



Y. Bertoncini, T. Chopin, A. Dulphy, S. Kahn, C. Manigand (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008¹.

PARLEMENT EUROPÉEN (p. 309-314)

Dans le « triangle institutionnel » communautaire, le Parlement européen présente une double spécificité : être la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct ; être la seule institution dont les pouvoirs se sont étendus de manière continue depuis une vingtaine d'années.

La montée en puissance continue d'une institution élue au suffrage universel direct

Le Parlement européen a été conçu, à l'origine de la construction européenne, comme une assemblée consultative, sur le modèle des assemblées dont se sont dotées après le second conflit mondial les organisations internationales qui ont été créées, comme le Conseil de l'Europe ou l'OTAN. De 1952, date de la création de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à 1979, date à laquelle les membres du Parlement européen sont élus pour la première fois au suffrage universel direct, les membres du Parlement européen étaient désignés par les parlements nationaux. L'Assemblée commune de la CECA devint l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes avec le traité de Rome (1957). C'est par une résolution de 1962 que l'Assemblée a décidé de s'auto-désigner « Parlement » : néanmoins, cela n'a pas influé, à l'époque, sur le mode de désignation de ses membres. Ce n'est qu'avec la décision prise, sur l'initiative du président Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier de la République fédérale d'Allemagne Helmut Schmidt à l'occasion du sommet de Paris (1974), d'élire le Parlement européen au suffrage universel que l'assemblée consultative devient un véritable Parlement, doté de réels pouvoirs.

Le Parlement a bénéficié depuis 1979 d'une légitimité démocratique sur laquelle il a pu

s'appuyer pour accroître ses pouvoirs et jouer un rôle politique croissant au sein du système institutionnel européen. De surcroît, la capacité d'auto-affirmation institutionnelle du Parlement européen obéit à une dynamique unitaire et les clivages politiques partisans ne sont pas des obstacles à celle-ci. Cela s'est traduit très concrètement par la conclusion d'une coalition PPE-PSE (partage des présidences à mi-mandat, partage des postes sur une base proportionnelle) pendant les quatre premières législatures (1979-1999), avec l'idée que le plus important était de peser dans le triangle institutionnel, et ce même si l'accord PPE-Libéraux en 1999 a introduit pour la première fois un clivage partisan. Ainsi, même si l'on peut percevoir les contours d'une structuration progressive du champ politique communautaire en fonction d'un clivage droite/gauche, ce qui a primé pendant un quart de siècle – et qui prime encore dans une certaine mesure – réside dans cette logique politique institutionnelle particulière allant dans le sens de l'affirmation des pouvoirs du Parlement européen, conquis aux dépens des autres institutions du triangle institutionnel communautaire : aux dépens du Conseil des ministres avec le partage du pouvoir budgétaire dès les années 1970 et législatif dans les années 1990 ; et aux dépens de la Commission avec l'accroissement continu de la capacité de contrôle du Parlement à son égard. Il est remarquable du reste que la montée en puissance du Parlement européen ait accompagné l'accroissement des compétences communautaires qui a connu une accélération sensible dans les années 1980-1990, avec l'adoption des traités de Maastricht, d'Amsterdam puis de Nice.

Un pouvoir budgétaire qui s'affirme progressivement

Comme le montre assez bien l'histoire politique du parlementarisme, c'est toujours par la voie budgétaire qu'un Parlement affirme ses pouvoirs. Le Parlement européen n'échappe pas à la règle et a vu ses prérogatives dans ce domaine croître avant même son élection au suffrage universel direct. À la suite des traités de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975) qui ont doté le Parlement de pouvoirs importants en matière budgétaire, on peut distinguer trois grandes étapes qui scandent l'extension de ses pouvoirs dans ce domaine.

