



La codécision et les “accords précoces ” : Progrès ou détournement de la procédure législative ?

Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalova

► To cite this version:

Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalova. La codécision et les “accords précoces ” : Progrès ou détournement de la procédure législative ?. 2012. hal-02396198

HAL Id: hal-02396198

<https://sciencespo.hal.science/hal-02396198>

Preprint submitted on 5 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Olivier COSTA

Chercheur CNRS au sein du Centre Emile Durkheim, à Sciences Po Bordeaux. Il est également Professeur visitant de science politique à l'Université Libre de Bruxelles (Institut d'études européennes), au Collège d'Europe (Bruges) et à l'Université de Genève (Institut européen).

Renaud DEHOUSSE

Professeur Jean Monnet à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il dirige le Centre européen de Sciences Po. Renaud Dehousse est également conseiller scientifique à *Notre Europe*.

Aneta TRAKALOVÁ

Diplômée de Master en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles, spécialisée dans l'étude des institutions européennes, elle est actuellement conseiller politique et assistante parlementaire au Parlement européen.

démocratie européenne en action

La codécision et les «accords précoces» :

Progrès ou détournement de la procédure législative ?

La méthode communautaire est-elle désormais dépassée ? Pour apporter à cette question une réponse documentée, il nous a paru essentiel d'approfondir la façon dont le triangle institutionnel avait évolué pour s'adapter à de nouvelles exigences. Quel usage la Commission fait-elle aujourd'hui de son droit d'initiative ? La pratique du vote dans l'Union élargie est-elle la même qu'autrefois ? Quel a été l'impact de la montée en puissance du Parlement européen, qui constitue à coup sûr le changement le plus remarquable des 20 dernières années ? Cette étude, comme celles qui suivront, s'inscrit dans cette problématique. Ensemble, elles visent à nous donner une image actualisée du fonctionnement de la méthode communautaire, et à nous permettre de mieux comprendre sa pertinence dans l'Europe contemporaine.

En effet, de toutes les institutions communautaires, le Parlement européen est sans conteste celle qui a le plus évolué au cours des deux dernières décennies. Le changement tient moins au nombre de ses membres qu'à la nature de ses fonctions, qui se sont considérablement accrues. Le traité de Lisbonne en fait un législateur à part entière, sur le même pied que le Conseil. Cette évolution a entraîné des mutations considérables dans le fonctionnement de l'assemblée ; la principale d'entre elles a trait au développement des « accords précoces » dans les procédures législatives, qu'analyse la présente étude.

Si l'efficacité y trouve sans doute son compte, cette pratique n'en pose pas moins de réels problèmes de transparence. Les accords en questions, négociés par un nombre limité de personnes, n'offrent que des possibilités restreintes de débat, alors même que c'est pour démocratiser les décisions européennes que les pouvoirs législatifs du Parlement ont été accrues. De nombreuses voix s'élèvent donc, notamment parmi les parlementaires, pour réclamer un meilleur encadrement de cette pratique.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

La codécision et les « accords précoces » : Progrès ou détournement de la procédure législative ?

Olivier COSTA, Renaud DEHOUSSE et Aneta TRAKALOVÁ





La Codécision et les « accords précoces » Progrès ou détournement de la procédure législative ?

PAR OLIVIER COSTA, RENAUD DEHOUSSE ET ANETA TRAKALOVÁ



Olivier COSTA

Chercheur CNRS au sein du Centre Emile Durkheim, à Sciences Po Bordeaux. Il est également Professeur visitant de science politique à l'Université Libre de Bruxelles (Institut d'études européennes), au Collège d'Europe (Bruges) et à l'Université de Genève (Institut européen). Ses recherches portent sur le système institutionnel et les politiques de l'Union européenne et sur la représentation parlementaire comparée en Europe.



Renaud DEHOUSSE

Professeur Jean Monnet à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il dirige le Centre européen de Sciences Po. Renaud Dehousse est également conseiller scientifique à Notre Europe. Après des études de droit à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Institut universitaire européen de Florence, il a enseigné à l'Institut universitaire européen et à l'Université de Pise (Italie). Il a également été Professeur visiteur à l'Université du Michigan et à l'Université de Florence. Il a en outre exercé des activités de conseil auprès de différents services de la Commission européenne. Ses recherches ont porté sur le fédéralisme comparé et sur l'évolution institutionnelle de l'Union européenne. Ses travaux les plus récents ont trait à la transformation de la gouvernance au niveau européen, en particulier au niveau des structures bureaucratiques (comités, agences européennes), ainsi qu'au rôle de la Cour de Justice dans le système politique européen.



Aneta TRAKALOVÁ

Diplômée de Master en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Elle se spécialise dans l'étude des institutions européennes. Après une expérience professionnelle en tant que conseiller politique et assistante parlementaire au Parlement européen elle écrit son mémoire sur les députés européens non-inscrits et participe à l'étude du Parlement européen par Notre Europe. Actuellement elle travaille au sein du secrétariat de la commission du marché intérieur du Parlement européen et continue des recherches sur les institutions européennes.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (2005-10), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Avant-propos

Le 9 mai 1950, par un discours remarqué, prononcé sous les lambris dorés du salon de l'horloge du Quai d'Orsay, le ministre français des affaires étrangères, Robert Schuman, invitait l'Allemagne et les autres pays européens à se joindre à la France pour créer une autorité indépendante chargée de réguler les marchés du charbon et de l'acier. Si ce bref discours est aujourd'hui considéré comme l'un des temps forts de l'intégration européenne, ce n'est pas seulement parce qu'il marquait une étape essentielle de la réconciliation franco-allemande, mais aussi parce qu'il jetait les bases d'une forme d'organisation institutionnelle nouvelle, que l'on appellerait plus tard « méthode communautaire ». Les éléments essentiels de ce modèle sont aujourd'hui connus : le transfert de pouvoirs législatifs au niveau européen ; la création d'un exécutif autonome – hier la Haute autorité, aujourd'hui la Commission – doté d'un pouvoir d'initiative législative ; la possibilité de voter pour l'adoption de décisions contraignantes ; l'octroi de pouvoirs de sanction à une juridiction supra que nationale, la Cour de justice.

Un des éléments les plus remarquables de ce système institutionnel a été sa stabilité. Soixante ans plus tard, le nombre des pays membres a été multiplié par quatre ; l'Union compte près de 500 millions de citoyens et les traités fondateurs ont fait l'objet de multiples révisions. Un parlement transnational a été créé ; des dizaines d'agences administratives ont vu le jour ; et l'Europe s'intéresse aujourd'hui à des domaines qui relèvent du noyau dur de la souveraineté étatique, comme la monnaie, la justice, où la défense. À bien des égards, cependant, les éléments essentiels du modèle de base restent inchangés. La nécessité de protéger l'essence de la « méthode communautaire » est d'ailleurs souvent invoquée lorsque des changements sont envisagés. Lors de la négociation du traité constitutionnel, par exemple, un groupe de membres de la Convention européenne s'était autoproclamé les « amis de la méthode communautaire ».

Ce modèle est toutefois soumis à des pressions grandissantes depuis le traité de Maastricht. Sa légitimité est parfois mise en cause ; on l'a vu notamment lors des débats auxquels a donné lieu le projet de traité constitutionnel. La Commission elle-même a accordé un grand intérêt à ce que l'on a appelé les « nouveaux modes de gouvernance ». Les gouvernements des Etats membres apparaissent réticents à l'idée de transférer de nouveaux pouvoirs au niveau européen : on le voit bien, à l'heure actuelle, dans le cadre des réflexions sur les instruments à adopter pour répondre à la crise économique et assurer la stabilité de l'euro. Plus récemment, dans un discours remarqué prononcé au Collège d'Europe, la chancelière allemande Angela Merkel a essayé de cerner les contours d'un modèle alternatif, la « méthode de l'Union ». Tout cela indique-t-il que la méthode communautaire est désormais dépassée ?

Pour apporter à cette question une réponse documentée, il nous a paru essentiel d'examiner de façon approfondie la façon dont le triangle institutionnel avait évolué pour s'adapter à de nouvelles exigences. Quel usage la Commission fait-elle aujourd'hui de son droit d'initiative ? La pratique du vote dans l'Union élargie est-elle la même qu'autrefois ? Quel a été l'impact de la montée en puissance du Parlement européen, qui constitue à coup sûr le changement le plus remarquable des 20 dernières années ? Cette étude, comme

celles qui la suivront, s'inscrit dans cette problématique. Ensemble, elles visent à nous donner une image actualisée du fonctionnement de la méthode communautaire, et à nous permettre mieux comprendre sa pertinence dans l'Europe contemporaine.

Notre Europe

Table des matières

Introduction	P. 1
I - La pacification du processus législatif	P. 5
1.1. La genèse de la codécision	P. 5
1.2 Les accords interinstitutionnels relatifs à la codécision	P. 8
1.3 Les adaptations internes des institutions	P. 10
1.4 Des institutions dans la tourmente	P. 12
II - La pratique des accords précoces	P. 15
2.1. Des procédures informelles...	P. 15
2.2 ... Et une inflation galopante	P. 17
2.3 Quelques exemples d'accords précoces	P. 24
III - Le débat sur les accords précoces	P. 29
3.1. A qui profitent ces accords ?	P. 29
3.2 Le débat au sein des institutions	P. 33
3.3 Les efforts de régulation au sein du PE	P. 37
Conclusion	P. 41
Bibliographie	P. 45

Introduction

L'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht, puis sa révision par le traité d'Amsterdam, ont doté le Parlement européen (PE) d'un pouvoir législatif équivalent à celui du Conseil. Couronnement d'un processus d'extension progressive de son champ d'application, le traité de Lisbonne fait de la codécision (qui n'est pas mentionnée en tant que telle) la « procédure législative ordinaire » et étend son application à quarante nouveaux domaines. Désormais, les autres procédures (consultation, avis conforme) sont confinées à certains aspects de la politique étrangère de l'Union, à sa politique conventionnelle et à la coopération en matière pénale. Dans la grande majorité des secteurs où l'Union européenne légifère, Parlement et Conseil sont comme les deux chambres d'un parlement bicaméral, appelées à se prononcer sur des propositions dont le pouvoir exécutif (en l'occurrence la Commission) a le monopole.

Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la codécision s'est révélée très conflictuelle : nombre de dossiers nécessitaient la réunion d'un « comité de conciliation », composé de représentants des deux institutions et donc trois lectures au PE comme au Conseil. Dans une résolution de 1995, le PE a proposé l'institutionnalisation d'une procédure permettant de

trouver un accord dès la première lecture. Bien que la Commission n'y fût pas favorable, cette option a finalement été retenue par le traité d'Amsterdam. La réforme a limité le nombre de conflits ; toutefois, jusqu'à la fin des années 1990, aucun dossier n'a été adopté en première lecture. Il a fallu attendre 2005 pour que le recours au Comité de conciliation décline sensiblement. Depuis lors, la situation s'est même inversée : une large majorité de textes sont adoptés dès la première lecture, au terme d'une négociation informelle entre les trois institutions, appelée « trilogie ». Alors que durant la législature 1994-1999, près de 40% des textes avaient nécessité la réunion du comité de conciliation, une nette majorité d'entre-eux est désormais adoptée dès la première lecture, tandis que la procédure de conciliation est devenue exceptionnelle.

Si plusieurs travaux, dont les nôtres¹, ont souligné cette évolution et mesuré ses effets, la recherche a pour l'heure délaissé deux questions. La première a trait à l'origine de ces « accords précoces » : s'agit-il d'une pacification temporaire des relations interinstitutionnelles en matière législative, commandée par le souci d'accompagner au mieux le choc de l'élargissement et de ne pas envenimer la crise politique de l'Union par des tensions interinstitutionnelles, ou au contraire d'une modification durable de la nature du système décisionnel de l'Union ? La seconde question a trait à l'impact de cette pratique sur le fonctionnement des institutions et à l'attitude de leurs acteurs à son endroit. Si la Commission et le Conseil sont des institutions suffisamment centralisées pour que la décision de privilégier la coopération interinstitutionnelle ne fasse pas l'objet de conflits, du moins explicites, qu'en est-il au PE ? Quelle est, parmi les élus, la perception d'un processus qui revient, peu ou prou, à les déposséder de leur droit formel de débattre des propositions législatives en séance plénière, voire de les amender ? Pour répondre à ces questions, le présent rapport se fonde sur une étude systématique des documents officiels, de la littérature scientifique et des données disponibles, ainsi que sur une enquête de terrain approfondie au sein des institutions européennes, et tout particulièrement au PE où des acteurs de différentes catégories (élus, fonctionnaires du PE, fonctionnaires des groupes politiques) ont été interrogés.

