

RAPPORT D'ACTIVITÉ

À MI-PAROURS

Évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire

1^{er} juillet 2019 au 31 décembre 2021 (9^e législature)



Présenté par

Katharina Barley

Nicola Beer

Roberts Zile

Vice-présidents chargés de la
conciliation

Bernd Lange

Président de la Conférence des
présidents des commissions

Direction générale des politiques internes
Direction de la coordination législative et des commissions
Unité des affaires législatives

FR

Avant-propos

La première moitié de la neuvième législature a été une période difficile et a eu d'importantes répercussions sur les méthodes de travail du Parlement. Peu après les élections, le Parlement a dû non seulement réagir promptement au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et poursuivre le travail sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 entamé par le précédent Parlement, mais aussi faire face à la pandémie de COVID-19.

Malgré ces difficultés, il a été surprenant mais aussi rassurant de constater que le Parlement a su continuer à remplir ses fonctions de colégislateur, se révélant dans le même temps être une institution fiable et capable de souplesse. En peu de temps, les colégislateurs sont parvenus à adopter des mesures visant à protéger la santé de nos citoyens. La réaction du Parlement face à la crise peut être considérée comme exhaustive et à la hauteur du défi.

Fait marquant, les données montrent que le nombre de textes législatifs adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire est même supérieur au nombre de textes adoptés lors des précédentes législatures. Le recours accru aux procédures d'urgence et simplifiées observé au cours de cette période est dû aux circonstances exceptionnelles décrites plus haut. Le nombre relativement élevé d'accords en deuxième lecture anticipée s'explique principalement par la conclusion des négociations sur les programmes sectoriels dans le cadre du CFP.

De manière générale, nous sommes très fiers d'appartenir à cette institution qui a su faire preuve de souplesse et de résilience dans un contexte aussi délicat. Nous tenons à remercier tous les députés et le personnel qui n'ont pas ménagé leurs efforts, permettant ainsi au Parlement d'exercer ses prérogatives dans ces moments difficiles.

Katharina Barley

Nicola Beer

Roberts Zīle

Vice-présidents chargés de la conciliation

Bernd Lange

Président de la Conférence des présidents des commissions

SOMMAIRE

Messages clés	1
1. La pandémie de COVID-19 et ses effets sur le travail législatif du Parlement	3
2. La procédure législative ordinaire et les négociations interinstitutionnelles: vue d'ensemble et chiffres	5
2.1 La COVID-19 et son incidence sur les négociations interinstitutionnelles et sur la procédure législative ordinaire	5
2.2 Tendances générales dans les procédures législatives ordinaires et les négociations observées entre juillet 2019 et décembre 2021: différences et similarités par rapport aux années précédentes	7
2.3 Le Parlement post-COVID-19	15
3. Procédures spéciales	16
3.1. La procédure d'urgence (article 163 du règlement intérieur)	16
3.2. La procédure simplifiée (article 52 du règlement intérieur)	16
3.3. Propositions modifiant les propositions de la Commission	17
3.4. Conclusion	18
4. Programmes du CFP	19
4.1. Informations contextuelles	19
4.2. Négociations sur les programmes du cadre financier pluriannuel	20
4.3. Le rôle de la Conférence des présidents des commissions dans les négociations des dispositions transversales	24
4.4. Résultats et conclusions	24
5. Actes délégués et actes d'exécution	27
6. Accords internationaux	30
6.1. Contribution du Parlement aux accords internationaux	30
6.2. Le Brexit et l'accord de commerce et de coopération (ACC) entre l'Union européenne et le Royaume-Uni	31
7. Transparence du processus de prise de décision en matière législative	34
7.1. Répercussions de la pandémie de COVID-19	34

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFCO	Commission des affaires constitutionnelles
AFET	Commission des affaires étrangères
AGRI	Commission de l'agriculture et du développement rural
BUD	Commission des budgets
PAC	Politique agricole commune
CPC	Conférence des présidents des commissions
CONT	Commission du contrôle budgétaire
CdP	Conférence des présidents
CULT	Commission de la culture et de l'éducation
AD	Actes délégués
DEVE	Commission du développement
ECON	Commission des affaires économiques et monétaires
EMPL	Commission de l'emploi et des affaires sociales
AOP	Absence d'objections de principe
ENVI	Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire
UE	Union européenne
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEMM	Commission des droits des femmes et de l'égalité des genres
IMCO	Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs
INTA	Commission du commerce international
IAP III	Instrument d'aide de préadhésion
ITRE	Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie
JURI	Commission des affaires juridiques
LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
CFP	Cadre financier pluriannuel 2021-2027
IVCDCI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
NGEU	Next Generation EU
PLO	Procédure législative ordinaire
RP	Ressources propres
PECH	Commission de la pêche
REGI	Commission du développement régional
RI	Règlement intérieur
PRAC	Procédure de réglementation avec contrôle
TRAN	Commission des transports et du tourisme
Traité FUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Messages clés

La première moitié de la neuvième législature restera probablement dans les esprits comme une période difficile et transformatrice pour le Parlement européen. La pandémie de COVID-19 a donné lieu à un changement quasi instantané des méthodes de travail de l'institution, ayant également des répercussions considérables sur ses travaux législatifs.

À la mi-mars 2020, la première vague de la pandémie a touché l'Europe, mettant un brutal coup d'arrêt à toutes les négociations interinstitutionnelles. Les trois institutions n'ont pas tardé à mettre en place les moyens techniques nécessaires pour s'adapter à la situation et, dès la mi-mai, les négociations ont repris, le plus souvent dans un format «partiellement à distance».

La pandémie a eu des effets directs sur le mode de participation des députés aux négociations interinstitutionnelles. Dans leur majorité, les députés ont accepté d'avoir recours à des outils de travail à distance et le rythme de travail s'est rapidement accéléré. Il a toutefois fallu redoubler d'efforts en matière de communication et de transparence par rapport à une situation de travail normale. L'absence de réunions physiques a modifié la dynamique entre les équipes de négociations des trois institutions (le Parlement, la Commission et le Conseil) et le climat de confiance propre aux discussions en face à face était différent lors des négociations à distance.

Il convient de remarquer qu'en dépit des difficultés, le volume de textes législatifs produits par le Parlement au cours de la première moitié de la neuvième législature a même été supérieur à celui de la période équivalente lors de la huitième législature. Entre les élections de 2019 et la fin de l'année 2021, le Parlement a adopté 176 actes dans le cadre de la procédure législative ordinaire (PLO), soit 24 de plus que le nombre d'actes adoptés pendant la première moitié de la huitième législature.

Cette hausse peut être attribuée aux 41 propositions sectorielles négociées au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et aux textes nécessaires pour réagir rapidement à la pandémie et au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Concernant ce dernier point, un total de 51 procédures simplifiées et d'urgence ont été lancées lors la première moitié de la neuvième législature, alors qu'il avait été recouru moins souvent à ces procédures au cours des législatures précédentes. Le nombre plus élevé que d'ordinaire de ces procédures a également contribué à une durée moyenne particulièrement courte des procédures législatives en première lecture, même inférieure à 12 mois pendant la première moitié de la présente législature.

De manière générale, l'adaptation rapide du Parlement à la situation due à la pandémie témoigne du formidable degré de flexibilité et de résilience de l'institution. Elle témoigne également de la détermination des députés et du personnel du Parlement, ainsi que des autres institutions de l'Union et des États membres, à s'acquitter de leur mission dans un contexte difficile.

La baisse du nombre de propositions déposées observée durant la huitième législature de la Commission s'est poursuivie au cours de la première moitié de la présente législature. Par ailleurs, les propositions présentées revêtent de plus en plus un

caractère transversal, qui exige une intense coopération entre les commissions parlementaires.

Jusqu'à présent, les mandats de commissions ont représenté la majorité des mandats de négociation du Parlement au cours de la neuvième législature, bien qu'une hausse du nombre de mandats en plénière ait été observée. À trois occasions, la décision d'une commission de démarrer les négociations a été mise aux voix en séance plénière avant d'être approuvée.

La tendance à la conclusion d'accords anticipés déjà observée lors des législatures précédentes s'est poursuivie. Au cours de la première moitié de cette législature, 70 % des procédures législatives ordinaires ont été conclues en première lecture. Nous avons également observé une hausse du nombre des «accords en deuxième lecture anticipée»¹. Cette hausse s'explique essentiellement par le fait qu'un grand nombre de propositions législatives datant de 2018 présentées dans le cadre du CFP, et ayant été adoptées en première lecture lors de la huitième législature par le Parlement, ont ensuite fait l'objet d'un accord en deuxième lecture anticipée au cours de la neuvième législature.

L'adoption du règlement CFP et des programmes sectoriels, ainsi que l'adoption d'une législation d'urgence relative à la COVID-19, sont probablement les plus hauts faits de la première moitié de la neuvième législature. Il convient de noter qu'à cette occasion, en raison des élections européennes de 2019, de la désignation de la nouvelle Commission et du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les négociations sur le CFP 2021-2027 ont été différentes de celles des cycles précédents. La pandémie de COVID-19 a, par ailleurs, nécessité une nouvelle enveloppe financière, assortie de nouvelles propositions législatives et de quelques propositions d'amendements. Le Parlement a dû faire face à des circonstances inédites exigeant une coopération entre plusieurs commissions et des solutions innovantes, y compris du point de vue de son règlement. Pour le Parlement, la gouvernance des programmes (le recours aux actes délégués pour les programmes de travail annuels et pluriannuels) a été l'une des principales difficultés horizontales.

¹ Un accord en deuxième lecture anticipée est une deuxième lecture qui prend fin lorsque le Parlement approuve la position du Conseil en première lecture sans la modifier, ce qui met fin à la procédure. En revanche, dans le cadre d'une deuxième lecture complète, le Conseil adopte toujours sa position en deuxième lecture, approuvant la deuxième lecture du Parlement sans amendement.

1. La pandémie de COVID-19 et ses effets sur le travail législatif du Parlement

Au début de l'année 2020, la pandémie de COVID-19 s'est répandue rapidement en Europe et dans le monde entier. Les États membres de l'Union ont progressivement fermé leurs frontières, introduit des interdictions de déplacement et imposé des confinements afin de protéger les populations. Les restrictions à la liberté de circulation ainsi que la gravité des risques sanitaires liés à la pandémie ont eu d'importantes répercussions sur le travail législatif et le fonctionnement du Parlement européen.

À compter du 2 mars 2020 et au titre de l'article 22, paragraphe 5,² du règlement intérieur du Parlement européen (le «règlement intérieur»³ et de la politique de continuité des activités du Parlement⁴, le Président du Parlement a régulièrement publié les décisions relatives aux mesures prises en matière de santé et de sécurité, aux plans d'urgence et à la continuité de l'activité du Parlement.

Les décisions du Président portaient sur l'accès aux bâtiments du Parlement, l'organisation des réunions «physiques», «partiellement à distance» et «à distance»⁵, les procédures en plénière et le travail des organes directeurs du Parlement, des commissions parlementaires et des groupes politiques. Au cours de la première phase, la durée des jours de réunions pendant les périodes de session a été réduite; seuls les débats et les votes à distance sur des points urgents étaient autorisés, par exemple, ceux liés à l'adoption de mesures visant à endiguer la pandémie.

Les organes directeurs du Parlement, les commissions et les groupes politiques ont pu, la plupart du temps, continuer à se réunir (sans parties externes ni médias), bien que, dans un premier temps, les réunions se soient tenues exclusivement à distance. À partir de l'été 2020, les réunions ont pu être organisées dans un format «partiellement à distance» avec parfois la seule présence de la présidence dans la salle. Les salles de réunion du Parlement ont été modernisées sur le plan technique afin de permettre le déroulement partiellement à distance et à distance des réunions en commission et en période de session avec des services d'interprétation et des connexions sécurisées. Il a fallu former les députés et le personnel aux méthodes de travail à distance et les équiper à cet effet conformément aux mesures destinées à endiguer la pandémie. La procédure de vote a dû être en particulier révisée et adaptée aux procédures à distance et/ou écrites.

Grâce à ces décisions et malgré des circonstances aussi inédites que difficiles, le Parlement a pu poursuivre ses activités législatives sans problèmes majeurs.

² L'article 22, paragraphe 5, confère au Président la responsabilité «de la sécurité et de l'inviolabilité des bâtiments du Parlement européen».

³ Les références au règlement intérieur dans le présent document renvoient aux dispositions de ce texte dans sa version en vigueur en septembre 2021.

⁴ Voir la politique de gestion de la continuité des activités du Parlement européen, version publique, juillet 2017.

⁵ Aux fins du présent rapport, «à distance» est employée pour les réunions tripartites au cours desquelles les principaux acteurs du Conseil (représentants de la présidence), de la Commission (Commissaire ou hauts fonctionnaires) et du Parlement [président(e) de la commission, rapporteur(e)] n'étaient pas présents dans la salle; «partiellement à distance» pour les trilogues aux cours desquels les principaux négociateurs étaient présents dans la salle, les autres participants, comme le personnel ou les rapporteurs fictifs, étant connectés à distance; «physique» pour les réunions tripartites sans connexion à distance.

En décembre 2020, le Parlement a apporté des modifications à son règlement intérieur dans le cadre de son nouveau titre «XIII bis: Circonstances extraordinaires»⁶. Ces nouvelles dispositions codifient les modalités d'action du Président, moyennant l'approbation de la Conférence des présidents, pour orienter le Parlement en période exceptionnelle, comme en cas de pandémie, eu égard à l'organisation des périodes de session.