Tout d'abord, la conquête d'un droit d'appréciation en matière budgétaire. Acte fondateur dans ce registre, le Parlement européen a tout d'abord obtenu le droit de voter ou de rejeter le budget communautaire dans les années 1970. Depuis 1986, la fixation des dépenses communautaires

¹ <http://www.armand-colin.com/livre/297350/dictionnaire-critique-de-l-union-europeenne.php>

s'inscrit cependant dans le cadre d'une programmation financière pluriannuelle : les « perspectives financières » (ou « cadre financier ») ainsi fixées limitent donc d'une certaine manière le pouvoir d'appréciation du Parlement. Le budget européen pour l'année 2008 doit ainsi respecter les limites fixées par les perspectives financières 2007-2013. Pour autant, la fixation du niveau global des dépenses communautaires les plus importantes (politique agricole, politique régionale, etc.) ne fait pas obstacle à la liberté pour le Parlement européen d'en orienter l'affectation précise. Avec le traité de Luxembourg de 1970 qui s'accompagne de la création du système de prélèvement dit « des ressources propres », le Parlement européen a aussi obtenu d'être consulté par les États membres lorsqu'ils s'entendent pour fixer le montant de ces ressources. Ce système de contribution étatique ne s'apparente pas à la collecte d'un impôt européen : son existence explique en grande partie pourquoi le Parlement européen est aujourd'hui encore si peu impliqué dans le vote des recettes du budget communautaire, sur lesquelles il ne dispose pas d'un réel pouvoir d'appréciation. Cette situation explique aussi pourquoi on considère généralement que le Parlement européen aurait beaucoup à gagner dans le futur si l'Union européenne s'engageait dans la voie de la collecte d'un véritable « impôt communautaire », qui viendrait se substituer au système actuel. « *No representation without taxation* » : ce vieil adage anglo-saxon constituera sans nul doute un élément important de réflexion pour les années à venir.

Ensuite, le Parlement européen a acquis une influence croissante sur les dépenses communautaires. Après le traité de Luxembourg, le Parlement européen acquiert tout d'abord le pouvoir de fixer son propre budget et d'intervenir dans la définition des dépenses administratives communautaires. Avec le traité de Bruxelles, en 1975, il obtient le droit d'amender les dépenses « non obligatoires » proposées par la Commission européenne et votées par le Conseil des ministres. C'est encore peu puisque aucune capacité d'intervention ne lui était alors reconnue sur les dépenses « obligatoires » (dépenses agricoles notamment), qui représentent à l'époque plus de 90% du budget des Communautés européennes. Dans ce contexte, l'extension progressive des pouvoirs budgétaires du Parlement découle tout d'abord de la progression des dépenses non obligatoires au sein du budget européen. Ces dernières représentent aujourd'hui un peu moins de 50% du budget global : le Parlement européen dispose ainsi du dernier mot sur la plus grande partie des dépenses engagées au titre des fonds structurels et de

cohésion, qui représentent aujourd'hui un peu plus d'un tiers du budget communautaire. L'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen procède d'autre part de sa volonté d'obtenir des prérogatives accrues en ce qui concerne les dépenses obligatoires (essentiellement la politique agricole qui représente encore 44,5% des crédits communautaires en 2007). Le traité de Lisbonne prévoit quant à lui de nouvelles avancées sur ce sujet (par la suppression de la distinction entre dépenses « obligatoires » et « non obligatoires ») qui pourraient ouvrir la voie à la consécration définitive du pouvoir du Parlement européen en matière de dépenses communautaires.

Enfin, le Parlement européen se voit confier le suivi régulier de l'exécution du budget. Sur le plan du contrôle budgétaire, en effet, il faut noter, d'une part, que le Parlement, *via* la commission du Contrôle budgétaire (COCOBU), contrôle l'exécution du budget qu'il a adopté avec le Conseil. Il peut ainsi évaluer l'efficacité de la gestion des fonds communautaires. Il est en partie accompagné dans cette fonction de suivi par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), créé sur l'initiative du Parlement européen et qui pourrait un jour lui être rattaché. Le Parlement décide d'autre part chaque année de l'octroi ou du refus de la « décharge » (sorte de *quitus*) sur l'application du budget par la Commission européenne. Si un éventuel refus de sa part n'a pas de conséquences juridiques directes, il en va tout autrement sur le plan politique. En 1999, c'est ainsi le refus de voter l'octroi de cette décharge (en mettant en cause l'insuffisante transparence de la gestion de la Commission) qui a enclenché le processus ayant conduit la Commission présidée par Jacques Santer à démissionner.