¹ O. Costa, R. Dehousse et F. Deloche-Gaudez, « L'activité législative. Moins mais mieux » in R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et O. Duhamel (dir.) *Elargissement : Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 21-38.

Dans un premier temps nous reviendrons sur la genèse de la procédure de codécision et sur le contexte institutionnel dans lequel elle s'est imposée ; ce contexte a en effet sans nul doute pesé sur le développement des trilogues (Section 1). Nous offrirons ensuite un aperçu de la pratique des accords précoces (Section 2), avant d'examiner la manière dont elle est perçue au sein des institutions, et en particulier du PE, où elle a fait l'objet d'un effort de régulation (Section 3).

I - La pacification du processus législatif

1.1 La genèse de la codécision

Le système institutionnel européen a longtemps été un trompe-l'œil. L'Assemblée parlementaire, qui devait représenter les intérêts des peuples, parallèlement à ceux des Etats défendus par le Conseil et à « l'intérêt général européen » incarné par la Commission, était de fait dépourvue de réel pouvoir. En matière législative, la procédure dite de 'consultation' amenait les parlementaires européens à rédiger des avis sur les propositions législatives avant que le Conseil ne tranche, sans que personne ne soit tenu de les prendre en considération. Concrètement, les avis du Parlement européen n'étaient souvent pas même lus. Jusqu'à la première élection directe du Parlement européen, cette situation a été tolérée par les députés européens ; il est vrai que ceux-ci étaient avant tout des parlementaires nationaux, choisis par leurs pairs pour siéger au niveau européen en sus de leur mandat national. Les élections de juin 1979 changèrent les données du problème. Près de 80% des 410 nouveaux élus n'exerçaient plus d'autre mandat législatif. Afin d'asseoir leur autorité et de donner de la consistance à leur mandat européen, ils tentèrent d'instaurer un rapport de force avec la Commission et le Conseil, en utilisant notamment leurs pouvoirs budgétaires. Ils obtinrent ainsi la mise en place de la procédure dite de 'concertation', qui accroissait leur capacité d'amender les propositions législatives ayant des incidences budgétaires.

Le projet de traité sur l'Union européenne, adopté par le Parlement européen en février 1984 sous la houlette d'Altiero Spinelli, réclamait notamment la mise en place d'une procédure législative de 'codécision', qui aurait conféré au Parlement un pouvoir équivalent à celui du Conseil. En dépit de son échec, cette tentative contribua largement à baliser la réflexion institutionnelle : on en retrouva certaines dispositions dans les traités qui suivirent. Sur cette lancée, l'Acte unique européen (1986) instaura une procédure de 'coopération', qui assurait un premier dialogue législatif entre Parlement et Conseil. Bien que nettement en retrait par rapport aux propositions du PE, puisque le dernier mot revenait toujours au Conseil, cette procédure permit aux députés de faire la preuve de leur capacité à participer de manière constructive au processus décisionnel. Cette première expérience positive convainquit les représentants des Etats membres d'accepter l'inclusion dans le traité de Maastricht (1992) d'une procédure de codécision, qui renforçait l'influence du PE, dont l'accord était désormais requis pour qu'une mesure soit adoptée. En cas de désaccord avec le Conseil, le soin de trouver une solution était confié à un « comité de conciliation » paritaire.

La mise en place de cette procédure fut houleuse, les députés réclamant une égalité avec le Conseil que le traité ne prévoyait pas, ainsi qu'un changement d'attitude des ministres, quelque peu réticents à l'idée d'une négociation directe avec les parlementaires. A l'issue d'une véritable guérilla institutionnelle, les représentants des Etats finirent par accéder aux demandes des députés, en modifiant la procédure de codécision dans le traité d'Amsterdam (1997). Comme cela a été signalé plus haut, c'est à cette occasion que fut reconnu le droit de conclure la procédure législative en première lecture.² Par ailleurs, au fil des traités, la procédure de codécision a connu une double évolution formelle : son champ d'application a progressivement été élargi à de nouveaux domaines, jusqu'alors régis par d'autres procédures ou extérieurs aux compétences de l'Union, jusqu'à sa reconnaissance comme procédure législative ordinaire par le traité de Lisbonne ; par ailleurs, on a assisté à une généralisation de la règle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, qui accroît la capacité de négociation du PE. La procédure de codécision a également évolué du point de vue de la dynamique interinstitutionnelle.

² Sur le processus d'émergence du Parlement, voir REF

ENCADRÉ : LA PROCÉDURE DE CODÉCISION, DITE « PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE » (ARTICLE 294 TFUE)³

LA PROCÉDURE PEUT COMPORTER JUSQU'À TROIS LECTURES ; SES PRINCIPALES ÉTAPES SONT LES SUIVANTES :

PROPOSITION :

LA COMMISSION PRÉSENTE UNE PROPOSITION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL ;

PREMIÈRE LECTURE :

LE PE ARRÊTE SA POSITION EN PREMIÈRE LECTURE (MAJORITÉ SIMPLE) ET LA TRANSMET AU CONSEIL ;

SI LE CONSEIL APPROUVE LA POSITION DU PARLEMENT, L'ACTE CONCERNÉ EST ADOPTÉ TEL QUEL ;

SI LE CONSEIL N'APPROUVE PAS LA POSITION DU PARLEMENT, IL ADOPTE SA PROPRE POSITION EN PREMIÈRE LECTURE ET LA TRANSMET AU PARLEMENT. LE TRAITÉ PRÉVOIT QUE LE CONSEIL ET LA COMMISSION INFORMENT « PLEINEMENT » LE PARLEMENT DE LEURS POSITIONS RESPECTIVES ;

DEUXIÈME LECTURE :

LE PARLEMENT EUROPÉEN A TROIS MOIS POUR EXAMINER LA POSITION DU CONSEIL. IL PEUT :

- L'APPROUVER OU NE PAS SE PRONONCER : L'ACTE EST ALORS RÉPUTÉ ADOPTÉ SOUS LA FORME DE LA POSITION DU CONSEIL ;
- LA REJETER, À LA MAJORITÉ DES MEMBRES QUI LE COMPOSENT (ACTUELLEMENT, 369 DÉPUTÉS SUR 736) : L'ACTE PROPOSÉ EST RÉPUTÉ NON ADOPTÉ ET LA PROCÉDURE S'INTERROMPT ;
- PROPOSER, À LA MAJORITÉ DES MEMBRES QUI LE COMPOSENT, DES AMENDEMENTS. LE TEXTE AMENDÉ EST TRANSMIS AU CONSEIL ET À LA COMMISSION ; CETTE DERNIÈRE ÉMET UN AVIS SUR LES AMENDEMENTS DU PARLEMENT ;

LE CONSEIL A TROIS MOIS POUR EXAMINER LES AMENDEMENTS DU PARLEMENT. IL STATUE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE POUR LES AMENDEMENTS QUI ONT ÉTÉ APPROUVÉS PAR LA COMMISSION ET À L'UNANIMITÉ POUR LES AMENDEMENTS QUI ONT FAIT L'OBJET D'UN AVIS NÉGATIF. IL PEUT :

- APPROUVER TOUS LES AMENDEMENTS DU PARLEMENT : L'ACTE EST ALORS RÉPUTÉ ADOPTÉ ;
- NE PAS TOUS LES APPROUVER : DANS CE CAS, LE PRÉSIDENT DU CONSEIL, EN ACCORD AVEC LE PRÉSIDENT DU PARLEMENT, CONVOQUE LE COMITÉ DE CONCILIATION DANS UN DÉLAI DE SIX SEMAINES ;

CONCILIATION :

LE COMITÉ DE CONCILIATION RÉUNIT LES MEMBRES DU CONSEIL (OU LEURS REPRÉSENTANTS) ET AUTANT DE DÉPUTÉS REPRÉSENTANT LE PARLEMENT. IL A POUR MISSION D'ABOUTIR À UN ACCORD SUR UN PROJET COMMUN À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE DES MEMBRES DU CONSEIL ET À LA MAJORITÉ DES MEMBRES DU PARLEMENT, ET CE, DANS UN DÉLAI DE SIX SEMAINES. LA COMMISSION PARTICIPE AUX TRAVAUX ET PEUT PRENDRE DES INITIATIVES POUR FAVORISER L'OBTENTION D'UN ACCORD ;

SI LE COMITÉ DE CONCILIATION NE PARVIENT PAS À UN ACCORD DANS LE DÉLAI IMPARTI, L'ACTE EST RÉPUTÉ NON ADOPTÉ ;

TROISIÈME LECTURE :

SI LE COMITÉ DE CONCILIATION PARVIENT À UN PROJET COMMUN, LE PARLEMENT ET LE CONSEIL DISPOSENT CHACUN DE SIX SEMAINES POUR L'ADOPTER, LE PARLEMENT STATUANT À LA MAJORITÉ DES SUFFRAGES EXPRIMÉS ET LE CONSEIL À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE. À DÉFAUT, L'ACTE PROPOSÉ EST RÉPUTÉ NON ADOPTÉ ;

LES DÉLAIS DE TROIS MOIS ET DE SIX SEMAINES PRÉVUS PEUVENT ÊTRE PROLONGÉS RESPECTIVEMENT D'UN MOIS ET DE DEUX SEMAINES AU MAXIMUM À L'INITIATIVE DU PARLEMENT OU DU CONSEIL.

³ Version consolidée de Lisbonne : [http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML\(9.5.2008 FR Journal officiel de l'Union européenne C 115/173\)](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML(9.5.2008%20FR%20Journal%20officiel%20de%20l'Union%20européenne%20C%20115/173))

1.2. Les accords interinstitutionnels relatifs à la codécision

Dès sa création par le traité de Maastricht, la procédure de codécision a fait l'objet de longues négociations, visant à en préciser les modalités d'application. Il convenait notamment d'élaborer un cadre précis pour les relations entre les institutions et le fonctionnement du comité de conciliation. Ces discussions prirent la forme d'un accord interinstitutionnel. Les accords de ce type ne constituent pas une catégorie d'actes homogène et peuvent revêtir différentes formes : accords interinstitutionnels à proprement parler, mais aussi déclarations communes, déclarations des présidents, échanges de lettres, notes, communications, codes de conduite, *modus vivendi*, accords cadres, décisions des secrétaires généraux, etc. Depuis 1957, plus de 100 accords de diverses natures sont venus organiser les relations entre les trois institutions, notamment dans le domaine législatif et budgétaire. Ils précisent les procédures prévues par les traités et, sans leur être contraire, peuvent comprendre des arrangements alternatifs qui permettent de limiter les conflits interinstitutionnels et de rendre le processus décisionnel plus rapide.

S'agissant de la codécision, le Parlement a d'emblée prétendu à l'instauration d'un dialogue structuré avec la Commission et le Conseil. Ce dernier n'y était cependant guère favorable et manifestait même des réticences envers la procédure de conciliation ; ainsi, dans un premier temps, les ministres n'envoyaient siéger au comité que des fonctionnaires des représentations permanentes. Cette attitude a conduit les députés à faire preuve de fermeté. En rejetant un certain nombre de textes, ils ont amené, comme on l'a vu, le Conseil à consentir à une modification de la procédure dans le traité d'Amsterdam et à accepter un dialogue direct entre les deux institutions.⁴ La déclaration n° 34 annexée au traité d'Amsterdam invitait les institutions à mettre tout en œuvre pour garantir que la procédure se déroule aussi rapidement que possible. Sur cette lancée, les accords institutionnels se sont multipliés.

⁴ S. Hix, "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, vol. 32, n°2, 2002, pp. 259-280.

En mai 1999, les trois institutions adoptèrent une « déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision ». Dans ce texte, les institutions s'engagent à coopérer « *loyalement afin de rapprocher au maximum leurs positions pour que, dans la mesure du possible, l'acte puisse être arrêté en première lecture* ». La pratique des accords précoces (*early agreements*) trouve son origine dans cet accord. La perspective de l'adoption précoce de textes législatifs a toutefois suscité d'emblée des craintes, notamment dans les rangs du PE, où des voix se sont élevées contre ce qui apparaissait comme un manque de transparence. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de décembre 2003⁵ est, en partie, une réponse à ces préoccupations. Dans ce texte, les trois institutions prennent une série d'engagements afin d'améliorer la qualité de la législation. Elles conviennent de respecter des principes généraux – tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité, la proportionnalité et la sécurité juridique – et d'encourager une plus grande transparence, simplicité et cohérence du processus législatif. Ceci inclut une meilleure coordination du processus législatif dès les étapes préparatoires de la proposition, à travers la formulation d'un calendrier indicatif, la synchronisation du traitement des dossiers, l'échange d'informations et des contacts intensifiés entre les institutions.

