

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE**Séance 5 - Les procédures législatives et exécutives de
l'Union Européenne**

Introduction	2
I. Les procédures législatives de l'Union européenne.....	3
A) La procédure législative ordinaire	3
B) Les procédures législatives spéciales.....	5
II. Les procédures exécutives de l'Union européenne.....	7
A) La compétence des États membres en matière d'exécution	7
1) <i>Les fondements conventionnels de la compétence d'exécution de principe des États membres</i>	<i>7</i>
2) <i>Le fondement jurisprudentiel de la compétence d'exécution de principe des États membres.....</i>	<i>8</i>
B) La compétence des institutions de l'Union européenne en matière d'exécution.....	8
1) <i>Le rôle central de la Commission en matière d'exécution du droit de l'Union européenne.....</i>	<i>9</i>
2) <i>L'encadrement des pouvoirs d'exécution de la Commission.....</i>	<i>11</i>

Introduction

Depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne** le **1^{er} décembre 2009**, une nouvelle distinction est instituée entre les actes législatifs et non législatifs (actes délégués et actes d'exécution).

Aux termes de l'**article 289 TFUE**, les actes législatifs de l'Union européenne sont adoptés conformément à une procédure législative, ordinaire ou spéciale.

Les actes législatifs seront donc distingués non pas au moyen de critères matériels, mais au terme de l'examen de critères procéduraux.



Attention : Il convient de noter qu'en vertu de l'**article 31 TFUE**, aucun acte législatif de l'Union ne peut être adopté dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (**PESC**).

A cet égard, la Cour de justice ajoute qu'une telle « *approche systémique assure la sécurité juridique nécessaire lors des procédures d'adoption d'actes de l'Union, en ce qu'elle permet d'identifier de manière certaine les bases juridiques habilitant les institutions de l'Union à adopter des actes législatifs et de distinguer ces bases de celles ne pouvant servir que de fondement à l'adoption d'actes non législatifs* » (**CJUE, 6 sept. 2017, aff. jointes C643/15, C647/15, Slovaquie et Hongrie c/Conseil, § 63**).

Au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, les pouvoirs législatif et exécutif ne font pas l'objet d'une séparation stricte. Les compétences d'exécution sont partagées entre les institutions de l'Union et les États membres.

Le **Traité de Lisbonne** contient plusieurs dispositions disparates en matière de régime d'exécution. Les principaux fondements juridiques en la matière se trouvent aux **articles 290 et 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ci-après « **TFUE** »).

Aux termes de l'**article 290 §1 TFUE** : « *Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif* ».

L'**article 291 §1 TFUE** dispose que : « *Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* ».

Ainsi, en matière d'exécution, il convient de distinguer, d'une part, la répartition verticale des compétences entre les États membres et les institutions de l'Union et, d'autre part, la répartition horizontale qui renvoie au partage des compétences entre les institutions de l'Union.

I. Les procédures législatives de l'Union européenne



À retenir : Ces procédures permettent principalement l'adoption des règlements et directives de l'Union européenne.

A) La procédure législative ordinaire

Historiquement, la procédure législative ordinaire - anciennement nommée procédure de codécision - a été introduite pour la première fois par le **Traité de Maastricht en 1992**.

Depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne** qui lui a conféré quarante bases juridiques complémentaires, elle est devenue la principale procédure législative de l'Union européenne.

Cette procédure s'applique notamment aux domaines :

- De l'éducation ;
- De la justice et des affaires intérieures ;
- De la culture
- De l'agriculture ;
- De la politique de développement régional et social ;
- De l'éducation ;
- Du marché intérieur, de la libre circulation des travailleurs.



À retenir :
294 TFUE.

La procédure législative ordinaire est régie par l'article

En ce qui concerne le pouvoir d'initiative, il est à noter qu'il appartient à la Commission.

Dans ce contexte, cette dernière soumet une proposition d'acte législatif au Parlement européen et au Conseil.

Cela étant dit, il convient de préciser que certaines institutions de l'Union ont la capacité d'appeler la Commission à soumettre une initiative. Ces institutions sont les suivantes :

- Le Parlement européen ;
- La Cour de Justice de l'Union européenne ;
- La Banque centrale européenne ;
- La Banque européenne d'investissements ;
- Un groupe d'États membres ;
- Ou encore un groupe représentatif de citoyens.