Un pouvoir législatif sans cesse étendu

L'Union européenne édicte deux types d'actes législatifs : des « règlements » de portée générale directement applicables dans les États membres et des « directives » qui lient les États membres quant au résultat à atteindre mais qui leur laisse le choix des moyens. Le Parlement européen est de plus en plus associé au processus de production législative, par le biais de procédures différentes qui lui confèrent une influence plus ou moins grande.

L'Acte unique (1987) introduit tout d'abord la « procédure de coopération » entre le Parlement européen et le Conseil qui constitue une première intrusion du Parlement européen dans la sphère législative. Après que la procédure de coopération a été supprimée, il existe aujourd'hui deux grands types de

procédures : les procédures de consultation et de codécision.

Même quand il ne possède qu'un pouvoir consultatif, le Parlement européen possède néanmoins une influence importante sur la formation des normes. Il convient de ne pas confondre cette procédure de consultation avec les activités de type « déclaratoire » du Parlement européen et les votes de résolutions sur sa propre initiative, notamment en matière de relations extérieures, dont l'impact reste limité. De manière générale, par le biais de la procédure de consultation, le Parlement européen a son mot à dire sur telle ou telle initiative législative proposée par la Commission qui ne peut être adoptée par le Conseil des ministres qu'à partir du moment où le Parlement a fait connaître son opinion ; à titre d'exemple, cette procédure s'applique pour la fixation des prix *minima* des quotas agricoles.

Ensuite, le traité sur l'Union européenne (ou traité de Maastricht, ratifié en 1993) accomplit un saut qualitatif majeur en introduisant la procédure de codécision qui transforme le Parlement européen en véritable législateur à égalité et aux côtés du Conseil dans un certain nombre de domaines alors limités mais importants comme le marché intérieur et la protection des consommateurs. De surcroît, le Parlement européen doit désormais donner son accord dans des domaines où il n'intervenait pas jusqu'alors, par exemple pour l'adoption de décisions portant sur la gestion des fonds structurels et sur la conclusion de contrats internationaux. Enfin, les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) conduisent à un accroissement très important des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision : dans le premier cas, le Parlement européen décidera à égalité avec le Conseil sur 23 domaines ; dans le second cas, les pouvoirs législatifs du Parlement s'appliqueront à 33 domaines. Déjà loin d'être négligeable depuis une quinzaine d'années, l'extension des pouvoirs du Parlement européen devrait se poursuivre. Le traité de Lisbonne prévoit ainsi l'extension du pouvoir législatif du Parlement européen à 40 nouveaux domaines tels que la propriété intellectuelle, la protection des travailleurs, les fonds structurels et fonds de cohésion, la politique agricole commune, la coopération judiciaire pénale, soit 73 domaines au total. La procédure de codécision deviendrait ainsi la « procédure législative ordinaire ».

Le Parlement européen est donc directement impliqué dans la procédure législative d'édition des actes législatifs communautaires, même s'il convient de préciser qu'il n'a pas compétence pour proposer lui-même des projets de directives

et de règlements, la Commission disposant, de manière exclusive, du monopole de l'initiative. Néanmoins, avec la procédure de la codécision, l'accord final du Parlement européen est une condition *sine qua non* pour que les actes législatifs soient votés.

L'influence politique croissante du Parlement européen dans le processus de production des normes législatives européennes s'est également accompagnée d'une extension de ses domaines d'intervention, même s'il ne conserve souvent dans ces domaines qu'un pouvoir consultatif. C'est le cas, par exemple, de la politique étrangère (*lato sensu*, puisque cela concerne également la politique commerciale, toute négociation à l'OMC exigeant l'approbation du Parlement), domaine de compétence sur lequel le Conseil consulte le Parlement, sous la forme de recommandations et de résolutions. Dans le domaine de la défense des droits fondamentaux à l'échelle internationale, enfin, le rôle du Parlement européen est de plus en plus important, comme en témoigne l'existence d'une commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité et de la politique de défense.

Les pouvoirs législatifs conquis par le Parlement européen ne doivent pas seulement être pris en considération pour des raisons théoriques : ils lui permettent en effet de jouer un rôle majeur au fur et à mesure que les normes législatives produites au niveau communautaire prennent une part croissante dans les corpus juridiques des États membres de l'Union. Un parlementaire européen peut ainsi peser sur l'édition d'une directive, dont il va négocier le contenu avec les représentants des États réunis en Conseil des ministres. Un parlementaire national devra se contenter ensuite de transposer cette directive dans le droit national, puisque son gouvernement a donné son accord pour son adoption.