Cet accord marque un changement d'attitude notable du Conseil, qui s'était jusque là refusé à participer activement à un « trilogue » avec le PE et la Commission. A partir des années 2000, les trois institutions ont pris l'habitude de charger un nombre limité de représentants de négocier sur les propositions législatives en marge de la procédure formelle, à un stade de plus en plus précoce, de manière à raccourcir la durée de la procédure d'adoption et à la pacifier. La possibilité de conclure la procédure de codécision en première lecture a été confirmée par une déclaration commune de 2007, qui précise certains aspects procéduraux de la déclaration de 1999. Elle souligne notamment l'importance de la coordination, de l'échange d'informations entre les institutions et de la cohérence des textes. A travers cette déclaration, les institutions encouragent la pratique de trilogues. Elles estiment que ce système de coopération interinstitutionnelle facilite les

⁵ Parlement européen, Conseil, Commission, Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision du 13 juin 2007 (article 251 du traité CE). Voir aussi le site de la Commission dédié à « Mieux légiférer » : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fr.htm; ainsi que E. Van den Abeele, « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n°2028-2029, 2009 ; C. Radaelli, « Whither better Regulation for the Lisbon agenda », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°2, 2007, pp. 190-207.

accords en première lecture et devrait être davantage utilisé, dans le respect des principes de transparence et d'efficacité. La déclaration définit une série de « bonnes pratiques » ; elle prévoit notamment que si une négociation informelle débouche sur un accord, son contenu figure dans un échange de lettres entre le président du COREPER et le Président de la commission parlementaire en charge du dossier, qui les engage. La Commission en est informée.

Une déclaration commune sur les modalités pratiques de la codécision du 13 juin 2007 précise le rôle de chaque institution aux différents stades de la procédure.⁶ Le traité de Lisbonne, dans son article 295 TFUE, rappelle lui aussi l'utilité d'accords interinstitutionnels en marge des traités : « *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.* »

En résumé, depuis le traité d'Amsterdam, la volonté de concorde institutionnelle est manifeste aussi bien chez les responsables des institutions de l'Union que chez les représentants des Etats membres.

1.3. Les adaptations internes des institutions

Cette volonté s'est également traduite par des décisions unilatérales, par lesquelles les institutions se sont efforcées d'améliorer leur capacité décisionnelle et de favoriser le bon déroulement de la procédure de codécision.

Du côté du PE, l'adaptation à la procédure de codécision s'est inscrite dans un processus ancien, initié dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen. Pour mieux faire entendre leur voix et surmonter les contraintes de la nouvelle procédure de coopération (délais contraignants, nécessité de réunir une majorité des membres, et non seulement des votants, pour adopter un texte), les députés ont choisi de rationaliser le fonctionnement

de leur assemblée. Pour ce faire, ils ont dû faire face à de nombreuses contraintes politiques (rapports complexes avec la Commission et le Conseil, hétérogénéité des groupes politiques) et organisationnelles (nombre fixe et durée limitée des sessions, effectif pléthorique, densité de l'ordre du jour, technicité des textes). Ces évolutions ont notamment pris la forme de multiples révisions du règlement intérieur de l'assemblée⁷. Depuis 1979, année de la première élection du PE au suffrage universel direct, ce texte a connu 17 éditions, sans compter les réformes mineures. Au fil des ans, il est devenu de plus en plus détaillé : des 42 pages, 54 dispositions et 2 annexes de 1979, on est aujourd'hui passé à 126 pages, 216 articles et 20 annexes ; au total, le règlement fait 239 pages. Ces évolutions se sont notamment traduites par un accroissement constant du poids des organes dirigeants et des groupes politiques, par une montée en puissance du rôle des commissions parlementaires, par une organisation plus stricte des débats en plénière et par une réduction des droits individuels des députés.

En matière législative, tout a été fait pour accroître « l'efficacité » du PE dans l'examen des textes au sein des commissions parlementaires, puis de l'assemblée plénière. Les membres permanents de la délégation du PE au comité de conciliation ont par ailleurs beaucoup œuvré pour que l'assemblée adopte une approche plus pacifique de la procédure, limite le nombre de ses amendements et accroisse leur qualité juridique, selon eux trop souvent défailante. A l'heure actuelle, les « négociations interinstitutionnelles dans les procédures législatives » font l'objet de l'article 70 du règlement intérieur, qui dispose que :

1. Les négociations avec les autres institutions en vue d'obtenir un accord au cours de la procédure législative sont menées conformément au code de conduite pour la négociation dans le cadre de procédures législatives ordinaires.
2. Avant d'entamer de telles négociations, la commission compétente devrait, en principe, prendre une décision à la majorité de ses membres et adopter un mandat, des orientations ou des priorités.

⁶ Parlement européen, Conseil, Commission, Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision du 13 juin 2007 (article 251 du traité CE).

⁷ Olivier Costa, Nathalie Brack et Clarissa Dri, "Structural and political consequences of procedural changes in the European Parliament", Ninth workshop of parliamentary scholars and parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, R.U., 24-25 juillet 2010.

3. Si les négociations débouchent sur un compromis avec le Conseil après l'adoption du rapport par la commission compétente, celle-ci est en tout état de cause consultée à nouveau avant le vote en plénière.

Le code de conduite auquel fait référence le règlement est la déclaration commune du 13 juin 2009, qui présente en détail la procédure et est intégrée au règlement sous la forme d'une annexe (voir *infra*, point 3.3.).

1.4. Des institutions dans la tourmente

S'il faut se garder d'attribuer trop hâtivement les évolutions de la codécision à tel ou tel phénomène, le contexte institutionnel spécifique dans lequel cette pacification est intervenue mérite d'être rappelé.

On doit souligner, en premier lieu, l'affaiblissement de la Commission européenne. La démission de la Commission Santer, en mars 1999, a été le point d'orgue d'une mise en cause radicale de son efficacité (gestion de la maladie de la vache folle), de sa capacité à gérer les fonds européens (scandale des bureaux d'assistance technique) et de la probité de certains commissaires. Le choix d'un Président issu de la gauche, Romano Prodi, quelques semaines avant les élections européennes de juin 1999 qui donnèrent une large victoire aux démocrates-chrétiens et aux conservateurs, s'avéra toutefois contre-productif. Les relations entre les deux institutions se dégradèrent en raison de ce hiatus partisan. Plus généralement, Romano Prodi ne parvint pas à donner un tour plus politique à la présidence de la Commission, malgré les nouveaux pouvoirs qui lui furent attribués par le traité de Nice. Son successeur, José Manuel Barroso, fut lui aussi choisi dans un contexte tendu, à l'issue de l'élargissement à 10 nouveaux membres (2004) et de la signature à Rome du traité constitutionnel. Le PE se montra particulièrement exigeant dans le processus d'investiture du nouvel exécutif, qui intervint avec plusieurs mois de retard, fin novembre 2004. La Commission choisit de donner la priorité à une simplification du droit européen et à une amélioration globale de l'efficacité des politiques de l'Union – poursuivant ainsi l'action de Jacques Santer et Romano Prodi, eux-aussi partisans du « *do less, but do better* ». Le rejet

de la ratification du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas (29 mai et 1^{er} juin 2005) acheva de plonger l'Union dans une profonde crise.

La période a également été difficile au sein du Conseil et du Conseil européen. L'année 2000 fut marquée par des conflits intergouvernementaux d'une ampleur inédite à l'occasion de la négociation sur la réforme des institutions en vue de l'élargissement. Le débat – inédit depuis 1957 – sur le poids respectif de chaque Etat dans les institutions (nombre de commissaires, modalités de vote au sein du Conseil, nombre de députés européens) suscita de très vives tensions entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Le semi-échec de Nice constituait un aveu d'impuissance des représentants des Etats, qui choisirent de confier pour la première fois à une Convention *ad hoc* la réflexion sur la réforme des institutions. Celle-ci parvint à élaborer un projet de Constitution européenne assez ambitieux, mais les péripéties qui entourèrent son adoption, et notamment l'échec du Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003, aboutirent à ce que tout le monde voulait éviter : l'élargissement de l'Union sur la base du traité de Nice. Au sein du Conseil, notamment de son secrétariat général, la perspective du passage de 15 à 25 membres sans réforme de fond de l'architecture institutionnelle de l'Union fit craindre un blocage généralisé de la décision. Avant même l'élargissement, on avait pu constater que les procédures de codécision alourdissaient le processus décisionnel.⁸ Les représentants des 15 craignaient notamment que les nouveaux venus, qui avaient déjà fort à faire avec l'acquis communautaire, ne s'opposent à tout nouveau progrès de l'intégration européenne. L'échec de la ratification du traité constitutionnel renforça encore les doutes quant à la capacité de l'Union élargie à fonctionner.

En comparaison, le Parlement européen est l'institution qui a le moins souffert de cette période troublée. Les difficultés de la Commission Santer ont donné aux parlementaires européens l'occasion d'affirmer leur capacité de contrôle et d'apparaître comme les garants d'une certaine orthodoxie. Les traités de Nice et de Lisbonne ont sensiblement renforcé leur pouvoir législatif (par l'extension du champ d'application de la procédure de codécision) et de contrôle (par le renforcement de la procédure d'investiture de la Commission). La Convention

⁸ Schulz H. and König T., 'Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union', *American Political Science Review*, 2000, 44(4), pp. 653-666.

sur l'avenir de l'Union (janvier 2002-juin 2003), au sein de laquelle ils étaient fortement représentés, leur a donné l'occasion de participer pour la première fois activement à la réforme des traités et de promouvoir une nouvelle revalorisation de leurs pouvoirs⁹. Enfin, le Parlement s'est adapté sans difficultés majeures aux conséquences de l'élargissement. Grâce au travail effectué dès le début des années 1990 par les partis politiques européens au sein des nouveaux Etats membres, les députés européens des 10 ont, dans leur grande majorité, choisi de s'intégrer dans les groupes historiques du Parlement européen. Les craintes de voir se constituer de grands groupes eurosceptiques ou d'assister à l'émergence d'un clivage Est-Ouest se sont avérées infondées.

A l'évidence, ce contexte institutionnel et politique a contribué à l'évolution des rapports interinstitutionnels en matière de codécision. Le Conseil a cherché à apaiser le fonctionnement des institutions européennes, de manière à préserver la capacité décisionnelle de l'Union. Pour ce faire, il a fini par accéder à la revendication ancienne des députés européens d'un dialogue constant entre le Conseil et le PE sur les propositions de la Commission. Celle-ci, mue par un même souci fonctionnel et par la volonté d'améliorer la qualité de la législation européenne, a également proposé au PE d'être associé de manière très précoce à l'élaboration des propositions législatives. C'est l'un des volets de la *Better regulation strategy* lancée en 2005 par la Commission Barroso. En outre, la Commission était désireuse de trouver un *modus vivendi* avec le PE et le Conseil afin de permettre l'adoption simplifiée des nombreux actes législatifs nécessaires à la codification ou à la refonte rapide d'une partie du droit européen.

Du côté du PE, les offres de dialogue du Conseil et de la Commission ont été perçues positivement, à tout le moins par les principaux responsables (Président et vice-présidents, présidents des commissions, présidents des grands groupes, membres permanents du comité de conciliation). Ils ont vu là une occasion de poursuivre le travail de « rationalisation » des délibérations du PE entrepris depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen. Tout comme le processus budgétaire deux décennies auparavant, le processus législatif a ainsi connu une rapide pacification.

⁹ O. Costa, « La contribution de la composante Parlement européen à la Convention européenne », *Politique européenne*, 13, 2004, p. 21-41.

II - La pratique des accords précoces

2.1. Des procédures informelles...

Comme on le sait, la Commission est en charge de l'élaboration des propositions législatives. Elle consulte pour ce faire les groupes d'experts du Conseil et, de plus en plus, échange avec la commission parlementaire compétente au PE, notamment sur la base de la communication qui précède habituellement la proposition formelle. A l'issue de son adoption par le collège des commissaires, la proposition est transmise au Conseil et au PE où elle est respectivement examinée par un groupe de travail et une commission parlementaire. Cette dernière nomme un rapporteur ainsi que des « rapporteurs fictifs » (ou fantômes), appartenant aux autres groupes politiques que celui du rapporteur. Lorsque le rapporteur a élaboré une première version de son rapport et que le groupe de travail du Conseil s'est prononcé, les discussions entre les deux institutions peuvent commencer.

