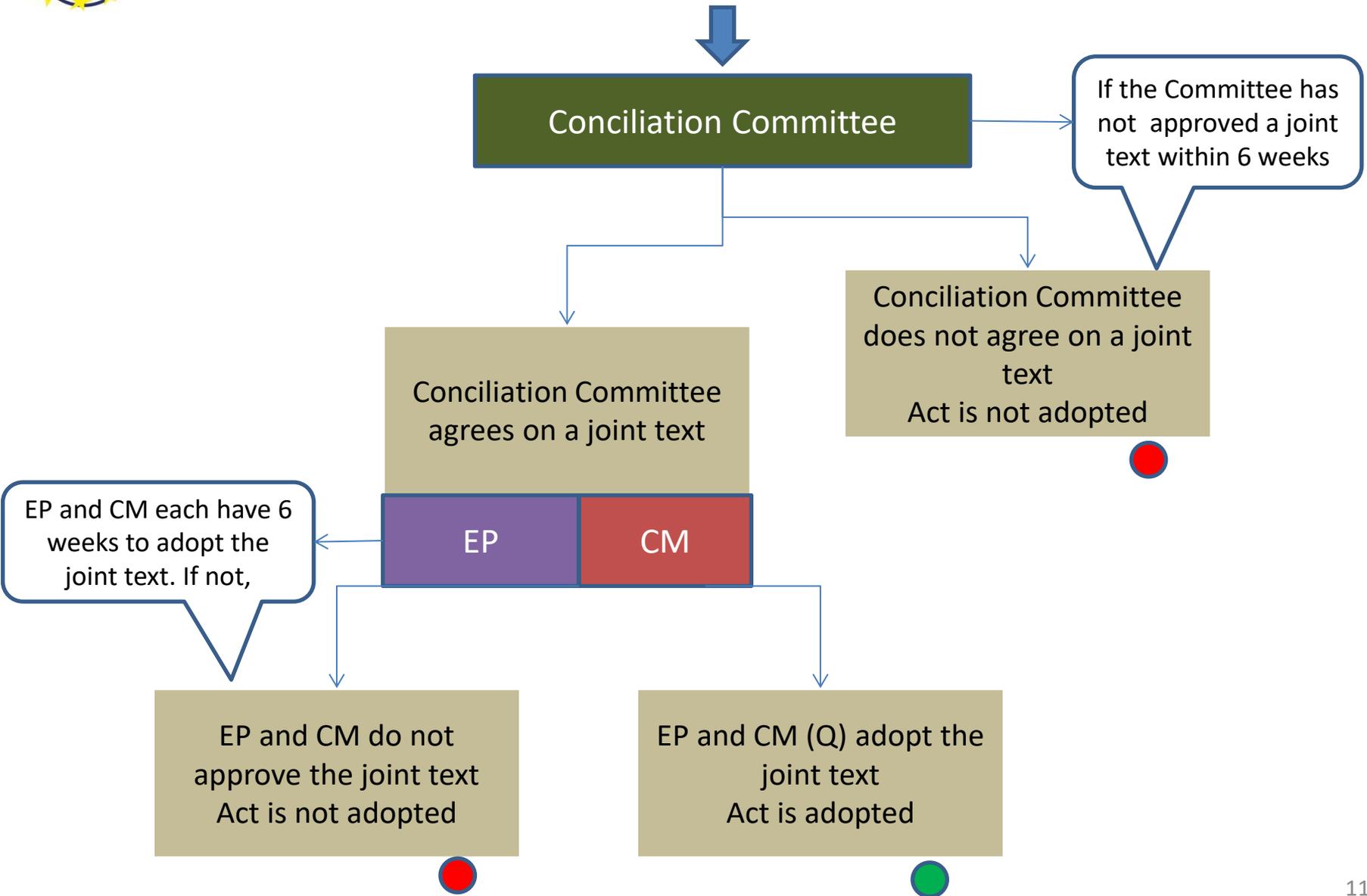
CM approves amended position :
- By a qualified majority if COM has delivered a positive opinion
- unanimously if COM delivered a negative opinion
Act is adopted

CM does not approve the amendments
A conciliation Committee is convened

Next page

NB. Delays shown within these slides may be extended in some cases.

Conciliation procedure and third reading



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. C'est le nouveau nom de la procédure de co-décision, signifiant que sauf dispositions contraires des Traités, cette procédure s'applique. Elle renforce considérablement les pouvoirs du Parlement.

La Commission jouit du droit d'initiative, c'est à dire de prendre l'initiative de présenter un texte et de mettre la procédure en mouvement. La Commission dispose d'un droit de retrait de son texte, empêchant ainsi la suite de la procédure, tant que le Conseil n'a pas adopté un texte en première lecture (ou le Parlement, selon certaines interprétations qui n'ont pas encore été soumises à arbitrage de la Cour de Justice).

Le droit d'initiative de la Commission, en cas de proposition de modification d'un texte existant, s'applique aux articles à changer, ce qui signifie que les articles qui ne font pas l'objet d'une proposition de la Commission ne peuvent être ouverts à modification dans la suite de la procédure.

