

LES NOUVEAUX POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPÉEN CONSACRÉS PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE

■ KIM PAULIN

Stagiaire, Institut Jacques Delors

■ CHRISTINE VERGER

Conseillère, Institut Jacques Delors



Les élections européennes de 2019 permettront aux citoyens des États membres de l'Union européenne d'élire 705 eurodéputés au Parlement européen. Il s'agit de la seule institution de l'Union européenne élue démocratiquement au suffrage universel direct depuis 1979. Elle assure ainsi un rôle de représentation directe des citoyens européens qui ne se limite plus à des fonctions consultatives. Doté de pouvoirs législatifs et budgétaires croissants au fil des années, le Parlement européen a également acquis un rôle de contrôle des différentes institutions européennes qui s'avère fondamental afin d'assurer la légitimité démocratique de l'Union. Les prérogatives du Parlement européen ont été renforcées au fil des Traités, notamment lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 dont l'un des objectifs était de s'attaquer au problème du déficit démocratique en Europe.

1. Des pouvoirs législatifs et budgétaires renforcés

Le Traité de Lisbonne a dans un premier temps permis d'accroître les pouvoirs législa-

tifs du Parlement européen. Renommé « procédure législative ordinaire », le mécanisme de codécision est devenu la procédure principale concernant la majorité des actes législatifs pour lesquels il y a une compétence européenne. La codécision, qui concernait déjà les domaines de l'environnement, de l'emploi et de la politique sociale ou encore de la protection des consommateurs, s'applique désormais également à la sécurité et la justice, la politique commerciale ou encore à l'aide aux régions les plus démunies. Les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union européenne, comme la fiscalité directe, ne sont cependant pas concernés par la codécision, l'Union ne pouvant légiférer à la place des États membres en vertu du principe d'attribution des compétences¹. La procédure législative ordinaire met le Parlement européen et le Conseil des ministres sur un pied d'égalité pour l'amendement et l'adoption de ces actes législatifs. Ces deux colégislateurs accordent désormais une représentation égale aux citoyens et aux États membres dans le processus de décision européen. Ils doivent le plus souvent négocier afin d'aboutir à un accord.

1. Article 5 du Traité sur l'Union européenne : « L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les Traités »

Le pouvoir du Parlement européen a également été renforcé dans le cadre des procédures législatives spéciales dans lesquelles le Parlement n'est pas décisionnaire. En effet, pour certains domaines le Conseil des ministres doit obligatoirement consulter le Parlement même si ce dernier n'est pas co-législateur. Pour la procédure de consultation, le Parlement doit donner un avis simple et non contraignant concernant les dérogations aux règles du marché intérieur ou pour le droit de la concurrence. Il donne cependant un avis conforme devant être suivi par le Conseil pour la procédure d'approbation. Cette dernière concerne les dispositions législatives comme les accords internationaux signés par la Commission européenne au nom des États membres par exemple. Le Parlement dispose donc d'un droit de veto dans 16 domaines et son opposition bloque l'entrée en vigueur d'un texte. Ce fut le cas en 2012 lorsqu'il a rejeté l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA). Ce Traité controversé visait à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle. Alors que les citoyens européens dénonçaient dans une pétition le manque de transparence du Traité et le risque concernant certains droits fondamentaux, le Parlement européen a décidé de rejeter le texte définitivement à la majorité de ses membres².

Le Parlement européen bénéficie depuis le Traité de Lisbonne d'un pouvoir de taille qui était réservé exclusivement à la Commission, celui de l'initiative législative. La Commission garde le monopole de l'initiative mais le Parlement peut lui demander de soumettre toute proposition législative à l'aide d'un rapport d'initiative législative, rédigé par la commission parlementaire concernée et voté à la majorité des membres du Parlement. La Commission peut néanmoins refuser de soumettre cette proposition mais doit motiver son refus. Le droit d'initiative appartient également à un député européen à titre individuel, qui doit soumettre sa proposition au Président du Parlement qui la transmettra à la commission parlementaire compétente. Ce droit d'initiative législative du Parlement

semble efficace car d'après une étude³, 92 des 97 propositions d'initiative étudiées ont été reprises par la Commission européenne entre mi-2014 et fin 2015.