En principe, la conclusion d'une procédure législative à un stade précoce est réservée à des textes techniques, dépourvus de controverses et d'enjeux politiques, ou à des situations d'urgence. Une grande partie des accords en première lecture conclus par la commission des affaires juridiques du PE porte

par exemple sur des propositions introduisant de nouvelles procédures dans des textes existants (par exemple, les nouveaux « comités de régulation avec contrôle » de la comitologie) ou opérant une codification de normes existantes, à droit constant. Très souvent, ces dossiers ne sont même pas débattus en séance plénière mais directement soumis au vote des députés, qui s'en remettent à l'avis du rapporteur et aux échos des débats en commission qu'ils ont eus au sein de leur groupe politique respectif. En revanche, les textes relatifs à des questions importantes, susceptibles de mobiliser l'opinion publique, font plus rarement l'objet d'accords précoces, sauf en cas d'urgence.

Il n'existe toutefois pas de critère objectif pour déterminer l'importance des dossiers : un texte nouveau, intervenant dans un domaine vierge de droit européen, peut être dépourvu de tout grand enjeu ; inversement, une modification en apparence mineure de dispositions existantes peut avoir des conséquences politiques, économiques ou sociales considérables. La difficulté tient également à ce que les représentants des institutions ont souvent des vues divergentes à ce propos. Les services de la Commission ont notamment tendance à donner une interprétation très large de la notion de codification et de refonte, ce qui crée des conflits fréquent avec le PE. La détermination du calendrier législatif de l'Union et de l'éventuel caractère urgent d'une proposition dépend, quant à elle, essentiellement de la Présidence du Conseil. En dépit de l'instauration d'un système de « trio » destiné à lisser l'agenda politique de l'Union, chaque présidence semestrielle conserve une certaine liberté, et choisit les propositions dont elle souhaite l'adoption avant la fin de son mandat. Les accords en première lecture représentent un instrument privilégiés en ce sens.

Si le PE et le Conseil s'accordent pour accélérer le processus de décision sur un texte, ils mettent en place un « trilogue » entre leurs représentants et ceux de la Commission. Des représentants de la Commission suivent en effet les négociations entre les deux branches de l'autorité législative afin de veiller à ce que le compromis ne s'éloigne pas trop de la proposition initiale. Ces représentants détiennent un mandat du collège des commissaires, ce qui leur permet de s'exprimer en son nom sur d'éventuelles concessions et modifications. Au Conseil, c'est le COREPER qui définit le mandat des négociateurs ; au PE, ce rôle appartient à la commission parlementaire compétente. Le nombre de négociateurs ainsi que la

fréquence des trilogues varie selon les cas. Dans les années qui ont suivi le Traité d'Amsterdam, les accords en première lecture étaient facilités par une grande liberté de manœuvre du rapporteur. Celui-ci n'était pas vraiment tenu par un mandat précis de la commission compétente ; il pouvait négocier avec le Conseil seul, ou en compagnie du président de sa commission, et n'était pas tenu de rendre des comptes précis aux autres députés. Cela pouvait évidemment donner l'impression que l'accord était le résultat de marchandages de couloirs avec les quelques représentants du Conseil et de la Commission. Une fois conclu, l'accord était présenté en séance plénière comme une occasion à ne pas manquer.

A un extrême, certains dossiers sont bouclés en quatre séances de négociation réunissant un nombre restreint de personnes ; à l'autre, on trouve des négociations très longues, dans des salles de réunion remplies. Ce fut, par exemple, le cas du « paquet de télécommunications », discuté au premier semestre 2009. Pendant le trilogue, les négociateurs travaillent avec un document à 4 colonnes : la position de chacune des trois institutions est indiquée dans une colonne, et la dernière est réservée aux propositions de compromis. Les négociations durent jusqu'à ce qu'un accord soit atteint ; comme on l'a indiqué, il prend la forme d'un échange de lettres entre le président du COREPER et celui de la commission parlementaire compétente. Le compromis est ensuite soumis au vote de l'assemblée plénière, d'une part, et du Conseil, d'autre part. En cas d'approbation, il prend la forme d'une position commune du Conseil, qui reprend le texte adopté par le PE. En l'absence de divergence de vues entre les deux institutions, la proposition de norme est réputée adoptée.

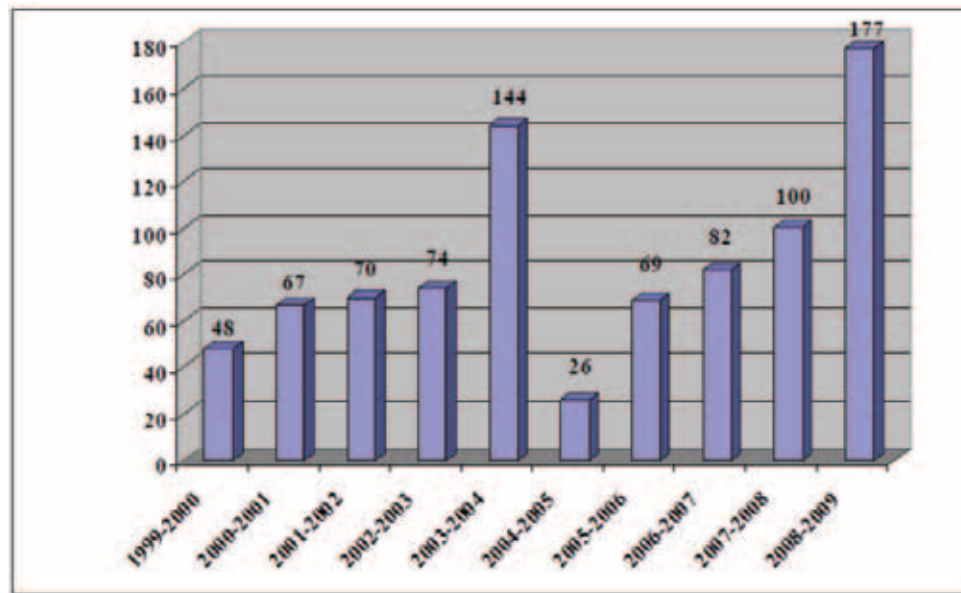
2.2. ... et une inflation galopante

Depuis son introduction en novembre 1993, le champ d'application de la procédure de codécision n'a cessé de s'étendre : 15 domaines à l'origine, 38 avec le traité Amsterdam, 43 avec celui de Nice, et 83 à l'heure actuelle.¹⁰ L'extension du périmètre d'application de la procédure a suscité un accroissement global du

10 Parlement européen, Rapport d'activité du 1er mai 1999 au 30 avril 2004 (5e législature) des délégations au comité de conciliation présenté par les vice-présidents Giorgos Dimitrakopoulos, Charlotte Cederschiöld et Renzo Imbeni, pp. 7.

nombre de dossiers à traiter en codécision – avec une inflexion après chaque élection européenne. La gestion de ce flux a été l'un des paramètres-clés de l'évolution de la pratique institutionnelle, les responsables des trois institutions ayant veillé à préserver leur capacité à adopter les textes :

GRAPHIQUE 1 : NOMBRE DE PROPOSITIONS ADOPTÉES EN CODÉCISION (1999-2009)



SOURCE : PARLEMENT EUROPÉEN, CODÉCISION ET CONCILIATION. COMMENT LE PARLEMENT COLÉGIFÈRE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE. LE GUIDE, NOVEMBRE 2009, PP. 8.

Le graphique 1 montre que le nombre d'accords intervenus augmente fortement avant chaque élection européenne ; l'adoption des textes avant le terme de la législature évite d'avoir à reprendre les négociations avec de nouveaux protagonistes. Les responsables du PE insistent particulièrement sur ce point. Ils savent d'expérience que leur institution est peu opérationnelle l'année qui suit une élection européenne. Ils s'inquiètent aussi des incertitudes qui entourent la nomination d'une nouvelle Commission et de l'éventuelle non-réélection d'un rapporteur, qui implique de reprendre le processus décisionnel à la base.

« Contrairement aux doutes émis par certains, le Parlement et le Conseil, avec l'aide de la Commission, ont réussi à s'adapter à la forte hausse du nombre de procédures pour rendre possible l'atteinte d'un accord dans quasiment tous les cas. »¹¹

L'ampleur du phénomène varie cependant fortement selon les domaines. Avant sa quasi-généralisation par le traité de Lisbonne, tous les secteurs de l'action publique européenne n'étaient pas également concernés par la codécision. L'examen de la ventilation des dossiers au sein du Parlement montre néanmoins une certaine stabilité, à l'exception de la commission des libertés civiles, qui a connu une montée considérable des textes adoptés en codécision durant la 6^e législature en raison de l'extension de la procédure par le traité de Nice.¹² C'est la commission de l'environnement qui traite le plus grand nombre de dossiers en codécision : pendant la législature 2004-2009, ils représentaient 66% des dossiers traités par cette commission¹³, et 20% de toutes les propositions relevant de la codécision reçues par le PE¹⁴. La commission des transports est également responsable d'un nombre important de dossiers relevant de la codécision (11,4% pour 2004-2009).¹⁵ Les commissions de la culture et de l'emploi affichent, logiquement, un faible pourcentage de textes en codécision : respectivement 5,1% et 5,9% pour la 6^e législature.

Le graphique et le tableau suivants illustrent l'ampleur prise par le phénomène des *early agreements*. Ils indiquent le pourcentage de textes soumis à la procédure de codécision qui sont respectivement adoptés en première, deuxième et troisième lecture. Après l'institutionnalisation de la possibilité d'un accord en première lecture par le traité d'Amsterdam (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999), le pourcentage de dossiers conclus en ce stade s'est considérablement accru.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Parlement européen, *Rapport d'activités du 1er mai 2004 au 31 juillet 2009*, op cit., pp. 7.

¹³ Parlement européen, *Rapport d'activités du Comité sur l'Environnement, la Santé publique et la sécurité alimentaire 2004-2009*, Bruxelles, 31 mars 2009, pp. 6.

¹⁴ *Ibid.* pp. 8.

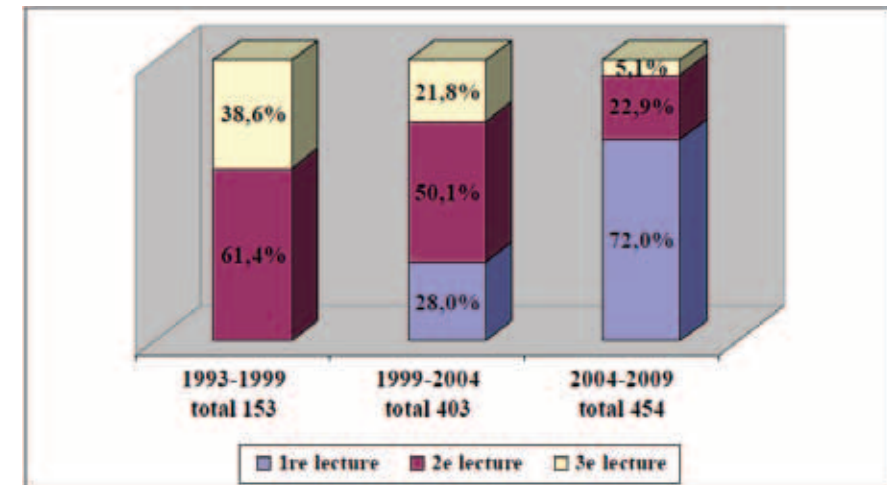
¹⁵ Parlement européen, *Rapport d'activités du 1er mai 2004 au 31 juillet 2009*, op cit., pp. 7.

