

DU LIVRE VERT AU TEXTE DE LOI

1

LE PARLEMENT EUROPÉEN N'A PAS L'INITIATIVE LÉGISLATIVE

Contrairement à la plupart des parlements nationaux, le Parlement européen n'a pas le « droit d'initiative ». C'est la Commission qui a le monopole de proposer des lois. Les eurodéputés ont à leur disposition plusieurs outils pour pousser la Commission à réglementer dans un domaine donné, mais ils ne peuvent pas démarrer une procédure législative eux-mêmes. L'un des mécanismes les plus utilisés par le Parlement est la rédaction d'un rapport non législatif par lequel il est demandé à la Commission de considérer de légiférer dans tel ou tel domaine. Souvent, ces rapports dits « d'initiative » sont liés à des consultations organisées par la Commission, qui lui permettent de demander confirmation sur une stratégie législative (Livres Blancs) ou de solliciter l'opinion des parties prenantes sur un thème donné (Livres Verts).

LES PARTIES PRENANTES TENTENT D'INFLUENCER LA COMMISSION POUR DÉFENDRE LEURS INTÉRÊTS

Même si une grande partie du programme législatif repose sur des engagements internationaux, il demeure essentiel de travailler avec la Commission en amont de la formulation de propositions législatives. La Commission organise des réunions formelles et informelles avec les parties prenantes à chaque fois qu'elle initie un processus législatif, ce afin de mieux comprendre le secteur qu'elle propose de réglementer. Les parties prenantes peuvent répondre par écrit aux consultations de la Commission, afin d'orienter sa réflexion. Les lobbyistes tentent de s'assurer que les propositions de la Commission répondent à leurs intérêts, certains essaient même de la convaincre de s'abstenir de lancer une proposition législative. D'autres encouragent la Commission à travailler sur certains points qui, selon eux, nécessitent l'adoption d'un texte de loi.

3

LE RAPPORTEUR DU PARLEMENT TENTE DE TROUVER UN COMPROMIS AVEC SES COLLÈGUES

La commission des affaires économiques et monétaires (ECON) s'occupe de la plupart des textes législatifs relatifs aux services financiers. L'ECON nomme un rapporteur chargé de négocier au nom du Parlement. Son premier travail est de rédiger des propositions d'amendements au texte soumis par la Commission. Certains eurodéputés jouent un rôle particulier en tant que « rapporteurs fictifs » (shadow rapporteurs en anglais) pour leur groupe politique. Ils tentent de parvenir à un accord avec le rapporteur sur des amendements dits de compromis. Ceux-ci sont votés au sein de l'ECON et constituent la position de départ du Parlement pour les négociations avec le Conseil et la Commission. Les lobbyistes rencontrent les principaux eurodéputés à tous les stades de cette procédure, pour leur demander de présenter des amendements qui leur sont favorables, ou d'accorder la priorité à certains enjeux au cours de la négociation.

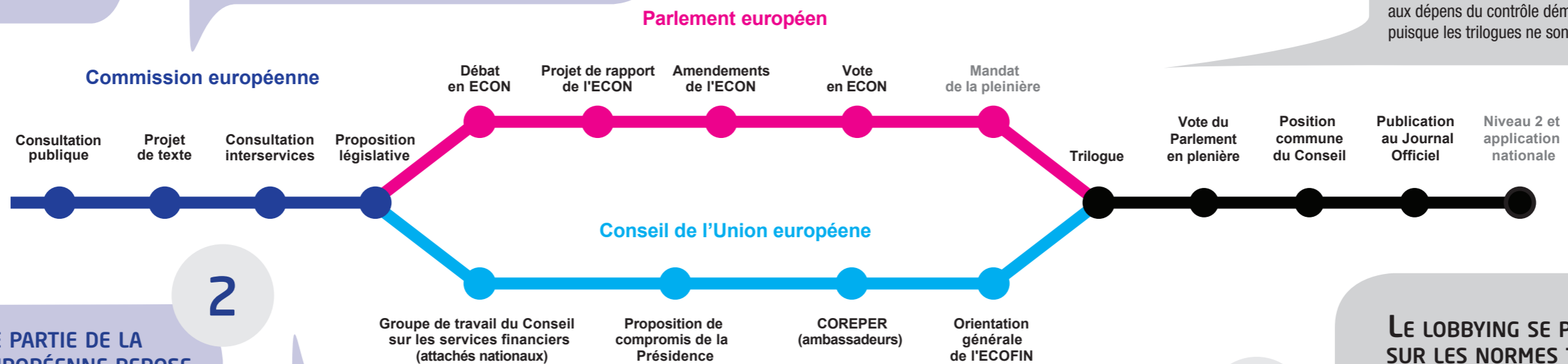
5

LES „TRILOGUES“ ONT COURT-CIRCUITÉ LE SYSTÈME FORMAL DES PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME LECTURES

En théorie, le Conseil publie son avis sur le rapport de l'ECON voté par le Parlement en plénière. Si les ministres rejettent la position du Parlement, ils présentent leur « position commune » et la proposition effectue un nouveau tour des institutions (seconde lecture).