⁶ Articles 237 bis à quinquies du règlement intérieur.
DV1248231

2. La procédure législative ordinaire et les négociations interinstitutionnelles: vue d'ensemble et chiffres

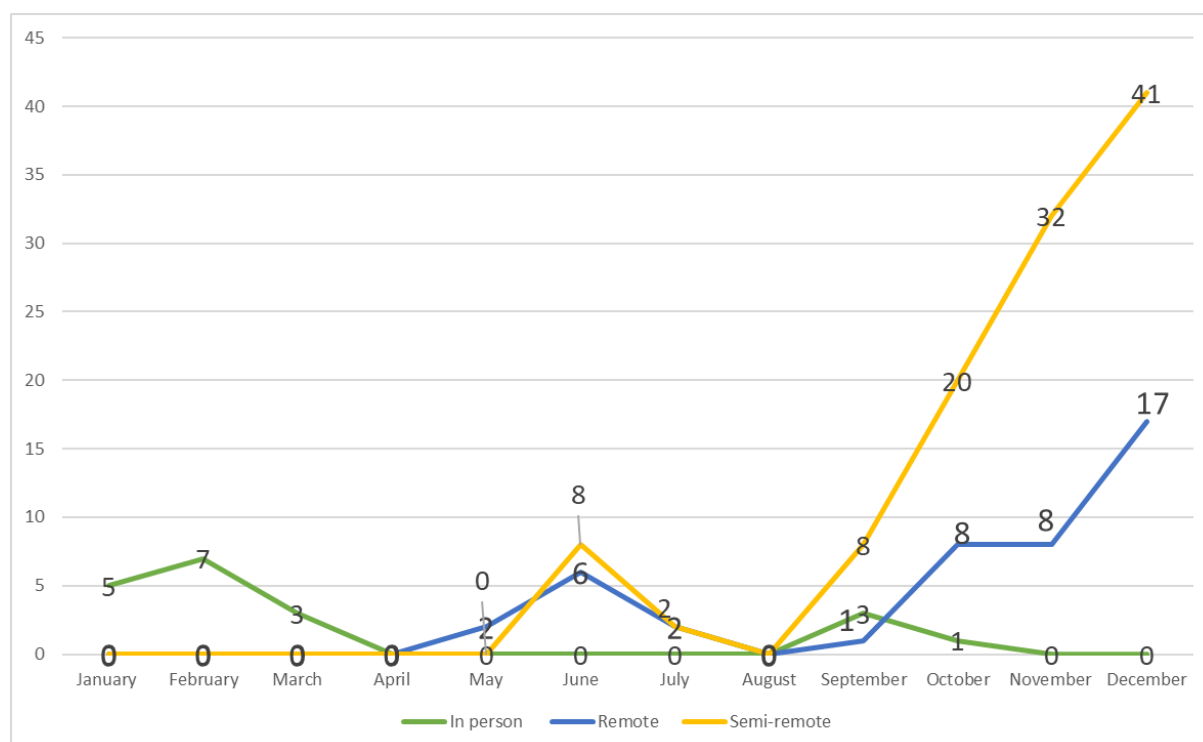
2.1 La COVID-19 et son incidence sur les négociations interinstitutionnelles et sur la procédure législative ordinaire

Comme indiqué au précédent chapitre, la neuvième législature, à peine entamée, a été éclipsée par la pandémie de COVID-19 en mars 2020. Le présent chapitre analyse les effets des nouvelles méthodes de travail et interactions sociales décrites plus haut sur le rythme des procédures législatives et, en particulier, des négociations interinstitutionnelles, et sur la manière dont elles ont été menées.

Les trilogues sont organisés par les deux colégislateurs et se déroulent dans les locaux du Parlement ou du Conseil, que ce soit au format «physique», «partiellement à distance» ou «à distance». Au cours de la première moitié de la neuvième législature, 378 trilogues se sont tenus, dont 134 dans les locaux du Conseil et 244 au Parlement.

Comme en témoignent les chiffres, les négociations interinstitutionnelles, après une brève et totale interruption entre le début du mois de mars et la mi-mai 2020, ont retrouvé leur cadence relativement rapidement.

Diagramme n° 1: Mode de réunion et nombres de trilogues organisés en 2020



À la fin de l'année 2020, l'activité législative avait retrouvé un rythme de travail semblable à celui d'autres années d'intense activité. Des dispositions provisoires avaient été prises afin de garantir la poursuite des négociations dans les circonstances exceptionnelles de la pandémie. Jusqu'à la fin de l'année 2021, le format

«partiellement à distance» pour les trilogues a dominé. La présence des principaux négociateurs du Parlement, du Conseil et de la Commission dans une même salle, avec des services d'interprétation, s'est révélée essentielle à l'instauration d'un climat de confiance entre les acteurs de la procédure et au bon déroulement des négociations. Le format «partiellement à distance» pouvait revêtir plusieurs formes avec, outre les principaux négociateurs, la présence, de préférence dans la salle, du personnel d'appui, et les autres participants à distance. Les salles de réunion devaient répondre à des exigences d'infrastructure particulières en ce qui concerne la distanciation sociale, les cabines des interprètes et les applications informatiques.

Les réunions tenues entièrement à distance sont restées exceptionnelles: le recours à ce format s'est limité au début de la pandémie, au printemps 2020, et à la fin de l'année 2020 et au début de l'année 2021 (périodes qui coïncidaient avec le pic des négociations sur les programmes sectoriels du CFP).

Pour toutes les réunions, il a fallu faire appel à du personnel supplémentaire, non seulement pour fournir une assistance technique mais également pour aider à la préparation administrative et guider les participants durant les réunions. Les configurations «partiellement à distance» et «à distance» ont par conséquent ajouté aux réunions tripartites un degré de complexité administrative et/ou organisationnelle supplémentaire, ainsi qu'une incertitude technique.

Conclusions

Dans l'ensemble, cependant, la rapide adaptation du Parlement à la situation générée par la pandémie traduit manifestement un formidable degré de flexibilité et de résilience de la part de l'institution et de ses représentants, ainsi que dans ses méthodes de travail. Elle témoigne également de la détermination non seulement des députés mais aussi des autres institutions de l'Union et des États membres à s'acquitter de leur mission dans ce contexte difficile. Pour ce faire, l'usage des technologies modernes a été dans l'ensemble bien accueilli.

Il a toutefois fallu redoubler d'efforts en matière de communication et de transparence. Dans le même temps, une plus grande participation des députés, facilitée par les outils à distance, a néanmoins pu être observée. Les équipes de négociation du Parlement sont complexes, composées de députés et de membres du personnel des groupes politiques, auxquels s'ajoutent les services administratifs. Pendant les périodes de confinement, tout déplacement à Bruxelles était pratiquement impossible. Les rapporteurs et rapporteurs fictifs dans leurs États membres respectifs n'ont pas pu organiser de réunions physiques. Ils n'ont pas non plus pu voir leur personnel, ni les agents des services de soutien administratif généralement établis à Bruxelles. Cela a alourdi la préparation interne des négociations interinstitutionnelles. Par ailleurs, durant les trilogues, les présidents et les rapporteurs ont souvent besoin de s'entretenir avec leurs rapporteurs fictifs. Si des dispositions peuvent être prises pour prévoir des créneaux et des salles de discussion, à savoir des salles virtuelles prévues pour de telles consultations, les négociations suivent souvent leur propre rythme et sont difficilement compatibles avec un calendrier préétabli. Elles peuvent nécessiter des pauses de réunion inopinées afin de procéder à des consultations internes à des moments imprévus, notamment lorsque les négociateurs abordent des questions plus politiques. Dans ces circonstances particulières, la présence physique de l'équipe de négociation dans une salle permet plus de flexibilité, des discussions plus efficaces et des résultats plus clairs.

2.2 Tendances générales dans les procédures législatives ordinaires et les négociations observées entre juillet 2019 et décembre 2021: différences et similarités par rapport aux années précédentes

Outre la pandémie, il convient de prendre également en considération le contexte politique plus général.

Tout d'abord, il est important de garder à l'esprit que les dernières élections ont entraîné des changements structurels au Parlement. Si, comme lors des législatures précédentes, aucun groupe politique n'a obtenu seul la majorité au Parlement, il n'a même pas été possible à deux groupes d'obtenir une majorité lors de l'actuelle législature, que ce soit dans le cadre d'un accord ponctuel ou plus large. Il faut désormais au moins trois groupes politiques (sur sept pendant la première moitié de l'actuelle législature) pour constituer une majorité, y compris pour l'adoption des actes législatifs. En particulier dans le cadre de la deuxième lecture nécessitant une majorité absolue en plénière pour amender ou rejeter la position du Conseil prise en première lecture, les députés devront davantage négocier et parvenir à des compromis, et probablement y consacrer plus de temps pour s'opposer à la position du Conseil en cas de désaccord sur une proposition législative.

Sur le plan politique, la finalisation du CFP et les programmes sectoriels correspondants ont été au centre du travail législatif et budgétaire du Parlement durant la première moitié de la neuvième législature. Il s'agit là d'une grande différence par rapport au début de la législature précédente (2014-2019), quand tous les dossiers relatifs au CFP ont pu être clôturés avant les élections de 2014 (pour plus d'informations, se reporter au chapitre 4 ci-dessous sur les négociations relatives au cadre financier pluriannuel).

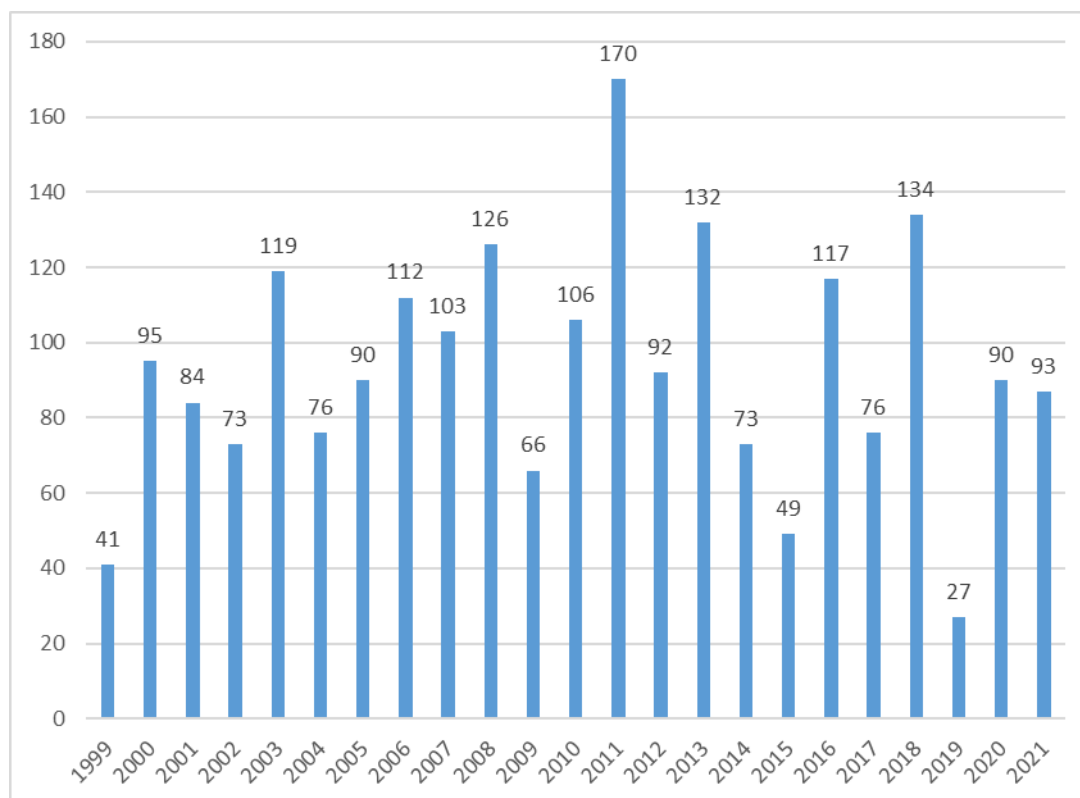
Propositions de la Commission depuis les élections de 2019

À l'évidence, un grand nombre de dossiers législatifs concernaient la lutte contre la pandémie de COVID-19 (35 dossiers dans le cadre de la procédure législative ordinaire⁷), laquelle a eu également une incidence sur le nombre de propositions relevant de la procédure législative ordinaire et leur contenu. Pour beaucoup d'entre elles, ces propositions relatives à la COVID-19 revêtaient un caractère d'urgence (pour plus d'informations, se reporter au chapitre 3 qui porte particulièrement sur cette question). En outre, certaines propositions législatives concernaient le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, revêtant également pour la plupart un caractère d'urgence (pour plus d'informations, se reporter au sous-chapitre 6.2 sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE).

En juillet 2021, la Commission a présenté son paquet «Ajustement à l'objectif 55» avec 13 propositions législatives et une proposition supplémentaire venue s'ajouter en septembre 2021. Ces révisions et nouvelles initiatives sont liées aux actions pour le climat au titre du pacte vert pour l'Europe, et en particulier à l'objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 55 %. Ces dossiers figureront certainement parmi les dossiers clés des travaux du Parlement au cours de la seconde moitié de la législature.