De nouveaux pouvoirs budgétaires ont également été confiés au Parlement européen par le Traité de Lisbonne. Celui-ci a octroyé des prérogatives égales au Parlement européen et au Conseil des ministres pour la procédure budgétaire annuelle en supprimant la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Le Conseil des ministres avait le dernier mot sur les dépenses obligatoires qui découlaient des Traités et représentaient environ un tiers des dépenses. Ces dépenses obligatoires comprenaient notamment les dépenses relatives à la politique agricole structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA-Orientation), les dépenses de soutien des prix agricoles (FEOGA-Garantie) et une partie de l'aide au développement. Pour le reste des dépenses, appelées dépenses non obligatoires, le Parlement avait le dernier mot. Elles comprenaient notamment une part des dépenses de fonctionnement et les dépenses au titre des fonds structurels. Les deux institutions sont désormais codécisionnaires pour voter le budget annuel de l'Union européenne. En cas de désaccord persistant à la procédure de conciliation, le Parlement européen a cependant le dernier mot et jouit donc d'un rôle prépondérant dans cette procédure.

Citons trois exemples de votes récents qui illustrent le processus de négociation entre le Conseil et le Parlement européen :

1. La révision de la directive sur les travailleurs détachés : la Commission avait présenté un projet en mars 2016 qui a fait l'objet d'un rapport parlementaire établi par les deux co-rapporteurs Élisabeth Morin-Chartier et Agnès Jongerius en octobre 2017 et sur lequel 500 amendements avaient été déposés. Une phase de conciliation en trilogue s'est ensuite ouverte entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission

2. Parlement européen, « Le Parlement européen rejette l'ACTA », Communiqué de presse, 4 juillet 2012

3. Service de recherche du Parlement européen, « European Commission follow-up to European Parliament requests », janvier 2017

qui a conduit à un accord définitif adopté le 29 mai 2018. Le compromis retient à la fois des positions du Parlement et du Conseil, comme par exemple la limitation à 12 mois du détachement défendue par le Conseil ou la limitation à deux ans de la transposition de la révision défendue par le Parlement européen.

2. La révision du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD) : il s'agissait d'actualiser une directive de 1995 et les négociations en trilogue ont abouti à un accord qui a permis l'adoption définitive du texte en avril 2016.
3. La directive sur le droit d'auteur : sur ce sujet, le dernier vote du Parlement européen a conduit à l'adoption de garanties pour protéger les entreprises et la liberté d'expression sur internet. La phase de trilogue entamée suite à ce vote est encore dans l'impasse, les trois institutions devant trouver un compromis sur l'article 13 du texte qui vise les hébergeurs de contenus sur internet tels que YouTube, Twitter ou Facebook.

Ainsi, le Parlement européen et le Conseil des ministres sont deux institutions qui sont devenues complémentaires. Elles doivent parvenir à un accord afin d'adopter un texte, les ministres doivent donc prendre en compte l'opinion des citoyens relayée par les eurodéputés. La relation entre les deux institutions a donc changé de nature par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Le Traité de Lisbonne a ainsi rapproché le système institutionnel européen d'un régime parlementaire classique composé d'une chambre basse et d'une chambre haute et également par l'instauration d'un lien entre pouvoir exécutif et législatif grâce aux contre-pouvoirs et aux pouvoirs de contrôle du Parlement européen.

2. Un pouvoir de contrôle de l'activité des institutions européennes

Jusqu'en 2014, le candidat au poste de président de la Commission européenne, chef de l'exécutif de l'Union européenne, était nommé en toute liberté par le Conseil européen. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a mis fin au choix discrétionnaire des chefs des États membres en donnant une certaine importance au seul scrutin permettant d'élire des représentants au niveau européen. En effet, la procédure d'élection du président de la Commission est désormais liée à une interprétation d'un article du Traité de Lisbonne qui dispose que le Président de la Commission doit être choisi « en tenant compte des élections au Parlement européen » (art. 17). Cela a donné lieu à la création du système des « Spitzenkandidaten » qui vise à déterminer des têtes de listes désignées par les partis politiques européens en vue des élections européennes, tous étant désormais des candidats à la présidence de la Commission. En 2014, un accord tacite a conduit le Conseil européen à proposer comme candidat la tête de liste du premier groupe aux élections européennes : Jean-Claude Juncker. Celui-ci, après un accord conclu avec le deuxième groupe, a été élu à la majorité des membres du Parlement européen. Ce système devait permettre d'augmenter la légitimité du président de l'exécutif européen, qui se fait désormais élire indirectement par les citoyens des États membres. Cette interprétation des députés européens a eu pour conséquence de contribuer à européaniser le scrutin de 2014 grâce à l'inclusion de thèmes européens dans les programmes des partis⁴. L'exécutif de l'Union européenne émane donc désormais du législatif comme dans un régime parlementaire classique. Cette pratique a cependant donné lieu à une certaine réticence de la part de certains chefs d'États attachés au principe de la nomination par le Conseil comme l'a exprimé Emmanuel Macron en vue des élections 2019⁵. Néanmoins, cette pratique reste défendue par les députés européens qui, dans une résolution

4. Nereo Peñalver García et Julian Priestley, « Les partis politiques européens : tirer des enseignements de 2014, se préparer pour 2019 », Policy Paper n°132, Institut Jacques Delors, 4 mai 2015

5. *Euractiv*, « Macron s'oppose au système des Spitzenkandidaten », 5 février 2018

de février 2018, se sont dit prêts à rejeter tout Président de la Commission désigné qui n'aurait pas été tête de liste pour les prochaines élections européennes de 2019. En 2019, en l'absence probable d'une majorité déterminée par les deux principaux groupes majoritaires, le Président de la Commission devra sans doute être élu par une coalition ce qui pourrait faire évoluer la pratique.