Le déroulement de la procédure d'adoption respecte les étapes suivantes :

Tout d'abord, à l'occasion de la première lecture, le Parlement européen **adopte une position** avant de la transmettre au Conseil. En cas d'approbation des modifications du Parlement européen par le Conseil, l'acte est adopté.

Dans le cas contraire, à défaut d'approbation de la position du Parlement européen par le Conseil, ce dernier doit à son tour **effectuer des modifications** sur le texte et les transmettre aux députés européens. Dans une telle situation, le Conseil et le Parlement européen signifient à la Commission leur position sur le texte.

A l'occasion d'une deuxième lecture, le Parlement européen peut, dans un **délai de trois mois**, approuver la position du Conseil et transmettre le texte modifié au Conseil et à la Commission. Alors, l'acte est adopté.

Dans le cas contraire, en cas de **rejet de la position** du Conseil par le Parlement européen, l'acte est abandonné.



Attention : Cependant, l'assemblée parlementaire peut proposer des amendements à la position du Conseil avant de les transmettre au Conseil et à la Commission.

Dans cette hypothèse, le Conseil a le choix d'**approuver ces amendements parlementaires**, l'acte étant alors adopté au fond ; ou de rejeter ces amendements, ce qui fait naître l'obligation de convoquer un comité de conciliation.

Le comité de conciliation a pour mission de permettre de **parvenir à un accord** autour des positions en deuxième lecture du Parlement et du Conseil. Ce comité est composé d'autant de membres du Conseil que du Parlement européen qui disposent d'un délai de six semaines afin d'adopter en troisième lecture l'acte obtenu en conciliation.

En outre, il convient de souligner qu'en vertu de l'**article 12 TUE**, les parlements des États membres se sont vu conférer certains droits par le **Traité de Lisbonne** parmi lesquels celui d'être informés des actes et projets d'actes des institutions de l'Union afin de renforcer la **légitimité démocratique** du processus décisionnel et d'assurer le contrôle du principe de subsidiarité.



À retenir : Le principe de subsidiarité, défini à l'**article 5 TUE**, signifie que les institutions de l'Union européenne ne peuvent intervenir dans un domaine de compétences partagées sauf si leur action serait plus efficace que celle des seuls États membres.

B) Les procédures législatives spéciales

Selon le fondement juridique choisi, certains actes de l'Union ne font pas l'objet d'une adoption par le biais de la procédure législative ordinaire, mais d'une procédure législative spéciale. Les différentes procédures législatives spéciales se distinguent par le rôle que joue le Parlement qui est soit consultatif, soit implique un pouvoir de blocage.

La procédure dite consultative était initialement la principale procédure d'adoption des actes législatifs de l'Union. Dans ce contexte, le Parlement était seulement considéré comme un organe consultatif, et non pas comme un co-législateur agissant sur le même piédestal que le Conseil.

Aux termes de l'**article 289 TFUE**, le Parlement européen est uniquement consulté au sujet des projets soumis par la Commission au Conseil.

Cette consultation du Parlement européen est obligatoire et le Conseil ne peut décider sans l'avis des députés européens.

Cela étant dit, le Conseil n'est nullement lié par l'avis du Parlement : il ne s'agit pas d'un avis conforme.



Exemple : Matières auxquelles s'applique la procédure consultative :

- Sécurité et protection sociale ;
- Protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union ;
- Harmonisation des législations en matière de fiscalité indirecte.



Attention : Le Conseil peut décider de consulter le Parlement quand bien même la consultation ne serait pas obligatoire selon les textes.

La procédure d'approbation, ancienne procédure dite de l'avis conforme, s'apparente à un droit de veto conféré au Parlement européen. Ce dernier se prononce sur le texte du Conseil, sans le modifier.

En cas de rejet, le Conseil ne peut adopter l'acte communautaire en question.

En cas d'approbation, le Conseil peut alors adopter l'acte.



Exemple : Matières auxquelles s'applique la procédure d'approbation :

- Lutte contre les discriminations ;
- Adhésion et conclusions d'accords internationaux.



Attention : Il convient de retenir que les procédures législatives en droit de l'Union ont fait l'objet d'une simplification par le **Traité de Lisbonne** qui a, par exemple, supprimé les procédures dites de cooptation et de concertation.