⁷ Ce chiffre ne tient pas compte de deux dossiers relatifs à la COVID-19 qui ont été retirés.
DV1248231

Diagramme n° 2: Propositions de la Commission relevant de la procédure législative ordinaire présentées chaque année depuis 1999

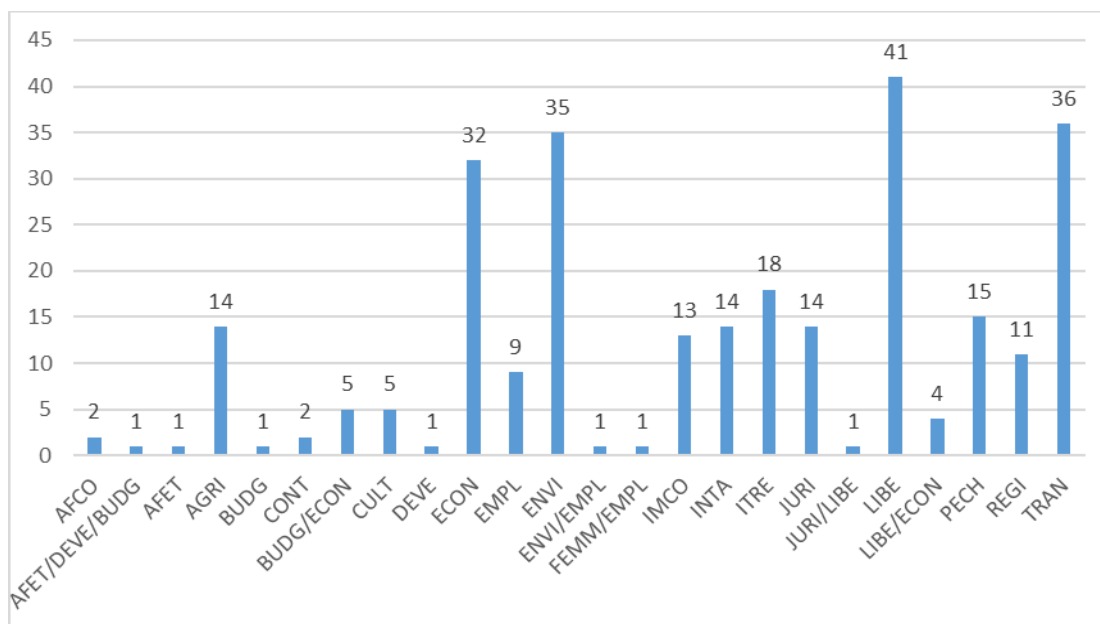


Depuis le début de la neuvième législature, la Commission a présenté 197 propositions (au 31 décembre 2021, hormis les rectificatifs)⁸ dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Ce chiffre fait écho à la tendance déjà observée au début de la précédente législature, qui avait connu une forte baisse avec 192 dossiers, par rapport aux mêmes périodes des sixième et septième législatures, au cours desquelles la Commission avait déposé respectivement 321 et 244 propositions⁹. La pandémie de COVID-19 ne semble pas avoir entamé la capacité de la Commission à présenter des propositions. Toutefois, en 2020, la pandémie a nécessité de nouvelles propositions visant à endiguer les effets dévastateurs de la COVID-19.

⁸ Selon le registre de documents de la Commission: <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/>.

⁹ Voir le rapport d'activité sur la procédure législative ordinaire pour la période du 4 juillet 2014 au 31 décembre 2016, p. 4.

Diagramme n° 3: Propositions de la Commission ventilées par commission compétente au fond



Comme cela a pu être observé lors de la précédente législature, un nombre relativement élevé de propositions de la Commission ont eu un vaste champ d'application et ont été de nature transversale, touchant à la compétence de plusieurs commissions. Dans ces cas, le Parlement a donc appliqué la procédure avec les commissions associées (article 57 du règlement intérieur) ou la procédure avec commissions conjointes (article 58 du règlement intérieur). Jusqu'en décembre 2021, cette dernière procédure a été appliquée à 13 propositions soumises par la Commission von der Leyen depuis 2019, contre 25 au cours de l'intégralité de la huitième législature. La procédure avec commissions associées a été utilisée à 25 reprises durant la présente législature.

Comme en témoignent les propositions présentées par la Commission von der Leyen, leur répartition confirme la tendance d'une législation particulièrement active dans les domaines de compétence des commissions LIBE, TRAN, ENVI et ECON¹⁰.

¹⁰ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), commission des transports et du tourisme (TRAN), commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), commission des affaires économiques et monétaires (ECON).

Questions en instance reprises au cours de la neuvième législature

Outre les propositions de la Commission présentées depuis 2019, le Parlement nouvellement élu devait décider s'il entendait reprendre les 121 dossiers relevant de la procédure législative ordinaire qui n'avaient pu être clôturés avant les élections. Conformément à l'article 240 du règlement intérieur, la Conférence des présidents a pris sa décision le 16 octobre 2019 après examen des demandes motivées des commissions parlementaires et autres institutions.

Pour 37 de ces 121 dossiers, le Parlement n'avait pas encore adopté sa position en première lecture. Pour 34 de ces 37 dossiers, la Conférence des présidents a décidé de reprendre le travail là où il avait été interrompu à la fin de la huitième législature, tandis que trois dossiers allaient être repris depuis le début. Pour les 84 dossiers restants relevant de la procédure législative ordinaire, la première lecture avait déjà été conclue au cours de la législature précédente et il a été confirmé que ces premières lectures reflétaient les orientations du Parlement dans les négociations à venir avec le Conseil.

Fin 2021, 67 des 121 dossiers en instance avaient été clôturés et 17 propositions avaient été retirées par la Commission, notamment des dossiers relatifs au CFP, laissant donc encore 37 dossiers pendants. La plupart de ces dossiers concernaient le travail des commissions TRAN et LIBE.

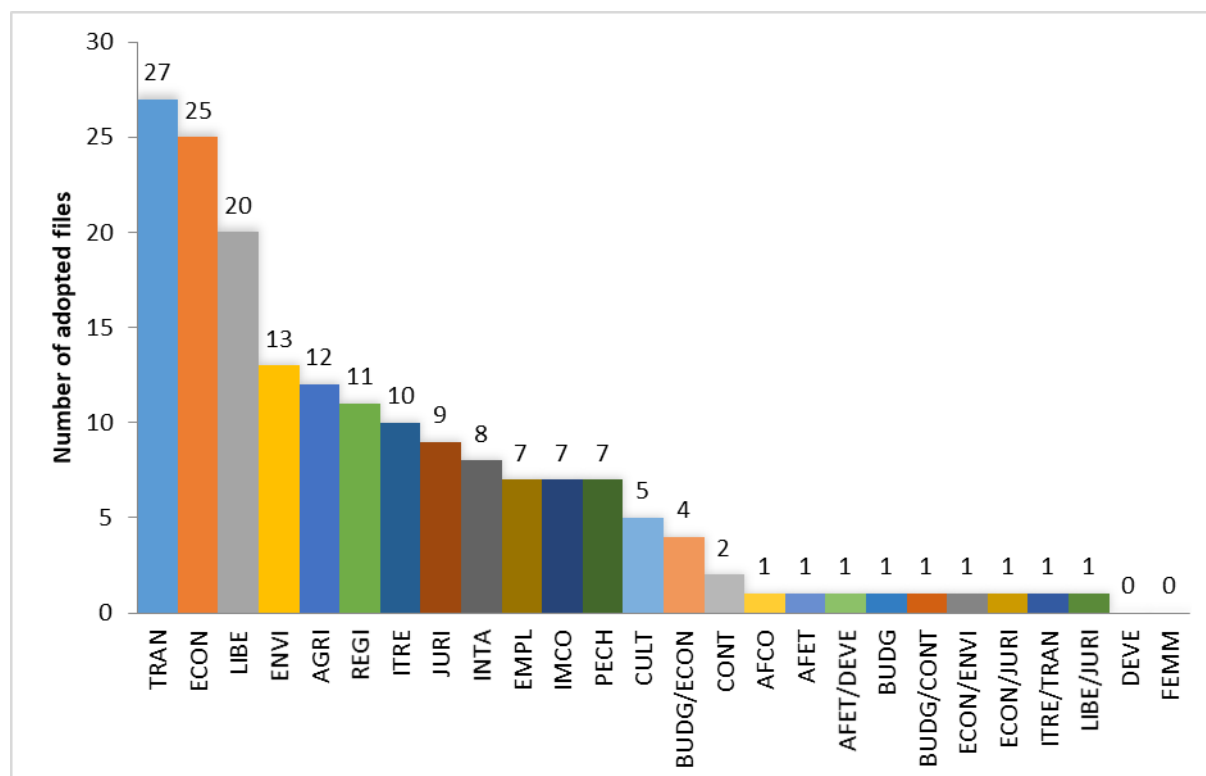
Le chiffre global de 121 dossiers pendants est similaire à celui de 129 dossiers reportés au début de la législature précédente (et nettement supérieur aux 23 dossiers reportés de la sixième à la septième législature). Si le simple nombre de dossiers imposait au Parlement d'agir avec célérité, cette situation a été exacerbée par le besoin pressant de terminer son travail notamment sur les dossiers législatifs relatifs au nouveau CFP 2021-2027, du fait de l'arrivée à échéance, en décembre 2020, de la période du CFP précédent.

Qui plus est, la décision de la Conférence des présidents comportait une demande de retrait de 12 dossiers supplémentaires à la Commission, parmi lesquels 10 relevaient relevant de la procédure législative ordinaire. Sur ces dossiers, la Commission en avait retiré huit à la fin de l'année 2021, hormis le dossier de la commission LIBE 2011/0073(COD) relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et le dossier de la commission ENVI 2015/0093(COD) concernant la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés.

**Diagramme n° 4: Vue d'ensemble des dossiers reportés
de la huitième à la neuvième législature
et leur état d'avancement à mi-parcours**

Commission	Première lecture du Parlement non adoptée avant le début de la neuvième législature		Première lecture du Parlement adoptée avant le début de la neuvième législature		Retirés par la Commission
	Repris au début de la neuvième législature	Adoptés avant la fin de 2021	Repris au début de la neuvième législature	Adoptés avant la fin de 2021	
AFET			1	1	
AFET/DEVE			1	1	
AGRI	3	3			
BUDG/ECON	2		1		2
BUDG/CONT			1	1	
CONT			2	2	
CULT			3	3	
ECON	3	2	5	4	1
ECON/ENVI			1	1	
ECON/JURI			1	1	
EMPL	1		2	2	
ENVI	2		5	4	1
ENVI/AGRI			1		1
IMCO	2	2	6	3	4
INTA	4	1			1
ITRE			7	7	
ITRE/TRAN			1	1	
JURI	1		6	3	
JURI/FEMM			1		
JURI/LIBE			1	1	
LIBE	18	5	11	8	4
PECH	1		7	1	6
REGI			5	4	
TRAN			14	6	1
Total	37	13	84	54	21

Diagramme n° 5: Dossiers adoptés relevant de la procédure législative ordinaire (par commission)



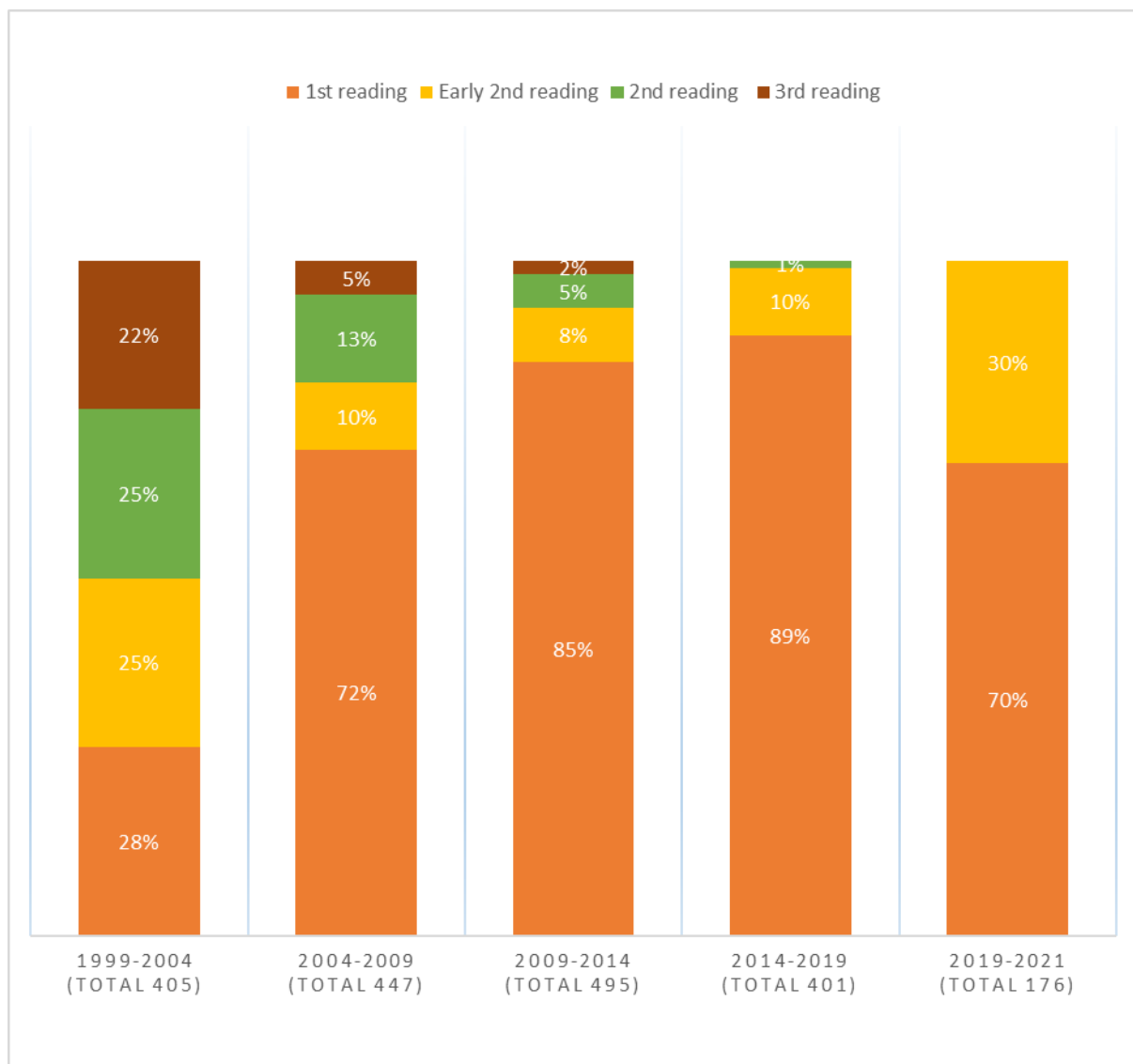
Comparé au précédent rapport à mi-parcours rédigé à la fin de l'année 2016, le nombre de dossiers adoptés au 31 décembre 2021 a augmenté par rapport à fin 2016, passant de 152 à 176, ce qui reflète une intense activité législative au cours de la neuvième législature. Le recul du nombre de propositions de la Commission, phénomène souvent constaté au début d'une nouvelle Commission, ne s'est pas traduit par une baisse équivalente du volume des travaux législatifs du Parlement. Cela est clairement lié au nombre élevé de programmes sectoriels au titre du CFP 2021-2027, aux mesures de lutte contre la pandémie et à l'adaptation au retrait du Royaume-Uni de l'Union. Par ailleurs, cela montre également que la pandémie de COVID-19 ne semble pas avoir eu un effet notable sur le volume de dossiers législatifs pouvant être traités par le Parlement.

