



Fiche pédagogique

COMPRENDRE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE EUROPÉENNE : LE CAS DU PAQUET « ÉNERGIE PROPRE », LEVIER D'ÉVOLUTION DU SYSTÈME ÉLECTRIQUE EUROPÉEN



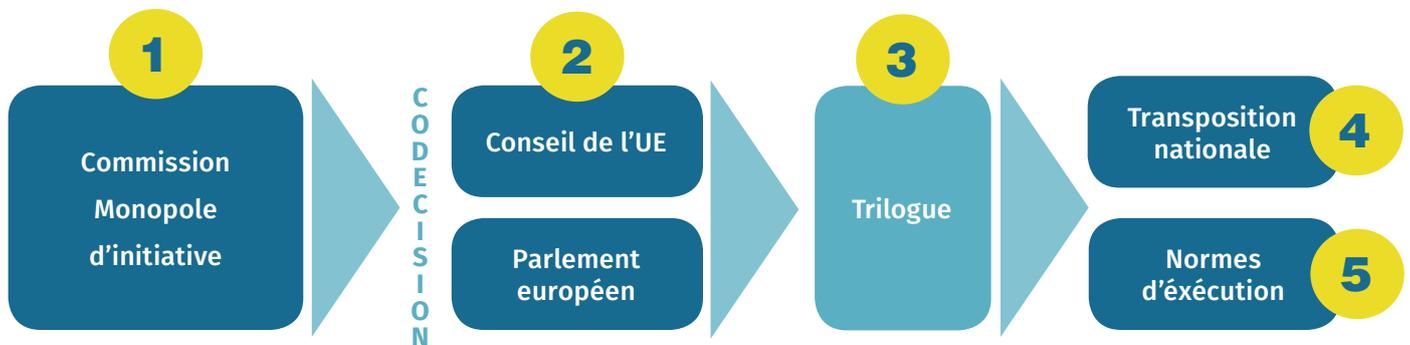
En novembre 2016, la Commission européenne a présenté son paquet législatif « Une énergie propre pour tous les Européens », proposant des réformes importantes pour le système électrique de demain. Connaître le processus décisionnel européen est donc essentiel pour anticiper ces évolutions. L'OIE présente une vue d'ensemble des différentes étapes de cette procédure qui a des conséquences importantes sur la politique énergétique et environnementale française.



La **procédure législative ordinaire** est la principale procédure législative européenne. Les trois grandes institutions européennes y prennent part : la **Commission européenne**, le **Conseil de l'Union européenne**, le **Parlement européen**. On peut également inclure le **Conseil européen**, qui n'a pas de rôle législatif mais un rôle politique. Le schéma ci-dessous rappelle leurs compositions et leurs rôles respectifs.

Le processus législatif européen peut être séquencé en **cinq grandes étapes**.

Institutions	Rôle	Composition	Pouvoirs
Le Conseil européen	Définit les priorités politiques de l'UE.	Tous les chefs d'États et de gouvernements des États membres de l'UE.	Rôle politique.
La Commission européenne	Représente l'intérêt général de l'UE.	28 commissaires dont un président, issus des 28 États membres de l'UE.	Pouvoir exécutif, confié par le Conseil de l'UE, et pouvoir d'initiative législative.
Le Conseil de l'UE	Représente les États membres.	Formations thématiques de niveau ministériel. Chacun leur tour, les États membres assurent la présidence du Conseil de l'UE pendant 6 mois.	Pouvoir législatif et exécutif (délégué de facto à la Commission européenne).
Le Parlement européen	Représente les citoyens européens.	751 députés élus au suffrage universel direct par les citoyens européens. Tous siègent au sein de groupes politiques transnationaux selon leurs affinités politiques.	Pouvoir législatif.



LA COMMISSION EUROPÉENNE DISPOSE DU MONOPOLE D'INITIATIVE LEGISLATIVE

Le choix et le calendrier de publication ou de révision d'une législation appartiennent à la Commission européenne même si cette dernière est toutefois contrainte par les **orientations et priorités politiques fixées par le Conseil européen**. A titre d'exemple, en octobre 2014, le Conseil européen a établi les objectifs climat-énergie européens à l'horizon 2030 (réduction de 40% des gaz à effet de serre par rapport à 1990, au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique, 27 % d'amélioration, 10 % d'interconnexion électrique).

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la Commission européenne a initié le processus de révision de l'ensemble de la législation relative à la politique énergétique.