II. Les procédures exécutives de l'Union européenne

A) La compétence des États membres en matière d'exécution

Les États membres se voient octroyer une compétence à titre principal pour l'exécution du droit de l'Union européenne.

À la lecture de l'**article 291 §1 TFUE**, il apparaît clairement que le législateur de l'Union érige les États membres au rang des principaux titulaires de la fonction d'exécution dans la mesure où « *ils prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* ».

1) Les fondements conventionnels de la compétence d'exécution de principe des États membres

Tout d'abord, la compétence d'exécution de principe des États membres trouve son fondement à l'**article 4 §3 TFUE** qui consacre l'obligation de coopération loyale en vertu de laquelle « *les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union* ».

Autrement dit, les États membres doivent exercer leur compétence au regard de l'intérêt commun en vertu duquel cette compétence leur a été octroyée. Si l'intérêt commun l'exige, l'État membre concerné peut se trouver dans l'obligation d'exercer ou non cette compétence.

D'un point de vue critique, certains commentateurs estiment que la rédaction de l'**article 4 §3 TFUE** est trop générale et fait naître le risque de passer de réelles

obligations de coopération loyale (identifiées par la Cour de justice) à un principe ambiguë de simple partenariat entre États membres, dénué de réelle portée juridique



Pour aller plus loin : Conclusions de l'avocat général Eleanor Sharpston évoquant « l'esprit de coopération loyale » ou la « courtoisie entre États membres » sous l'arrêt **CJUE, 15 avr. 2010, aff. C-518/08, Fundación Gala-Salvador Dalí et Visual Entidad de Gestión de Artistas Plásticos : Rec. CJUE 2010, I, p. 3091**).

En outre, le second fondement conventionnel de la compétence d'exécution de principe des États membres se trouve à l'**article 291 §1 TFUE** qui soumet ces derniers à une obligation de « *prendre toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* ».

2) Le fondement jurisprudentiel de la compétence d'exécution de principe des États membres

Dès les années 1980, la Cour de justice a estimé nécessaire de consacrer le principe de la compétence exécutive des États membres en l'absence d'habilitation de la Commission ou du Conseil (**CJCE, 21 sept. 1983, aff. C-205/82, Deutsche Milchkontor GmbH**).

En l'occurrence, il a été jugé que « *les autorités nationales sont tenues de contrôler la fabrication du lait écrémé en poudre par des vérifications dans l'entreprise de fabrication si un tel contrôle est nécessaire afin d'assurer le respect de la réglementation communautaire, et qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier les conséquences d'un manquement éventuel à cette obligation en vertu du droit national applicable* » (point 45 de l'arrêt).

B) La compétence des institutions de l'Union européenne en matière d'exécution

Jusqu'au **1^{er} décembre 2009**, date d'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne**, la Commission européenne ne disposait pas de compétences d'exécution dans la mesure où l'**ancien article 211 du Traité sur les communautés européennes** (ci-

après « **TCE** ») ne permettait l'exercice d'une telle compétence que par délégation du Conseil des ministres.

Aux termes de l'**ancien article 211 TCE**, ce dernier était le titulaire original de la fonction exécutive.

1) *Le rôle central de la Commission en matière d'exécution du droit de l'Union européenne*

Depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne**, dès lors que l'Union est compétente, la Commission dispose systématiquement d'une place centrale en matière d'exécution du droit de l'Union.

C'est d'abord l'**article 17 §1 du Traité sur l'Union européenne** (« le **TUE** ») qui dispose que la Commission remplit une « *fonction d'exécution* » du droit de l'Union.

La Commission intervient principalement dans le cadre de deux procédures prévues aux **articles 290** (actes délégués) et **291 §2 TFUE** (régime classique de l'exécution).

Régime classique de l'exécution

Aux termes de l'**article 291 §2 TFUE**, les institutions de l'Union ne sont compétentes que « *lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires* ». Dans ce cas, le traité réserve des compétences à la Commission et au Conseil.

À la lecture de ces dispositions, il y a lieu de constater que le législateur de l'Union a entendu consacrer un rôle exécutif automatique à la Commission.