Il faut enfin souligner que, même s'il ne peut à proprement parler être considéré comme l'un de ses pouvoirs « législatifs », le Parlement européen exerce un pouvoir d'approbation important pour toute une série de décisions engageant l'Union européenne dans son ensemble. Il lui revient en effet d'accorder ou non son « avis conforme » à plusieurs projets de décisions prises par la Commission européenne ou le Conseil des ministres. Le Parlement européen doit ainsi approuver la ratification des traités communautaires : soit lorsque les traités fondateurs (traité de Rome, etc.) ont été révisés ; soit lorsque les traités d'adhésion de nouveaux pays membres viennent d'être conclus. Il revient également au Parlement européen d'approuver les accords d'association ou de coopération avec tel ou tel pays ou groupe de pays tiers. L'exercice

de ce pouvoir d'approbation place le Parlement européen devant un choix binaire (acceptation ou refus) et ne lui donne pas nécessairement la capacité d'influer en amont sur la nature et le contenu des traités négociés par la Commission européenne ou les États membres. C'est précisément pour cette raison qu'il a peiné jusqu'ici à les assumer pleinement, et qu'il s'est résolu à entériner la quasi-intégralité des projets qui lui furent présentés, sous la pression conjointe des deux autres piliers du triangle institutionnel.

Le pouvoir de contrôle : une lutte interinstitutionnelle en passe d'être gagnée

Comme toutes les assemblées parlementaires, le Parlement européen exerce deux types de contrôle : tout d'abord, ce qu'on peut appeler un « contrôle information », principalement sous la forme de questions écrites et orales aux autres institutions européennes ; ensuite un « contrôle sanction », puisque le Parlement européen peut notamment censurer la Commission européenne. Ce contrôle s'exerce aussi bien sur le plan administratif (contrôle de la gestion administrative, budgétaire et financière) que sur le plan politique (appréciation des orientations et des priorités de l'action de l'Union européenne). Dans ce contexte, il faut souligner que l'affirmation du pouvoir de contrôle du Parlement européen se situe dans la perspective d'une lutte interinstitutionnelle avec la Commission européenne et le Conseil des ministres.

Tout d'abord, le Parlement européen exerce un contrôle administratif – très scrupuleux – qui n'a que peu d'équivalent au sein de l'Union européenne : grâce au « droit de pétition » par lequel tout citoyen de l'Union européenne a le droit d'adresser au président du Parlement européen une pétition, sous réserve que celle-ci s'inscrive dans le cadre des compétences communautaires ; également grâce au « médiateur » (qui a été créé par le traité sur l'Union européenne et mis en place à partir de 1995) qui est un membre du Parlement européen désigné par ce dernier et qui a pour fonction de traiter les plaintes émanant des citoyens européens portant sur la mauvaise administration de l'action des institutions et des organes communautaires. Le Parlement européen détient également le pouvoir de nommer des commissions d'enquête : cela a par exemple été le cas à l'occasion de la « crise de la vache folle », ce qui s'est traduit dans les faits par la création d'une agence vétérinaire européenne basée à Dublin. Enfin, le Parlement européen accorde une attention

particulière à la lutte anti-fraude et aux activités de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). À cet égard, la présence de parlementaires issus de l'Europe du Nord et des pays anglo-saxons fait du Parlement européen une institution particulièrement attentive à la gestion des fonds publics.

Le Parlement européen exerce ensuite un contrôle politique qui s'affirme de manière croissante, notamment à l'égard de la Commission européenne, *via* les questions écrites et orales qu'il lui adresse régulièrement. Le Parlement européen examine également les rapports mensuels ou annuels que la Commission doit lui soumettre (rapport général annuel ; rapports mensuels sur la mise en application du budget, etc.).

Le Parlement européen dispose aussi d'un pouvoir de censure, ce qui implique qu'il peut renverser (par le vote d'une motion de censure adoptée à la majorité absolue des parlementaires et des deux tiers des suffrages exprimés) la Commission, qui est donc responsable devant lui. De ce point de vue, la démission déjà signalée de la Commission présidée par Jacques Santer devant la menace d'une censure du Parlement européen, constitue un fait majeur de l'histoire politique de l'Europe en ce qu'elle marque la première manifestation de la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen.

