

Rapport de la Présidence et du Secrétariat général du Conseil sur la procédure de codécision (4 décembre 2000)

Légende: Adopté par le Conseil le 4 décembre 2000 et transmis au Conseil européen de Nice, le rapport fait bilan de la nouvelle procédure de codécision dix-huit mois après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et donne des recommandations pour son amélioration.

Source: PRESS OFFICE/NEWSROOM. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Conseil de l'Union européenne, [30.08.2001]. Press Release 13316/1/00. Disponible sur <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=2>.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_presidence_et_du_secretariat_general_du_conseil_sur_la_procedure_de_codecision_4_decembre_2000-fr-721917f1-b39a-4ec4-b5c9-7b633f7eb085.html

Date de dernière mise à jour: 27/08/2015

Rapport de la Présidence et du Secrétariat général du Conseil au Conseil européen sur l'amélioration de l'efficacité de la procédure de codécision

Table des matières

Résumé général

Introduction

Premier bilan de la nouvelle codécision

L'impact de la nouvelle procédure de codécision

Quelques chiffres

Les principaux enseignements

1. Les succès et les difficultés de la première et deuxième lectures
2. L'accroissement du nombre des conciliations
3. Les rencontres tripartites et les trilogues
4. Le rôle de la Commission
5. Le rôle de la Présidence et du Secrétariat général du Conseil

Pour améliorer l'efficacité de la codécision

Calendriers et délais

Le déroulement des travaux du Conseil

La négociation avec le Parlement européen

Pour une stratégie de communication commune

Résumé général

La nouvelle procédure de codécision fonctionne bien. C'est le bilan que l'on peut tirer dix-huit mois après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

La mise en œuvre de la déclaration commune du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision a facilité considérablement l'application de l'article 251 TCE et a permis une adoption plus rapide des actes.

De l'expérience acquise on peut retenir les éléments suivants.

Les accords de première et de deuxième lectures sont devenus fréquents. Ils représentent environ 75% du total des dossiers en codécision. Cette nouvelle approche a aidé à faire face à l'extension du champ de la codécision.

Si la phase de conciliation est maintenant bien rodée, il reste encore beaucoup de dossiers en conciliation, qui nécessitent la réunion du Comité de conciliation. En nombre, ils ont augmenté.

Le rôle de la Commission comme médiateur entre le Conseil et le Parlement est décisif tout au long de la procédure. Même s'il s'exerce de façon différente selon les stades de la procédure, il permet de faciliter le rapprochement des positions respectives.

La nouvelle procédure de codécision s'est traduite par une augmentation considérable de la charge de travail pour le Conseil, en particulier au niveau du Coreper, et le Secrétariat général du Conseil.

Il est nécessaire de consolider et d'améliorer le bon fonctionnement de la procédure de codécision pour surmonter les difficultés et permettre au Conseil, en particulier à la Présidence, d'assumer pleinement ses responsabilités dans tous les domaines.

La recherche d'accords en première et deuxième lectures sur un grand nombre de dossiers présente des difficultés auxquelles il faut s'efforcer de répondre. Il y a d'abord la nécessité d'établir des calendriers parallèles de travail. Ensuite, en raison des rythmes soutenus et des délais quelques fois très courts, il est impératif de garantir la bonne information du Conseil et du Parlement européen à tout stade de la négociation et de permettre la consultation des parlements nationaux, en obtenant, le plus tôt possible, les textes vérifiés dans les différentes versions linguistiques. Il faut également redoubler de vigilance pour assurer la qualité rédactionnelle des actes législatifs.

Le nombre encore élevé de dossiers qui nécessitent une réunion du Comité de conciliation constitue une contrainte importante, notamment dans l'hypothèse d'une éventuelle extension de la codécision. Mais la vitalité du système des trilogues et sa capacité d'adaptation doit permettre de maîtriser cette contrainte.

S'agissant la Commission, il est tout à fait impératif de veiller à son association tout au long de la procédure et de préserver la spécificité de son rôle aux différentes étapes de la codécision.

Enfin, il importe de mettre en place une stratégie de communication commune. Les résultats de la procédure de codécision, dans les domaines qui intéressent directement les citoyens, devraient donner lieu à une communication active.

C'est autour de ces idées que sont organisées les recommandations qui concluent ce rapport.

Le rapport est composé de trois parties. L'introduction (page 5 à 6) rappelle le mandat d'Helsinki et sa commande du présent rapport. La deuxième partie fait un premier bilan de la nouvelle procédure de codécision (page 7 à 15). Cette partie est elle-même divisée en trois sections intitulées l'impact de la nouvelle procédure de codécision, quelques chiffres, les principaux enseignements. Enfin la dernière partie, " pour améliorer la procédure de codécision " (page 16 à 22) contient les recommandations.

