



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La procédure législative en droit de l'Union européenne (dissertation)

Date de rédaction : 02/02/2023

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Une procédure législative ordinaire fondée sur un équilibre institutionnel entre Commission, Parlement et Conseil	4
A - La Commission, organe détenteur de l’initiative législative en droit de l’Union.....	4
1 - L’existence d’un monopole de l’initiative législative au profit de la commission.....	4
2 - Un monopole à nuancer à certains égards	4
B - L’adoption de l’acte législatif, une procédure marquée par un équilibre égal entre Parlement et Conseil	6
1 - Un équilibre entre Parlement et Conseil aboutissant majoritairement à une adoption en première lecture.....	6
2 - Une procédure pouvant se prolonger jusqu’en troisième lecture en cas d’échec de la première lecture.....	6
II - Une procédure législative spéciale en rupture avec les caractéristiques de la procédure législative ordinaire	8
A - Définition et caractéristiques des procédures législatives spéciales.....	8
1 - Une procédure différant de la procédure ordinaire tant par le mode de vote que par la rupture de l’équilibre inter-institutionnel	8
2 - Les articles 352 TFUE et 103 TFUE, illustration de rupture du mode de vote et de la stricte égalité entre Conseil et Parlement.....	8
B - Les clauses passerelles, un outil d’assouplissement du processus de prise de décision en matière de procédure législative spéciale	10
1 - Une clause permettant la modification du mode de vote des textes ainsi qu’un passage d’une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire	10
2 - L’existence au sein des traités d’une clause passerelle générale et de clauses spécifiques ...	10

INTRODUCTION

« Pendant une grande partie de son existence, le Parlement européen aurait pu être qualifié à juste titre de "salon de discussion multilingue". Mais ce n'est plus le cas : le Parlement européen est désormais l'une des législatures les plus puissantes au monde, tant en termes de pouvoirs de contrôle législatif qu'exécutif ». Cette citation du Professeur David Farrell prononcée en 2007 trouve toute son importance dans le contexte dans lequel elle s'inscrit. Le traité de Lisbonne, signé la même année, marque, par l'instauration de la procédure législative ordinaire, un tournant dans l'exercice par le Parlement du pouvoir législatif, désormais placé sur un pied d'égalité avec le Conseil.

Les procédures législatives en droit de l'Union correspondent aux processus permettant l'adoption d'actes législatifs au niveau de l'Union européenne (UE). Le droit de l'Union différencie d'une part la procédure législative ordinaire et d'autre part la procédure spéciale. La procédure législative ordinaire, prévue par l'article 294 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), est la procédure par défaut. Elle couvre la majorité des actes de l'Union. La procédure législative ordinaire a pour caractéristique d'inclure à la fois la commission en ce qui concerne l'initiative législative et, sur un pied d'égalité, le Parlement et le Conseil, en ce qui concerne l'adoption de la proposition d'acte. Seul ce dernier élément varie avec la procédure législative spéciale. En effet la Commission conserve le monopole de l'initiative législative dans le cas d'une procédure législative ordinaire comme dans celui d'une procédure législative spéciale. Cette dernière implique toutefois une rupture d'égalité entre le Parlement et le Conseil ou une modification du mode de vote des textes. L'adoption de l'acte se fait alors par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par le Conseil avec la participation du Parlement. Aux termes de l'article 289§2 TFUE, les procédures législatives spéciales ne sont applicables que dans certains cas spécifiquement déterminés par le TFUE.

La distinction entre procédure législative ordinaire et procédure législative spéciale a été introduite par le traité de Lisbonne. Avant cette clarification effectuée par le traité de Lisbonne, une multiplicité de procédures existait au fur et à mesure des traités successifs et des évolutions dans le rôle de chaque institution. Au fil des traités, le rôle du Parlement européen s'est affirmé, passant de la simple information ou consultation avec le traité de Rome, à une procédure de coopération avec l'Acte unique européen puis à une procédure de codécision avec le traité de Maastricht. Cette procédure de codécision est devenue la procédure législative ordinaire, aujourd'hui consacrée à l'article 294 TFUE. Plusieurs procédures subsistent néanmoins avec les procédures législatives spéciales dans les cas spécifiquement prévus par les traités, dans lesquels l'équilibre des rôles entre les institutions n'est pas préservé.