TABEAU 1 : NOMBRE ET POURCENTAGE DE TEXTES ADOPTÉS EN PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME LECTURE DE CODÉCISION (1ER NOVEMBRE 1993-2009)

	TOTAL CODÉCISION	DOSSIERS CONCLUS EN 1ÈRE LECTURE		DOSSIERS CONCLUS EN 2ÈME LECTURE		DOSSIERS CONCLUS EN 3ÈME LECTURE	
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
12140994-1999 (MOYENNE ANNUELLE)	30	-		18	60	12	40
1999-2000	48	8	17	30	62	10	21
2000-2001	67	17	25	28	42	22	33
2001-2002	70	21	30	32	46	17	24
2002-2003	74	15	20	38	51	21	29
2003-2004	144	52	36	74	51	18	13
2004-2005	26	18	69	8	31	-	-
2005-2006	69	45	65	17	25	7	10
2006-2007	82	48	58	30	37	4	5
2007-2008	100	74	74	20	20	6	6
2008-2009	177	142	80	29	16	6	4

SOURCE : PARLEMENT EUROPÉEN, RAPPORT D'ACTIVITÉS DU 1ER MAI 2004 AU 31 JUILLET 2009 DES DÉLÉGATIONS AU COMITÉ DE CONCILIATIONS PRÉSENTÉ PAR RODI KRATSA-TSAGAROPOULOU, GIANNI PITTELLA ET ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162v01-00, PP. 10.

GRAPHIQUE 2 : POURCENTAGE DE TEXTES ADOPTÉS EN PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME LECTURE DE CODÉCISION (1ER NOVEMBRE 1993-2009)



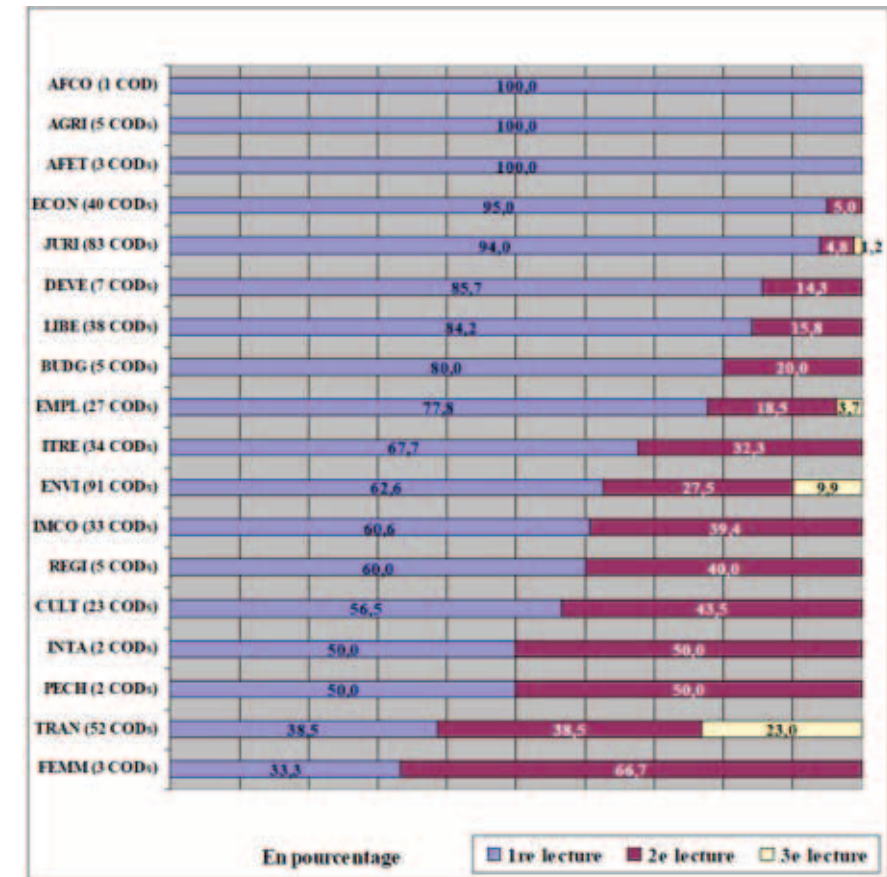
SOURCE : PARLEMENT EUROPÉEN, RAPPORT D'ACTIVITÉS DU 1ER MAI 2004 AU 31 JUILLET 2009 DES DÉLÉGATIONS AU COMITÉ DE CONCILIATIONS PRÉSENTÉ PAR RODI KRATSA-TSAGAROPOULOU, GIANNI PITTELLA ET ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162v01-00, PP. 8.

Nous avons déjà évoqué certaines des raisons de fond qui ont entraîné cette évolution. Dans leur rapport d'activité pour la 6^e législature, les vice-présidents en charge de la conciliation avancent les facteurs suivants : « Il y a, en premier lieu, l'accoutumance croissante à la procédure de codécision – et en particulier la possibilité de conclure en première lecture à la suite d'un vote à la majorité simple au Parlement – dans toutes les institutions concernées. Dans le même ordre d'idées, il y a, en second lieu, la multiplication et l'amélioration des contacts entre les institutions, dont les représentants commencent désormais à s'entretenir dès les premiers stades de la procédure. Un troisième facteur possible d'explication semble être le nombre plus important de propositions non controversées et plutôt techniques. En quatrième lieu, l'urgence objective, subjective ou politique des propositions présentées par la Commission semble également jouer un rôle. En cinquième lieu, depuis l'élargissement de 2004, il semble de plus en plus difficile de parvenir, au sein du Conseil, à une position commune entre les États membres, désormais au nombre de 27, et une contribution rapide du Parlement peut être considérée comme un facteur facilitant la recherche de consensus au sein du

Conseil. Enfin, les présidences du Conseil semblent très désireuses de parvenir rapidement à des accords pendant leur mandat et de privilégier des négociations en première lecture pour lesquelles les dispositions sont beaucoup plus souples qu'aux stades ultérieurs de la procédure. Le facteur majeur, c'est peut-être la tendance à préparer plus complètement la première lecture (par l'évaluation des études d'impact de la Commission, une collecte systématique de données, des études, des auditions publiques, etc.). »¹⁶ Les économies que suscitent les *early agreements* sont également mentionnées : la conclusion d'un accord rapide permet de limiter les coûts (interprétation, traduction) et d'alléger l'agenda des institutions concernées, notamment celui du PE, toujours pléthorique.¹⁷

Le graphique 3 montre toutefois que la pratique varie beaucoup selon les commissions. Tandis que certaines privilégient systématiquement le trilogue et l'adoption des textes en première lecture, d'autres plus enclins à laisser le travail parlementaire s'opérer en plénière. Les commissions des affaires économiques et monétaires, des affaires juridiques, de l'industrie et de l'environnement concluent ainsi la grande majorité des dossiers dont elles ont la charge dès la première lecture, contrairement aux commissions des transports et des droits de la femme. Ces différences ne relèvent pas seulement de l'approche spécifique que développent les membres de chaque commission, mais aussi du type de dossiers dont ils sont saisis et de leur degré d'urgence.

GRAPHIQUE 3 : STADE D'ADOPTION DES TEXTES RELEVANT DE LA CODÉCISION, PAR COMMISSION PARLEMENTAIRE



SOURCE : PARLEMENT EUROPÉEN, RAPPORT D'ACTIVITÉS DU 1ER MAI 2004 AU 31 JUILLET 2009 DES DÉLÉGATIONS AU COMITÉ DE CONCILIATIONS PRÉSENTÉ PAR RODI KRATSA-TSAGAROPOULOU, GIANNI PITTELLA ET ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162v01-00, PP. 11.

Enfin, il est important de relever que si la durée moyenne des procédures de co-décision s'est quelque peu réduite (20,7 mois au cours de la sixième législature, contre 22 au cours de la précédente), celle des accords intervenus en première lecture a, elle, connu une augmentation sensible, passant au cours de la même période de 11 à 16,2 mois. D'après le rapport d'activité du PE, cette

¹⁶Ibid, pp. 11-12

¹⁷ Entretien avec l'assistant parlementaire d'un député ALDE, le 27 mai 2010.

évolution peut s'expliquer par le nombre plus important d'accords en première lecture concernant « *des dossiers de plus en plus controversés qui nécessitent une longue négociation* ». ¹⁸ Pour plausible qu'elle soit, l'hypothèse n'en est pas moins discutable. Les données de l'Observatoire des Institutions européennes pour la période 2002-2008 ¹⁹ montrent que le taux d'accords en première lecture pour les dossiers « controversés », où un vote est intervenu au sein du Conseil, est certes élevé (43%) mais inférieur à la moyenne (53,8%). A tout le moins cela montre-t-il qu'il n'y a pas une tendance systématique à escamoter les questions difficiles. Il y a d'ailleurs là une certaine logique : si débat il y a, il a vocation à être rendu public

2.3. Quelques exemples d'accords précoces

En mai 2010, le PE a adopté le rapport de M. Vital Moreira accordant une assistance macro-financière de l'Union à l'Ukraine. ²⁰ Il s'agit d'une aide exceptionnelle, qui nécessite une décision rapide et a, de ce fait, pris la forme d'une adoption dès la première lecture. Il s'est ainsi passé moins de 7 mois entre la nomination du rapporteur et le vote en séance plénière. Le PE a néanmoins retardé quelque peu le processus, dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui accroissait son influence. Ce type de dossier, qui relevait auparavant de la procédure de consultation, est en effet désormais régi par la codécision. La détermination du type de « comitologie » à appliquer à cette aide suscitait aussi des divergences de vues entre le PE et la Commission. Ceci étant, comme il existait un consensus interinstitutionnel sur la nécessité d'accorder une aide à l'Ukraine, ces difficultés techniques ont pu être surmontées. Au sein du PE, le dossier ne fut pas examiné en séance plénière, dans la mesure où il n'était pas considéré comme important par la Conférence des Présidents, l'organe en charge l'élaborer l'agenda des sessions plénières, composé du Président du PE et de ceux des groupes politiques. Dans le meilleur des cas, il n'aurait pu être inscrit à l'agenda

qu'à un moment de faible affluence des élus ; le rapporteur et les membres de la commission parlementaire n'ont donc pas insisté pour un examen en plénière. ²¹

Un accord précoce a également été possible sur une proposition de directive relative aux normes de qualité et de sécurité des organes humains destinés à la transplantation ²². Ce texte, dont le rapporteur était M. Miroslav Mikolášik, a été adopté par le PE en mai 2009. Contrairement au précédent exemple, cette proposition portait sur un sujet sensible, touchant à l'éthique et à la morale. Elle suscita rapidement un clivage entre les groupes PPE et Verts, d'une part, et PSE et ALDE, d'autre part. Le dossier fut néanmoins conclu en première lecture grâce à la conjonction de plusieurs facteurs. Premièrement, le rapport faisait partie d'un « paquet » de normes qui occupe les institutions européennes depuis 2001. Le sujet n'était donc pas neuf et un consensus existait pour reconnaître la nécessité d'une adoption de cette directive. En deuxième lieu, le rapporteur a contribué à dépassionner les débats, de par sa personnalité et son attitude apaisante. La présidence espagnole avait par ailleurs fait de l'adoption de cette norme l'une de ses principales priorités. En dernier lieu, le PE a été « neutralisé » en raison de sa division en deux camps. Il n'a pas été en mesure d'imposer son point de vue et le débat décisif a eu lieu entre le Conseil et la Commission, qui étaient globalement sur la même longueur d'onde. ²³

Le règlement sur les dénominations des produits textiles et l'étiquetage y afférent, pour lequel M. Toine Manders fut rapporteur, fit également l'objet d'un trilogue, moins concluant. ²⁴ A l'origine, il s'agissait d'un texte technique susceptible d'être adopté en première lecture. Cependant, le PE a voté un amendement de nature politique qui a été rejeté par le Conseil, ce qui a empêché l'adoption du texte en première lecture. Ici encore la personnalité du rapporteur a joué un rôle important. M. Manders, membre du groupe ADLE, n'était pas favorable par principe aux accords en première lecture ; cette pratique était, selon lui, attentatoire à la démocratie et aux droits du PE. Dans le cadre du trilogue, les représentants du Conseil ont fait connaître leur opposition à l'amendement du PE. L'alternative était simple : soit le PE retirait son amendement et le texte pouvait

¹⁸ *Ibid.*, p. 13. Voir aussi les chiffres cités dans une note de la Commission (http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision_stat_en.pdf)

¹⁹ La production législative de l'Union européenne 2002-2008 [base de données], Centre de données socio-politiques et Centre d'études européennes de Sciences Po [producteur], Centre de données socio-politiques [diffuseur].

²⁰ Rapport A7-0058/2010 du 23 mars 2010, procédure (COM(2009)0580 – C7-0277/2009 – 2009/0162(COD)).

²¹ Entretien avec un administrateur au secrétariat de la commission parlementaire INTA (Commerce international), 21 mai 2010.

²² Rapport A7-0106/2010 du 26 mars 2010, procédure (COM(2008)0818 – C6-0480/2008 – 2008/0238(COD)).

²³ Entretien avec l'assistant parlementaire d'un député ALDE, 27 mai 2010.