Phase d'adoption des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire

La tendance générale à dégager des accords et à clôturer un dossier au stade le plus précoce possible de la procédure législative ordinaire s'est poursuivie au début de l'actuelle législature. Plus des deux tiers de la totalité des dossiers ont été conclus en première lecture. Toutefois, le nombre d'accords dits en deuxième lecture anticipée est également relativement élevé comparé à la moyenne des précédentes législatures. Ces deuxièmes lectures anticipées concernent presque exclusivement des dossiers ayant été adoptés en première lecture par le Parlement sortant avant les élections de 2019. La première lecture reprenait sur la base de la position arrêtée par le Parlement ou les colégislateurs durant la huitième législature, afin de poursuivre et

d'achever le travail pendant la présente législature au stade le plus précoce possible de la procédure, à savoir la deuxième lecture anticipée. Il y a fort à parier que proportion des accords en première lecture va augmenter d'ici la fin de la présente législature.

Diagramme n° 6: Phase d'adoption des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire depuis la cinquième législature



Durant la première moitié de la présente législature, il n'y a eu aucun accord en deuxième lecture. À noter que, depuis 2014, il n'y a pas eu non plus d'accords en troisième lecture.

Mandats de négociation

Face à cette tendance, le Parlement avait déjà pris des dispositions en 2017 avec l'adoption de nouveaux articles régissant ses accords en première lecture. Ces changements ont renforcé le contrôle politique et la responsabilité dans le cadre des mandats de négociation adoptés à ce stade de la procédure. Depuis lors, toutes les décisions prises par les commissions d'engager des négociations en se fondant sur

un rapport («**mandat de la commission**», article 71) doivent être annoncées en plénière, et les groupes politiques ou un nombre de députés atteignant un certain seuil peuvent les contester. Par ailleurs, les groupes politiques ou un certain nombre de députés ont la possibilité de modifier le contenu du mandat de la commission, en adoptant des amendements à la proposition de la Commission lors du vote en plénière (c'est-à-dire un «**mandat en plénière**», articles 59, paragraphe 4, et 60) avant de demander le renvoi en commission pour négociations ou réexamen ou de conclure la première lecture.

À ce stade de la présente législature, les mandats de commissions, au nombre de 48, représentent la majorité des mandats de négociation du Parlement en première lecture. Dans 27 cas, cependant, un mandat modifié a été adopté en séance plénière avant le renvoi du dossier à la commission compétente au fond aux fins de négociations. À trois occasions, la décision d'une commission concernant le lancement des négociations a été mise aux voix en séance plénière avant que le mandat ne soit accordé.

Si l'on compare ces chiffres à ceux de la précédente législature, une tendance vers une plus forte proportion (36 %) de «mandats en plénière» semble se dessiner. Lors de la précédente législature, plus des trois quarts de tous les mandats étaient des mandats de commissions. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que les mandats en plénière permettent de coordonner des propositions législatives complexes en cas de conflit de compétences. Il est, en outre, intéressant de relever qu'un plus faible nombre de décisions prises par les commissions d'engager des négociations a été mis aux voix qu'auparavant.

Enfin, il convient de noter que 51 actes relevant de la procédure législative ordinaire (soit environ 30 %) ont été approuvés par les colégislateurs sans négociations tripartites¹¹. Ces actes relèvent de différentes catégories, notamment: les codifications (au nombre de 2), la transposition d'engagements juridiquement contraignants, les dossiers urgents afférents aux propositions de la Commission n'ayant nécessité que peu d'amendements (techniques), voire aucun, et qui n'ont donc donné lieu à aucun trilogue.

Durée des procédures législatives ordinaires dans la première moitié de la présente législature

La durée totale moyenne de toutes les procédures législatives ordinaires a été de 19 mois¹² dans la première moitié de la neuvième législature, contre 22 mois pour la même période de la huitième législature. Pour connaître les raisons pour lesquelles les colégislateurs sont parvenus à conclure des dossiers relevant de la procédure législative ordinaire plus rapidement qu'il y a cinq ans, il faut procéder à une analyse approfondie des procédures.

Pour les dossiers approuvés en première lecture, les chiffres révèlent une moyenne remarquable de 12 mois seulement. Cette durée très brève (il y a cinq ans, une procédure en première lecture prenait 16 mois) doit être interprétée dans le contexte d'un nombre plus élevé que d'ordinaire de propositions de la Commission, pour lesquelles le Parlement a eu recours à la procédure d'urgence ou simplifiée (pour plus

¹¹ Ce chiffre ne tient pas compte de la proposition 2021/0323(COD), qui n'a pas fait l'objet d'un accord en 2021. Voir note de bas de page n°12.

¹² Calculée à partir de la date de la proposition présentée par la Commission jusqu'à la signature de l'acte adopté par le président du Parlement et un représentant de la présidence du Conseil (signature «LEX»).

d'informations, se reporter au chapitre 3 relatif aux procédures spéciales). En écartant la procédure d'urgence du calcul, la durée moyenne d'une première lecture a été de 16 mois, et la durée moyenne de tous les dossiers relevant de la procédure législative ordinaire de 24 mois.

L'écart de huit mois entre la durée moyenne de première lecture et la durée moyenne de tous les dossiers relevant de la procédure législative ordinaire sans procédure d'urgence s'explique par la durée de la deuxième lecture anticipée. La durée moyenne de cette dernière a été de 36 mois pendant la première moitié de l'actuelle législature, soit une durée similaire à celle des précédentes législatures. Le fait que les deuxièmes lectures anticipées aient pris presque une année de plus que les accords en première lecture s'explique, d'une part, par l'étape supplémentaire de la procédure, mais aussi en partie par le fait qu'un grand nombre de ces lectures avait commencé lors de la précédente législature, comprenant de nombreuses propositions relatives au CFP, et n'a abouti qu'après les élections de 2019, en tenant compte de la suspension d'environ six mois des activités liées aux élections. Le Parlement avait, par ailleurs, interrompu les négociations sur les dossiers relatifs au CFP depuis quelque temps et, conséquence de la pandémie, la Commission avait présenté des propositions modifiées ayant pour effet de prolonger la durée de la procédure législative ordinaire (pour plus d'informations, se reporter au chapitre 4 sur le CFP et au sous-chapitre 3.3. relatif aux propositions modifiées de la Commission).

2.3 Le Parlement post-COVID-19

En avril 2021, le président Sassoli a lancé un processus de réflexion invitant les députés et le personnel du Parlement «à tirer les enseignements de la crise et à se préparer à une nouvelle réalité politique et institutionnelle», «dans le but de rendre l'institution plus résiliente et plus efficiente»¹³. Les pouvoirs législatifs du Parlement ont été inclus au processus de réflexion en vue de renforcer les prérogatives de l'institution. L'un des aspects étudiés portait sur la manière de parvenir à un juste équilibre entre transparence et efficacité dans la procédure législative.

Dans sa lettre mars datée du 31 mars 2021 et adressée aux députés, le président a fait part de sa décision de créer plusieurs groupes de réflexion chargés de repenser la démocratie parlementaire pour un Parlement européen plus fort après la COVID-19.

Cinq groupes de réflexion ont donc été créés dans l'optique d'élaborer des propositions portant sur la réforme plénière, le renforcement des prérogatives parlementaires, l'intensification de la diplomatie parlementaire, les relations avec les citoyens et la communication efficace et la facilitation de l'organisation interne du Parlement. Ces groupes sont composés de représentants issus de l'ensemble du spectre politique.

Les recommandations formulées par les groupes de réflexion seront examinées et évaluées par les organes directeurs du Parlement. L'une des propositions, concernant la possibilité de voter immédiatement après un débat en plénière sur des dossiers législatifs controversés, a été appliquée pour la première fois lors de la période de session de novembre II en 2021. Les conclusions devraient être connues au cours de la seconde moitié de la neuvième législature.

¹³ Repenser la démocratie parlementaire – Un Parlement européen plus fort après la COVID-19
DV1248231

3. Procédures spéciales

La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions sur l'emploi des procédures spéciales. Ces répercussions transparaissent dans l'utilisation, en particulier, de la «procédure d'urgence» (article 163 du règlement intérieur). Il en va de même pour le nombre de «propositions modifiées de la Commission».

3.1. La procédure d'urgence (article 163 du règlement intérieur)

Pendant de nombreuses années, la «procédure d'urgence» n'a joué aucun rôle dans le processus de prise de décisions du Parlement. Par la suite, en raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union et de la nécessité de mettre en place des mesures d'urgence et de préparation avant la date de retrait prévue pour la fin du mois de mars 2019, le Parlement a appliqué la procédure d'urgence à l'adoption de trois documents liés au Brexit. Au début de la neuvième législature, la procédure d'urgence est restée liée aux mesures prises dans le cadre du Brexit (11 documents). Cependant, depuis 2020, cette procédure a été utilisée principalement pour limiter les effets de la pandémie de COVID-19 (24 documents). Depuis le début de la neuvième législature, le Parlement a décidé d'appliquer la procédure d'urgence à un total de 35 documents. Pour le Brexit tout comme pour la pandémie, le besoin urgent d'une réaction de la part de l'Union ne faisait aucun doute et était appuyé par l'ensemble du spectre politique, par les États membres, ainsi que par les institutions. Les propositions législatives présentées par la Commission étaient des réponses ciblées d'une portée limitée, visant par exemple à mettre en place des mesures temporaires¹⁴. Comparé aux précédentes objections à l'encontre de cette procédure, il était également clair que, cette fois, la prise de décision rapide des colégislateurs ne tenait pas au besoin de rattraper le temps perdu en raison de retards de la Commission lors de la préparation des propositions.

Une demande d'application de la procédure d'urgence peut être faite en séance plénière par le Président, par une commission, par un groupe politique, par un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas (5 %), par la Commission ou par le Conseil. Une fois la demande accordée, la procédure peut être conclue au cours de la même période de session.

Selon l'article 163 du règlement intérieur, c'est la plénière qui prend la décision d'ajouter un dossier à traiter selon la procédure d'urgence à l'ordre du jour de la plénière. Dans les cas mentionnés, si aucune modification de la proposition de la Commission n'était jugée nécessaire, les commissions n'ont généralement pas désigné de rapporteur. Dans les cas où les institutions avaient des avis divergents, les modifications du texte ont généralement été négociées avec le Conseil avant le dépôt des textes approuvés en plénière dans le cadre de la procédure d'urgence.

3.2. La procédure simplifiée (article 52 du règlement intérieur)

Un autre moyen d'accélérer la méthode habituelle de traitement d'un dossier législatif au Parlement est de recourir à la «procédure simplifiée» (article 52 du règlement intérieur). Cette procédure permet à une commission d'adopter sa position plus rapidement, sans devoir passer par le débat approfondi généralement nécessaire à

¹⁴ Mesures spécifiques destinées à offrir une souplesse exceptionnelle dans l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens pour faire face à la pandémie de COVID-19 (2020/0054(COD)); habiliter la France à négocier un accord complétant le traité bilatéral existant entre la France et le Royaume-Uni concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche (2020/0160(COD)).

l'adoption d'un rapport. Une commission peut choisir d'emprunter cette voie si elle est appuyée par une large majorité de ses membres ou, comme le précise le règlement intérieur, si un dixième des députés au moins s'y oppose. Il s'agit généralement d'une procédure visant à adopter une proposition de la Commission avec très peu de modifications, voire aucune. Les commissions avaient décidé qu'elles appliqueraient, d'ici le mois de décembre 2021, la procédure simplifiée à un total de 16 dossiers sur les 176 dossiers conclus dans le cadre de la procédure législative ordinaire. À l'instar de la procédure d'urgence, il n'y a pas eu de négociations en trilogue avec le Conseil (excepté dans la situation mentionnée ci-dessous).