Au vu de ces éléments, il convient de se demander quelles sont les caractéristiques et quel est le déroulement des procédures législatives au sein de l'Union européenne ?

Pour répondre à cette problématique, il conviendra dans un premier temps de se pencher sur la procédure législative ordinaire et les éléments qui la caractérisent (I), pour ensuite étudier la procédure législative spéciale, ses caractéristiques et éléments d'assouplissement (II).

I - UNE PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE FONDEE SUR UN EQUILIBRE INSTITUTIONNEL ENTRE COMMISSION, PARLEMENT ET CONSEIL

La procédure législative ordinaire peut se diviser en deux temps : l'initiative de l'acte, dont est chargée la Commission européenne d'une part (A) et l'adoption de l'acte d'autre part dont sont chargés de manière strictement égale le Conseil et le Parlement (B).

A - La Commission, organe détenteur de l'initiative législative en droit de l'Union

Si certaines dispositions du TFUE peuvent permettre de le nuancer à certains égards (2), une des caractéristiques principales de la prise de décision au sein de l'Union repose sur le monopole de l'initiative législative de la Commission européenne (1).

1 - L'existence d'un monopole de l'initiative législative au profit de la commission

Une des principales spécificités du processus législatif européen réside dans le fait que, tant pour la procédure législative ordinaire que pour une procédure législative spéciale, l'initiative législative revient à la Commission et non au Conseil ni au Parlement. Le monopole de l'initiative législative est prévu à l'article 17§2 TUE (Traité sur l'Union européenne), celui-ci disposant que, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement, « *un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission* ». La Commission a pour objectif de porter l'intérêt général de l'Union. Le monopole d'initiative de la Commission agit comme une garantie de respect de cet intérêt.

La Commission exerce son pouvoir d'initiative législative de manière discrétionnaire. Elle peut décider de présenter ou de ne pas présenter une proposition d'acte législatif et peut décider d'abandonner une proposition suite à une étude d'impact défavorable et ainsi mettre un terme à la procédure législative sur l'acte concerné. La Commission peut également choisir de modifier sa proposition à tout moment de la procédure législative et même de le retirer si elle est en capacité de motiver ce choix (par exemple par le fait que sa proposition a été amendée de manière à lui faire perdre sa nature originelle). La proposition de la Commission détermine ainsi le contenu et l'objectif de l'acte. De plus, le Conseil ne peut l'amender qu'à l'unanimité, ce qui freine grandement ce type d'action. Une telle initiative garantit un bon équilibre des pouvoirs dans la procédure législative ordinaire. La Commission exerçant seule l'initiative législative tandis que le Parlement et le Conseil adoptent la proposition d'acte conjointement, d'égal à égal. Toutefois, il est à noter que si la Commission exerce en principe seule l'initiative législative, cette assertion peut être quelque peu nuancée à la lumière de certains éléments.

2 - Un monopole à nuancer à certains égards

Le monopole de l'initiative législative de la Commission est à nuancer à certains égards. Tout d'abord, au stade de l'élaboration de la proposition d'acte, des procédures de consultation citoyenne peuvent être mises en place. La Commission effectue ces consultations de manière quasi systématique. La Commission transmet aux parties intéressées des questions pour élaborer une proposition qui sera elle-même soumise à consultation avant d'être formellement transmise au Parlement et au Conseil.

Ces consultations sont en pratique d'une grande utilité à la Commission pour élaborer ses propositions d'actes législatifs.

En outre, en amont de l'initiative de la Commission en elle-même, le TFUE reconnaît au Parlement et au Conseil le droit de lui soumettre des propositions de proposition. En vertu de l'article 225 TFUE, en effet, « *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* ». Aux termes de l'article 241 TFUE, ensuite, « *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* ». La Commission, si elle n'est pas tenue de soumettre une proposition d'acte suite à la mise en place de cette procédure, doit fournir les raisons de son refus le cas échéant. En tout état de cause, une fois établie, la proposition de la Commission est transmise conjointement au Parlement et au Conseil en vue de l'adoption de l'acte.