Attention : Les conditions posées à l'**article 291 §2 TFUE** semblent restrictives dans la mesure où la compétence de la Commission ou du Conseil ne pourra être retenue que si et seulement si « *des conditions uniformes d'exécution des actes contraignants de l'Union sont nécessaires* ».

Par exception, conformément aux dispositions de l'**article 291 §2 TFUE**, la compétence de la Commission est écartée au profit du Conseil dans deux situations :

- Les cas spécifiques dument justifiés : cette obligation n'a pas fait l'objet d'une définition par les traités. Pour la Cour de justice, le Conseil est dans l'obligation de motiver son recours à l'auto-habilitation (**CJCE, 24 oct. 1989, aff. C-16/88, Commission c. Conseil**)
- Les cas prévus aux **articles 24 et 26 TUE** : ces situations se rapportent aux compétences exclusives du Conseil en matière de politique extérieure et de sécurité commune ci-après « la **PESC** ».



Attention : Conformément aux **articles 24 §1 alinéa 2 et 26 §3 TUE**, la **PESC** est « exécutée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité des États membres, conformément aux traités et par les États membres » et dans certains cas par le Conseil.

Les actes délégués

Comme indiqué en introduction, l'**article 290 TFUE** dispose qu'un « acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ».



Attention : Il y a lieu d'observer que le Traité ne confère à la Commission qu'une simple faculté de compléter ou de modifier certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Question : Que recouvre la notion d'éléments non essentiels ?

Le Traité ne définit pas cette notion, mais se limite d'indiquer que les éléments essentiels sont strictement réservés au pouvoir législatif.

La Cour de justice, se basant sur sa jurisprudence constante selon laquelle « les règles essentielles de la matière doivent être arrêtées dans la réglementation de base et ne peuvent faire l'objet d'une délégation », juge que « les éléments essentiels d'un acte législatif ne peuvent être modifiés que par le législateur sur la base du traité » (**CJUE,**

gde ch., 5 sept. 2012, aff. C-355/10, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*).

Au point 65 de l'arrêt, les juges de l'Union excluent de la procédure des actes délégués « les dispositions dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur ».

Par conséquent, « la question de savoir quels sont les éléments d'une matière qui doivent être qualifiés d'essentiels doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel » (point 67 de l'arrêt).



À retenir : Deux exigences découlent du régime des actes délégués :

- Le contenu, les objectifs, la portée et la durée de la délégation doivent être clairement prévus par l'acte législatif de base.
- L'acte législatif de base fixe obligatoirement certaines conditions relatives à la délégation comme sa révocation ou son entrée en vigueur. À cet égard, le Parlement européen et le Conseil ont la possibilité de révoquer la délégation, respectivement à la majorité et à la majorité qualifiée de leurs membres. Enfin, il est à noter qu'une objection du Parlement européen ou du Conseil fait obstacle à l'entrée en vigueur d'un acte délégué.

2) L'encadrement des pouvoirs d'exécution de la Commission

Initialement, les pouvoirs d'exécution de la Commission faisaient l'objet d'un contrôle et d'un encadrement par le biais du système dit de « comitologie ».

En l'occurrence, ce système se traduit par le fait que les États membres désignent des comités d'experts en un domaine d'intervention afin d'assister la Commission dans le cadre de son pouvoir d'exécution.

Ce système a été approuvé par la Cour de justice dès les années 1970 (**CJCE, 17 déc. 1970, aff. C-25/70, Köster**).

Le **Traité de Lisbonne** codifie ce système à l'**article 291 §3 TFUE**, qui constitue aujourd'hui le fondement juridique de la comitologie, et qui dispose que « le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission ».

Les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution sont prévus au **Règlement n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011**.



À retenir : Deux nouvelles procédures remplacent le mécanisme de comitologie :

- La procédure consultative : Elle n'a lieu qu'en cas de situations peu sensibles. En l'occurrence, la Commission doit tenir compte de l'avis du comité, mais elle n'est pas liée par celui-ci.
- La procédure d'examen : Elle n'est applicable que pour des questions sensibles ou importantes. La Commission ne peut se passer du soutien du comité qui statue à la majorité qualifiée.



Attention : Ces deux nouveaux mécanismes consacrent un droit de regard du Parlement européen et du Conseil en matière de pouvoir d'exécution de la Commission. De plus, il est à noter que ces mécanismes prévoient une procédure d'appel en cas de conflit.