En comptant l'utilisation de la procédure d'urgence, au total, 51 des 197 (30 %) propositions de la Commission ont été adoptées grâce à ces procédures spéciales lorsqu'il était indispensable d'accélérer le processus de prise de décision. Voici quelques exemples: l'octroi de financements à des régions, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), la distribution d'équipements médicaux et la entrée en vigueur rapide du certificat COVID numérique de l'Union.

Le certificat COVID numérique de l'Union

Pour les deux règlements établissant le certificat COVID numérique de l'Union, la procédure d'urgence au titre de l'article 163 a été combinée avec des amendements présentés en plénière par la commission LIBE. Le texte adopté a été renvoyé en commission aux fins de négociations conformément à l'article 59, paragraphe 4. L'intégralité de la procédure n'aura duré que trois mois.

3.3. Propositions modifiant les propositions de la Commission

Enfin, la Commission a présenté des modifications à ses propres propositions n'ayant pas encore été approuvées par les colégislateurs plus fréquemment qu'au cours des années précédentes. Ces propositions modifiées ont été intégrées au processus législatif avant la fin de la première lecture, y compris au cours du processus de négociation en cours. En 2020, la Commission a présenté dix propositions modifiées de ce type, contre quatre en 2018, une en 2017 et deux en 2016¹⁵. Les propositions de l'année 2020 concernaient, entre autres, l'asile et la migration, ainsi que des dossiers relatifs au cadre financier pluriannuel (CFP).

Les raisons pour lesquelles la Commission a présenté des amendements à ses propres propositions étaient diverses. Dans certains cas, elle souhaitait modifier des propositions en vue de prendre en considération de nouvelles réalités ou de préserver les travaux déjà réalisés, qui auraient été perdus si la proposition existante avait été retirée et une nouvelle proposition soumise. Ces propositions modifiées ont parfois créé des difficultés procédurales ou techniques supplémentaires au Parlement. Dans tous les cas, les commissions compétentes ont accepté l'approche de la Commission et n'ont pas recommencé la procédure depuis le début sur la base de l'article 61.

¹⁵ Informations fondées sur une recherche EUR-lex.
DV1248231

3.4. Conclusion

Si une première conclusion peut être tirée à ce stade, c'est probablement que le Parlement est plus prêt que jamais à profiter de la flexibilité inhérente de ses procédures internes pour adapter son processus de prise de décisions lorsque des résultats sont nécessaires de toute urgence ou lorsqu'il est clair qu'un processus législatif adapté donnerait de meilleurs résultats. Les statistiques relatives à la durée des procédures démontrent que l'application des procédures simplifiée et d'urgence a permis de réduire la durée de la procédure législative en première lecture dans des circonstances exceptionnelles.

L'approche de la Commission consistant à présenter des propositions modifiées en pleine procédure législative ordinaire a été suivie dans le but de réagir aux derniers événements dans une proposition législative ou de donner un nouvel élan aux négociations stagnantes sur un dossier bien spécifique.

Pour ce qui est des propositions de la Commission qui ont été modifiées, le Parlement devra adapter ses procédures en vue de faciliter les travaux sur ces propositions, car il n'est pas exclu que cette situation se représente à l'avenir.

4. Programmes du CFP

Les négociations sur le CFP 2021-2027 et les programmes de financement correspondants ont constitué la principale activité législative et budgétaire de la première moitié de la neuvième législature.

Conformément à l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), le CFP fixe, pour une période d'au moins cinq ans, les dépenses des principales activités de l'Union. Les activités liées au CFP comprennent deux dimensions majeures: la dimension budgétaire, c'est-à-dire le CFP en tant que tel (le règlement CFP et les accords interinstitutionnels connexes, les ressources propres et Next Generation EU), et la dimension politique, c'est-à-dire les bases juridiques pour les programmes pluriannuels et les instruments pour les activités. Le présent chapitre se concentre sur la dimension politique du CFP: les négociations sur les programmes liés au CFP menées dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

4.1. Informations contextuelles

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le CFP est un acte juridiquement contraignant (règlement CFP) fondé sur le traité, adopté à l'unanimité par le Conseil après avoir obtenu l'approbation du Parlement. Le Parlement exerce un pouvoir de colégislateur sur presque tous les programmes financiers connexes, ce qui lui permet de donner corps aux différents domaines d'action et d'assurer un contrôle démocratique et politique sur l'exécution de ces programmes. La commission des budgets (BUDG) est compétente pour les questions ayant trait au CFP et aux ressources propres, tel qu'établi à l'[annexe VI](#) du règlement intérieur du Parlement. Les commissions sectorielles (et parmi elles également la commission BUDG pour certains dossiers) travaillent en parallèle sur la révision ou l'élaboration de nouveaux programmes de dépenses, en particulier dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cependant, la finalisation des négociations sur les programmes individuels dépend de l'adoption d'un règlement CFP qui fixe, en particulier, les plafonds de dépenses et autres dispositions transversales.

Les cadres de négociation du Conseil

Depuis l'adoption du premier CFP en 1988, le Conseil a lié davantage les négociations sur le règlement CFP et les programmes sectoriels en mettant en place des «cadres de négociation» que le Conseil européen a utilisés pour parvenir à un consensus entre les États membres au sujet du CFP et des ressources propres. Un cadre de négociation contient des dispositions budgétaires telles que des plafonds pour les dépenses de l'Union, le nombre maximal de rubriques pour les domaines d'action et des enveloppes nationales. Il contient également des dispositions détaillées sur les programmes sectoriels, principalement dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion, et porte sur des «domaines sensibles» dans d'autres domaines d'action, ainsi que des dispositions transversales. Dans la pratique, au cours des négociations sur les dossiers sectoriels du CFP 2021-2027, le Conseil a refusé de négocier les éléments qu'il avait placés dans les cadres de négociation («dispositions entre crochets») avant l'adoption d'une position de compromis par le Conseil européen. Lorsque le cadre de négociation a donné lieu à des conclusions du Conseil européen, le Conseil a achevé ses mandats de négociation tout en continuant de

considérer ces éléments comme des éléments «non négociables», en expliquant qu'ils étaient le résultat d'un accord délicat à l'échelon politique le plus élevé.

4.2. Négociations sur les programmes du cadre financier pluriannuel

Les négociations sur le CFP ont débuté avant les élections et les négociations de la huitième législature sont également visées au début du présent chapitre pour favoriser une meilleure compréhension du processus dans son intégralité. Dès le tout début, le processus a été marqué par le fait que les propositions relatives au CFP ont été présentées bien plus tard que prévu, en mai et en juin 2018. Selon la Commission, ce retard était dû à l'incertitude entourant le Brexit. Il ne restait donc qu'un an pour achever les travaux sur ces propositions avant les dernières périodes de session du Parlement au cours de la huitième législature¹⁶. En raison de la présentation tardive de ces propositions, il n'a pas été facile d'achever totalement le processus législatif avant la fin de la huitième législature, en dépit de la volonté politique générale de progresser rapidement. En outre, il convient de signaler que la Commission a considérablement réduit le nombre de programmes proposés (dans un supposé but de simplification) par rapport à la période de financement précédente de sept ans (de près de 70 au cours de la période 2014-2020 à environ 35 en 2018), ce qui a conduit à la «fusion» de nombreuses propositions (devenant donc plus étendues, moins détaillées et transversales).

Au Parlement, la Conférence des présidents des commissions et la Conférence des présidents ont approuvé la répartition complexe des compétences des commissions pour les différentes propositions en un temps record (à la mi-juillet 2018), permettant ainsi aux commissions d'engager officiellement leurs travaux peu avant ou immédiatement après les vacances d'été 2018. Compte tenu de la nature transversale des propositions de la Commission, le nombre de procédures avec commissions conjointes (article 58) était élevé (huit), ce qui a rendu la coordination interne et interinstitutionnelle encore plus compliquée.

Les commissions parlementaires n'ayant disposé que de peu de temps pour faire progresser les propositions avant la fin de la législature, elles ont adopté différentes approches procédurales pour les différents programmes sectoriels. Sur certains dossiers, les commissions se sont efforcées de progresser le plus rapidement possible, afin de déterminer la position du Parlement (la Conférence des présidents avait recommandé que toutes les positions de négociation du Parlement prennent la forme de mandats de la plénière¹⁷) et d'entamer des négociations avec le Conseil. Sur d'autres propositions, les commissions ont estimé qu'il était plus indiqué de mettre à profit le temps dont elles disposaient jusqu'aux dernières périodes de session de la législature pour se pencher sur la position du Parlement en interne, l'objectif étant de n'engager des négociations avec le Conseil qu'au cours de la législature suivante. De façon générale, chaque dossier a fait l'objet d'une évaluation individuelle (bien que certaines commissions aient manifesté une préférence pour l'une ou l'autre approche).

Tout au long du processus, dans le cadre d'une stratégie approuvée par la Conférence des présidents et par l'ensemble du Parlement dans son rapport intérimaire, la commission BUDG a travaillé d'arrache-pied avec les commissions compétentes sur

¹⁶ À des fins de comparaison: durant la septième législature, les propositions sectorielles relatives au CFP pour la période 2014-2020 ont été présentées durant la deuxième moitié de l'année 2011 (c'est-à-dire plus de deux ans avant la fin de la législature).

¹⁷ Voir le chapitre 2.2.

les programmes sectoriels afin que l'enveloppe financière globale fasse l'objet d'une approche exhaustive et cohérente. Grâce à ce travail, toutes les commissions compétentes ont eu la possibilité d'adopter des mandats de négociation complets, y compris une position plus proactive concernant les chiffres (partie laissée vierge lors des précédentes négociations).

En décembre 2018, la Conférence des présidents a décidé que le Parlement devrait adopter des positions en première lecture en ce qui concerne les programmes sectoriels du CFP au cours de la séance plénière d'avril. Cette décision concernait tous les dossiers sectoriels du CFP, quelle que soit la décision de chaque commission quant au fait d'entamer ou non des négociations à leur sujet.

Au cours de la huitième législature, le Parlement et le Conseil ont négocié 12 des propositions sectorielles et ont conclu des «accords provisoires partiels» (ou des «conventions d'entente» selon les termes employés par le Conseil) pour 11 d'entre elles. À la suite d'un rapport d'étape présenté au Conseil des affaires générales en mars 2019 et des lettres adressées au président Tajani pour rassurer le Parlement sur l'engagement du Conseil à respecter les accords partiels conclus, les commissions se sont efforcées d'intégrer ces accords dans les positions finales du Parlement en première lecture (adoptées lors de la dernière période de session de la législature): un processus sans précédent, car le Parlement s'est obligé à ne pas rouvrir les dispositions approuvées au cours de la nouvelle législature.

Après les élections européennes et l'arrivée de la Commission von der Leyen en 2019, une nouvelle dimension a été ajoutée aux propositions relatives au CFP du printemps 2018, avec l'introduction du pacte vert pour l'Europe, une stratégie européenne ouvrant la voie à la durabilité et à la neutralité climatique, qui comprenait même une nouvelle proposition relative au Fonds pour une transition juste. Plus tard, en réponse à la pandémie de COVID-19, une autre révision a eu lieu, qui a mené à l'intégration de Next Generation EU, la stratégie européenne pour la reprise, dans les négociations relatives au CFP, ce qui a abouti à l'adoption en mai/juin 2020 de six nouvelles propositions, à l'annulation et au remplacement de certaines propositions de 2018 (InvestEU, par exemple) et à la présentation de dix propositions de modification des programmes du CFP de l'année 2018. Ces propositions de modification ont été adoptées par la Commission après la première lecture du Parlement, ce qui a engendré des difficultés procédurales supplémentaires auxquelles il a fallu faire face pendant les négociations. Une des solutions trouvées a été de transposer les modifications apportées aux propositions de modification de la Commission par le Parlement directement dans le mandat du Parlement pendant les négociations en cours.

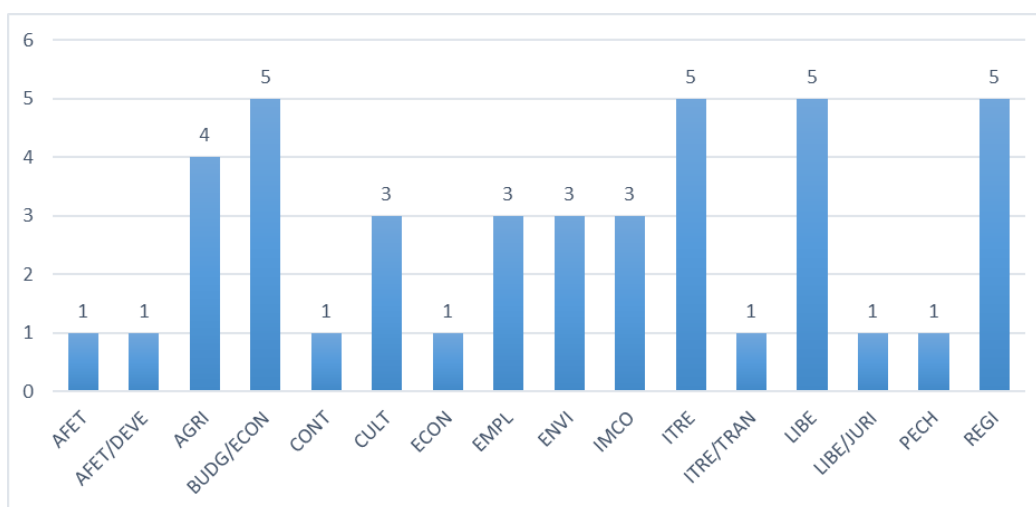
La Conférence des présidents a adopté régulièrement des orientations relatives à la stratégie relative au CFP du Parlement. Ces orientations comprenaient la décision du 19 décembre 2019, dans laquelle il était conseillé aux commissions de suspendre les négociations sur les aspects liés au champ d'application des futurs programmes, au vu de l'approche du Conseil par rapport au cadre de négociation (refus de débattre au sujet des dispositions de codécision dans les programmes sectoriels qui avaient été incluses dans le «cadre de négociation» du Conseil européen, tout en cherchant à réduire les enveloppes financières proposées par la Commission). Cela a entraîné une suspension totale ou partielle des négociations sur de nombreux dossiers, concernant parfois les grands enjeux politiques.