Introduction

1- Le traité d'Amsterdam introduit des changements profonds à la procédure de codécision aussi bien en ce qui concerne les différentes phases de cette procédure législative que son champ d'application. Conscient des implications pour les relations interinstitutionnelles et des répercussions sur le travail au sein du Conseil provoquées par ces changements, le Conseil européen dans les lignes directrices pour une réforme et dans ses recommandations adoptées à Helsinki (" Un Conseil efficace pour une Union élargie ") a souligné la nécessité d'améliorer la procédure de codécision (point 18) et a invité la Présidence et le Secrétariat général à proposer des modifications aux méthodes de travail du Conseil dans le cadre de la procédure de codécision (point 19).

"Améliorer l'efficacité de la procédure de codécision

18. La Présidence doit tenir dûment compte, dans sa programmation, de la nécessité de définir des calendriers pour les conciliations et les réunions préparatoires en respectant également les délais prévus pour la procédure de codécision. Des contacts doivent être pris avec le Parlement européen aux stades de la première et de la deuxième lecture afin que la procédure aboutisse le plus rapidement possible.

19. La Présidence et le Secrétariat général sont invités à proposer d'ici à la fin de l'année 2000 d'autres modifications à apporter aux méthodes de travail du Conseil dans le cadre de la procédure de codécision, compte tenu de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de la déclaration commune du 4 mai 1999."

2- Les 6 et 7 novembre 2000 s'est tenu, sous le même format que celui du 25 septembre 1997, un séminaire conjoint du Parlement européen, de la Commission et du Conseil sur le fonctionnement de la procédure de codécision après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Les débats de ce séminaire ont mis en lumière les points qui, de l'avis des trois institutions, méritent d'être améliorés et développés.

3- Le présent rapport a été établi, avec le Secrétariat général du Conseil, sur la base de l'expérience acquise, durant les présidences finlandaise, portugaise et française, dans l'application de la procédure de codécision après Amsterdam et la mise en œuvre de la déclaration commune du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision. Il prend en compte les éléments de débat du séminaire conjoint des 6 et 7 novembre 2000. Il est également destiné à montrer le fonctionnement des institutions, selon une

procédure législative particulière, et ainsi à éclairer certaines des questions en discussion dans la conférence intergouvernementale.

Premier bilan de la nouvelle codécision

L'impact de la nouvelle procédure de codécision

4- *Les innovations d'Amsterdam touchent à la fois au champ d'application de la procédure de codécision et à sa simplification.*

5- *Cette procédure s'applique désormais à 39 domaines selon les articles du traité contre 15 seulement dans le traité de Maastricht. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, plusieurs dossiers appartenant à ces nouveaux domaines ont été ou sont directement concernés. C'est le cas, par exemple, pour le social avec la directive sur l'aménagement du temps de travail, l'énergie (les programmes SAVE ou ALTENER), la politique du développement (règlement sur la dimension environnementale du développement), ou les transports, avec en particulier la négociation sur le paquet ferroviaire.*

6- *La simplification de la procédure, avec la suppression de la troisième lecture du Conseil et l'introduction de la possibilité d'accord dès la première lecture, a modifié considérablement les relations et les habitudes de trois institutions et singulièrement du Parlement européen et du Conseil. La mise en application des nouvelles possibilités ouvertes par l'article 251 TCE pour une adoption rapide des actes en codécision a imposé le développement de nouvelles modalités de contacts et de négociations ainsi que des modifications des méthodes de travail du Conseil.*

7- *Désormais l'accord est possible tout au long de la procédure de codécision : en première lecture, en deuxième lecture ou en conciliation. L'idée d'un processus quasi continu est renforcée par le fait que de nombreux dossiers font l'objet d'un accord, après la deuxième lecture, avant la réunion formelle du comité de conciliation et que plusieurs dossiers ont fait l'objet d'un accord entre la première lecture du PE et sa deuxième lecture, sur la base d'une position commune du Conseil négociée au préalable avec la commission parlementaire compétente.*

8- *Tout cela s'est traduit par une montée en charge considérable de la codécision dans l'ensemble de l'activité législative. Non seulement le nombre de propositions législatives à traiter annuellement a plus que doublé, mais les réunions et les contacts, à tous les niveaux, nécessaires pour assurer le suivi et le succès de la procédure ont connu une très forte croissance. Le Parlement, la Commission et le Conseil ont ainsi dû faire face à une nouvelle et importante charge de travail. Pour le Conseil c'est essentiellement la Présidence, le Coreper (principalement sa première partie) et le Secrétariat général (en particulier la Dorsale) qui ont absorbé cet effort.*

9- *L'esprit d'ouverture et de confiance entre les institutions, un traitement souple et pragmatique des problèmes, une coopération interinstitutionnelle renforcée ont permis de faire face à la nouvelle situation et de parvenir à l'adoption des actes en codécision dans des délais plus courts.*

10- *Après moins de dix-huit mois d'expérience le bilan d'ensemble sur la procédure de codécision est clairement positif.*

Quelques chiffres.