Droit d'initiative spécial.

a) Parlement

Dans les cas prévus par les traités, le Parlement européen peut adopter une initiative législative qui lui permet de demander à la Commission de soumettre une proposition.

Une proposition d'acte de l'Union sur la base du droit d'initiative accordé au Parlement par l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peut être demandée par un député européen à titre individuel. Cette proposition est soumise au Président du Parlement, qui la transmet pour examen à la commission compétente. Celle-ci peut décider de la soumettre à la plénière.

Conformément à l'article 225 du traité FUE, le Parlement, statuant à la majorité absolue, peut, sur la base d'un rapport établi par l'une de ses commissions, demander à la Commission de soumettre toute proposition législative appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition. La commission parlementaire compétente doit au préalable demander l'autorisation de la Conférence des présidents. La Commission peut soit marquer son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée.

b) Etats membres

Dans le cas de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la proposition peut provenir soit de la Commission, soit d'un quart des États membres.

c) Autres cas

Une demande d'adoption d'un acte législatif peut également être présentée par la Cour de justice ou par la Banque européenne d'investissement et une recommandation d'acte législatif peut être proposée par la Banque centrale européenne.

En pratique, le Conseil peut aussi inviter la Commission à présenter une proposition.



Programmation annuelle et pluriannuelle

Aux termes du traité, la Commission prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union. Pour réaliser cet objectif, la Commission prépare son programme de travail, qui est sa contribution à la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union. Le Parlement européen coopère déjà avec la Commission au stade de l'élaboration du programme de travail de la Commission et la Commission tient compte des priorités exprimées par le Parlement à ce stade.

Après son adoption par la Commission, un trilogue est prévu entre le Parlement, le Conseil et la Commission en vue de conclure un accord sur la programmation de l'Union. Les modalités détaillées, et notamment le calendrier, sont établies à l'annexe XIV du règlement du Parlement européen (Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne).

Le Parlement adopte une résolution sur la programmation annuelle. Le Président demande au Conseil d'émettre un avis sur le programme de travail de la Commission et sur la résolution du Parlement. Lorsqu'une institution se trouve dans l'impossibilité de respecter le calendrier fixé, il lui est demandé d'informer les autres institutions des raisons de son retard et de proposer un nouveau calendrier.

Intervention des Parlements nationaux

La proposition législative est présentée au Parlement européen et au Conseil et communiquée aux parlements des États membres. Dans un délai de huit semaines, les parlements nationaux peuvent envoyer aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité.

Commissions

Au Parlement, la lecture en séance plénière est préparée par le ou les Commissions compétentes (à ne pas confondre avec *la Commission*). Au Conseil, il n'existe pas de commissions mais le Conseil peut siéger sous une forme particulière (*Formation*) et dispose du COREPER pour coordonner la procédure législative.

Promulgation

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 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.

Pouvoirs du Conseil en deuxième lecture

Si, dans un délai de trois mois après la transmission de la position du Conseil, 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 absolue, la position du Conseil en première lecture, l'acte proposé est réputé non adopté;
- c) propose, à la majorité absolue, 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.

Il faut donc une majorité absolue au PE pour rejeter ou amender la position du Conseil prise en première lecture.

What is the Trilogue ?

Trilogue / Trialogue : informal tripartite meetings attended by representatives of the European Parliament, the Council and the Commission, during the second reading or the conciliation phase of the ordinary legislative process (and more and more during the first phase). Informal trilogue is the true negotiating forum, having regard to the briefness of the periods laid down by the Treaty for reaching an agreement between the co-legislators.

Owing to the ad-hoc nature of such contacts, no standard format of representation has been laid down. The level and range of attendance, the content and the purpose of trilogues may vary from very technical discussions (involving staff level of the three administrations) to very political discussions (involving Ministers and Commissioners). They may address issues of planning and timetable or go into detail on any particular substantial issue. However, as a general rule, they involve

- the EP rapporteur (accompanied where necessary by shadow rapporteurs from other political groups),
- the chairperson of COREPER I or the relevant Council working party assisted by the General Secretariat of the Council
- representatives of the Commission (usually the expert in charge of the dossier and his or her direct superior assisted by the Commission's Secretariat-General and Legal Service).

The purpose of these contacts is to get agreement on a package of amendments acceptable to the Council and the European Parliament. The Commission's endorsement is particularly important, in view of the fact that, if it opposes an amendment which the European Parliament wants to adopt, the Council will have to act unanimously to accept that amendment. Any agreement in trilogues is informal and "ad referendum", it will have to be approved by the formal procedures applicable within each of the three institutions.

Ref : Joint Declaration on practical arrangements for the new codecision procedure (in particular, paragraphs 19 to 23) and "Code of conduct for negotiating in the context of the ordinary legislative procedures" which forms part of the EP Rules of Procedures (Annex XX).

In a ruling on Thursday 22 March 2018, the **European Court of Justice** stated that the results of the 'trilogue' meetings that decide EU laws are a "decisive" stage of EU law-making and should be made public on demand.