Une difficulté particulière résidait dans l'accumulation des retards au sein du Conseil européen, qui a reporté à plusieurs reprises des conclusions et des débats importants au sujet du CFP. En raison de ces retards, les négociations à la fois budgétaires et sectorielles n'ont pas pu continuer, sans compter le risque de contraintes temporelles supplémentaires pour les négociateurs du Parlement jusqu'à la fin de l'année 2020. Même si le traité prévoit une prolongation du CFP précédent jusqu'à l'adoption du nouveau CFP, la plupart des anciens programmes venaient à échéance fin décembre 2020 et auraient été privés d'une base juridique pour les dépenses dans le cas où un accord sur un nouveau CFP n'aurait pas été trouvé (un «arrêt» des programmes). Le Parlement a donc demandé à plusieurs reprises à la Commission de présenter un plan d'urgence relatif au CFP permettant d'allonger les périodes pertinentes. Il n'est pas exclu que ce problème se pose de nouveau à l'avenir, étant donné que la formulation de compromis convenue pour la durée des programmes 2021-2027 ne règle pas totalement ce problème.

À la suite de l'accord des États membres sur le CFP et les ressources propres durant la réunion du Conseil européen tenue du 17 au 21 juillet 2020, le Conseil a progressivement mis à jour ses mandats de négociation (à partir de la deuxième moitié du mois de septembre 2020). Conformément à la décision ultérieure de la Conférence des présidents du 16 septembre 2020 et à la lettre du président aux rapporteurs et aux présidents sectoriels du CFP du 25 septembre 2020, les négociations sectorielles ont repris petit à petit tandis que les négociateurs de la commission BUDG ont tenu des pourparlers budgétaires. Après la conclusion d'un accord budgétaire sur le CFP le 10 novembre 2020, et notamment un accord sur un accroissement de 15 milliards d'euros de l'enveloppe de plusieurs programmes, la voie était libre pour la clôture de la plupart des dossiers d'ici à la fin de l'année 2020.

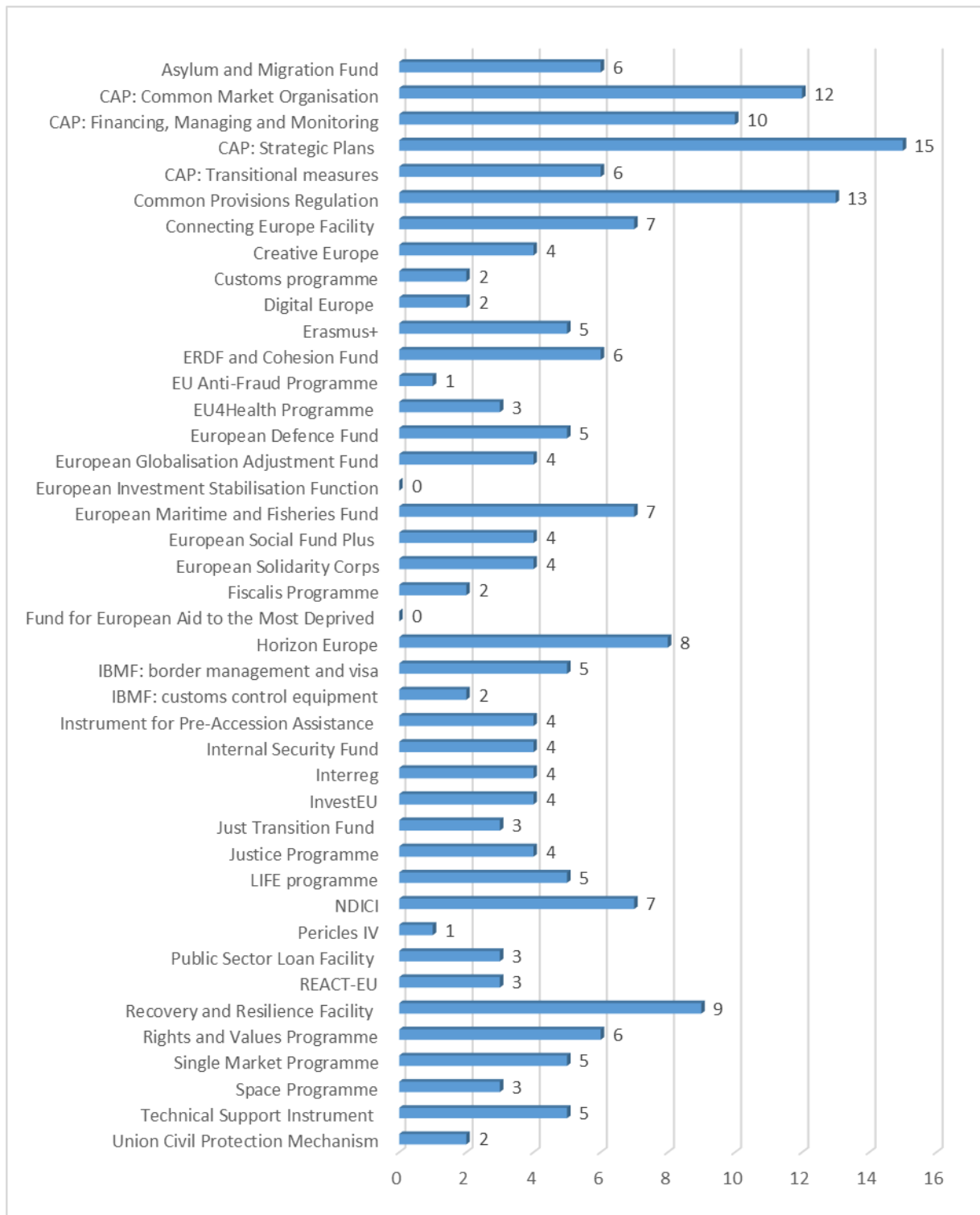
Vers la fin de l'année 2021, 41 propositions sectorielles liées au CFP avaient été approuvées. Une majorité d'entre elles (au nombre de 28) ont atteint l'étape de la deuxième lecture (dans les cas où le Parlement avait adopté sa position en première lecture à la fin de la législature précédente), tandis que 13 propositions ont été approuvées en première lecture.

Graphique 7: Répartition des dossiers du CFP entre les commissions¹⁸



¹⁸ Ce graphique comprend également le dossier ECON/BUDG 2018/0212(COD) qui est toujours bloqué et le dossier ITRE 2018/0255 qui a été soumis à une procédure de consultation.

Graphique 8: Nombre de trilogues pour chaque dossier du CFP¹⁹



¹⁹ Idem.
DV1248231

4.3. Le rôle de la Conférence des présidents des commissions dans les négociations des dispositions transversales

La Conférence des présidents des commissions et son président Antonio Tajani ont joué un rôle très actif dans ce processus, en adressant plusieurs lettres au président Sassoli, à la Conférence des présidents, et même directement à la Présidence allemande durant les étapes finales du processus. Le président Sassoli était présent pendant les échanges de vue de la Conférence des présidents des commissions au sujet du CFP. Dans les lettres échangées début novembre 2020, le président Sassoli et le président Tajani ont réaffirmé les problèmes transversaux les plus importants auxquels les commissions devraient accorder une attention particulière: la gouvernance, les objectifs en matière de dépenses, les mécanismes d'évaluation et les dates de fin. Le président Tajani a rappelé l'importance de montrer un front uni dans ces domaines et de ne pas faire de concessions qui pourraient avoir des répercussions négatives sur d'autres négociations. Il a rappelé la nécessité de donner au Parlement un rôle démocratique approprié dans les décisions futures importantes concernant la manière dont les fonds de l'Union sont dépensés. Il a déclaré regretter le fait que les présidences successives du Conseil, appuyées par la Commission, continuaient de refuser dans une large mesure de céder du terrain.

Dans sa lettre du 3 novembre 2020, le président Tajani a proposé de réaliser un examen des négociations des propositions sectorielles du CFP, en se concentrant sur les problèmes transversaux. Dans sa réponse du 10 novembre 2020, le président Sassoli a demandé que la Conférence des présidents soit régulièrement tenue informée par la Conférence des présidents des commissions de l'état d'avancement des dossiers sectoriels et a déclaré que le président Tajani devrait, le cas échéant, rappeler aux équipes de négociation du Parlement l'importance de travailler ensemble sur la défense des prérogatives législatives du Parlement. C'était une illustration de la coordination interne des négociations du Parlement.

4.4. Résultats et conclusions

Les négociations des programmes sectoriels du CFP 2021-2027 ont été très spéciales pour plusieurs raisons: les propositions tardives de la Commission, le Brexit, les élections parlementaires et la nomination de la nouvelle Commission, ainsi que la pandémie de COVID-19 qui a débouché sur un nouveau train de mesures financier, accompagné de nouvelles propositions législatives et de plusieurs propositions de modification des propositions législatives existantes. Le premier accord provisoire a été conclu le 2 décembre 2020 (programme Interreg) et le dernier l'a été le 25 juin 2021 (dossiers relatifs à la PAC). 199 trilogues au sujet des programmes sectoriels ont été organisés au cours de cette période.

La principale différence entre le processus d'adoption du CFP 2021-2027 et celui de son prédécesseur est liée au fait que ce dernier avait été conclu avant la fin du mandat 2009-2014 du Parlement, c'est-à-dire avant les élections de 2014²⁰. Cette fois-ci, les propositions de la Commission ne sont arrivées qu'en mai/juin 2018, et il a donc été impossible d'adopter le CFP avant les élections de 2019. En outre, en raison de la crise de la COVID-19, la Commission a été dans l'obligation d'adapter les

²⁰ Cette donnée est implicitement prise en considération dans la nature de la période de sept ans du CFP. Le Parlement s'est penché à plusieurs reprises sur la possibilité de limiter cette période à cinq ans ou de l'élargir à dix ans dans le but d'éviter ces difficultés.

propositions de 2018 à la nouvelle situation de 2020. Le Parlement s'est donc retrouvé dans une situation très inhabituelle qui a nécessité la mise en place de solutions innovantes, y compris du point de vue du règlement intérieur.

Il convient d'insister sur la rapidité avec laquelle le Parlement a travaillé dans des circonstances difficiles: les commissions n'ont pas eu besoin de plus de six mois en moyenne pour adopter leurs rapports, contre onze mois en moyenne lors du CFP 2014-2020.

La gouvernance des programmes (le recours à des actes délégués pour les programmes de travail annuels et pluriannuels) était l'un des principaux problèmes transversaux. Bien que le Parlement se soit heurté à une forte opposition de la part du Conseil et de la Commission, de nombreuses équipes de négociation avaient dégagé des compromis qui sont venus renforcer les actes de base. Cela a illustré la principale préoccupation du Parlement, qui était d'assurer l'exercice d'un contrôle parlementaire sur les éléments clés du programme. Les négociateurs du Parlement y sont parvenus en déplaçant des objectifs, des actions admissibles, des critères d'attribution, des allocations de financement, etc. des programmes de travail aux actes de base. Dans de nombreux cas également (Erasmus+, Europe créative), une nouvelle annexe précisant les détails des actions (à modifier au moyen d'actes délégués) a été introduite. Les négociations les plus compliquées dans ce contexte concernaient l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) — L'Europe dans le monde (AFET/DEVE) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) (AFET). Dans ces cas, le Parlement est parvenu à intégrer dans l'acte de base une disposition pour des actes délégués pour les éléments clés liés à la programmation pluriannuelle, dans une sorte de couche intermédiaire, séparée du programme de travail en lui-même, dont l'adoption se fera au moyen d'actes d'exécution. En outre, dans certains dossiers, des mesures de gouvernance complémentaires ont été approuvées, prévoyant des formes de «dialogue» renforcé [par exemple, l'IVCDCI (AFET/DEVE) et la facilité pour la reprise et la résilience (BUDG/ECON)]. La vraie signification de ces éléments devra être évaluée lors de la future exécution des programmes.

Le rôle du «cadre de négociation» du Conseil était une fois de plus un facteur important dans ces négociations, tandis que le Parlement a essayé, dans le même ordre d'idée que lors des négociations sous la septième législature du CFP 2014-2020, de limiter le rôle dominant du Conseil européen, qui, selon le traité, n'exerce pas de fonctions législatives. Bien que le Conseil soit parvenu à maintenir sa position sur la plupart des éléments de son «cadre de négociation» pour les programmes sectoriels, le Parlement a recouru à une nouvelle méthode plus coordonnée en suspendant les négociations sur les problèmes les plus importants entre décembre 2019 et septembre 2020. Les négociateurs de la commission BUDG, en étroite coopération avec les rapporteurs des commissions concernées, ont régulièrement envoyé au Conseil les versions annotées des cadres de négociation du Parlement et les projets de conclusion du Conseil européen dans le but de sensibiliser ce dernier aux positions du Parlement et de rappeler les prérogatives du Parlement à toutes les étapes des débats liés au CFP au sein du Conseil. Enfin, le Parlement est parvenu à renverser certaines des positions prises par le Conseil européen, en particulier en ce qui concerne les enveloppes financières de plusieurs programmes du CFP²¹.

