

Procédure file

Informations de base		
INI - Procédure d'initiative	2010/2021(INI)	Procédure terminée
Pouvoir de délégation législative		
Sujet 8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	JURI Affaires juridiques		27/01/2010
		PPE SZÁJER József	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires		03/03/2010
		ALDE BOWLES Sharon	
Commission européenne			
	ENVI Environnement, santé publique et sécurité alimentaire		11/02/2010
		S&D LEINEN Jo	
	DG de la Commission	Commissaire	
	Service juridique		
	Secrétariat général		

Evénements clés			
10/12/2009	Publication du document de base non-législatif	COM(2009)0673	Résumé
08/02/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
23/03/2010	Vote en commission		Résumé
29/03/2010	Dépôt du rapport de la commission	A7-0110/2010	
19/04/2010	Débat en plénière		
05/05/2010	Résultat du vote au parlement		
05/05/2010	Décision du Parlement	T7-0127/2010	Résumé
05/05/2010	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2010/2021(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	JURI/7/02156

Portail de documentation					
Document de base non législatif		COM(2009)0673	10/12/2009	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE439.171	02/03/2010	EP	
Amendements déposés en commission		PE439.855	11/03/2010	EP	
Avis de la commission	ENVI	PE439.162	16/03/2010	EP	
Avis de la commission	ECON	PE439.425	18/03/2010	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0110/2010	29/03/2010	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0127/2010	05/05/2010	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2010)4415	06/09/2010	EC	

Pouvoir de délégation législative

OBJECTIF : mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (actes délégués).

CONTENU : L'article 290 du TFUE, tel qu'il résulte du traité signé à Lisbonne, permet au législateur de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Les actes juridiques ainsi adoptés par la Commission sont, selon la terminologie retenue par le nouveau traité, des « actes délégués » (article 290, paragraphe 3).

Cette disposition n'appelle l'adoption d'aucun acte juridique contraignant de droit dérivé pour en assurer la mise en œuvre; elle se suffit à elle-même et contient tous les éléments dont le législateur a besoin pour définir, au cas par cas, le champ d'application, le contenu et les modalités d'une délégation de pouvoir. La Commission considère toutefois qu'il est utile et nécessaire de déterminer le cadre général dans lequel ces délégations de pouvoirs devraient s'inscrire. Le Parlement européen, tout en soulignant que cette démarche devrait préserver la liberté du législateur, est parvenu à une conclusion similaire et a proposé que les institutions arrêtent une formule type pour les délégations, laquelle serait régulièrement insérée par la Commission dans le projet d'acte législatif lui-même (voir [INI/2008/2063](#)).

La Commission, chargée de préparer et d'adopter les actes délégués, tout comme le Parlement européen et le Conseil, chargés de les contrôler, devraient favoriser la mise en place d'un système aussi homogène et prévisible que possible.

L'objet de la communication est d'exposer les vues de la Commission sur le champ d'application des actes délégués, sur la façon dont devraient être encadrées les délégations de pouvoirs, sur les méthodes de travail que la Commission entend suivre pour préparer l'adoption des actes délégués et enfin sur les conditions dans lesquelles le législateur pourrait exercer un contrôle sur l'exercice des pouvoirs conférés à la Commission.

La communication tient compte des contacts exploratoires avec les services du Parlement européen et des discussions qui ont eu lieu avec le Conseil dans les semaines précédant son adoption. La Commission estime que la communication permettra aux trois institutions d'organiser de la façon la plus harmonieuse possible les délégations de pouvoir conférées dans le cadre de l'article 290 du nouveau traité.

En conformité avec les orientations exprimées dans cette communication, la Commission joint en annexe quelques modèles d'articles pour les futurs actes législatifs qui lui conféreront le pouvoir d'adopter des actes délégués.

Pouvoir de délégation législative

La commission des affaires juridiques a adopté un rapport d'initiative József SZÁJER (PPE, HU) sur le pouvoir de délégation législative.

Le rapport souligne que le traité de Lisbonne consacre le pouvoir législatif et introduit le nouveau concept d'acte législatif, avec des conséquences de grande envergure. L'un des éléments du pouvoir législatif est la possibilité prévue pour le législateur à l'article 290 du TFUE de déléguer une partie de son propre pouvoir à la Commission dans un acte législatif (l'acte de base). Ce pouvoir délégué ne peut consister qu'à compléter ou modifier des éléments d'un acte législatif considérés comme étant non essentiels par le législateur. Les actes délégués qui en résultent et qui sont adoptés par la Commission seront des actes non législatifs de portée générale.