11- *Les chiffres disponibles depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure sont tout à fait révélateurs, même s'ils doivent être considérés avec prudence en raison du nombre encore limité de dossiers sur lesquels porte le calcul.*

12- *En année pleine le nombre de dossiers traités en codécision a été multiplié par 2.5. Sur ces dossiers près de 25% du total ont été conclus en première lecture. Un peu plus de 50% ont été conclus en deuxième lecture suite à l'approbation par le PE de la position commune du Conseil ou après l'approbation par le*

Conseil des amendements du PE à la position commune. Enfin 25% ont été conclus dans la phase de conciliation. Il faut relever que dans cette dernière catégorie de dossiers près de 50% ont été conclus sans réunion du comité de conciliation. C'est dire que dans 75% des cas l'on parvient à un accord avant la phase de conciliation et dans 85% des dossiers l'accord est obtenu sans session de conciliation.

13- La procédure de codécision selon Maastricht conduisait à des pourcentages radicalement différents puisque près de la moitié des dossiers parvenait en conciliation. Cette évolution est décisive, elle a permis de faire face à l'accroissement du nombre total de dossiers en codécision. Si rien n'avait changé dans le comportement des acteurs, nous serions, en raison même de la lourdeur de la phase de conciliation, aujourd'hui bloqués dans l'impossibilité de réunir une vingtaine, voire plus, de sessions du comité de conciliation par présidence alors que l'expérience indique que le nombre maximum est autour de cinq/sept. Malgré cette évolution favorable, le nombre absolu de dossiers en conciliation a augmenté en moyenne de près de 50%.

14- Pour le Conseil, les dossiers traités par le Coreper I continuent de représenter la quasi-totalité des dossiers en codécision. Il faut cependant noter que, sur la période de référence, 4 dossiers sont venus du Coreper II, alors qu'en cinq ans et demi de procédure Maastricht, il n'y en avait eu que 3. A cet égard, si on ne peut préjuger l'impact de la mise en œuvre de l'article 67 du titre IV, c'est un élément qu'il faut d'ores et déjà prendre en compte.

15- Pour le Parlement européen, la commission juridique et du marché intérieur (18%) et celle de l'environnement, de la santé et de la protection des consommateurs (23%) demeurent avec 42% des dossiers traités (contre 54% pour la période Maastricht) les deux principales commissions concernées. C'est désormais toutes les commissions parlementaires qui sont concernées, à l'exception de la commission des pétitions, celle des affaires constitutionnelles et celle de la pêche.

16- Le traitement des amendements du PE est un indicateur de l'évolution des relations interinstitutionnelles. En se limitant aux amendements votés en deuxième lecture et traités en conciliation on constate en fin de négociation que seuls 12% d'entre eux sont rejetés et 20% ont été acceptés tels quels, c'est dire que près de 70% d'entre eux font l'objet d'un compromis sur une forme ou sous une autre. Sous le régime de Maastricht ces chiffres étaient respectivement de 20, 30 et 50. Le constat est très impressionnant : c'est une culture de négociation et de compromis qui s'impose entre les deux colégislateurs avec l'appui de la Commission, dans son rôle de médiateur.

Les principaux enseignements

1. Les succès et les difficultés de la première et deuxième lectures

17. Un chiffre est notable : 50% des dossiers ont fait l'objet d'un accord en première lecture ou en deuxième lecture sur la base du vote de la position commune sans amendement. Ce chiffre est, peut-être le plus significatif de l'impact des innovations d'Amsterdam sur la procédure de codécision. Cela est d'autant plus notable qu'il ne s'agit pas toujours de dossiers techniques.

18. A priori la logique de la procédure devrait conduire à ce que les dossiers les plus sensibles politiquement parviennent en conciliation, tandis que des dossiers plus strictement techniques pourraient être adoptés dès la première lecture. C'est souvent le cas. Des dossiers parviennent en conciliation en raison des difficultés politiques (directive cadre sur l'eau, paquet ferroviaire), de désaccords apparus lors de la première lecture (véhicules hors d'usage) ou d'enjeux budgétaires (programme " Socrates ", programme " jeunesse "), tandis que des dossiers plus techniques (codification étiquetage et présentations des denrées alimentaires, directive relative aux unités de mesures) font l'objet d'un accord de première lecture.

