Mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux procédures législatives spéciales

2023/2083(INI) - 13/12/2023 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 389 voix pour, 186 contre et 53 abstentions, une résolution sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux procédures législatives spéciales.

Le Parlement a rappelé que le droit primaire de l'Union prévoit deux procédures principales pour l' adoption d'actes législatifs: la procédure législative ordinaire et la procédure législative spéciale. Ces procédures respectives associent le Parlement et le Conseil à des degrés divers.

Les députés ont regretté que, dans la plupart des procédures législatives spéciales, le Parlement ne dispose pas de droits de participation et de prise de décision complets. Ils ont demandé **que le rôle du Parlement dans les procédures législatives spéciales soit renforcé** afin de lui permettre de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux négociations avec le Conseil.

Actes adoptés par le Conseil ou par le Conseil européen à l'initiative du Parlement et après approbation de celui-ci

Le Parlement souligne que le traité de Lisbonne lui confère déjà quelques droits d'initiative directs qui englobent différentes procédures législatives spéciales concernant sa compétence de s'organiser, sa fonction de contrôle et sa légitimité démocratique, y compris les processus électoraux. Il a regretté que ces procédures législatives spéciales aient été **trop rarement menées à bien** en raison de l'absence d'accord de la Commission et de la nécessité d'un vote à l'unanimité au sein du Conseil.

Les députés ont déploré l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations avec le Conseil et la Commission sur la proposition de nouveau règlement présentée par le Parlement visant à modifier les dispositions régissant **l'exercice de son droit d'enquête** et ont déploré le dialogue limité qu'ont engagé le Conseil et la Commission avec le Parlement en vue d'organiser des discussions formelles. Les députés ont rappelé que la réticence persistante du Conseil à réagir à la proposition du Parlement constitue une violation de l'article 265 du traité FUE et donc un cas manifeste d'inaction. Ils ont invité le Conseil et la Commission à respecter le principe de coopération loyale consacré par l'article 13, paragraphe 2, du traité UE et à dialoguer avec le Parlement afin de surmonter le blocage institutionnel actuel avant la fin de la législature actuelle.

Le 3 mai 2022, le Parlement a adopté sa position sur la **proposition de réforme de la loi électorale européenne**. Tout en reconnaissant que certains États membres ont émis des réserves sur certains éléments de cette proposition, les députés ont déploré le report injustifié de l'ouverture des négociations sur le rapport du Parlement, qui méconnaît le principe de coopération loyale. Ils ont réaffirmé que l' absence d'unanimité sur un projet de rapport législatif ne constitue pas une justification valable pour ne pas s'engager dans la recherche d'un compromis. Les présidences espagnole et belge du Conseil sont invitées à ériger ce dossier en priorité et à s'engager dans la recherche d'un consensus en vue d'élaborer une position du Conseil.

La résolution a recommandé que la procédure législative découlant du droit d'initiative législative conféré au Parlement par les traités comprenne, conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», une demande d'établissement d'un **calendrier législatif** pour les initiatives concernées similaire à celui de la procédure législative ordinaire.

Procédure législative spéciale nécessitant l'approbation du Parlement

Les députés rappellent que, le 15 juin 2023, le Parlement a adopté un projet de proposition de décision du Conseil européen sur la **composition du Parlement européen** pour la législature 2024-2029, visant à adapter la répartition des sièges afin de garantir une représentation dégressivement proportionnelle des États membres. Ils ont regretté que, contrairement à la demande exprimée par le Parlement dans sa position du 15 juin 2023 sur la composition du Parlement européen, le Conseil européen ait considérablement modifié la proposition et ait omis d'informer le Parlement de son intention de supprimer des dispositions essentielles de la proposition qu'il a présentée.

Le Parlement a déploré le rôle croissant du Conseil européen dans les négociations sur le **cadre financier pluriannuel** (CFP), qui altère gravement le principe de l'équilibre interinstitutionnel établi par les traités. Il a estimé que la procédure législative ordinaire devrait s'appliquer aux négociations sur le CFP et que le Parlement devrait se voir conférer les pleins pouvoirs budgétaires.

Procédure législative spéciale nécessitant la consultation du Parlement

Les députés ont souligné que, bien que le Conseil ne soit pas tenu de tenir compte de l'avis du Parlement, la consultation du Parlement dans le contexte de certaines procédures législatives spéciales envoie un signal politique fort et renforce la légitimité démocratique des décisions. Ils ont invité les trois institutions à étudier les pistes possibles pour **veiller à ce que l'avis du Parlement soit dûment pris en compte** en tant qu'obligation institutionnelle et se reflète dans la législation.

L'un des cas dans lesquels le Conseil ne peut prendre une décision qu'après consultation du Parlement concerne l'application des dispositions de l'acquis de Schengen. Les députés ont demandé une nouvelle fois au Conseil d'adopter immédiatement une décision positive sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen de libre circulation.

Les députés ont également déploré que la Commission ait répondu de manière extrêmement négative à la position du Parlement sur une **proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité** aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, proposition soumise à la consultation du Parlement. Ils attendent du Conseil qu'il examine ce dossier, qu'il traite son avis et qu'il mette tout en œuvre pour coopérer avec le Parlement en vue d'améliorer la situation des citoyens mobiles de l'Union.

Coopération entre les institutions

Le Parlement a rappelé que le devoir de **coopération loyale** entre les institutions impose à celles-ci de se tenir mutuellement informées et de se consulter afin que le consentement puisse être donné à la fin de la procédure. Il a insisté par conséquent sur le fait que le consentement ne se résume pas à une simple décision de validation ou de rejet, mais implique en réalité une adhésion au contenu de l'acte législatif et devrait par conséquent être le résultat d'un dialogue constant visant à trouver un accord mutuellement acceptable grâce à une coopération loyale.

Recommandations

Le Parlement a invité la Commission à présenter immédiatement une **proposition de révision de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»** dans le but de définir les procédures législatives spéciales. Il a souligné que l'accord interinstitutionnel révisé devrait mettre l'accent sur les procédures pour lesquelles le Parlement jouit du droit d'initiative, les justifications juridiques des vetos au Conseil et les moyens de favoriser le plein respect des droits de participation respectifs et des principes d'équilibre institutionnel et de coopération loyale dans le cadre des procédures législatives spéciales.

Le Parlement a insisté :

- sur la nécessité de définir des exigences précises concernant le **calendrier d'adoption ou de rejet** d'un acte par le Conseil;

- sur sa demande de **divulguer les positions publiques** des États membres au moment de l'adoption d'un acte par le Conseil;

- pour que **les traités soient modifiés** de toute urgence afin d'étendre l'application de la procédure législative ordinaire à certains domaines d'action dans lesquels des procédures législatives spéciales sont actuellement envisagées, par exemple aux questions liées à l'espace Schengen ou au CFP;

- sur **l'activation immédiate des clauses «passerelle»** afin de remplacer des procédures législatives spéciales par des procédures législatives ordinaires dans des domaines politiques clés afin d'améliorer la capacité d'action de l'Union, en attendant l'entrée en vigueur des modifications des traités.