En 2016, elle a publié le **paquet « Une énergie propre pour tous les citoyens »** dit « paquet Energie propre », portant principalement sur l'application des objectifs climatiques au secteur électrique. Au sein des services de la Commission européenne, c'est la **Direction Générale à l'Énergie (DG ENER)** qui a été chargée de rédiger les propositions législatives afférentes. En amont de la rédaction, elle a initié un large **processus de consultation** :

1. D'une part, une **consultation publique**, d'une durée de 3 mois, ouverte à l'ensemble des acteurs extérieurs aux institutions (opérateurs privés, ONG, États membres, particuliers...)
2. D'autre part, une **consultation inter-services** qui intègre l'ensemble des autres

Directions Générales dont le champ d'expertise a un lien avec la future législation. Dans le cas du paquet « Energie propre », les Directions Générales à l'environnement (ENVI), à l'action climatique (CLIMA), au transport (MOVE) et au marché intérieur (GROW) ont rendu un avis sur le texte qui leur a été proposé. Cette coordination est facilitée par le **Secrétariat Général** de la Commission européenne.

Suite à ces processus de consultation, la proposition législative est rédigée puis discutée et adoptée par le **collège des commissaires**.



LE CONSEIL DE L'UE ET LE PARLEMENT EUROPEEN AMENDENT ET VOTENT LA LEGISLATION

Après la publication du paquet « Énergie propre » par la Commission européenne, les textes ont été discutés, amendés et votés par **les deux co-législateurs : le Conseil de l'UE et le Parlement européen**. Les deux institutions commencent en premier par définir leurs positions respectives.

Le Conseil de l'UE définit la position de compromis entre tous les États membres

Le Conseil de l'UE est organisé selon une **structure pyramidale**, qui rassemble les représentants des États membres, du niveau technique au niveau politique.

Le premier stade des négociations rassemble les attachés « Énergie » de chaque RP chargés de défricher le texte et de trouver des positions de compromis sur les points les plus techniques et les moins clivants. Ensuite, les représentants permanents se réunissent en **COREPER** (COmité des REprésentants PERmanents) pour aborder les points plus politiques et plus sensibles, tels que, au cas d'espèce, la définition des objectifs énergétiques pour 2030. Enfin, les ministres de l'énergie de tous

les États membres se réunissent à Bruxelles pour trancher les derniers points litigieux et adopter formellement la position du Conseil sur les différents textes du paquet législatif.

Quelques éléments de contexte

Chaque État membre dispose d'une ambassade auprès de l'UE, appelée Représentation Permanente (RP). La RP est chargée de porter les positions de son État dans les négociations européennes. Elle est composée :

- **D'attachés, spécialisés dans une politique sectorielle, comme l'énergie ou le transport ;**
- **Et du représentant permanent (l'ambassadeur) de l'État en question.**

En parallèle, le Parlement européen définit la position de compromis entre les différents groupes politiques européens

La position du Parlement européen sur le paquet « Énergie propre » est discutée au sein de la **commission parlementaire ITRE** (Industrie, Recherche et Énergie). Pour chaque texte, la commission ITRE désigne un rapporteur

en charge de la rédaction du rapport, et des rapporteurs fictifs, issus des autres groupes politiques, qui collaborent et représentent leurs intérêts politiques auprès du rapporteur. Le rapporteur commence par publier un **projet de rapport**. Puis, les députés de la commission ITRE ont la possibilité de déposer des **amendements** sur son texte. Le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient ensuite entre eux pour trouver des **amendements de compromis**. L'ensemble des amendements est alors soumis au vote des députés de la commission ITRE. Le résultat détermine le **rapport final** de la commission ITRE. En parallèle, d'autres commissions parlementaires peuvent également rendre des **rapports pour avis** sur le texte. Enfin, le texte de la commission ITRE est voté en session plénière par l'ensemble des députés du Parlement européen.

LE TEXTE FINAL EST NEGOCIE EN TRILOGUE

Une fois que les deux institutions co-législatrices ont adopté leur position, elles doivent trouver un accord entre elles, avant d'adopter le texte définitivement. Pour éviter les navettes interinstitutionnelles et accélérer la procédure, le Conseil de l'UE et le Parlement européen se réunissent en trilogue, avec la Commission européenne. Cette dernière assiste aux **trilogues** pour mettre en avant l'intérêt général de l'UE au-delà des priorités nationales ou partisans, mais n'a pas de pouvoir de décision.