²⁴ Rapport A7-0122/2010 du 30 avril 2010, procédure (COM(2009)0031 – C6-0048/2009 – 2009/0006(COD)).

être adopté en première lecture, soit il le maintenait et la procédure devait se poursuivre. M. Manders s'est prononcé pour la seconde option, pensant qu'il était possible de contraindre le Conseil. A l'heure actuelle, la position du Conseil en première lecture n'est pas encore connue ; il est possible qu'il finisse par approuver l'amendement du PE ou, à défaut, qu'une adoption en début de seconde lecture (*early second reading*) soit possible.²⁵

Les accords précoces peuvent aussi concerner des dossiers d'une grande importance politique. Ce fut le cas du paquet « changement climatique ». Le Conseil exerçait une forte pression sur les autres institutions afin que cet ensemble de texte soit adopté avant la fin de l'année puisqu'il s'agissait de la principale priorité de la présidence française du second semestre 2008. Le paquet fut soumis au vote de la plénière quelques jours seulement après la dernière réunion de trilogue, ce qui laissa très peu de temps aux groupes politiques pour en analyser sérieusement les termes. Selon un fonctionnaire du PE, « *en fait, cela voulait dire qu'on ne voulait pas que les gens s'interrogent ou mettent en question les résultats de la négociation.* »²⁶ Fait exceptionnel, le Conseil européen, sous la pression du Président français, s'est directement impliqué afin de faire avancer le dossier. Pris par le temps et soumis à de fortes pressions, les représentants du PE n'ont pas réussi à faire entendre efficacement leur point de vue dans le trilogue ; les députés Verts ont, en conséquence, voté contre certains éléments du « paquet ». Il fut néanmoins voté dès la première lecture. Une majorité de députés estimaient en effet que ces textes étaient indispensables et tenaient à ce qu'ils soient votés avant les élections de juin 2009. « *Je pense que ce n'est pas une pratique qui permet forcément au PE de tirer le meilleur parti de ses prérogatives. Mais il y avait très peu d'alternatives. Les élections étaient prévues en juin 2009 et la première lecture ne pouvait avoir lieu avant la fin 2008. Il était inconcevable à l'époque de faire une deuxième lecture entre décembre 2008 et la dernière session plénière, en mai 2009. Donc on n'avait pas le choix. Si on voulait le paquet changement climatique, il fallait conclure avant les élections et par la force des choses la Présidence française a pris le dossier en main et a conclu en*

²⁵ Entretien avec M. Toine Manders, 19 mai 2010.

²⁶ Entretien avec un fonctionnaire du secrétariat de la commission parlementaire environnement, santé publique et sécurité alimentaire, 8 juin 2010.

décembre. »²⁷ Cet exemple illustre clairement l'importance de la présidence du Conseil, du facteur du temps et de la volonté des institutions de conclure un maximum de procédures avant les élections européennes, qui marquent toujours une longue rupture dans le processus législatif.

²⁷ *Idem.*

III - Le débat sur les accords précoces

3.1. A qui profitent ces accords ?

Du côté du Conseil, la pratique des accords précoces ne semble pas avoir suscité de débats majeurs. Avec le développement de la codécision, les relations interinstitutionnelles ont requis une attention grandissante de la part de ses services ; certains membres ont également redouté une multiplication des vetos parlementaires. Un consensus s'est donc dégagé pour démarrer les négociations avec le PE le plus tôt possible, afin d'éviter que la première lecture ne voie fleurir des amendements en tout genre, sans concertation ni cohérence.²⁸ Le Conseil a toutefois tenu à préserver son influence, d'abord en recourant à des mandats relativement clairs, ensuite en s'efforçant de présenter un front uni lors des trilogues informels : ses représentants n'y dévoilent pas les positions des différents Etats membres, mais communiquent la position du Conseil dans son ensemble.

La situation est plus compliquée du côté du Parlement, dont le pouvoir de négociation varie selon les étapes de la procédure (voir le tableau 2). Au plan formel, c'est en conciliation que le PE a le plus de poids, puisqu'il y dispose d'un pouvoir

28. Farrell H. et Héritier A., Interorganizational Cooperation and Interorganizational Power : Early Agreements under Codecision and their impact on the Parliament and the Council, Comparative-Political Studies, Vol. 37, 2004, N° 10, pp. 1184-1212; Farrell H. et Héritier A., Codecision and Institutional Change, EUI Working Paper RSCAS No. 2006/41, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence

de veto. En deuxième lecture, si l'on compare la position du Conseil et les amendements du PE avec le résultat final, on constate que celui-ci tend souvent à se rapprocher des vues du Conseil. En première lecture, le PE se trouve dans une position de relative faiblesse institutionnelle : ses représentants ne peuvent se prévaloir du soutien de toute l'assemblée car au moment des trilogues, le dossier n'a pas encore été voté en plénière. En fait, la position « du PE » ne représente que les vues d'un nombre limité de députés, alors qu'au même stade le Conseil a déjà adopté une position commune soutenue par la majorité qualifiée des Etats. La personnalité du rapporteur, sa maîtrise du dossier et ses talents de négociateur sont alors des facteurs décisifs, mais ils ne suffisent pas toujours à compenser la faiblesse structurelle de la position du PE.

TABEAU 2 : PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE 1^{ÈRE} ET 2^{ÈME} LECTURES

PREMIÈRE LECTURE	• AUCUN DÉLAI • LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EST EXAMINÉE PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND ET LES COMMISSIONS SAISIÉS POUR AVIS • LAEGES CRITÈRES DE RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS • LE PARLEMENT DÉCIDE (D'APPROUVER, DE REJETER OU D'AMENDER LA PROPOSITION DE LA COMMISSION) À LA MAJORITÉ SIMPLE (MAJORITÉ DES DÉPUTÉS PARTICIPANT AU SCRUTIN).
DEUXIÈME LECTURE	• DÉLAIS STRICTS DE 3 À 4 MOIS • LA POSITION COMMUNE EST EXAMINÉE SEULEMENT PAS LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND • CRITÈRES STRICTS DE RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS LE PARLEMENT APPROUVE LA POSITION COMMUNE À LA MAJORITÉ SIMPLE, MAIS LA REJETTE OU L'AMENDE À LA MAJORITÉ ABSOLUE (MAJORITÉ DE TOUS LES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN).

SOURCE : PARLEMENT EUROPÉEN, CODÉCISION ET CONCILIATION, COMMENT LE PARLEMENT COLÉGIFÈRE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE, LE GUIDE, NOVEMBRE 2009, PP. 13.

Les critiques soulignent également qu'en termes de visibilité, le Parlement n'a guère d'intérêt à un accord précoce. Un dossier où tout est conclu à l'avance et où il n'y a pas de confrontation ne peut retenir l'attention des médias. Comme le note un rapport parlementaire, « *le public et les médias cherchent une confrontation politique, délimitée par des clivages partisans précis, et non un banal débat 'technocratique' où les représentants des trois institutions se félicitent du travail bien fait* ». ²⁹ Seul le rapporteur peut penser tirer parti d'un accord en première lecture, mais l'expérience montre que ce n'est que rarement le cas. En définitive, le seul élément qui puisse jouer à l'avantage du PE dans ce contexte est la volonté éventuelle du Conseil ou de la présidence de parvenir à un accord rapide, qui peut les amener à faire des concessions.

Ainsi, bien que le traité mette les deux institutions sur un pied d'égalité en tant que co-législateurs, le poids du Conseil est généralement perçu comme supérieur à celui du PE³⁰. De fait, dans la majorité des cas, c'est la Présidence qui pousse à un accord rapide car c'est elle qui bénéficie le plus, le nombre d'accords conclus constituant un élément central de son bilan semestriel.³¹ La position du Conseil est également plus favorable en ce qu'elle ne s'appuie pas seulement sur le soutien politique d'une majorité (au moins) des gouvernements nationaux, mais aussi sur les connaissances des experts nationaux et européens. Ce double soutien est précieux dans les négociations avec le PE, mais il limite la marge de manœuvre des représentants du Conseil, qui sont tenus par une sorte de mandat. La Conférence des présidents a pris acte de l'avantage du Conseil et a souhaité accroître l'expertise dont disposent les députés européens³². Depuis 2004, une série d'instruments ont été mis en place pour rattraper ce retard : « *les départements thématiques dans les directions générales des politiques internes et externes (...) fournissent aux commissions parlementaires une expertise tant en interne (notes et fiches récapitulatives) qu'en externe (études, notes d'information, invitations d'experts à des auditions, ateliers)* ». ³³ Chaque député peut

²⁹ Working Party on Parliamentary Reform, Codecision and Conciliation, Working Document No. 12 (Part II), 11 December 2007, p. 3
³⁰ Entretien avec un fonctionnaire du secrétariat de la commission parlementaire environnement, santé publique et sécurité alimentaire, 8 juin 2010.
³¹ Entretien avec une fonctionnaire du secrétariat-général de la Commission, 26 mai 2010.
³² Entretien avec un fonctionnaire du secrétariat de la commission parlementaire environnement, santé publique et sécurité alimentaire, 8 juin 2010.
³³ Parlement européen, Rapport d'activités du 1er mai 2004 au 31 juillet 2009, loc. cit., p. 27.

également demander à la bibliothèque du PE d'effectuer une recherche sur un sujet précis. En dépit de ces efforts, le déséquilibre des forces en matière d'expertise reste considérable.

La Commission est souvent présentée comme la grande perdante des accords précoces.³⁴ Elle peut toutefois y trouver son intérêt car plus le processus décisionnel est long, plus le résultat final est susceptible de s'éloigner de sa proposition initiale. Un accord en première lecture n'est avantageux pour la Commission que si ses principales propositions ne sont pas édulcorées ; elle n'a donc aucune raison de rechercher un accord à tout prix. Ses représentants se méfient des pressions qu'exerce la présidence du Conseil en vue de conclure le plus grand nombre d'accords possible. Du point de vue de la Commission, c'est la deuxième lecture qui apparaît comme le moment le plus propice à un compromis, puisque le nombre d'amendements parlementaires est limité par le règlement intérieur de l'assemblée et que les conditions requises par les traités pour approuver la proposition (majorité simple des votants) sont moins strictes que celles exigées pour son amendement ou son rejet (majorité des députés composant le PE). En bonne logique, la Commission marque clairement sa préférence pour des accords en seconde lecture ; toutefois, elle justifie cette position par référence aux principes de transparence, de démocratie et d'efficacité, et non à un quelconque intérêt stratégique.³⁵

Comme on l'a vu au point précédent, les trilogues peuvent concerner des dossiers très différents et susciter des dynamiques de négociation variables. Le nombre et l'identité des acteurs impliqués, de même que la nature des rapports qu'ils développent, jouent un rôle déterminant dans le résultat de la négociation. Aussi, ne peut-on établir de règle générale quant aux bénéficiaires de cette procédure.

Le rôle central que revêtent les rapports interpersonnels dans la négociation des accords précoces peut porter atteinte au rôle assigné par le traité aux institutions et influe sur l'équilibre des pouvoirs dans l'Union. En toute hypothèse, ces accords modifient également les rapports de force *au sein* de chaque institution : certains acteurs peuvent y gagner et d'autres y perdre. Il n'y a rien d'éton-

nant, dès lors, à ce que le principe des accords précoces et la généralisation des trilogues suscitent un débat, parfois vigoureux, en leur sein.

3.2. Le débat au sein des institutions

A certains égards, le pourcentage grandissant des accords en première lecture peut être évalué positivement puisqu'il a permis une insertion en douceur du Parlement dans le travail législatif, sans impact négatif sur la capacité décisionnelle de l'Union ou sur les relations interinstitutionnelles. Nombre des personnes impliquées y voient une preuve de la souplesse de la procédure et de la qualité des rapports entre les institutions, soulignant que le développement des accords précoces aurait été impossible sans une confiance mutuelle entre les acteurs intéressés.³⁶ Les rapports d'activité du PE pour les 5^e et 6^e législatures donnent de ces accords une appréciation globalement positive, relevant que « *le Parlement européen a démontré dans un certain nombre d'occasions (dans des dossiers tels que le règlement sur les cosmétiques, le règlement relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la réduction des émissions de CO2 des voitures automobiles ou le commerce de produits dérivés du phoque) que des accords en première lecture peuvent constituer un instrument approprié et positif pour orienter la législation et obtenir une valeur ajoutée parlementaire claire.* »³⁷ Depuis quelques années toutefois, la pratique des accords précoces suscite un nombre grandissant de critiques.