En pratique, les représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission se réunissent dans le cadre de trilogues informels dans le but de trouver un accord consensuel. Cet accord peut alors être approuvé en un seul amendement lorsque le Parlement vote sur son rapport en plénière, après quoi le Conseil approuvera officiellement le texte du Parlement. Si ce système accélère généralement la prise de décision, il se développe aux dépens du contrôle démocratique, puisque les trilogues ne sont pas publics.

7



2

UNE GRANDE PARTIE DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE REPOSE SUR DES ACCORDS INTERNATIONAUX

Théoriquement, avant de se lancer dans l'élaboration d'un texte législatif, la Commission prend le temps d'analyser et de discuter les différentes politiques possibles dans le cadre d'un Livre Vert. Suit ensuite un Livre Blanc dans lequel sont contenues des pistes législatives. Celles-ci sont ensuite traduites en projets de loi (proposition de directive ou de règlement). Dans le domaine de la finance, la plupart des textes de loi proposés par la Commission à l'heure actuelle consistent simplement en la transposition d'accords internationaux, auxquels s'ajoutent des détails et des variations si nécessaires. L'ensemble des mesures du Comité de Bâle sur les exigences de fonds propres pour les banques, mis en œuvre en Europe sous la forme des propositions CRD IV, ou la déclaration du sommet du G20 de Pittsburgh qui a donné lieu au règlement relatif à l'infrastructure des marchés financiers (EMIR) en sont des illustrations.

LA COMMISSION CONSULTE SES PROPRES SERVICES

Au sein de la Commission, les textes de loi relatifs aux services financiers sont généralement préparés par la Direction générale Marché intérieur et services (DG MARKT). Avant de publier une proposition législative, d'autres DG qui travaillent sur des thèmes différents, tels que la protection des consommateurs, la politique industrielle ou encore l'agriculture, donnent leur avis sur le projet de la DG MARKT, dans le cadre d'une procédure appelée « consultation interservices ». Une fois cette procédure terminée, l'ensemble du Collège des Commissaires adopte officiellement la proposition législative, qui est ensuite publiée et envoyée au Parlement et au Conseil, afin qu'ils puissent à leur tour donner leur avis sur le texte.

4

LES EXPERTS ET LES ATTACHÉS NATIONAUX NÉGOCIENT UNE POSITION AU NOM DE LEUR MINISTRE

Afin de définir la position du Conseil européen, des experts et des attachés nationaux issus des 28 États membres de l'UE se réunissent à Bruxelles lors de réunions du groupe de travail du Conseil sur les services financiers. Ces réunions sont présidées par le pays qui exerce la présidence tournante de l'Union. Les questions politiques les plus controversées sont transmises aux ambassadeurs (Comité des représentants permanents – COREPER II) ou aux Ministres des Finances (ECOFIN), qui approuvent également la position finale de négociation (appelée « orientation générale ») au nom de leur gouvernement. Les lobbyistes ciblent ces fonctionnaires à tous les stades, et dans certains cas, jusqu'à la veille de la réunion finale des Ministres des Finances si des intérêts importants sont en jeu.

6

LE LOBBYING SE POURSUIT SUR LES NORMES TECHNIQUES DE NIVEAU 2

L'approbation par le Conseil clôture la procédure dite de Niveau 1 ; le texte est alors traduit et publié au Journal Officiel ; la date d'entrée en application y est précisée. Les règlements s'appliquent directement à travers l'UE, tandis que les directives doivent être transposées en droit national dans les 18 à 24 mois.

Les législateurs peuvent déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes législatifs (actes délégués et d'exécution) relatifs à certaines questions non politiques. La Commission peut également se voir déléguer le pouvoir d'adopter des normes techniques contraignantes rédigées par les trois autorités européennes de supervision (ABE, AEMF et AEAPP). Dans le cadre de cette procédure dite de Niveau 2, la Commission et les autorités de supervision consultent les parties prenantes sur leur interprétation de l'accord conclu au Niveau 1, un processus surveillé de près et influencé par les lobbyistes.

8