B - L'adoption de l'acte législatif, une procédure marquée par un équilibre égal entre Parlement et Conseil

La procédure législative ordinaire est construite de manière à ce que l'acte tende à être adopté dès la première lecture (1). Toutefois, en cas d'échec des négociations entre le Parlement et le Conseil, la procédure peut se prolonger jusqu'en troisième lecture pour tenter de concilier la position des deux institutions (2).

1 - Un équilibre entre Parlement et Conseil aboutissant majoritairement à une adoption en première lecture

La seconde caractéristique de la procédure législative ordinaire est son adoption commune par le Parlement et le Conseil. Une fois la proposition d'acte législatif élaborée par la commission, celle-ci l'envoie simultanément aux deux institutions. Si celles-ci examinent en parallèle la proposition, c'est toutefois le Parlement qui se prononce en premier. Le Parlement peut approuver la proposition, la rejeter ou encore l'amender. Une fois un texte adopté par le Parlement, celui-ci le transmet au Conseil. Si le Conseil accepte le texte transmis par le Parlement, l'acte est adopté. Si le Conseil choisit de l'amender en première lecture, il transmet la nouvelle version du texte pour une deuxième lecture au Parlement. En pratique, la plupart des textes - près de 90% - sont aujourd'hui adoptés en première lecture.

La pratique institutionnelle s'est tournée vers cette facilitation de l'adoption des textes en première lecture. Une procédure issue de la pratique, non définie par les traités, est en effet bien souvent mise en place : la procédure de trilogie. Une fois la proposition transmise au Parlement, celle-ci est votée en commission parlementaire puis en séance plénière dans l'hémicycle. La procédure de trilogie est une négociation entre le Conseil et le Parlement, mise en place par la Commission, entre le vote en commission et le vote en séance plénière pour parvenir à une proposition d'acte susceptible d'être adoptée par le Parlement et le Conseil. Cette procédure, pouvant conduire à modifier le texte voté en commission parlementaire et menée entre des représentants spécifiques de chacune des trois institutions, permet d'augmenter les chances du texte d'être adopté en première lecture. Bien que celle-ci permettent de gagner en efficacité, elle peut poser question sur la transparence démocratique de cette procédure, menée à l'extérieur des textes entre un petit nombre de personnes. En cas d'échec des discussions entre les deux institutions malgré le trilogie, la procédure peut se prolonger en deuxième puis en troisième lecture le cas échéant.

2 - Une procédure pouvant se prolonger jusqu'en troisième lecture en cas d'échec de la première lecture

La procédure en deuxième lecture est sensiblement la même que celle de la première lecture. En revanche, le Parlement a un délai de trois mois pour se prononcer suite à la transmission du Conseil. Plusieurs positions sont possibles pour le Parlement. Si celui-ci adopte la version transmise par le Conseil, cette version de l'acte est adoptée en deuxième lecture. L'acte est également considéré comme adopté dans la version émise par le Conseil si le Parlement ne se prononce pas dans le délai de trois mois. Si le Parlement rejette à la majorité l'acte transmis par le Conseil, celui-ci n'est pas adopté. Si en revanche le Parlement amende le texte transmis par le Conseil, la Commission émet un avis sur les amendements et le texte est à nouveau transmis au Conseil. Si l'avis de la Commission est positif sur les amendements effectués par le Parlement, le Conseil peut se prononcer à la majorité qualifiée pour la suite de la procédure. Si l'avis rendu par la Commission est négatif, le Conseil doit se prononcer à l'unanimité. Si le Conseil, selon la procédure de vote idoine, adopte les amendements proposés, l'acte est adopté. Si le Conseil n'adopte pas les amendements, le Président du Conseil a six semaines pour convoquer un comité de conciliation avec l'accord du Président du Parlement.

Le comité de conciliation a un délai de six semaines pour se prononcer. Si dans ce délai le comité n'approuve pas de projet commun, l'acte n'est pas adopté. Si à l'inverse un projet commun est

approuvé, la troisième lecture peut être mise en place. De la même manière que pour la deuxième lecture, la troisième lecture est soumise à des délais, de six semaines cette fois-ci. Si dans ce délai le Parlement adopte l'acte à la majorité et que le Conseil fait de même à la majorité qualifiée, l'acte est adopté. Si en revanche le Conseil ou le Parlement ne se prononcent pas dans ce délai ou refusent le projet, l'acte n'est pas adopté. La procédure législative ordinaire peut ainsi être longue mais il est à noter que celle-ci n'arrive qu'exceptionnellement en troisième lecture.