19. Mais ce n'est pas une règle. Des dossiers, relativement techniques, peuvent parvenir à la phase de conciliation en raison de maladresses dans le suivi ou de malentendus entre le Parlement européen et le

Conseil. Mais surtout sur la base d'une convergence d'appréciation, il peut se faire qu'un accord en première lecture soit recherché sur un dossier même sensible en raison, par exemple, de priorité politique ou de contraintes de calendrier.

20. Cela implique une identification rapide des problèmes et une bonne programmation des travaux. En effet, dans la mesure où la première lecture n'est pas encadrée par des délais, la condition préalable de tout accord à cette étape de la procédure est le parallélisme des travaux au sein du PE et du Conseil. A cette fin, les Présidences finlandaise, portugaise et française ont rencontré les Présidents des commissions parlementaires concernées dès avant le début de leur présidence respective afin de se mettre d'accord sur un calendrier de travail pour les dossiers en première lecture. Cette programmation indicative a dû être ajustée en fonction de l'évolution des travaux, tant au Parlement qu'au Conseil.

21. Sur cette base, la proposition de la Commission peut être examinée en parallèle, au niveau du groupe de travail du Conseil, avec les passages éventuellement nécessaires au Coreper, et au sein de la commission parlementaire compétente, le groupe de travail du Conseil s'informant du déroulement des travaux au sein de la commission parlementaire compétente, notamment par le biais de la Commission. Une fois dégagés les axes principaux de la position du Conseil, des rencontres tripartites sont organisées pour clarifier les positions, identifier les divergences, discuter des compromis.

22. Sur certains dossiers, la Présidence a proposé la tenue de " trilogues élargis " auxquels participent, du côté du Parlement européen, outre le président et le rapporteur de la commission compétente, les coordinateurs des groupes politiques, de sorte qu'un accord d'ensemble soit agréé.

23. Dans un cas, il a été procédé à la mise au point par les juristes-linguistes du texte issu de l'accord dans les différentes versions linguistiques avant le vote par la plénière. Cette méthode permet au Parlement européen et au Conseil de se prononcer sur un texte juridiquement correct, qui traduit l'engagement des parties. Elle facilite aussi les consultations dans les capitales, en particulier des Parlements nationaux.

24. Dans l'hypothèse où l'acte n'est pas adopté, notamment parce que la plénière a voté des amendements qui ne peuvent pas être acceptés par le Conseil, les contacts établis s'avèrent utiles, dans la mesure où le nombre de ces amendements est généralement réduit et où les positions se sont, souvent, suffisamment rapprochées pour envisager une adoption par le Parlement de la position commune du Conseil. Il a pu se faire que cela passe par une prénégociation avec le Parlement de la position commune.

25. L'adoption accélérée des actes en codécision ne peut pas se faire au détriment de la qualité de la procédure ni de celle de la législation. Cela exige de veiller à une implication aussi forte au stade de la première ou deuxième lecture qu'en phase de conciliation du Parlement européen et du Conseil, au niveau approprié. A cet égard, la qualité rédactionnelle des projets d'actes, comme l'établissement d'un accord clair sont des enjeux décisifs. Au-delà et à tous les stades de la procédure, il importe de veiller à un traitement cohérent des thèmes horizontaux et récurrents (subsidiarité, discipline budgétaire, comitologie...).

26. La bonne marche de la consultation des Parlements nationaux suppose que ceux-ci puissent disposer de textes établis dans leur langue mais aussi du temps nécessaire à un examen éventuel des projets d'actes législatifs communautaires, en particulier quand est envisagé un accord en première lecture. Ces points sont d'une importance politique majeure dans la mesure où ils garantissent la transparence de l'élaboration législative communautaire.

2. L'accroissement du nombre des conciliations

27. La conciliation demeure un élément essentiel de la procédure de codécision. Elle est encadrée par une contrainte juridique, accord ou échec, et par une limitation pratique : il n'est guère possible de réunir plus de cinq/six fois, en moyenne, par semestre, le comité de conciliation. Or, malgré la baisse de la part des dossiers en conciliation sur le total des dossiers en codécision, le nombre absolu de ces dossiers, en

particulier le nombre de réunions du comité de conciliation, s'est accru.

28. Pour améliorer la préparation de la conciliation, toutes les présidences ont utilisé pour des trilogues une partie du délai de la deuxième lecture, avant que le Conseil ne constate l'impossibilité d'accepter tous les amendements du PE et n'ouvre ainsi formellement la phase de conciliation.