Ce système vient s'ajouter à l'investiture du collège de commissaires et à la possibilité de déclencher une motion de censure visant à renverser celui-ci. Les membres de la Commission sont désignés par les États membres en accord avec le président de la Commission qui répartit les portefeuilles. La liste de commissaires est ensuite adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée. Chaque commissaire est invité à une audition publique devant les commissions parlementaires compétentes, afin de vérifier ses compétences et son engagement européen, puis il est soumis à un vote d'approbation du Parlement européen. C'est ainsi que Rocco Buttiglione, qui s'était vu confier le portefeuille « Liberté, sécurité, justice » de la Commission Barroso en 2004, fut remplacé afin d'éviter un vote de défiance du Parlement européen suite à une polémique. Durant son mandat de 5 ans, la Commission peut être censurée par le Parlement et contrainte à la démission collective par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres qui le composent. Aucune motion de censure à l'encontre de la Commission européenne n'a été adoptée à ce jour. Elle fut évitée de peu en 1999 par la Commission Santer, accusée de fraude et de favoritisme, et dont les membres décidèrent de remettre collectivement leur démission.

Ce système de contre-pouvoir a créé une véritable relation entre la Commission et le Parlement européen, l'exécutif et le législatif, qui aurait pu être caractérisée par une certaine rivalité mais s'avère être caractérisée par la coopération⁶ entre ces deux acteurs dans une volonté d'assurer le bon fonctionnement de l'Union européenne.

Le Parlement européen possède également un rôle de contrôle vis-à-vis des autres institutions européennes. Il a notamment, depuis le Traité de Lisbonne, un pouvoir de recours à la Cour de Justice de l'Union européenne lorsqu'il estime qu'une institution a agi en violation des Traités. Il se pose donc en gardien des Traités et peut sanctionner une institution, ce qui s'ajoute à son rôle préexistant de gardien de la charte des droits fondamentaux. Ce contre-pouvoir du Parlement européen est également possible par le biais de questions au Conseil ou à la Commission afin de contrôler leur activité, de commissions spéciales comme la commission sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale ou de commissions d'enquêtes comme celle chargée d'enquêter sur les révélations Panama Papers en 2016. Le Parlement mène notamment des enquêtes sur les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et des organes de l'Union européenne. Le médiateur européen est élu par le Parlement européen pour la durée de la législature. Enfin, la Banque Centrale européenne (BCE), qui œuvre au service des citoyens européens, est formellement responsable devant le Parlement européen à qui elle doit rendre compte régulièrement. La BCE doit lui soumettre un rapport annuel, les eurodéputés peuvent adresser des questions écrites et le président de la BCE participe aux auditions trimestrielles de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement.

D'autre part, le Parlement européen veille au contrôle du budget et à la bonne utilisation des fonds européens grâce à sa commission du contrôle budgétaire. Celle-ci auditionne les membres désignés de la Cour des comptes, les candidats pour le poste de directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et les membres du conseil de surveillance de l'OLAF avant leur nomination. Cette commission effectue également des enquêtes sur le terrain afin de garantir que les crédits de l'Union sont dépensés correctement. Enfin, le Parlement accorde la décharge à la Commission sur l'année n-2 ainsi qu'aux autres institutions et agences annuellement,

6. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne 2010

ce qui représente la clôture de l'exercice budgétaire de l'Union pour une année donnée. Le refus d'accorder la décharge budgétaire en 1998, pour l'année financière de 1996, engendra la démission de la Commission Santer.

Conclusion

Le Traité de Lisbonne a fondamentalement changé le rôle du Parlement européen sur la scène européenne. Ses pouvoirs ont été considérablement renforcés dans les do-

maines législatifs et budgétaires mais également au niveau du contrôle démocratique des institutions européennes. Ce Traité représente à ce titre une véritable tentative au niveau parlementaire de palier le sentiment de déficit démocratique. Encore faudrait-il trouver le moyen de rendre intelligibles aux citoyens les avancées sur le fonctionnement des institutions. Le Parlement européen à lui seul ne peut pas résoudre le problème de déficit démocratique, un problème contemporain qui touche l'ensemble des démocraties représentatives.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors