

Le Parlement européen : Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne

Auteur : Stéphanie Chemery

L'évolution importante des pouvoirs du Parlement européen reflète celle de la construction d'une Europe politique. En effet les premières élections des députés européens au suffrage universel direct en 1979 ont donné au Parlement la légitimité de la représentation directe qui allait peu à peu être reconnue. C'est bien cette légitimité qui a longtemps été mise en évidence et réclamée par le Parlement lui-même depuis les premiers projets de Constitution en 1984 [2]. A l'origine de la Convention, le Parlement européen a trouvé une réponse concrète à ses attentes avec le « projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe » remis le 18 juillet 2003, même si quelques nuances ont été apportées par la Conférence intergouvernementale (CIG).

Ainsi l'analyse de l'évolution des pouvoirs du Parlement européen depuis 25 ans permet-elle de mettre en perspective l'approche de la Convention européenne lors de ses travaux et l'ampleur des réformes proposées par le texte constitutionnel issu de l'accord du 18 juin 2004.

L'évolution du Parlement européen depuis 25 ans

L'évolution des procédures décisionnelles

Malgré le tournant majeur de 1979, le Parlement européen continuait à exercer traditionnellement un rôle consultatif dans l'élaboration des actes communautaires et ne possédait donc pas le pouvoir de participer directement à l'élaboration du droit. Même si aujourd'hui cette procédure de consultation existe toujours notamment dans les piliers non communautaires, son utilisation s'est réduite de façon importante à mesure que d'autres modalités de participation du Parlement européen ont été définies :

- La portée de la consultation du Parlement européen a été accrue après l'Acte unique européen (1986) par la procédure de coopération [3], renforçant le poids du Parlement tout en laissant le dernier mot au Conseil.

- Puis le traité sur l'Union européenne dit de Maastricht (1992) a non seulement étendu [4] le domaine de la coopération mais a surtout introduit la procédure de codécision [5] dont le champ d'application a été largement étendu [6] par le Traité d'Amsterdam (1997). La codécision, avec un système de navettes entre le Parlement et le Conseil ainsi que la possibilité de convoquer un comité de conciliation, offre au Parlement un droit d'amendement ainsi qu'un droit de veto bloquant l'adoption d'un texte.

- Il faut noter également que le Parlement est appelé à donner un avis conforme, nécessaire pour les demandes d'adhésion à l'Union ainsi que pour des accords internationaux entre la Communauté et les Etats tiers.

Il est à noter que le traité de Maastricht a reconnu au Parlement la possibilité de proposer une initiative à la Commission sur des questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du traité.

L'évolution des pouvoirs

· Le pouvoir budgétaire du Parlement s'est accru puisque ce dernier s'est vu reconnaître un pouvoir de décision partagé avec le Conseil en la matière ainsi que le pouvoir de voter la décharge à la Commission pour l'exécution du budget. Le refus de la décharge pour l'exercice de 1998 a été suivi d'un rapport d'un comité d'experts qui a entraîné la démission de la Commission Santer, modifiant ainsi le rapport de force institutionnel au profit du Parlement. Cependant le pouvoir du Parlement dépend de la nature des dépenses : dans le cas des « dépenses obligatoires [7] », c'est le Conseil qui a le dernier mot.

· Le contrôle politique du Parlement s'exerce avec sa participation à la nomination de la Commission européenne, institutionnalisée par le traité de Maastricht, et qui donne lieu à l'audition de chaque commissaire devant le Parlement. De plus, depuis le traité d'Amsterdam, la désignation du futur Président de la Commission est soumise à un avis conforme du Parlement. Le contrôle s'effectue également à travers les débats, le vote de résolutions ou les questions adressées aux autres institutions. Enfin, le Parlement peut renverser la Commission par le vote d'une motion de censure [8].

· Il convient de noter la tendance générale de renforcement des pouvoirs du Parlement avec par exemple la communautarisation d'une partie du troisième pilier prévue par le traité d'Amsterdam, ou à travers le traité de Nice (2001) qui prévoit un avis conforme pour les décisions instaurant une coopération renforcée ou qui élargit les possibilités pour le Parlement de saisir la Cour de justice.

La Convention et la Constitution : l'aboutissement d'une volonté politique

Les travaux de la Convention ont été guidés par une logique de clarification et de simplification des procédures et de la structure des traités, ainsi que par l'objectif de faciliter la prise de décision dans une Europe élargie. Parmi les avancées majeures proposées par la Convention figurent l'attribution d'une personnalité juridique unique à l'Union européenne, la suppression de la structure de l'Union en trois piliers [9], et surtout la réforme des institutions. Au sein de ces dernières, le Parlement voit ses pouvoirs particulièrement accrus.

La délégation de parlementaires européens au sein de la Convention a pu jouer un rôle pivot lors des travaux en raison de sa taille, de son unité de vue, d'une bonne coordination entre les deux principaux groupes parlementaires [10] pour se répartir le temps de parole, ou encore de l'expertise des eurodéputés ayant développé une réflexion dans le cadre des travaux [11] du Parlement.

Parmi les points qui faisaient l'objet d'un quasi-consensus entre les conventionnels issus du Parlement européen, figuraient l'extension du champ d'application de la codécision, l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement ou l'affirmation de son rôle politique par rapport à la Commission européenne. Ces différents objectifs ont pu être en grande partie atteints, malgré certains changements apportés par la CIG au projet de Constitution.

Le Parlement européen selon le projet de Constitution

Le Parlement devient le législateur principal de l'Union avec le Conseil

· La procédure de codécision égalitaire entre le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée devient la procédure législative de droit commun (art. I-34). Appelée désormais « procédure législative ordinaire », la codécision devient ainsi la règle pour l'adoption des actes législatifs eux-mêmes redéfinis en loi-cadre européenne (actuellement appelée « directive ») et loi européenne (actuel « règlement »). Les actes sont alors soumis au contrôle de la Cour de justice.

Cette reconnaissance des pouvoirs législatifs du Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil est la traduction procédurale du principe de la démocratie représentative définie à l'article I-46 comme un principe

fondateur du fonctionnement de l'Union. Le texte précise la double source de légitimité de l'Union : d'une part le Parlement européen qui représente directement les citoyens européens, d'autre part le Conseil européen et le Conseil des ministres où les citoyens sont indirectement représentés par leurs gouvernements.

La Constitution poursuit ainsi l'évolution décrite plus haut depuis le traité de Maastricht. Le changement ne se situe pas tant dans la procédure, qui existait déjà sous un autre nom, mais dans son champ d'application qui se trouve considérablement élargi. Cette extension n'est d'ailleurs pas limitée au texte de traité actuel puisqu'une « clause passerelle » (art. IV-444) permet de passer d'une procédure législative spéciale [12] à la procédure législative ordinaire sans appliquer la procédure lourde de révision de la Constitution. Cette « révision simplifiée » se fait par une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen, avec un veto des Parlements nationaux. La généralisation de la « procédure législative ordinaire » étend ainsi la codécision à de nombreux domaines dont le nombre - 27 - va presque doubler avec la Constitution.

Parmi les conséquences de cette évolution majeure on peut noter le recul des procédures intergouvernementales, et notamment pour les sujets relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ainsi peut-on espérer une accélération des mesures d'harmonisation des législations et des procédures dans ce domaine, ce qui pourra faciliter la concrétisation de cet espace.

On peut citer les nouvelles compétences de l'Union faisant désormais intervenir la procédure législative ordinaire. Il s'agit de l'énergie, du sport, de la protection civile, de la propriété intellectuelle, des mesures visant à améliorer la coopération administrative ou nécessaires à l'usage de l'euro, de l'espace et des sanctions financières contre des personnes ou groupes criminels. Autant de sujets pour lesquels une véritable dynamique communautaire était demandée.

L'extension des compétences du Parlement européen est à souligner également en matière externe. En matière commerciale, de coopération au développement et d'aide humanitaire, le Parlement devient colégislateur à égalité avec le Conseil alors qu'il n'est aujourd'hui que consulté. Par ailleurs l'adoption d'accords internationaux, avec le projet de Constitution, requiert son approbation dès qu'ils couvrent des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire et non plus seulement lorsque les accords impliquent une modification d'un acte adopté en codécision. Le Parlement devient donc davantage un acteur à part entière de l'action extérieure de l'Union, ce qui pourra contribuer à la mobilisation des députés et donc des électeurs européens dans la définition de leur vision politique européenne. En revanche les domaines de la PESC et de la défense continuent de relever d'une logique intergouvernementale, surtout selon l'accord du 18 juin 2004 qui limite sensiblement l'utilisation des coopérations renforcées [13] telle que proposée par la Convention.

Par ailleurs la généralisation de la codécision accroît de façon importante les pouvoirs du Parlement européen dans d'autres domaines au cœur des politiques communautaires : pour les dispositions applicables aux activités participant à l'exercice de l'autorité publique dans le cadre de la liberté d'établissement (art. III-139) ; dans le cadre de la liberté de prestation de service (art. III-144) ; pour les mesures relatives à la libre circulation des capitaux (art. III-157 et 160) ; pour établir les modalités de la procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats membres (art. III-179) ; le Parlement interviendra également davantage, à travers la loi européenne, pour confier des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel à la Banque centrale européenne, ou encore pour modifier le statut de la BCE. Le Parlement étend donc considérablement son pouvoir dans des domaines cruciaux pour le marché intérieur et pour l'UEM [14]. Associer les représentants directs des citoyens européens à de tels sujets peut apparaître non négligeable compte tenu des fortes attentes exprimées à l'égard d'une gouvernance économique européenne.

· La procédure de coopération qui aujourd'hui ne s'applique que dans quatre cas au sein de l'Union économique et monétaire, est supprimée pour être remplacée dans la Constitution soit par la codécision (art. III-179), soit par la consultation (art. III-182, 183 et 186).

· Toujours dans le souci de simplification, la procédure d'avis conforme est supprimée et remplacée par l'approbation du Parlement européen.

Le cas des procédures législatives spéciales

Des procédures législatives particulières subsistent toutefois de façon exceptionnelle selon deux schémas prévus par la Constitution (art.I-34-2) :

- Soit le Conseil adopte l'acte avec la participation du Parlement (domaine social - protection sociale des travailleurs, conditions d'emploi des pays tiers, etc.- ou bien sujets concernant les nouveaux droits liés à la citoyenneté, art. III-124 et suiv.) ;
- soit c'est le Parlement qui l'adopte en associant le Conseil (domaine du statut des députés européens et des conditions générales d'exercice de leurs fonctions, art.III-330).

De façon générale, dans les domaines qui restent soumis à une procédure autre que la procédure législative ordinaire, le Parlement européen obtient un renforcement de ses pouvoirs qui se traduit par exemple par son pouvoir d'approbation sur les modalités des « ressources propres » et sur l'extension des droits liés à la citoyenneté, ou par son pouvoir de consultation dans des domaines nouveaux comme les mesures devant faciliter la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union.

L'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen est réel mais limité

Dans la Constitution, la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires est abandonnée sur le plan procédural, et le Parlement est mis sur un pied d'égalité avec le Conseil à travers une procédure de vote des dépenses pour le budget annuel de l'Union. Il s'agit d'un des changements importants décidés par la CIG puisque le projet de la Convention prévoyait initialement de donner le dernier mot au Parlement européen à la majorité des 3/5èmes. Il s'agissait en effet d'un sujet difficile puisque les dépenses obligatoires représentent environ 75 % du budget dont une grande partie correspond aux dépenses agricoles. Aussi plusieurs pays dont la France n'ont pas souhaité offrir un tel pouvoir budgétaire au Parlement.

Parallèlement le cadre financier pluriannuel - nouveau nom donné au « paquet financier » qui fait actuellement l'objet d'un accord interinstitutionnel et qui fixe les plafonds annuels par grande catégorie de dépense - doit être respecté. La Convention prévoyait son adoption à la majorité qualifiée du Conseil, après avis conforme du Parlement. Mais l'accord issu de la CIG est revenu sur cette proposition pour maintenir l'unanimité du Conseil, et en ne donnant qu'un pouvoir consultatif au Parlement européen.

Le Parlement élit le Président de la Commission sur proposition du Conseil européen

Le projet de Constitution affirme solennellement, en son article I-20, que le Parlement « élit le Président de la Commission européenne ». Cette formulation est apparue comme une concession à ceux qui souhaitaient que le Parlement puisse en toute autonomie, c'est-à-dire de sa propre initiative, élire le Président de la Commission. Cependant il ne s'agit pas tout à fait de la procédure retenue puisque si le Parlement élit le Président, à la majorité des membres qui le composent, c'est sur proposition du Conseil européen (art. I-27).

Un courant existait au sein de la Convention pour donner davantage à la Commission européenne le profil d'un gouvernement dans un système parlementaire, en prévoyant notamment qu'elle doive refléter la majorité du Parlement européen et qu'elle puisse dissoudre le Parlement. Cette orientation n'a pas été retenue et la définition du rôle de la Commission, à l'article I-26, est inspirée des équilibres actuels de la « méthode communautaire » qui repose sur un dialogue entre les institutions. Le parlementarisme majoritaire n'est donc pas le système politique choisi par les conventionnels pour l'Union européenne.

Il est toutefois écrit que le Conseil propose un candidat « En tenant compte des élections au Parlement européen et après des consultations appropriées » (art. I-27). Ce mode de désignation est donc le fruit du compromis entre, d'une part, les conventionnels issus du Parlement européen qui souhaitaient que les partis

politiques puissent annoncer le nom de leur candidat avant la tenue des élections européennes, et d'autre part, les représentants des gouvernements qui entendaient maintenir un rôle de sélection à travers le Conseil européen.