D'un point de vue purement statistique, la troisième lecture n'est déclenchée que de plus en plus rarement au fil du temps, notamment depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Là où le nombre de textes adoptés en première, deuxième et troisième lecture était globalement équilibré sur la période 1999-2004, cette répartition n'est aujourd'hui plus d'actualité. Sur la période 2009-2014, seuls 8% des textes étaient adoptés en deuxième lecture anticipée, 5% en deuxième lecture et 2% en troisième lecture, contre 85% en première lecture. Sur la période 2014-2019, seuls 10% des textes étaient adoptés en deuxième lecture anticipée, 1% en deuxième lecture, aucun en troisième lecture et 89% en première lecture. En dehors de la procédure législative ordinaire se retrouvent une multiplicité de procédures dont les caractéristiques ne correspondent pas à la procédure ordinaire. Celles-ci sont alors appelées « procédure législative spéciale ».

II - UNE PROCEDURE LEGISLATIVE SPECIALE EN RUPTURE AVEC LES CARACTERISTIQUES DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE

Les procédures législatives spéciales sont des procédures ne répondant pas aux caractéristiques de la procédure législative ordinaire. Elles peuvent se retrouver dans certaines dispositions spécifiques des traités (A). Toutefois, des clauses passerelles sont également présentes dans le traité pour assouplir les procédures spéciales (B).

A - Définition et caractéristiques des procédures législatives spéciales

La procédure législative spéciale peut différer par deux aspects de la procédure ordinaire : le mode de vote et la rupture de la stricte égalité entre le Parlement et le Conseil (1). Ces procédures sont signalées explicitement ou implicitement au sein de dispositions spécifiques des traités, à l'instar par exemple des articles 352 et 103 TFUE (2).

1 - Une procédure différant de la procédure ordinaire tant par le mode de vote que par la rupture de l'équilibre inter-institutionnel

Une procédure législative spéciale est une procédure ne répondant pas aux caractéristiques de la procédure législative ordinaire. Ainsi, une procédure législative spéciale diffère de la procédure ordinaire soit parce que le mode de vote est différent de celui prévu par le traité pour la procédure ordinaire, soit parce que la stricte égalité dans laquelle se trouvent le Parlement et le Conseil est rompue. Le traité prévoit expressément, selon la base juridique, le recours à une procédure législative spéciale.

En termes de modalité de vote, les procédures législatives spéciales peuvent prévoir un vote à l'unanimité ou à la majorité simple au Conseil. Si la majorité simple est rare dans le traité, l'unanimité intervient en revanche plus fréquemment chaque fois que la disposition est sensible pour les États membres, à l'instar des dispositions sur la coopération policière ou certaines dispositions en matière de fiscalité. En termes d'égalité entre les institutions, de la même manière, en ce qui concerne le Parlement, lorsqu'une rupture d'égalité s'opère entre lui et le Conseil, la procédure législative est considérée comme spéciale. Lorsque le Parlement est consulté, le Conseil n'est pas lié par l'avis rendu par le Parlement pour adopter l'acte. Le Conseil ne peut toutefois pas adopter l'acte tant que le Parlement n'a pas rendu son avis, à moins que les délais de rendu de l'avis soient écoulés, et doit soumettre à nouveau le texte au Parlement pour avis s'il a été amendé de manière substantielle. Certaines procédures législatives spéciales prévoient également un pouvoir d'approbation au profit du Parlement. Le Conseil est alors tenu de respecter l'avis du Parlement mais le Parlement ne peut amender le texte et doit se cantonner à rendre un avis.

2 - Les articles 352 TFUE et 103 TFUE, illustration de rupture du mode de vote et de la stricte égalité entre Conseil et Parlement

À titre d'exemple, l'article 352 TFUE prévoit une procédure législative spéciale en ce qui concerne la mise en œuvre de la clause de flexibilité. Celui-ci dispose en effet que « *le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte*

les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen ». Il est ici possible de noter que le Conseil statue à l'unanimité et non plus à la majorité qualifiée pour inclure davantage les États membres dans cette procédure et que le recours à une procédure spéciale est expressément signalé par l'article. Le Parlement est toutefois doté un pouvoir d'approbation et le monopole d'initiative de la Commission est préservé. Le Parlement ne peut dès lors pas amender le texte mais rend un avis que le Conseil est tenu de respecter.