Enfin, il faut surtout souligner que le Parlement européen exerce depuis peu, mais dans les faits seulement, le pouvoir d'investir la Commission européenne : la désignation du président de la Commission et des commissaires doit être approuvée par le Parlement, qui ratifie la nomination du président de la Commission, auditionne les personnalités proposées pour devenir membres de la Commission, et investit la Commission par un vote de confiance. Le Parlement européen a d'ores et déjà joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso à l'automne 2004, qu'il a dans un premier temps refusé d'investir. Notons aussi que, à la différence de 1994 et 1999, le président de la Commission européenne actuel est issu de la majorité politique victorieuse issue des élections européennes de 2004.

Le traité de Lisbonne prévoit d'inscrire ce mécanisme d'investiture dans les traités, mécanisme susceptible d'ouvrir la voie à une politisation accrue du fonctionnement du système institutionnel communautaire. En effet, au-delà de la simple question du choix du président de la Commission, cette évolution du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission renforcera l'influence de celui-ci, et par là des électeurs européens, sur la ligne politique de la Commission tout au long

de la législature. Cette nouvelle donne procure ainsi un véritable enjeu politique de dimension européenne aux élections au Parlement européen. Même si les États membres exercent un poids toujours important sur la composition du collège bruxellois, et même si les Commissaires qu'ils ont désignés reflètent nécessairement, dans une certaine mesure, la couleur politique des différents gouvernements nationaux, l'influence politique du Parlement européen est de plus en plus réelle, et ira en s'affirmant. Cela implique que les électeurs pourront peser sur le cours politique de la construction européenne : il serait plus difficile, concrètement, de confier la concurrence ou le marché intérieur à un commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes était de gauche ; inversement, il serait délicat de confier l'emploi et les affaires sociales à un commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire était à droite. Les électeurs pourront peser directement sur la coloration politique du président de la Commission et de son équipe. Il faut enfin signaler que le contrôle politique exercé par le Parlement européen ne se borne pas à l'action de la Commission mais s'applique également à la Banque centrale européenne (BCE). Le Parlement européen, et c'est un fait trop souvent relégué au second plan, dispose en effet d'un pouvoir de contrôle dans le domaine de l'Union économique et monétaire. En effet, la Banque centrale européenne est tenue de rendre des comptes devant le Parlement européen, même si elle jouit d'une indépendance totale quant à la politique monétaire européenne (en détenant en particulier le pouvoir de fixer les taux d'intérêt à court terme et les instruments monétaires nécessaires pour garantir la stabilité de l'euro). Sur un plan concret, cette relation se traduit par : le rôle du Parlement dans la nomination du président, du vice-président et des membres composant la direction de la BCE ; l'audition du comité directeur par la commission compétente du Parlement européen (commission économique et monétaire), étape incontournable avant la nomination du comité directeur par le Conseil ; le compte rendu annuel de l'action de la BCE par son président devant le Parlement européen en session plénière.

In fine, la conjonction accrue de ces trois fonctions (budgétaire, législative et de contrôle) a renforcé progressivement l'influence politique du Parlement européen, c'est-à-dire sa capacité à peser les décisions prises. Par ailleurs, du point de vue du jeu interinstitutionnel communautaire, l'extension des compétences du Parlement européen en matière d'implication budgétaire, de

production législative et d'activité de contrôle a eu pour effet d'accroître l'influence du Parlement européen non seulement sur la Commission mais aussi sur le Conseil des ministres, à tel point qu'il est devenu un véritable co-législateur. Aujourd'hui, le Parlement européen est parvenu à être un véritable pouvoir au sein de l'Union, dont les normes sont applicables directement, en vertu des principes d'effet direct et de primauté du droit communautaire, sur les citoyens de l'Union et des États membres : il est devenu un acteur institutionnel majeur du système politique de l'UE.

*Thierry Chopin*²

Bibliographie

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », in *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 21, 2004.

Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 2000.

Simon Hix, Abdul Noury et Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

² Directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Professeur invité au Collège d'Europe (Bruges). Enseigne également à l'École des Mines de Paris et à Sciences Po.