29. Les modalités pratiques de préparation de la conciliation, le déroulement des réunions du comité de conciliation sont bien rodés. La pratique d'échanger avant les réunions des propositions de compromis et de travailler sur la base d'un document commun a prouvé son efficacité.

30. Le calendrier reste encore une fois le principal problème. Dans certains cas, la Présidence a pu convenir d'un échéancier prévoyant les étapes de la conciliation, ce qui facilite considérablement la conduite de l'exercice.

31. Il y a encore beaucoup de dossiers qui nécessitent au moins une réunion du comité de conciliation. Il faut réduire, ou du moins maîtriser ce nombre, pour écarter tout risque de blocage de l'ensemble de la procédure de codécision. La solution doit être recherchée dans l'efficacité accrue des premières et deuxième lectures. Il est possible également parmi les dossiers parvenus au stade de la conciliation de réduire la proportion de ceux qui vont au comité de conciliation (aujourd'hui un sur deux). Cela passe par l'efficacité des trilogues.

3. Les rencontres tripartites et les trilogues

32. Tout au long de la procédure, des rencontres tripartites auxquelles participent le Conseil et le Parlement européen, ainsi que la Commission, sont nécessaires. Pour le Conseil, la Présidence du Coreper ou du groupe de travail est assistée par le Secrétariat général (DG compétente, Dorsale et, le cas échéant, Service juridique). L'habitude est prise désormais d'inviter à ces rencontres, conformément à l'esprit des conclusions d'Helsinki, la Présidence à venir.

33. Parmi ces rencontres, il faut citer les réunions techniques, dans lesquelles le président du groupe conduit la délégation du Conseil, qui permettent des échanges avec le rapporteur de la commission parlementaire. Elles ont connu un important développement au cours des derniers dix huit mois.

34. Mais il s'agit surtout des " trilogues ". Il est devenu d'usage d'appeler ainsi toutes les rencontres tripartites, quel qu'en soit le format, dans lesquelles le président du Coreper conduit la délégation du Conseil, voire, dans la phase de conciliation, le président du Conseil. Un calendrier de ces trilogues est maintenant régulièrement établi par la Dorsale du Secrétariat général.

35. Ni le traité, ni la déclaration commune du 4 mai 1999 n'ont prévu les trilogues. La déclaration commune se limite à parler de " contacts appropriés ". Initialement les " trilogues informels " avaient pour but de préparer la réunion du comité de conciliation. Cette innovation de la Présidence espagnole du deuxième semestre de 1995, à l'époque de la procédure de codécision selon Maastricht, s'est naturellement étendue dans le cadre de la nouvelle procédure aux autres étapes de la codécision.

36. Le système des trilogues a démontré sa vitalité et sa capacité d'adaptation, si on en juge par la réduction de la proportion des dossiers qui nécessitent une réunion du comité de conciliation. En fait cette dénomination désigne plusieurs type de réunions : " trilogue ", " trilogue restreint ", " trilogue élargi ", " trilogue politique " ou " trilogue technique " en fonction des situations. Il n'est pas nécessaire de formaliser ces instruments, il faut au contraire conserver l'approche pragmatique qui a prévalu jusqu'ici, en garantissant l'information continue des délégations.

4. Le rôle de la Commission

37. *Commission occupe une place particulière dans la procédure de codécision. Participant aux travaux du Conseil et assistant à ceux du Parlement européen, elle en assure le suivi dans les deux institutions. De ce point de vue elle constitue un vecteur d'informations très important, en particulier dans les premiers moments de la procédure.*

38. *En outre, conformément à l'article 251.4 TCE, dans la phase de conciliation, la Commission prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil. Aux termes de la déclaration commune du 4 mai 1999, elle intervient en vue de faciliter un rapprochement des positions du PE et du Conseil dès les premières et deuxième lectures. Ce rôle est décisif. Il a été pleinement assumé par la Commission dans tous les dossiers. Dans certains dossiers la Commission, sans renoncer à ses prérogatives, a choisi d'assouplir sa position pour ne pas faire obstacle à un accord entre le Parlement européen et le Conseil en deuxième, voire en première lecture.*

39. *Cependant la position de la Commission n'est pas la même aux différents stades de la procédure de codécision. Lors des premières et deuxième lectures, elle dispose des moyens que lui confèrent les articles 250 et 251, paragraphes 1 à 3 pour défendre sa proposition initiale. En conséquence son attitude peut être dictée par des considérations différentes selon le stade de la procédure auquel un dossier se trouve. Pour éviter que n'apparaissent des difficultés voire des conflits, le Conseil, en particulier sa Présidence, s'est toujours efforcé non seulement de tenir informée la Commission, mais de l'associer étroitement aux différents contacts établis avec le Parlement européen dès les premières étapes de la procédure.*

5. Le rôle de la Présidence et du Secrétariat général du Conseil

40. *La Présidence, assistée par le Secrétariat général du Conseil, a eu un rôle prépondérant dans la procédure de codécision. Cela représente une nouvelle charge de travail considérable, mais surtout une nouvelle responsabilité politique.*

41. *La programmation des travaux que les présidences successives se sont efforcées d'établir avec le Parlement européen, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, répond légitimement à leurs priorités politiques. L'impact de cette capacité d'initiative de la présidence est désormais renforcé par la possibilité de parvenir, de plus en plus souvent, à un accord de première lecture, c'est à dire concrètement dans le semestre de la présidence.*

42. *De plus, c'est la Présidence qui établit des contacts avec le Parlement européen, au nom du Conseil et c'est elle qui conduit les négociations pour le Conseil. Lors des trilogues, elle est l'unique voix du Conseil, et durant les sessions plénières du comité de conciliation le ministre de la Présidence est le porte-parole du Conseil. A ce titre, la Présidence se doit d'être impartiale. C'est la Présidence, en accord avec le Parlement, qui fixe les dates de convocations du comité de conciliation et qui détermine le calendrier des trilogues.*

43. *L'appui du Secrétariat général du Conseil, notamment de sa Dorsale, dépasse le rôle traditionnel d'assistance à la Présidence. Le contact quotidien avec le PE et la Commission est assuré par le Secrétariat général.*

44. *Ce poids nouveau de la Présidence, dans le cadre de la procédure de codécision depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, a exigé un nouveau climat de confiance, en particulier au sein du Coreper. Cela passe par la meilleure information possible et l'implication la plus étroite de l'ensemble des délégations. Les objectifs sont présentés et discutés, les trilogues sont annoncés, un calendrier des trilogues est régulièrement établi, les mandats de négociations sont fixés, les rencontres avec le Parlement européen font l'objet d'un compte rendu systématique. L'assistance du Secrétariat général du Conseil, la présence de la Présidence à venir, la participation de la Commission à tous les trilogues participent à ce climat de confiance.*

Pour améliorer l'efficacité de la codécision

Le constat ne fait pas de doute. Le processus de codécision fonctionne. La mise en œuvre des dispositions du nouvel article 251 TCE s'est bien passée. La déclaration commune du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision a fourni un cadre satisfaisant dans sa lettre comme dans son esprit.

Une nouvelle culture législative s'est progressivement imposée avec la pratique de la codécision; elle a connu un développement considérable avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. La tenue d'un séminaire interinstitutionnel sur ce thème, les 6 et 7 novembre 2000, en témoigne. Le climat instauré entre les co-législateurs, Parlement et Conseil, qui désormais, en partenariat avec la Commission, travaillent en tenant compte de leurs positions et de leurs contraintes respectives, est de bon augure pour l'avenir.

Il convient maintenant de consolider, perfectionner et affiner les nouveaux outils et modalités pour utiliser au maximum les possibilités d'adoption accélérée des actes en codécision. L'examen du fonctionnement de la procédure tout au long de ses différentes phases permet d'identifier les points clés pour la réussite de la codécision et ses difficultés.

L'établissement de calendriers parallèles pose toujours problème. Les délais sont souvent tendus.

De plus, les capitales des États membres et, surtout, les Parlements nationaux, aussi, sans doute, le Parlement européen lui-même peuvent connaître des difficultés face à des exercices nouveaux, et conduits à un rythme soutenu, d'accord en première lecture, voire en deuxième lecture.

La bonne réponse c'est la clarté et l'organisation : accorder les rythmes, veiller à la bonne qualité rédactionnelle, disposer de textes écrits dans les différentes versions linguistiques, révisés par les juristes linguistiques, maîtriser le calendrier et les délais.

Il y a encore, en nombre absolu, beaucoup de dossiers en conciliation et beaucoup de réunions du Comité de conciliation, d'autant que nous risquons de faire face à un nouvel accroissement du nombre de ces dossiers consécutif à l'extension éventuelle de la codécision. La solution demeure le développement des trilogues et des réunions techniques, qui ont connu déjà une croissance et une diversification impressionnantes.

Enfin, il est tout à fait important de mettre en place une stratégie de communication commune. Peu a été fait jusqu'à présent. Pour l'instant la situation est totalement éclatée. Il serait pourtant conforme aux intérêts de l'Union, pour répondre aux besoins d'information des citoyens, de développer des efforts dans cette direction.

La liste ci-après propose des recommandations pour améliorer l'efficacité de la procédure de codécision. Elles constituent des propositions qui ne sont ni exhaustives ni définitives, d'autant que l'expérience de la nouvelle procédure n'a pas dix-huit mois et il n'est pas sûr que les potentialités de l'article 251 TCE se soient toutes exprimées. En outre elles ne suffiront pas à elles seules à régler la question de l'accroissement de la charge de travail que la procédure a entraîné pour le Coreper. A cet égard, il serait utile pour le Coreper de procéder à un examen de ses modes de fonctionnement pour maintenir l'efficacité de ses travaux dans tous les domaines.

Ces recommandations se réfèrent aux problèmes de calendrier et de délais, aux différentes phases de la procédure et à la communication commune. Beaucoup d'entre elles correspondent déjà à une pratique ou du moins ont-elle été expérimentées. Certaines renvoient aux organes du Conseil, elles sont numérotées de 1 à 11, d'autres se situent dans le cadre de la déclaration commune, elles sont numérotées de i à xiii, les dernières enfin sont des propositions dont il faudra débattre dans un autre cadre interinstitutionnel, elles sont numérotées de a à d.

Calendriers et délais

L'établissement de calendriers et le respect des délais sont des impératifs pour l'efficacité et le succès de la procédure de codécision. Dans la mesure où aucun délai n'encadre la première lecture, un accord sur la

programmation des travaux est la première condition pour l'adoption de l'acte à cette étape de la procédure.

Dans le cadre de la déclaration commune du 4 mai 1999 :

i- Le calendrier de la Présidence, publié sept mois avant le début de la Présidence, indique les journées réservées aux éventuelles sessions de conciliation.

Dans ce calendrier, la Présidence s'efforce de réserver des rendez-vous réguliers (environ deux journées par mois) pour les rencontres et les trilogues nécessaires aux travaux en codécision, en particulier pour les réunions préparatoires aux conciliations.

ii- La Présidence, assistée par le Secrétariat général du Conseil, établit la programmation des travaux permettant un examen en parallèle des dossiers en première lecture par le Conseil et le Parlement européen.

iii- La Présidence propose, chaque fois que c'est nécessaire et possible, un aménagement des délais entre le vote en commission et le vote en plénière.

iv- Pour chaque dossier en conciliation, la Présidence s'efforce d'établir, dès avant le début de la phase de conciliation un échéancier prévisionnel des réunions techniques, des trilogues préparatoires voire des sessions de conciliation nécessaires au traitement du dossier.

v- La prise en compte des périodes d'interruption de l'activité des institutions impose un ajustement de la programmation des travaux, la Présidence en exercice l'établit en coordination avec la Présidence à venir.

vi- Les adaptations de la programmation des travaux à la fin d'une Présidence qui impliquent la Présidence à venir sont établies en coordination entre les deux présidences.

Pour le Conseil :

1. La Présidence informe, de préférence vers le début de son semestre, le Coreper de l'ensemble de la programmation des travaux pour les dossiers en codécision, en particulier pour les premières lectures; elle saisit le Coreper de toutes les modifications et les adaptations nécessaires de cette programmation.

2. Le Secrétariat général du Conseil diffuse un calendrier, régulièrement actualisé, des rencontres tripartites.

3. Sur la base du programme législatif de la Commission et de la programmation des travaux du Parlement européen, le Secrétariat général du Conseil établit, deux fois par présidence, à l'intention du Coreper, un document prévisionnel portant sur les dossiers en codécision.

Le déroulement des travaux du Conseil.

La contrainte des délais, la multiplication des contacts avec le Parlement européen, impose au Conseil de faire preuve de discipline et à sa présidence de conduire les travaux de la façon la mieux ordonnée et la plus

rapide possible.