Trilogues are talks held behind closed doors between the European Parliament, the Commission and the EU Council. Designed to speed up the process of EU law-making, trilogue meetings are convened after the institutions agree their position on a text. But the process has been criticized for its lack of transparency, both inside and outside the EU institutions.

Minutes were never published. The 'four column documents', are composed of the Commission's legislative proposal; the positions of the European Parliament and Council of Ministers; and the provisional compromise text.

The Parliament's negotiating team on a law is typically composed of the rapporteur, shadow rapporteurs from other political groups and committee chair. European Commission officials and the responsible minister or senior civil servants from the country holding the EU Council presidency are the other attendees.



Comitologie

Mesures d'exécution

La comitologie est une procédure de prise de décisions normative européenne, plus précisément une procédure encadrant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne.

La Commission a la possibilité de prendre des mesures d'exécution, c'est-à-dire des règlements d'application, en étant assistée de groupes d'experts. On distinguera :

- les actes délégués (les pouvoirs de la Commission découlent d'une autorisation explicite dans les textes législatifs adoptés par le Parlement et le Conseil, qui peuvent la révoquer ou simplement bloquer le texte)
- les actes d'exécution si une application uniforme d'un texte législatif est nécessaire dans l'UE et ne peut être laissée à l'appréciation de chaque État membre, en application du principe de subsidiarité. Dans ce dernier cas, la Commission doit rechercher l'avis conforme d'un Comité (généralement selon la majorité qualifiée)

Actes délégués (art. 290 TFUE)

La Commission se voit accorder le pouvoir de compléter ou modifier les éléments non essentiels de l'acte de base, selon la procédure suivante :

- l'acte législatif de base doit fixer les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation ainsi que les conditions auxquelles la délégation est soumise. Théoriquement donc, chaque acte de base peut fixer des variantes à cette procédure ;
- la Commission établit un projet de texte en étant assistée d'un groupe d'experts, mais elle n'a pas à rechercher l'avis ni l'accord d'un comité ;
- la Commission présente son projet de texte simultanément au Parlement et au Conseil ;
- le Parlement ou le Conseil ont un certain délai, fixé par l'acte de base, pour soit s'opposer au texte soit même pour révoquer la délégation. En cas d'urgence, le Parlement peut approuver le texte pour une mise en application avant la fin du délai. Pour s'opposer à un texte, le Parlement doit voter à la majorité absolue et le Conseil, à la majorité qualifiée. L'opposition peut être justifiée par tous motifs, y compris l'opportunité politique ;
- si le Parlement ou le Conseil n'ont pas opposé d'objections, le texte entre en vigueur à l'expiration du délai.

Actes d'exécution (art 291 TFUE)

La mise en œuvre de cette catégorie d'actes est encadrée par le règlement 182/2011 (JO du 28 février 2011). Elle comprend deux procédures :

- la procédure consultative (art 4), concernant des mesures peu sensibles, telles que l'attribution de fonds et de subventions. La Commission soumet son texte à un comité, qui vote à la majorité simple. Mais la Commission n'est pas tenue de suivre l'avis du comité, elle doit simplement en tenir le plus grand compte ;
- la procédure d'examen (art 5), pour les mesures d'exécution de portée générale, les programmes ayant des incidences budgétaires notables, les mesures concernant la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, la fiscalité et la politique commerciale commune. La Commission prépare son projet, selon ses règles internes de transparence. Le Parlement et le Conseil peuvent à tout moment adopter une résolution non contraignante s'ils estiment que la Commission a excédé ses compétences d'exécution (art 11). La Commission soumet ensuite son projet à un comité et trois cas peuvent se présenter :
 1. L'avis est favorable. La Commission adopte le texte.
 2. Le comité ne parvient pas à rendre un avis. La Commission peut adopter le texte ou revoir son projet. Elle ne peut adopter le texte s'il concerne la fiscalité, les services financiers, la santé et la sécurité ou des mesures de sauvegarde. De même, le texte ne peut être adopté si une majorité simple s'y oppose.
 3. L'avis est défavorable. La Commission ne peut adopter son texte. Elle peut cependant soit revoir son projet dans un délai de deux mois et le resoumettre au comité, soit dans un délai d'un mois, soumettre son projet à un comité d'appel (formé par le Conseil et présidé par la Commission).

Il existe deux procédures d'urgence :

- Circonstances exceptionnelles (art 7) : la Commission peut adopter un acte d'exécution si le comité rejette le texte ou ne rend pas d'avis lorsque son adoption sans délai est nécessaire pour éviter de créer une importante perturbation des marchés dans le domaine de l'agriculture ou un risque pour les intérêts financiers de l'Union. Elle doit soumettre immédiatement son acte au comité d'appel qui peut l'abroger à la majorité qualifiée.
- Mesures immédiatement applicables (art 8) : la Commission peut adopter un acte d'exécution qui s'applique immédiatement mais ne peut rester en vigueur plus de 6 mois. La Commission doit soumettre son texte à un comité dans les 14 jours. Le comité peut abroger le texte en votant à la majorité qualifiée.