S'agissant des aspects à définir dans l'acte de base, le rapport formule les principales recommandations suivantes :

- les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, en vertu de l'article 290 du TFUE, doivent être explicitement et méticuleusement définis dans chaque acte de base;
- les deux exemples de conditions auxquelles la délégation peut être soumise, les objections et la révocation, qui sont cités à l'article 290, paragraphe 2, du TFUE, peuvent être considérés comme les moyens les plus habituels de contrôler l'utilisation par la Commission de pouvoirs délégués et devraient être tous les deux inclus dans chaque acte de base. On pourrait toutefois envisager de soumettre la délégation de pouvoir à d'autres moyens de contrôle, comme une approbation expresse par le Parlement et le Conseil de chaque acte délégué ou la possibilité d'abroger des actes délégués déjà en vigueur.
- les mécanismes de contrôle définis par le législateur doivent respecter certains principes généraux du droit de l'Union: être simples et facilement compréhensibles, garantir la sécurité juridique, permettre à la Commission d'exercer efficacement le pouvoir délégué, et permettre au législateur d'assurer une surveillance adéquate de l'utilisation du pouvoir délégué;
- un délai déterminé pour la présentation d'objections applicable à tous les actes juridiques n'est pas garanti. Ce délai doit être fixé au cas par cas dans chaque acte de base en tenant compte de la complexité des sujets traités et il doit être suffisant pour permettre un contrôle efficace de la délégation de pouvoir, sans retarder outre mesure l'entrée en vigueur d'actes délégués qui ne prêtent pas à controverse ;
- une procédure d'urgence, avec un délai plus court pour la présentation d'objections prévu dans l'acte de base, devrait être réservée à des cas particulièrement exceptionnels, par exemple liés à des questions de sécurité ou des crises humanitaires;
- la grande majorité des situations demandant l'adoption rapide des actes délégués pourrait toutefois être gérée, au sein du Parlement et du Conseil, par une procédure souple pour non-objection anticipée, à la suite d'une demande de la Commission et dans des cas dûment justifiés;
- la durée d'une délégation ne peut être indéterminée. Cependant, les députés sont d'avis qu'une délégation de durée limitée pourrait prévoir la possibilité d'un renouvellement périodique.

La commission parlementaire estime que certaines modalités pratiques de nature horizontale pourraient être mieux coordonnées dans le cadre d'une entente entre les institutions, pouvant prendre la forme d'un accord interinstitutionnel, et couvrant entre autres:

- des consultations lors de la préparation et de l'élaboration des actes délégués : lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, la Commission doit donner accès au Parlement aux réunions préparatoires, échanges de vues et consultations en rapport avec les actes délégués;
- un échange mutuel d'informations, notamment en cas de révocation : il s'agit de s'assurer de cette façon que toutes les institutions sont pleinement conscientes de la possibilité de révoquer un acte délégué en temps voulu;
- des modalités pratiques pour la transmission des documents : la Commission doit garantir une transmission précoce et continue des informations et des documents pertinents aux commissions pertinentes du Parlement ;
- des délais minimaux d'objection par le Parlement et le Conseil : ce délai devrait être de deux mois, avec une possibilité de le prolonger de deux mois supplémentaires sur demande du Parlement ou du Conseil; un délai plus long pourra être fixé pour la présentation d'objections, en fonction de la nature de l'acte délégué
- le calcul des délais : les différents délais pour le contrôle des actes délégués ne doivent commencer à courir que lorsque la Commission aura fourni toutes les versions linguistiques et pour qu'ils tiennent compte de façon appropriée des vacances parlementaires et des périodes électorales;
- la publication des actes au Journal officiel aux différents stades de la procédure : les actes délégués soumis à un droit d'objection ne pourront être publiés au Journal officiel et donc entrer en vigueur qu'après expiration du délai pour la présentation d'objections, sauf si une non-objection anticipée est concédée.

Le rapport demande à chacune des commissions parlementaires d'échanger et de régulièrement mettre à jour ses meilleures pratiques et d'établir un mécanisme permettant de veiller à ce que les pratiques du Parlement en vertu de l'article 290 soient les plus cohérentes possibles.

Les députés invitent instamment la Commission à présenter en priorité les propositions législatives nécessaires pour adapter l'acquis communautaire aux dispositions des articles 290 et 291 du TFUE. Ils estiment, en ce qui concerne l'article 290 du TFUE, que cet alignement ne devrait pas se limiter aux mesures précédemment traitées au titre de la procédure de réglementation avec contrôle, mais devrait couvrir toutes les mesures appropriées de portée générale, indépendamment de la procédure de prise de décision ou de la procédure de comitologie qui était applicable à ces mesures avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Pouvoir de délégation législative

Le Parlement européen a adopté une résolution sur le pouvoir de délégation législative.

La résolution rappelle que le traité de Lisbonne consacre le pouvoir législatif et introduit le nouveau concept d'acte législatif, avec des conséquences de grande envergure. L'un des éléments du pouvoir législatif est la possibilité prévue pour le législateur à l'article 290 du TFUE de déléguer une partie de son propre pouvoir à la Commission dans un acte législatif (l'acte de base). Ce pouvoir délégué ne peut consister qu'à compléter ou modifier des éléments d'un acte législatif considérés comme étant non essentiels par le législateur. Les actes délégués qui en résultent et qui sont adoptés par la Commission seront des actes non législatifs de portée générale.

Le Parlement européen devrait être sur un pied d'égalité avec le Conseil en ce qui concerne tous les aspects du pouvoir de délégation législative.