En raison de l'absence de publication des documents de négociations ou d'ordres du jour, les trilogues sont des processus de négociation qu'il est difficile de suivre. De plus, **aucune limite de temps ou de calendrier n'est imposée pour les trilogues**, qui sont convoqués selon les priorités politiques du moment, souvent celles de l'État assurant la présidence tournante du Conseil de l'UE. Dans le cas du paquet « Énergie propre », la Bulgarie, qui assure la présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2018, a décidé de se concentrer sur le règlement

«Gouvernance» et les directives «Énergies renouvelables», «Efficacité énergétique» et «Performance énergétique des bâtiments». La présidence autrichienne qui suivra se concentrera sur le règlement et la directive «Électricité».

Une fois que le Parlement européen et le Conseil de l'UE se seront mis d'accord sur un compromis, celui-ci sera voté en plénière au sein du Parlement européen, puis validé formellement par le Conseil des ministres «Énergie».

LA LEGISLATION EST TRANSPOSEE ET MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

Lorsque les deux institutions ont formellement adopté le texte européen, celui-ci doit être mis en œuvre au niveau national. Cette mise en œuvre dépend de l'« outil » législatif choisi :

1. Une directive, instrument de l'harmonisation, nécessite une **transposition par les États membres dans leur droit national**. Le texte de la directive fixe des objectifs à atteindre, les États membres sont ensuite libres de choisir les modalités de mise en œuvre. A titre d'exemple,

la directive « Performance énergétique des bâtiments » (EPBD) fixe des objectifs de pré-tubage des places de parking dans les bâtiments neufs, afin de faciliter l'installation de bornes de recharges pour les véhicules électriques. Le délai de transposition varie selon les textes : pour la directive EPBD, celui-ci est de 20 mois pour la transposer. Cette transposition peut prendre des formes variées (lois, décrets, arrêtés...) et reste soumise à un contrôle de la

Commission européenne, qui vient vérifier la bonne application du droit européen.

2. Un règlement s'applique directement au niveau national dans tous ces éléments : il n'y a donc pas de transposition dans le droit national. Le règlement « Gouvernance », dès son adoption formelle par les institutions, entrera en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'UE et sera applicable dans tous les États membres.



LES NORMES D'EXECUTION SONT ETABLIES PAR LA LEGISLATION SECONDAIRE, AU NIVEAU EUROPEEN

Parallèle à la mise en œuvre de la législation dans les Etats membres, l'exécution des actes législatifs européens demande parfois **l'adoption d'actes secondaires afin de garantir une application uniforme dans toute l'Union européenne ou de préciser des éléments techniques** (par exemple l'harmonisation d'une méthodologie de calcul, ou l'autorisation de mise sur le marché d'un produit). Ces actes secondaires sont équivalents aux décrets ou arrêtés dans le droit français, nécessaires pour donner matière à la loi.

De manière exceptionnelle et explicite, les Etats membres délèguent donc leur pouvoir d'exécution à la Commission européenne, chargée de rédiger et d'appliquer ces normes techniques, telles les codes de réseaux. D'un point de vue numérique, ces normes d'exécution représentent 75% des actes adoptés au niveau européen et peuvent prendre deux formes :

1. Un acte délégué, rédigé et adopté par la Commission sur consultation des experts des Etats membres, et pour lequel le Conseil de l'UE et le Parlement européen disposent d'un droit de veto ;

2. Un acte d'exécution, négocié par un groupe d'experts issus de tous les Etats membres, chapoté par la Commission.

L'acte législatif de base, règlement ou directive, stipule le champ et les modalités des actes secondaires. À titre exemple, la directive EPBD prévoit l'élaboration d'un indicateur d'intelligence des bâtiments, dont la méthodologie sera définie par acte délégué, et la mise en œuvre, par acte d'exécution. Dans les deux cas, la **Commission européenne dispose d'une grande marge de manœuvre** car elle est présente à toutes les étapes du processus : rédaction, présidence des groupes d'experts, adoption des actes délégué, etc.

Ce pouvoir reste néanmoins encadré par les États, dans la mesure où ils ont autorisé l'élaboration de l'acte secondaire dans l'acte législatif de base et qu'ils suivent et participent au processus de négociation et d'adoption des actes d'exécution via les groupes d'experts.

Ainsi, lorsque tous les textes du paquet « Energie propre » auront été adoptés par le Conseil de l'UE et le Parlement européen, la période de transposition et mise en œuvre au niveau national commencera en parallèle de l'adoption de plusieurs normes secondaires, pour permettre de décliner concrètement les modalités d'exécution des textes européens.