Toutes les procédures législatives spéciales ne sont toutefois pas nécessairement expressément signalées. Il sera alors loisible de noter que la procédure prévue par l'article concerné n'est pas celle de la procédure législative ordinaire. L'article 103 TFUE dispose ainsi à titre d'exemple que « *Les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 101 et 102 sont établis par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen* ». Cette disposition en matière de concurrence préserve l'initiative de la Commission mais ne prévoit qu'un rôle de consultation pour le Parlement européen. Le Conseil n'est dans ce cas pas lié par l'avis du Parlement. Pour éviter les blocages institutionnels en raison de procédures législatives spéciales trop contraignantes, des clauses passerelles sont prévues au sein des traités pour assouplir la prise de décision.

B - Les clauses passerelles, un outil d'assouplissement du processus de prise de décision en matière de procédure législative spéciale

Les clauses passerelles sont destinées à permettre la modification du mode de vote des textes, de l'unanimité à la majorité qualifiée par exemple, ainsi que de passer directement d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire (1). Le TFUE prévoit à ce titre une clause passerelle pouvant s'appliquer à toutes les politiques européennes soumises à des procédures législatives spéciales ou à un vote à l'unanimité, ainsi que des clauses spécifiques à certains domaines (2).

1 - Une clause permettant la modification du mode de vote des textes ainsi qu'un passage d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire

Le traité de Lisbonne s'est doté de clauses passerelles permettant d'assouplir le processus de prise de décision au sein de l'Union. Ces clauses sont soumises à certaines conditions et permettent de passer de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire ainsi que de modifier le mode de vote des textes. Ces clauses permettent une certaine capacité d'adaptation des traités sans toutefois qu'il soit nécessaire de passer par une très lourde procédure de révision de leur texte. Il est à noter que ces clauses sont exclues en matière militaire et dans le domaine de la défense.

La mise en place d'une clause passerelle nécessite un vote à l'unanimité du Conseil pour permettre de voter un texte à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité ou d'adopter un acte selon la procédure législative ordinaire plutôt qu'une procédure législative spéciale. En sus du vote à l'unanimité, le Conseil a pour obligation d'informer les parlements des États membres de la mise en place d'une clause passerelle. Un Parlement national peut dès lors s'opposer à l'usage d'une telle clause dans un délai de 6 mois et bloquer l'adoption de l'acte. Si aucune opposition n'est formulée, la décision peut être adoptée selon la procédure idoine.

2 - L'existence au sein des traités d'une clause passerelle générale et de clauses spécifiques

L'article 48§7 TUE prévoit une clause passerelle générale valable pour toutes les politiques européennes votées à l'unanimité ou soumises à des procédures législatives spéciales et fixe les règles de mise œuvre des clauses passerelles. Il est toutefois à noter que certains cas particuliers existent dans le traité en dehors de cette règle générale.

La PESC est un cas particulier en matière de prise de décision. La procédure en matière de PESC laisse une grande place aux États membres et la plupart des décisions sont adoptées par consensus, à l'unanimité et en pratique sans vote formel. Le Conseil prend une place prédominante en matière de PESC et, de manière exceptionnelle, l'initiative est donnée aux États membres. Le rôle du Parlement est extrêmement réduit et se cantonne uniquement à un droit à être informé et tout au plus à un rôle de simple consultation lorsque les éléments discutés sont particulièrement sensibles. Le Conseil peut, en matière de PESC, transférer le mode de prise de décision de l'unanimité à la majorité qualifiée par une clause passerelle.

Outre les clauses passerelles, il existe également des clauses de frein et des clauses d'accélérateur. Les clauses de frein permettent à un pays de saisir le Conseil européen pour freiner l'adoption d'un acte. Le Conseil peut alors modifier l'acte ou abandonner définitivement son adoption. Ces clauses sont applicables pour des mesures concernant la sécurité sociale ou la matière pénale. Les clauses d'accélérateur permettent quant à elles d'instaurer des coopérations renforcées sans autorisation des instances européennes dans certains domaines (notamment en matière pénale et de coopération policière).