De nombreuses voix se sont notamment fait entendre au sein du PE pour protester contre la généralisation de cette pratique et son caractère excessivement opaque. L'informalité, qui fait la force des trilogues, est aussi perçue comme problématique par certains aspects. Ces réunions n'admettent pas de témoin, pas de médiatisation et ne donnent lieu à aucun rapport ou procès-verbal accessible au public. En outre, les négociations ont parfois lieu au niveau des experts des trois institutions, et non des députés européens, ministres et commissaires. Dans de tels cas, la transparence est encore moindre. Du point de vue du PE, cette situation est paradoxale, puisque les députés ont toujours invoqué la nécessité

³⁴ CEPS 2008: The European Commission after enlargement: Does more add up to less? p. 30-31

³⁵ Entretien avec une fonctionnaire du secrétariat-général de la Commission, 26 mai 2010.

³⁶ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission ITRE du Parlement européen, 28 mai 2010.

³⁷ Parlement européen, Rapport d'activité 2004-2009, *op.cit.*, pp.12.

d'accroître le contrôle démocratique et la publicité du processus décisionnel pour obtenir un renforcement des pouvoirs de leur institution. Les autorités de l'assemblée sont conscientes de cette difficulté ; on lit ainsi, dans un rapport du PE daté de 2009 : « *La contrainte temporelle qu'impose la volonté de conclure dans les six mois de la présidence aboutit à trop privilégier les négociations accélérées, au détriment d'un débat politique ouvert entre les institutions et au sein de celles-ci, avec la participation de l'opinion publique sous toutes ses formes* ». ³⁸

Certains députés s'élèvent également contre ce qui leur apparaît comme une entrave au caractère démocratique du fonctionnement de l'assemblée elle-même, et dénoncent le fait qu'en cas de trilogue, les élus qui ne sont pas directement ou indirectement (via une commission parlementaire) impliqués dans la procédure perdent tout contrôle sur celle-ci. Ainsi, pour le député hollandais Toine Manders (ALDE), « *Dans un comité dont je ne fais pas partie, et dont mes collègues ne font pas partie, il est possible que le rapporteur et les trois ou quatre sous-rapporteurs négocient et changent la position du Parlement européen, et qu'ensuite le Parlement vote pour ou contre. Quand cela arrive, ceci constitue un manquement à la démocratie parce qu'on ne peut pas contrôler le contenu de ce que l'on vote. Le système originel – une première lecture, une deuxième lecture, le dialogue, et ensuite la conciliation – est, je pense, plus démocratique qu'un accord en première lecture car ce dernier donne la possibilité à un groupe réduit de trouver un accord, bien que les 700 autres membres ne sont pas informés de ce qui se passe. Et ceci constitue un déficit démocratique, selon moi* ». ³⁹

Selon un haut-fonctionnaire de la commission ITRE, « Les parlementaires sans portefeuille qui sont sceptiques... ont bien sûr l'impression d'être insuffisamment inclus dans le processus pour l'influencer réellement, par ailleurs cela se passe aussi dans les parlements nationaux. » ⁴⁰ A l'inverse, les acteurs rompus à la pratique des trilogues sont incités à les favoriser pour trois raisons au moins. En premier lieu, ils tirent des avantages personnels d'une fonction de médiation entre l'institution et son environnement qui leur confère une grande influence. En second lieu, les participants aux trilogues sont affectés par des phénomènes

de socialisation : au fil des échanges, même si les négociations sont souvent tendues, ils développent avec leurs interlocuteurs une certaine empathie et des relations de confiance qui les amènent à porter un regard particulièrement positif sur les trilogues et à être plus enclins aux concessions. Enfin, des phénomènes d'égo peuvent amener les acteurs des trilogues à surestimer globalement les avantages que leur institution en retire, et donc à y être plus favorables que ceux de leurs pairs qui n'y participent pas.

Ceci nous fait toucher du doigt un problème plus général : la généralisation des trilogues informels a provoqué au sein du PE une concentration du pouvoir de décision au bénéfice des hiérarques de l'assemblée (membres du Bureau, présidents des commissions parlementaires...) et des grands groupes politiques qui suscite des tensions entre ceux-ci et les membres des petits groupes politiques. Ces derniers, qui ne sont en général pas associés aux discussions informelles, ont tendance à considérer les *early agreements* comme une innovation peu démocratique. Leurs responsables militent ainsi pour un respect des pouvoirs formels de l'institution. ⁴¹

Les données de l'observatoire des institutions européennes montrent bien la mainmise des grands groupes sur les procédures de codécision. Non seulement les trois principaux groupes assurent les quatre cinquièmes des rapports sur les mesures adoptées en codécision, mais le recours aux accords précoces est plus fréquent lorsque qu'ils sont en charge des dossiers. Alors que la moyenne est inférieure à 40% pour les rapporteurs issus de petits groupes, elle grimpe à 50,6% pour les rapporteurs du PPE, à 59% pour ceux du PSE (aujourd'hui S&D) et à 68,2% pour ceux du groupe ALDE.

³⁸ Parlement européen, Codécision et conciliation, Comment le Parlement collégifère dans le cadre du traité de Lisbonne, Le guide, Novembre 2009, pp. 14.

³⁹ Entretien avec M. Toine Manders, 19 mai 2010.

⁴⁰ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission ITRE du Parlement européen, 28 mai 2010.

⁴¹ Farrell H. et Héritier A., Interorganizational Cooperation and Interorganizational Power : Early Agreements under Codecision and their impact on the Parliament and the Council, Comparative-Political Studies, Vol. 37, 2004, N° 10, pp. 1184-1212

TABEAU 3 : FRÉQUENCE DES ACCORDS EN PREMIÈRE LECTURE ET GROUPES POLITIQUES

GROUPE POLITIQUE	ACCORDS EN 1 ^{ÈRE} LECTURE (%)	NOMBRE TOTAL DE RAPPORTS
ALDE	68,2	44
EDD	66,7	3
ELDR	36,7	30
GUE	40	15
IND-DEM	33,3	3
NI	42,9	7
PPE-DE	50,6	161
PSE	50,9	237
TDI	0	1
UEN	60	10
V-ALE	32	25

SOURCE : LA PRODUCTION LÉGISLATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE 2002-2008 [BASE DE DONNÉES], CENTRE DE DONNÉES SOCIOPOLITIQUES ET CENTRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES DE SCIENCES PO [PRODUCTEUR], CENTRE DE DONNÉES SOCIO-POLITIQUES [DIFFUSEUR].

La tendance à porter un regard plus critique sur les accords en première lecture n'est pas l'apanage du Parlement. La Commission relève elle aussi un manque de transparence et de cohérence, les procédures variant d'une commission parlementaire et d'une présidence à l'autre et souligne que les représentants des trois institutions ont tendance à dépasser leur mandat de négociation. « *En ce qui concerne le Conseil, la Présidence est régulièrement confrontée à des critiques au COREPER lorsqu'elle entreprend d'explorer avec le PE la possibilité d'un accord en première lecture, sans couverture préalable suffisante du Comité.* »⁴² De même, sous la pression du PE et surtout du Conseil, les fonctionnaires de la Commission acceptent souvent des modifications de la proposition initiale sans y être formellement autorisés, dans l'espoir de faciliter un accord. Ces pratiques mettent en péril le principe de collégialité qui est censé régir les travaux de la Commission et sapent la position du Secrétariat général, responsable de la cohérence des positions de l'institution. Celui-ci insiste donc sur le fait que tout accord doit être compatible avec la proposition initiale de la Commission, que tout problème important doit être soumis au Collège ou au groupe relations interinstitution-

⁴² Entretien avec une fonctionnaire du secrétariat-général de la Commission, 26 mai 2010.

nelles (GRI)⁴³ et que le dialogue entre les DG et le Secrétariat général doit être amélioré. Un accord en première lecture « *ne devrait pas être poursuivi inconsidérément pour les dossiers plus sensibles par leurs aspects de substance, budgétaires, juridiques ou institutionnels.* »⁴⁴.

3.3. Les efforts de régulation au sein du PE

Si toutes les institutions ont connu des débats sur la pertinence et les modalités des trilogues, le Parlement est celle où le processus a pris le plus d'ampleur, conduisant même à des efforts de régulation. Dès septembre 2001, les membres permanents de la délégation du PE au comité de conciliation ont demandé à ce que la procédure soit formalisée. Il a toutefois fallu attendre 2004 pour que la Conférence des présidents approuve des lignes directrices destinées à améliorer la pratique législative. Celles-ci visaient notamment les accords en première lecture et les trilogues, afin d'uniformiser les pratiques des différentes commissions parlementaires et d'améliorer la transparence des négociations interinstitutionnelles. Les lignes directrices recommandaient par exemple que l'ouverture des négociations n'intervienne qu'après le vote éventuel d'amendements parlementaires en commission, que l'ensemble des groupes politiques en soient informés, voire participent aux négociations, et que les compromis éventuels soient soumis à l'ensemble de la commission compétente.⁴⁵ Ces règles n'ont pas toujours été suivies avec zèle, les acteurs intéressés (fonctionnaires et députés) n'étant visiblement pas tous au courant de leur existence.⁴⁶ Les différentes commissions ont en outre continué à développer des pratiques spécifiques quant à l'ouverture des négociations (avant le vote en commission, avec ou sans mandat particulier conféré par un vote d'orientation, ou après le vote en commission), tandis que le nombre des accords précoces connaissait la croissance exponen-

⁴³ Celui-ci réunit les chargés des relations interinstitutionnelles au sein des cabinets des commissaires, sous la présidence du chef de cabinet du vice-président en charge des relations institutionnelles. Il a pour mission d'assurer que les positions prises dans les contacts avec les autres institutions reflètent bien les vues de l'ensemble de la Commission.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 3.

⁴⁵ Accords en première et deuxième lectures: directives pour une meilleure pratique au sein du Parlement, Conférence des présidents, le 12 novembre 2004, dans Parlement européen, Rapport d'activité. Conciliation et codécision de juillet 2004 à décembre 2006 (6^e législature, première demi-législature) des délégations au comité de conciliation présenté par les vice-présidents Alejo Vidal-Quadras, Antonion Trakatellis et Dagmar Roth-Berhendt, Annexe B.

⁴⁶ Working Party on Parliamentary Reform, Codecision and Conciliation, Document de travail N°. 12 (Part II), 11 Décembre 2007, pp. 4.

tielle que l'on sait, passant de 28 à 72% des textes en codécision entre 2004 et 2009.⁴⁷ Conscient des critiques que cela suscitait au sein de l'assemblée, le président Pöttering a proposé en 2007 la mise en place d'un groupe de travail sur la réforme du Parlement. Sur la base de ses travaux, la Conférence des présidents a adopté plusieurs modifications procédurales ; en 2009, elles ont été rassemblées dans un « code de conduite » annexé au règlement intérieur afin de leur conférer un statut plus solennel.⁴⁸

Plusieurs des dispositions de ce code visent à assurer une gestion plus collégiale de la procédure de trilogue. La décision d'entamer des négociations avec le Conseil doit être prise par la commission parlementaire en charge du dossier, soit par consensus, soit à l'issue d'un vote; un équilibre entre les groupes politiques doit être respecté au sein de l'équipe de négociation; elle doit bénéficier d'un mandat clair et rendre des comptes à la commission ; celle-ci doit avoir l'occasion d'examiner l'accord éventuellement conclu avec le Conseil et la Commission. D'autres mesures visent à assurer la transparence des négociations (publicité des réunions de trilogue, formalisation écrite de l'accord avec le Conseil). Enfin, un « délai suffisant » est exigé entre le vote en commission (ou la fin des négociations avec le Conseil) et le vote en plénière, afin que les groupes politiques puissent élaborer leur position finale (Art. 6). D'après l'un de nos interlocuteurs, le but de ce dispositif n'est pas seulement d'encadrer le travail des négociateurs : *« tEn faisant obstruction à l'ouverture des négociations, le but implicite et indirect de ce code de conduite est de réduire le nombre d'accords précoces. »*⁴⁹

Une fois encore, force est de constater que la mise en œuvre de ces mesures varie selon les commissions. La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) a pris dès le départ l'habitude de donner un mandat formel à l'équipe de négociation, d'impliquer dans les négociations les rapporteurs fictifs⁵⁰ ainsi tous les députés intéressés par le sujet, ainsi que d'informer la commission toute entière de l'issue des trilogues. Cette méthode de travail explique le pourcentage élevé de votes en plénière en faveur des rapports rédigés par

les membres de cette commission. Le Code de conduite est d'ailleurs largement fondé sur les expériences et les pratiques de la commission ITRE.⁵¹ La commission de l'environnement associe également les rapporteurs fictifs aux trilogues mais leur présence aux négociations mêmes n'est pas systématique, et la commission n'est pas toujours informée du résultat des négociations. De plus, le mandat est souvent donné de façon indirecte, sous la forme d'une liste d'amendements adoptés en commission. Selon un haut fonctionnaire du secrétariat de la commission, le Code de conduite contient des dispositions qui ne sont pas aisées à appliquer pour un organe comme la commission de l'environnement (ENVI), qui traite un grand nombre de dossiers en parallèle, et manque souvent de temps et de ressources.⁵² De même, la pratique de la commission des libertés publiques (LIBE), qui n'a encore qu'une expérience limitée en matière de codécision, passe elle aussi pour manquer de transparence. Quant au délai prévu avant un vote en plénière, il n'est pas systématiquement respecté, comme nous l'avons vu dans le cas du « paquet changement climatique ». ⁵³ En d'autres termes, l'effort d'encadrement que représente le code de conduite n'a pour le moment débouché que sur des résultats modestes.