²¹ Il y a eu des exemples intéressants d'interactions entre les négociations budgétaires et sectorielles. Par exemple:

L'incidence de la décision de certaines commissions d'intégrer les résultats des négociations obtenus au cours de la législature précédente aux positions du Parlement en première lecture pourrait valoir la peine d'être étudiée. L'effet de cette décision fut que ces premiers résultats de négociation ont été préservés, mais sont également devenus intouchables pour le nouveau Parlement au début des négociations en deuxième lecture après les élections. Les raisons de cette décision variaient en fonction des programmes du CFP, mais il était largement admis qu'il était important de faire autant de progrès que possible afin de manifester un appui envers le programme (pour ce qui est du contenu et des enveloppes financières), d'influencer la conception du programme assez tôt dans le processus, de garantir qu'il n'y aura pas de retards dans l'exécution du programme, d'apporter des clarifications, d'assurer la participation des parties prenantes, etc. Néanmoins, force est de se demander si la position des négociateurs du Parlement n'était pas affaiblie par une telle décision, en particulier si l'on regarde la vision rigide du Conseil du «cadre des négociations»²².

- Erasmus+: la commission CULT a établi une corrélation directe entre le montant de l'enveloppe et les objectifs secondaires que le Parlement remettrait en question si le financement était insuffisant;
- le programme Horizon Europe: la commission ITRE a mis à profit les 4 milliards d'euros supplémentaires obtenus par les négociateurs de la commission BUDG pour modifier totalement la ventilation interne de l'enveloppe du programme Horizon Europe selon les désirs du Parlement;
- le programme en faveur du marché unique: même lorsque le Parlement n'est pas parvenu à augmenter l'enveloppe, la commission IMCO a tiré profit de cette «concession» pour décrocher des victoires sur le reste du texte juridique.

²² Les négociateurs du Parlement avaient les mains liées en ce qui concerne les dispositions comprises dans les conventions d'entente, qui dans certains cas se rapportaient à des problèmes importants.

5. Actes délégués et actes d'exécution

Le recours aux actes délégués et aux actes d'exécution continue d'être un problème controversé dans de nombreuses négociations législatives, en raison des interprétations divergentes par les institutions des dispositions respectives du traité (articles 290 et 291 du traité FUE). Ces difficultés ont également été résolues dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», conclu au printemps 2016, qui a donné des assurances supplémentaires au Conseil quant à la consultation d'experts des États membres, ce qui devrait faciliter les négociations législatives.

De plus, les institutions se sont engagées à mener des négociations sur des critères communs pour l'application des articles 290 et 291 du traité FUE. Avant les élections de 2019, les trois institutions se sont mises d'accord sur une série de critères de délimitation non contraignants relatifs à l'utilisation des actes délégués et des actes d'exécution²³, en précisant les principes généraux ainsi que certaines caractéristiques essentielles de ces deux types d'actes, dans le but de faciliter leur distinction. L'accord prévoyait aussi des orientations sur la distinction cruciale entre compléter et de mettre en œuvre un acte de base.

Bien qu'il semble que, dans la plupart des procédures législatives réalisées pendant la première moitié de la neuvième législature, l'accord sur les critères de délimitation communs ait permis de mieux formuler les propositions de la Commission et de faciliter les négociations interinstitutionnelles à cet effet, de nombreux problèmes subsistent. Dans certains cas, le Conseil a insisté sur l'utilisation d'actes d'exécution malgré l'existence de ces critères, et des négociations ont également stagné en raison de ce conflit²⁴. Dans d'autres cas, les colégislateurs se sont mis d'accord pour ne pas utiliser de mesures d'autonomisation et pour plutôt s'occuper des dispositions controversées au sein de l'acte de base (par exemple, en modifiant les annexes de ce dernier).

Des problèmes similaires pourraient être observés dans le processus d'alignement des actes législatifs adoptés avant le traité de Lisbonne, qui confèrent à la Commission le pouvoir d'adopter des mesures dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)²⁵, sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne. Sur la base des propositions d'alignement de la législation requises par l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016²⁶, au cours de la neuvième législature, les colégislateurs sont parvenus à se mettre d'accord sur 64 des actes les moins controversés²⁷. Ils ont décidé de diviser la procédure législative en deux parties (une partie qui avait été approuvée et une partie qui comprenait les dossiers non approuvés), ce qui leur a permis d'adopter les actes approuvés. Néanmoins, il est

²³ [JO C 223 du 3.7.2019](#), p. 1.

²⁴ Voir, par exemple, la proposition de modification du règlement (CE) n° 715/2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, 2019/0101(COD).

²⁵ Établi par l'article 5 *bis* de la décision du Conseil 1999/468/CE.

²⁶ «Les trois institutions reconnaissent qu'il est nécessaire d'aligner toute la législation existante sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne, et en particulier d'accorder un niveau de priorité élevé à l'alignement rapide de tous les actes de base qui se réfèrent encore à la procédure de réglementation avec contrôle. La Commission proposera ce second alignement pour la fin de l'année 2016».

²⁷ Règlement (UE) 2019/1243 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle, [JO L 198 du 25.7.2019](#), p. 241.

toujours prévu que les négociations interinstitutionnelles sur le reste des propositions (concernant plus de 100 actes) reprennent au cours de la neuvième législature.

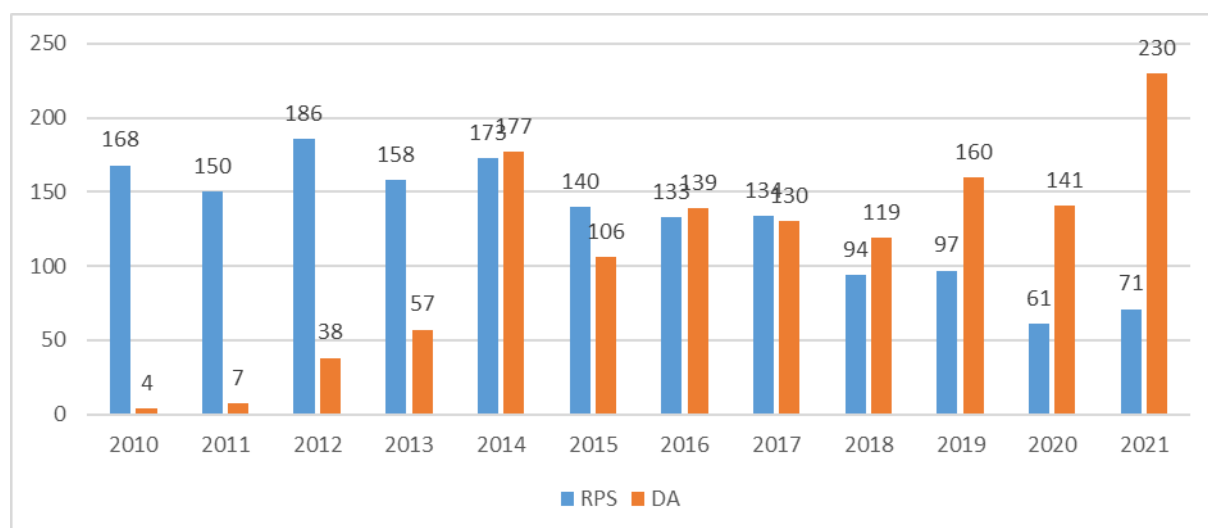
Outre ces dossiers plus problématiques, le Parlement est parvenu à enregistrer des progrès importants dans l'utilisation des actes délégués et des actes d'exécution durant la première moitié de la neuvième législature. Grâce aux mesures coordonnées qui ont été prises au cours des négociations sur les programmes sectoriels du CFP (pour de plus amples informations, veuillez vous référer au chapitre 4 sur le CFP), des actes délégués ont été utilisés dans les programmes de l'IVCDCI et de l'IAP III dans le but de définir les objectifs spécifiques et les domaines thématiques prioritaires de coopération, offrant ainsi un meilleur cadre pour les programmes de travail (pluriannuels) qui seront adoptés par l'intermédiaire d'actes d'exécution et augmentant les capacités de contrôle du Parlement.

Examen des actes délégués et des actes d'exécution et mesures relevant de la PRAC

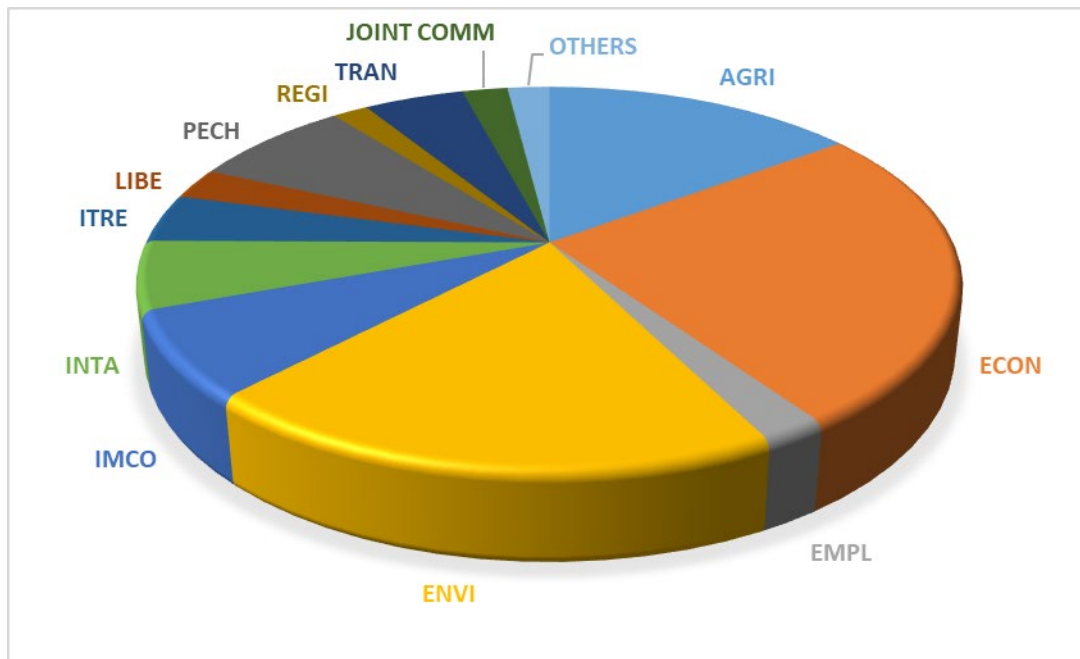
Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a reçu un nombre grandissant d'actes délégués: 166 durant sa septième législature, 682 durant sa huitième législature et 454 durant la première moitié de sa neuvième législature. Comme le montre le graphique 9, le Parlement continue de recevoir de nombreuses mesures relevant de la PRAC (1 782 depuis 2007, dont 185 pendant la neuvième législature), du fait qu'un grand nombre d'actes législatifs contenant des dispositions relevant de la PRAC n'ont pas encore été alignés sur le traité de Lisbonne. Le graphique 10 montre la ventilation du nombre d'actes délégués en fonction de la commission compétente au fond.

Graphique 9:

Projet définitif des actes délégués et des mesures relevant de la PRAC envoyés au Parlement chaque année



Graphique 10: Nombre d'actes délégués reçus par commission parlementaire depuis 2010



Entre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la fin de la huitième législature, le Parlement s'est opposé à dix actes délégués. De plus, quatre objections ont été rejetées par la plénière au cours de la première moitié de la législature actuelle. Par ailleurs, le Parlement s'est opposé à 17 mesures relevant de la PRAC, dont sept au cours de la neuvième législature. En ce qui concerne les actes d'exécution, le Parlement a adopté plusieurs résolutions au cours de la première moitié de la neuvième législature, déclarant que la mesure d'exécution concernée excédait les pouvoirs conférés à la Commission, quoique l'avis du Parlement ne soit pas contraignant pour cette dernière (parce qu'il n'a pas de droit de veto).

Au cours de la première moitié de la neuvième législature, les activités de contrôle au sein des commissions parlementaires se sont poursuivies à un rythme soutenu, et ce en dépit des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. Le Parlement a notamment adopté un nombre élevé de procédures anticipées pour absence d'objection: 27, dont 13 étaient du ressort de la commission ECON et 8 de la commission AGRI (y compris des PRAC), par rapport à 30 durant l'intégralité de la huitième législature. Cette tendance s'explique en partie par l'urgence de certaines dispositions liées à la COVID-19 ou au Brexit, mais il convient également de signaler qu'au sein de certaines commissions, l'adoption tardive des actes par la Commission suscite un mécontentement croissant, raison pour laquelle ces procédures anticipées pour absence d'objection ont été nécessaires initialement.

6. Accords internationaux

6.1. Contribution du Parlement aux accords internationaux

Les traités octroient au Parlement un rôle actif (mais limité) dans le processus de conclusion de la plupart des accords entre l'Union et des pays tiers ou entre l'Union et des organisations internationales. Ils offrent également au Parlement la possibilité d'influencer les négociations.

Pour ce qui est des accords internationaux, les pouvoirs du Parlement européen sont principalement compris dans les procédures de consultation et d'approbation visées à l'article 218 du traité FUE. Le Conseil a l'obligation d'obtenir l'approbation du Parlement avant qu'un accord international puisse entrer en vigueur.