- 4. A cette fin, la Présidence peut, conformément aux lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles d'Helsinki, inviter les délégations à fournir par écrit leurs observations et leurs positions. Cela est particulièrement utile pour les dossiers en première lecture pour parvenir à identifier dans les meilleurs délais les orientations du Conseil.**
- 5. Dans la perspective d'un accord ou d'une conciliation, la Présidence veille à ce que les amendements du PE fassent l'objet d'un examen exhaustif par le groupe de travail compétent. Cet examen donne matière à un rapport complet du groupe au Coreper précisant les amendements acceptables et les formules de compromis éventuelles.**
- 6. Les délégations veillent à la qualité rédactionnelle des propositions de modification, notamment celles faites par le Conseil, tout au long de la procédure, dès le stade de la première lecture.**
- 7. Le Secrétariat général veille à l'établissement dans les meilleurs délais des différentes versions linguistiques. C'est un élément essentiel, en raison du rythme de la procédure de codécision, pour les États membres, en particulier pour les relations avec les Parlements nationaux.**
- 8. Tout au long de la négociation, la Présidence soumet ses propositions à l'approbation du Coreper qui fixe son mandat. Elle rend compte systématiquement de ses contacts avec le Parlement européen.**
- 9. La Présidence à venir est invitée à toutes les rencontres tripartites. D'une façon générale, la délégation du Conseil lors de ces rencontres tripartites est conduite par la Présidence du Conseil (du Coreper ou du groupe de travail), assistée par le Secrétariat général du Conseil, en présence de la Présidence à venir.**
- 10. La Présidence, assistée par le Secrétariat général du Conseil, assure une information continue des délégations au niveau du Coreper et des groupes de travail, en particulier le Secrétariat général du Conseil établit chaque semaine un rapport écrit sur l'état des dossiers en codécision diffusé aux groupes Mertens et Antici.**
- 11. La Présidence veille à une répartition équilibrée de la charge de travail dans les instances du Conseil (Groupe de travail, Groupe des conseillers/attachés, Coreper et, en cas de nécessité, Conseil des Ministres).**

La négociation avec le Parlement européen.

Tout au long de la procédure de codécision des " contacts appropriés " avec le Parlement européen sont nécessaires pour échanger et mieux comprendre les positions respectives, présenter les difficultés et cerner les désaccords, pour négocier et permettre une conclusion aussi rapide que possible de la procédure législative. La modalité principale de ces " contacts appropriés " est la rencontre tripartite. Selon la phase de la procédure, et en fonction du dossier traité, les contraintes ne sont pas les mêmes. L'approche pragmatique qui a prévalu jusqu'ici doit être conservée.

Dans le cadre de la déclaration commune du 4 mai 1999 :

vii La Présidence veille à informer systématiquement la Commission, par l'intermédiaire de son

Secrétariat général, de toutes les rencontres tripartites et à l'associer étroitement à toutes les phases de la négociation, conformément à l'article 251 TCE. Le Secrétariat général du Conseil veille également tout au long de la procédure à la bonne distribution et à la diffusion rapide des propositions de la Commission en vue de rapprocher les positions.

viii Les réunions techniques (tripartites) sont encouragées, en particulier en premières lectures, pour mieux comprendre les positions respectives et identifier les difficultés. La présidence du groupe en informe le groupe et en rend compte.

ix La Présidence, qui en informe le Coreper, propose le format de trilogue le mieux adapté. En particulier pour parvenir à un accord d'ensemble en première ou en deuxième lecture, elle propose la tenue d'un trilogue élargi avec la participation des coordinateurs des principaux groupes politiques du Parlement européen.

x En première lecture, la Présidence propose une mise au point du texte dans les différentes versions linguistiques par les juristes-linguistes du Parlement européen et du Conseil, avant le vote du PE en plénière.

xi Durant la phase de conciliation, le Conseil se propose de développer le recours à la procédure d'échange de lettres pour l'établissement d'accords.

xii Le respect des lignes directrices de l'accord interinstitutionnel relatif à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, du 22 décembre 1998, est d'une importance particulière pour la bonne qualité rédactionnelle et la lisibilité des actes adoptés en codécision. Dans ce contexte, le Conseil souligne la contribution que les services juridiques des trois institutions peuvent y apporter.

xiii Le Conseil souligne la nécessité de renforcer la coordination et la communication du Secrétariat général du Conseil avec les structures homologues du Parlement européen et de la Commission pour améliorer le suivi quotidien et la préparation des différents contacts.

Pour une stratégie de communication commune

Il y a une situation paradoxale. L'innovation de la codécision est devenue une référence parmi les procédures législatives, mais elle reste peu connue. Ses résultats, alors même qu'ils concernent des domaines touchant directement les citoyens européens, ne font l'objet que de très peu de publicité. Il faut s'efforcer de remédier à cette situation en mettant en place une stratégie de communication qui assure la transparence et l'information aux citoyens, tout en préservant l'efficacité des travaux et la confidentialité des négociations et en garantissant la liberté de chaque institution.

Cela devrait passer notamment par :

a- La publication sur le site Internet des institutions d'informations actualisées sur l'état des dossiers en codécision.

b- " La mise en ligne " des résultats des négociations au sein du comité de conciliation.

c- La diffusion en direction de la presse d'information sur l'état d'avancement des procédures législatives en codécision.

d- La diffusion de communiqués de presse et l'organisation de conférences de presse conjoints, notamment après les réunions de conciliation.