S'agissant des aspects à définir dans l'acte de base, le Parlement formule les principales recommandations suivantes :

- les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, en vertu de l'article 290 du TFUE, doivent être explicitement et méticuleusement définis dans chaque acte de base;

- les deux exemples de conditions auxquelles la délégation peut être soumise, les objections et la révocation, qui sont cités à l'article 290, paragraphe 2, du TFUE, peuvent être considérés comme les moyens les plus habituels de contrôler l'utilisation par la Commission de pouvoirs délégués et devraient être tous les deux inclus dans chaque acte de base. On pourrait toutefois envisager de soumettre la délégation de pouvoir à d'autres moyens de contrôle, comme une approbation expresse par le Parlement et le Conseil de chaque acte délégué ou la possibilité d'abroger des actes délégués déjà en vigueur.
- les mécanismes de contrôle définis par le législateur doivent respecter certains principes généraux du droit de l'Union: i) être simples et facilement compréhensibles, ii) garantir la sécurité juridique, iii) permettre à la Commission d'exercer efficacement le pouvoir délégué, et iv) permettre au législateur d'assurer une surveillance adéquate de l'utilisation du pouvoir délégué;
- un délai déterminé pour la présentation d'objections applicable à tous les actes juridiques n'est pas garanti. Ce délai doit être fixé au cas par cas dans chaque acte de base en tenant compte de la complexité des sujets traités et il doit être suffisant pour permettre un contrôle efficace de la délégation de pouvoir, sans retarder outre mesure l'entrée en vigueur d'actes délégués qui ne prêtent pas à controverse ;
- une procédure d'urgence, avec un délai plus court pour la présentation d'objections prévu dans l'acte de base, devrait être réservée à des cas particulièrement exceptionnels, par exemple liés à des questions de sécurité, de santé ou des crises humanitaires;
- la grande majorité des situations demandant l'adoption rapide des actes délégués pourrait toutefois être gérée, au sein du Parlement et du Conseil, par une procédure souple pour non-objection anticipée, à la suite d'une demande de la Commission et dans des cas dûment justifiés;
- une délégation peut être indéterminée, sachant qu'elle peut être révoquée à tout instant. Les députés estiment cependant qu'une délégation de durée limitée pourrait prévoir la possibilité d'un renouvellement périodique à la suite d'une demande expresse de la Commission. La délégation ne peut être renouvelée que si ni le Parlement ni le Conseil n'expriment d'objections dans un délai donné.

Le Parlement estime que certaines modalités pratiques de nature horizontale pourraient être mieux coordonnées dans le cadre d'une entente entre les institutions, pouvant prendre la forme d'un accord interinstitutionnel, et couvrant entre autres:

- des consultations lors de la préparation et de l'élaboration des actes délégués : lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, la Commission doit donner accès au Parlement aux réunions préparatoires, échanges de vues et consultations en rapport avec les actes délégués;
- des échanges mutuels d'informations, notamment en cas de révocation : il s'agit de s'assurer de cette façon que toutes les institutions sont pleinement conscientes de la possibilité de révoquer un acte délégué en temps voulu;
- des modalités pratiques pour la transmission des documents : la Commission doit garantir une transmission précoce et continue des informations et des documents pertinents aux commissions pertinentes du Parlement ;
- des délais minimaux d'objection par le Parlement et le Conseil : ce délai devrait être de deux mois, avec une possibilité de le prolonger de deux mois supplémentaires sur demande du Parlement ou du Conseil; la période fixée pour la présentation d'objections devrait dépendre de la nature de l'acte délégué;
- le calcul des délais : les différents délais pour le contrôle des actes délégués ne doivent commencer à courir que lorsque la Commission aura fourni toutes les versions linguistiques et pour qu'ils tiennent compte de façon appropriée des vacances parlementaires et des périodes électorales;
- la publication des actes au Journal officiel aux différents stades de la procédure : les actes délégués soumis à un droit d'objection ne pourront être publiés au Journal officiel et donc entrer en vigueur qu'après expiration du délai pour la présentation d'objections, sauf si une non-objection anticipée est concédée. Il est superflu d'obliger expressément le Parlement et le Conseil dans chaque acte de base à publier les décisions prises dans le cadre du contrôle de l'exercice par la Commission d'un pouvoir délégué.

La résolution demande à chacune des commissions parlementaires d'échanger et de régulièrement mettre à jour ses meilleures pratiques et d'établir un mécanisme permettant de veiller à ce que les pratiques du Parlement en vertu de l'article 290 soient les plus cohérentes possibles.

Le Parlement invite la Commission à présenter en priorité les propositions législatives nécessaires pour adapter l'acquis communautaire aux dispositions des articles 290 et 291 du TFUE. Il estime, en ce qui concerne l'article 290 du TFUE, que cet alignement ne devrait pas se limiter aux mesures précédemment traitées au titre de la procédure de réglementation avec contrôle, mais devrait couvrir toutes les mesures appropriées de portée générale, indépendamment de la procédure de prise de décision ou de la procédure de comitologie qui était applicable à ces mesures avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.