De plus, le Parlement peut user de son pouvoir d'approbation pour influencer les résultats des négociations en donnant son opinion sur le contenu d'un accord envisagé, et ce par l'intermédiaire de résolutions comprenant des recommandations à différentes étapes des négociations (articles 114, paragraphe 4, 132, paragraphe 2, et 136, paragraphe 5, du règlement intérieur), de rapports d'initiative (article 54), de rapports intérimaires (article 105, paragraphe 5), etc.

L'article 218, paragraphe 10, du traité FUE stipule: «Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.» L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016²⁸, l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne de 2010²⁹ et d'autres documents politiques comprennent plusieurs promesses des autres institutions de l'Union d'informer le Parlement au sujet des négociations relatives aux accords internationaux. La situation reste néanmoins loin d'être idéale et varie grandement entre les différents domaines d'action.

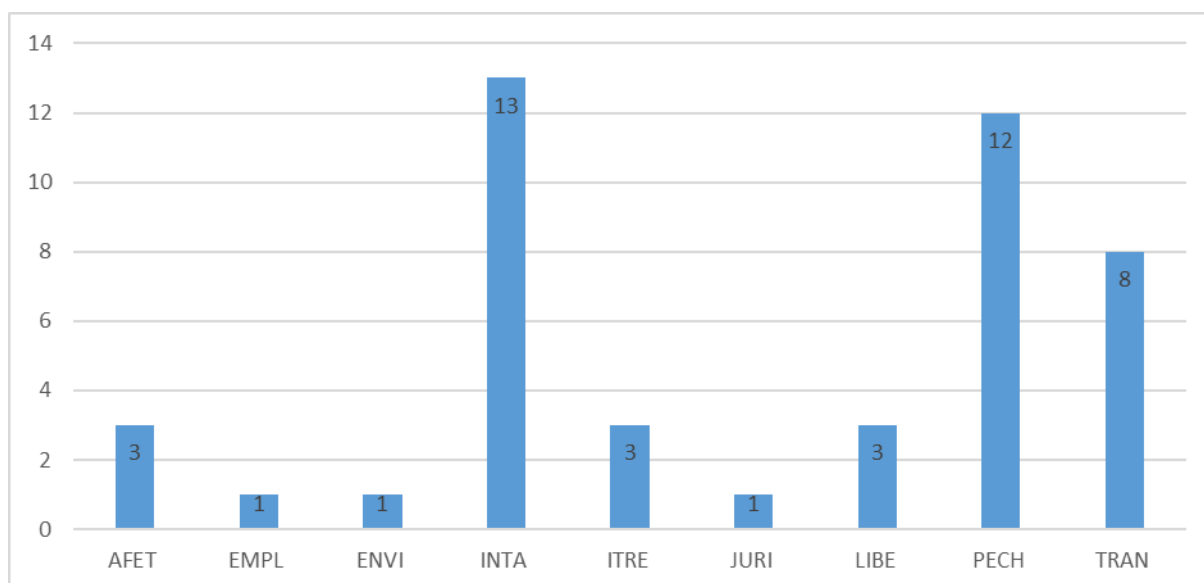
Le rôle du Parlement ne se limite pas à l'adoption de l'accord. Au cours de la dernière décennie, le Parlement a investi de plus en plus dans ses pouvoirs de contrôle à différents niveaux, y compris par l'adoption de rapports d'exécution.

Durant la première moitié de la neuvième législature, le Parlement a traité 45 procédures d'approbation sur la base de l'article 218, dont certaines étaient accompagnées d'une résolution. Toutes ces procédures n'avaient pas été clôturées à la moitié de la législature.

²⁸ JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

²⁹ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

**Graphique 11: Répartition des procédures d'approbation
en vertu de l'article 218 par commission responsable pour la période 2019-
2021**



6.2. Le Brexit et l'accord de commerce et de coopération (ACC) entre l'Union européenne et le Royaume-Uni

Pour ce qui est des accords internationaux, la première moitié de la neuvième législature parlementaire a été assombrie par Brexit. L'accord sur le retrait du Royaume-Uni et l'accord de commerce et de coopération (ACC) entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ont tous deux été conclus pendant cette période et ont tous deux nécessité la participation du Parlement à différents niveaux.

Le rôle du Parlement européen avant la neuvième législature

Étant donné que c'était la première fois qu'un État membre de l'Union se retirait de l'Union sur la base de l'article 50 du traité FUE, il n'existait aucun précédent quant aux modalités de la procédure. Par conséquent, au-delà des informations contenues dans les traités, le rôle du Parlement a dû être négocié avec les autres institutions.

Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne a eu lieu en juin 2016, mais les négociations sur l'accord de retrait n'ont commencé qu'un an plus tard. Entre-temps, les institutions européennes s'étaient mises d'accord sur un mode opératoire selon lequel le Parlement devait être tenu informé en tout temps de l'état d'avancement des négociations. Ce n'était pas ce que le Parlement avait souhaité initialement, mais cela lui laissait au moins la possibilité de contribuer au processus de manière informelle. En avril 2017, la Conférence des présidents a mis au point le groupe de pilotage sur le Brexit, qui avait pour mission de coordonner et de préparer les délibérations, les réflexions et les résolutions du Parlement sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union, garantissant ainsi que cette institution s'exprimerait d'une

seule voix. Le groupe de pilotage était composé de six membres provenant de différents groupes politiques et était présidé par le député au Parlement Guy Verhofstadt.

L'accord de retrait

Au moment où la neuvième législature a débuté, le Royaume-Uni faisait toujours officiellement partie de l'Union et 73 députés britanniques ont donc été élus au Parlement européen. L'accord de retrait, après près de deux ans de négociations, était encore en train d'être peaufiné, le texte ayant été rejeté trois fois par la Chambre des communes entre mi-janvier et fin mars 2019.

Le nouveau Parlement européen n'a pas attendu pour s'exprimer au sujet du Brexit et, en septembre 2019, il a adopté sa première résolution sur l'état d'avancement du retrait du Royaume-Uni de l'Union. Dans cette résolution, le Parlement a insisté sur la protection des citoyens du Royaume-Uni et de l'Union et sur l'importance d'éviter la mise en place d'une frontière physique en Irlande par l'intermédiaire du mécanisme de «filet de sécurité» en Irlande du Nord (puis remplacé par le protocole sur l'Irlande du Nord), tout en faisant reposer directement sur les épaules du gouvernement britannique la responsabilité d'une possible sortie sans accord. Après l'élection de Boris Johnson en 2019, les négociations sur l'accord de retrait se sont enfin terminées et l'accord a ensuite été adopté par les deux Chambres du Parlement britannique. Le Parlement a donné son accord le 29 janvier 2020.

L'accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni

Dès le début du processus du Brexit, le Royaume-Uni avait manifesté son souhait de négocier un accord de commerce avec l'Union. L'Union a cependant refusé de débiter les négociations avant la conclusion des négociations sur l'accord de retrait. Le Parlement a spécifiquement formulé ce souhait dans sa résolution du 10 avril 2017, stipulant que débiter des négociations commerciales avec un pays faisant encore partie de l'Union serait contraire au droit de l'Union.

Les négociations sur l'accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni ont débuté peu après l'entrée en vigueur de l'accord de retrait et le retrait officiel du Royaume-Uni de l'Union. Le Parlement n'a pas attendu la fin de la procédure pour donner son avis. Avant le début des négociations, le Parlement a adopté une résolution sur le mandat de négociation proposé, établissant plusieurs principes auxquels il souhaitait que les négociations adhèrent, y compris la notion selon laquelle un pays tiers ne peut pas bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre, l'importance de la mise en place de conditions de concurrence équitables pour éviter un avantage concurrentiel et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Pendant les négociations en tant que telles, le Parlement a adopté une série de recommandations pertinentes. Toutes les commissions parlementaires sans exception avaient contribué à l'élaboration de ces recommandations, qui avaient été coordonnées par le groupe de coordination pour le Royaume-Uni, mis au point dans ce but précis. Ce groupe était composé de représentants de chacune des commissions parlementaires et était chargé de garantir une réponse coordonnée de la part du Parlement.

Le Parlement a approuvé l'accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni le 28 avril 2021. Il était déjà clair à cette époque, néanmoins, que le Royaume-Uni n'était pas confortable avec certaines parties des accords d'un point de vue politique, et en particulier avec le protocole sur l'Irlande du Nord. Par conséquent, le Royaume-Uni a prolongé unilatéralement le délai de grâce accordé pour ce protocole à trois reprises et la fin de la première moitié de la neuvième législature a été caractérisée par des initiatives de l'Union visant à trouver des solutions concrètes dans le cadre du protocole convenu. Le Parlement a suivi cette affaire de très près à plusieurs niveaux.

Contrôle de la mise en application

La contribution du Parlement ne s'est pas arrêtée à l'adoption des accords. L'accord de commerce et de coopération prévoit la création d'une assemblée parlementaire UE-Royaume Uni composée à parts égales de membres du Parlement britannique et de députés au Parlement européen. Sur la base d'un accord informel entre les deux parlements, cette assemblée doit être composée de 70 membres. Une fois établie, l'assemblée sera tenue informée des décisions du conseil de partenariat Union-Royaume-Uni et pourra lui faire des recommandations. Le Parlement a nommé les membres de sa délégation en octobre 2021. Cependant, l'Assemblée parlementaire ne s'est pas réunie pendant la première moitié de la neuvième législature.

Plus que pour les autres accords internationaux, à un stade précoce du processus, le Parlement a ressenti le besoin de surveiller régulièrement et étroitement la mise en application des accords passés avec le Royaume-Uni. Ce besoin est devenu impératif lorsqu'il est devenu clair que la mise en application ne se ferait pas sans difficultés. En effet, le Royaume-Uni avait déjà intégré unilatéralement les «délais de grâce» au protocole sur l'Irlande du Nord, avant même que le Parlement ait approuvé l'accord de commerce et de coopération.

Plusieurs instances parlementaires surveillent actuellement les accords passés entre l'Union et le Royaume-Uni, ainsi que l'état général de leurs relations, y compris la plénière, la Conférence des présidents, les commissions et la délégation à l'Assemblée parlementaire Union-Royaume-Uni. Le rôle des commissions est particulièrement important, car elles sont responsables du contrôle des problèmes liés à leurs domaines de compétence. Cependant, le degré d'engagement varie d'une commission à l'autre, en grande partie en fonction de la nature des sensibilités et des problèmes qui surviennent au cours de la mise en application.

Une structure ad hoc, le groupe de contact du Royaume-Uni, a été mise en place par la Conférence des présidents en juin 2021 dans le but de faciliter la coordination au sein du Parlement pour ce qui est des problèmes liés au Royaume-Uni et de travailler en étroite collaboration avec la délégation Union-Royaume-Uni. Le groupe de contact, qui fait office de premier point de contact au sein du Parlement pour les problèmes liés au Brexit, est coprésidé par les présidents des commissions INTA et AFET et par le président de la délégation Union-Royaume-Uni. Quatre commissions (AFET, INTA, IMCO et AFCO) possèdent des représentants permanents au sein du groupe de contact, tandis que les autres participent en fonction des sujets débattus.

7. Transparence du processus de prise de décision en matière législative

7.1. Répercussions de la pandémie de COVID-19

Comme expliqué dans les chapitres précédents, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions importantes sur les méthodes de travail du Parlement. Même si les décisions du président et les outils mis en place ont permis au Parlement de poursuivre ses travaux entièrement ou partiellement à distance, il convient de souligner les répercussions sur la transparence du processus de prise de décision, en ce qui concerne les votes à distance au sein des commissions par exemple.

7.2. Accès aux documents

Sur la base d'un rapport préparé par la commission LIBE, le Parlement adopte régulièrement une résolution sur «l'accès du public aux documents» détenus par les institutions de l'Union. L'exemple le plus récent date de février 2021.

De manière générale, le Parlement a souligné «qu'un niveau élevé de transparence du processus législatif [était] essentiel pour permettre aux citoyens, aux médias, à la société civile et aux autres parties prenantes de demander des comptes à leurs représentants élus et à leur gouvernement». Il a estimé en particulier que les dispositions du Conseil en ce qui concerne la publication de documents législatifs étaient insuffisantes à cet égard. Le Parlement s'est réjoui du fait que les demandes d'accès aux documents de trilogue qu'il a reçues ont toujours obtenu une réponse positive. Cependant, il a estimé qu'il était globalement nécessaire de renforcer davantage l'accès des institutions aux politiques en matière de documents et a donc invité à «concevoir une approche commune en matière d'accès à la documentation, notamment la procédure applicable aux documents de trilogue, ainsi qu'à explorer et à développer en permanence de nouvelles mesures pour parvenir à une transparence maximale»³⁰.

L'accès aux documents détenus par les institutions est régi par le règlement (CE) n° 1049/2001³¹, ainsi que par un large éventail de cas de jurisprudence. La procédure établie par le Parlement³² est fondée sur ce règlement et l'Unité Transparence du Parlement s'occupe de la gestion des demandes. La législature actuelle a connu un flux constant de demandes d'accès à des documents liés aux négociations interinstitutionnelles. Comme signalé plus haut, toutes ces demandes ont obtenu une réponse positive, après une analyse au cas par cas conformément à la jurisprudence établie.

³⁰ Résolution du Parlement européen du 10 février 2021 sur l'accès du public aux documents (article 122, paragraphe 7, du règlement intérieur) – Rapport annuel pour la période 2016-2018, JO C 465 du 17.11.2021, p. 54.

³¹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

³² Décision du Bureau du 28 novembre 2001 sur les articles régissant l'accès du public aux documents du Parlement européen.