Il est dorénavant clairement établi que le Parlement peut refuser le candidat proposé par le Conseil européen, ce dernier devant alors soumettre un autre nom. L'autonomie de décision et l'indépendance du Parlement vis-à-vis du Conseil européen en sortent renforcées, répondant ainsi à une demande de la Convention.

Quant au collège des Commissaires, qui sera restreint à partir de 2014, il continue à être soumis à l'approbation du Parlement européen.

La question délicate à régler du principe de « dégressivité proportionnelle » pour la composition du Parlement européen.

Le projet de Constitution, en son article I-20, prévoit désormais que le Parlement est composé d'un maximum de 750 membres avec un seuil minimal relevé à six députés par pays -au lieu de quatre députés selon le texte de la Convention - et que « la représentation des citoyens européens est assurée de façon dégressivement proportionnelle » (plus un Etat membre est peuplé, plus chacun de ses députés représente d'habitants).

Le Conseil européen devra donc adopter, pour les élections de 2009, une décision à l'unanimité afin de garantir l'application du principe de dégressivité proportionnelle. Cette décision, qui se fera sur proposition du Parlement européen et avec son approbation, sera certainement l'objet de discussions difficiles car pour plusieurs pays (Espagne par exemple) le poids relatif au sein du Parlement apparaît comme une compensation aux évolutions de la représentation au sein du Conseil.

Cet enjeu de pouvoir dans le processus décisionnel sera certainement accru avec la nouvelle formation de la Commission, prévue pour le 1er novembre 2014. La « rotation égalitaire », qui a fait naître des tensions importantes au sein de la CIG et qui a débouché sur le compromis consistant à garantir un Commissaire par Etat membre jusqu'en 2014, amènera les pays à porter une attention particulière à leur représentation au sein du Parlement. Elle amènera peut-être aussi les Etats membres à reconsidérer le nombre de membres de la Commission qui pourra être modifié par décision du Conseil européen statuant à l'unanimité.

Conclusion

La Constitution marque une nouvelle étape dans la reconnaissance de la légitimité du Parlement européen, expression de la démocratie représentative. Les travaux de la Convention et de la CIG permettent ainsi de clarifier la vision politique de l'Union puisqu'ils font du Parlement le colégislateur à égalité avec le Conseil dans la majorité des domaines. De plus, le renforcement de ses pouvoirs budgétaires -même s'ils sont limités par rapport au projet de la Convention - et de contrôle politique sur la Commission fait de lui un acteur incontournable du triangle institutionnel, ce qui influencera certainement les enjeux des prochaines élections européennes et l'organisation des partis politiques européens. La Constitution consacre ainsi la « nature duale de l'Union européenne, union des peuples et union des Etats d'Europe [15]. »

[1] Ce texte, initialement paru dans La Lettre du 31 mai 2004, a été actualisé en tenant compte du texte de la Constitution européenne, signé à Rome le 29 octobre 2004.

[2] Projet Spinelli

[3] la procédure de coopération était alors applicable à des cas tels que l'élimination des discriminations selon la nationalité ou la liberté d'établissement.

[4] L'extension de la coopération a permis de couvrir les domaines du transport, des réseaux transeuropéens ou de la coopération au développement.

[5] La codécision a ainsi été utilisée pour des sujets tels que le marché intérieur ou la libre circulation des travailleurs.

[6] L'extension de la codécision a alors couvert l'exclusion sociale, la santé publique ou encore la lutte contre la fraude.

[7] Les « dépenses obligatoires » sont celles qui découlent directement des traités comme le budget de la PAC (politique agricole commune) ou les fonds structurels, par opposition aux dépenses non obligatoires qui sont des dépenses nouvelles ne résultant pas d'engagements antérieurs.

[8] A la majorité des 2/3 des suffrages ; si la motion de censure est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner.

[9] Les trois piliers sont, d'une part la CE (Communauté européenne) pour lequel s'applique la méthode communautaire, et d'autre part la PESC (politiques étrangère et de sécurité commune) et la JAI (justice et affaires intérieures) ayant un caractère intergouvernemental.

[10] PPE (parti populaire européen) et PSE (parti socialiste européen)

[11] Rapports Napolitano (sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux) et Lamassoure (sur la répartition des compétences entre UE et Etats membres).

[12] Cf explication en fin de paragraphe

[13] Mécanisme introduit par le traité d'Amsterdam pour permettre à une partie des Etats membres d'utiliser le cadre institutionnel de l'Union afin d'approfondir la construction européenne dans tel ou tel domaine, dès lors que tous les Etats membres n'ont pas la volonté ou la capacité d'y participer.

[14] Union économique et monétaire

[15] Discours devant le Parlement européen de V.Giscard d'Estaing, Président de la Convention européenne, prononcé le 3 septembre 2003.