47 Voir *supra*, point 2.2.

48 *Ibid.*, p. 3.

49 Entretien avec un fonctionnaire de l'unité chargée de la conciliation et de la codécision au Parlement, 27 mai 2010.

50 La possibilité pour chaque groupe politique de désigner les rapporteurs fictifs pour suivre des différents dossiers, participer aux négociations et tenir au courant leur groupe politique des résultats a également été formalisée en 2009 par l'article 192.3 du Règlement.

51 Entretien avec un fonctionnaire de l'unité chargée de la conciliation et de la codécision au Parlement, 27 mai 2010.

52 Entretien avec un membre du secrétariat de la commission environnement du PE, 8 juin 2010.

53 Parlement européen, Rapport d'activités du 1er mai 2004 au 31 juillet 2009, *loc. cit.*, p. 26

Conclusion

Les accords constituent un moyen – dont l'Union a toujours été avide – d'euphémiser les conflits, qu'ils soient nationaux, partisans ou interinstitutionnels. Les dernières années ont marqué une évolution dans la pratique : alors que les trilogues aboutissaient à l'origine à des accords précoces sur des sujets essentiellement techniques, ils conduisent aussi, de nos jours, à des accords moins précoces, mais toujours informels, sur des dossiers beaucoup plus sensibles. On ne s'étonnera donc pas qu'ils suscitent aujourd'hui plus de critiques que par le passé. Pour comprendre cette évolution, il convient de se pencher sur l'impact de cette pratique sur, d'une part, le poids politique des différentes institutions et, d'autre part, les rapports de force en leur sein.

La multiplication des accords précoces au cours de la précédente législature découle des choix opérés par les institutions. A travers l'adoption de codes de bonne conduite et de directives ou la modification de leur règlement intérieur, elles ont institutionnalisé la recherche du compromis, et donc formalisé le clivage entre les acteurs impliqués. Cette évolution a certes facilité le travail législatif mais elle soulève le problème de l'impact d'un processus fondé sur des négociations informelles et des contacts interpersonnels sur les équilibres institu-

tionnels prévus par les traités. De l'avis général, la Présidence du Conseil est à la fois la principale promotrice et la grande gagnante des accords en première lecture, qui lui permettent d'afficher un bilan flatteur au terme de son mandat. La Commission n'y a quant à elle intérêt que si l'accord final comprend les éléments fondamentaux de sa proposition. Le Parlement européen semble pour sa part être l'institution qui a le moins à gagner à ce processus. Les représentants du PE disposent de moyens d'expertise bien moindres que ceux du Conseil et de la Commission, et sont les moins à même d'invoquer la pression de leur institution au cours des négociations pour refuser de faire des concessions. En outre, alors que c'est au nom de la transparence que le PE a conquis ses pouvoirs, la recherche d'un accord précoce conduit à substituer aux délibérations publiques une gouvernance opaque et élitiste.

Par ailleurs, les trilogues modifient le rapport de force au sein même des institutions. La généralisation de cette pratique conduit en effet à renforcer les positions des acteurs qui sont directement impliqués dans la négociation, au détriment de leurs pairs, qui sont au mieux appelés à valider les accords, sans être toujours au fait des enjeux que ceux-ci recouvrent. Cette situation suscite des débats et réflexions au sein de toutes les institutions, même si les problèmes n'y sont pas identiques : à la Commission on craint que les forces centrifuges n'affaiblissent le secrétariat général, tandis qu'au Parlement, c'est l'emprise des grands groupes politiques sur ces procédures qui est présentée comme un problème. Les clivages sont en outre beaucoup plus visibles au sein du PE que dans les autres institutions : les représentants des petits groupes et les élus les plus attachés à la souveraineté de l'assemblée plénière contestent cette évolution, qui aboutit à escamoter le débat.

Cet ensemble de facteurs, qui touchent aussi bien les acteurs que les institutions, expliquent pourquoi il est aujourd'hui question d'en faire un usage plus modéré. S'agit-il là d'un combat d'arrière-garde, livré par des acteurs passésistes, ou l'indice d'une rupture, après la trêve des années 2000 ? L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui clôt partiellement la crise constitutionnelle de l'Union, va-t-elle inciter les acteurs des institutions à revenir à une pratique plus orthodoxe, et donc plus conflictuelle, de la codécision ? Il est difficile d'ap-

porter des réponses définitives à ces questions, mais il faut souligner que tant à la Commission qu'au Parlement, l'on a vu se développer une réflexion sur les vertus et limites du recours au trilogue, sur l'intérêt stratégique que les uns et les autres ont à y participer, et sur les moyens de mieux identifier les dossiers qui méritent d'être traités par cette voie accélérée. Au sein du PE en particulier, les critiques se sont faites plus fortes à l'égard des accords en première lecture : les députés se montrent plus attentifs et n'acceptent plus les compromis à tout prix. Reste à voir si cela se traduira par un infléchissement réel et durable des pratiques législatives.

Bibliographie/sources

- Belot C., Magnette P., Saurugger S. (dir.)**, Science politique de l'Union européenne, Economica, Paris, 2008
- Bertrand G.**, La prise de décision dans l'Union européenne, 2e édition, La Documentation française, Paris, 2002
- Corbet R., Jacobs F. et Shackleton M.**, The European Parliament, 7th edition, John Harper Publishing, London, 2007
- Costa O.**, « La contribution de la composante Parlement européen à la Convention européenne », Politique européenne, 13, 2004, p. 21-41.
- Chaltiel F.**, Le processus de décision dans l'Union européenne, La documentation française, Paris 2006
- Dehousse R., Deloch-Gaudez F. et Jacquot S. (dir.)**, *Que fait l'Europe ?*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2009
- Farrell H. et Héritier A.**, Interorganizational Cooperation and Interorganizational Power : Early Agreements under Codecision and their impact on the Parliament and the Council, Comparative-Political Studies, Vol. 37, N° 10, 2004, pp. 1184-1212
- Farrell H. et Héritier A.**, Formal and Informal Institutions under Codecision ; Continuous Constitution Building in Europe, Governance, Vol. 16, N°4, 2003, pp. 577-600 (aussi European Integration online Papers, Vol. 6, N° 3, 2002)
- Farrell H. et Héritier A.**, The invisible transformation of codecision: problems of democratic legitimacy, 2009 (first published in 2003 Swedish Institute for European Policy Studies, Report 2003, N° 7)

Farrell H. et Héritier A., *Codecision and Institutional Change*, EUI Working Paper RSCAS No. 2006/41, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence

Hix S., *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005

Hix S., Raunio T. et Scully R., *Fifty Years On : Research on the European Parliament*, Journal of Common Market Studies, April 2003, Vol. 41, pp. 191-202

Jacqué J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, éditions Dalloz, Paris, 2006.

Magnette P., *Le régime politique de l'Union européenne – 3^e édition mise à jour et augmentée*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009

Niemann A., *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

Parlement européen, *Rapport d'activités du 1er mai 2004 au 31 juillet 2009* des délégations au comité de conciliations présenté par Rodi KRATSA-TSAGAROPOULOU, Gianni PITTELLA et Alejo VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162v01-00

Parlement européen, *Codécision et conciliation. Comment le Parlement colégifère dans le cadre du traité de Lisbonne. Le guide*, par Rodi KRATSA-TSAGAROPOULOU, Gianni PITTELLA et Alejo VIDAL-QUADRAS ROCA, novembre 2009

Parlement européen, *Rapport d'activité du 1^{er} mai 1999 au 30 avril 2004* (5^e législature) des délégations au comité de conciliation présenté par les vice-présidents Giorgos Dimitrakopoulos, Chatlotte Cederschiöld et Renzo Imbeni.

Parlement européen, Conseil, Commission, *Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision du 13 juin 2007* (article 251 du traité CE).

Parlement européen, *Codécision et conciliation, Comment le Parlement colégifère dans le cadre du traité de Lisbonne, Le guide*, Novembre 2009.

Parlement européen, *Activity Report of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety 2004-2009*, Brussels, 31 March 2009.

Rasmussen A., *Early conclusion in the co-decision legislative procedure*, European University Institute, 2007

Scully M. R. , *The EP and the Co-Decision Procedure: A Reassessment*, Journal of Legislative Studies, 1997, 3 (3), pp. 58-73

Scully M. R., *The EP and Co-Decision : A Rejoinder to Tsebelis and Gerrett*, Journal of Legislative Studies, 1997, 3 (3), pp. 93-103

Scully M. R., *Positively My Last Words on Co-Decision*, Journal of Legislative Studies, 3 (4), pp. 144-6

Shackleton M., *The Politics of Codecision*, Journal of Common Market Studies, 2000, 38(2), pp. 325-42

Schulz H. and König T., *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, American Political Science Review, 2000, 44(4), pp. 653-666 (Jstor)

Steunenberg B., *Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform*, Routledge, London and New York, 2002 (Questia)

Accords en première et deuxième lectures: directives pour une meilleure pratique au sein du Parlement, Conférence des présidents, le 12 novembre 2004, dans Parlement européen, *dans* Rapport d'activité. Conciliation et codécision de juillet 2004 à décembre 2006 (6^e législature, première demi-législature) des délégations au comité de conciliation présenté par les vice-présidents Alejo Vidal-Quadras, Antonion Trakatellis et Dagmar Roth-Berhendt, Annexe B.

Version consolidé de Lisbonne : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML> (9.5.2008 FR Journal officiel de l'Union européenne C 115/173).

Working Party on Parliamentary Reform, *Codecision and Conciliation*, Working Document No. 12 (Part II), 11 December 2007.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Dé-payements - Aziliz Gouez (août 2010).

Rencontres européennes - Aziliz Gouez (juillet 2010).

Images Yougoslaves : cinéma yougoslave et image de l'Autre en Europe - Laëtitia Delamarre (juillet 2010).

Timișoara, un chantier identitaire aux confins de l'Europe - Cristina Stănculescu (juillet 2010).

Où va l'Allemagne ? - (ss. dir. Elvire Fabry et Renaud Dehousse) Timo Behr, Janis Emmanuilidis, Altmüt Möller, William Paterson, Daniela Schwarzer, Stefan Seidendorf et Henrik Uterwedde (juillet 2010).

L'Europe de Karlsruhe - Katrin Auel et Julio Baquero Cruz (juillet 2010).

Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ? Timo Behr (mai 2010).

Vers une Communauté Européenne de l'Energie : une proposition politique - Sami Andoura, Leigh Hancher et Mar Van der Woude (avril-septembre 2010).

Partenariat Euro-Américain : une nouvelle approche - Groupe de réflexion de haut niveau, Nicole Gnesotto (rapporteur). Sous la coordination de Sami Andoura et Gaëtane Ricard-Nihoul (mars 2010).

Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique - Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux (novembre 2009).

Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? - Yves Bertoncini (juillet 2009).

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée - Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

Des «partis politiques au niveau européen» ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens - Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe - Sébastien Guigner (décembre 2008).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités - Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale - Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser - David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe - Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE - Manja Klemenčič (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level - Sheldon Welton (juin 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile - Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud - Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions présentées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntischer-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).

Le «non» Français du 29 mai 2005 : comprendre agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 - Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? - Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière - Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 - Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? - Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre - Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer - Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie - Eric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 - George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002).

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque

(1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000).

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, mars 2011