



HAL
open science

Que peut le Parlement européen ?

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. Que peut le Parlement européen?. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2014, La gouvernance européenne, 149, pp.77-89. 10.3917/pouv.149.0077 . halshs-01020485

HAL Id: halshs-01020485

<https://shs.hal.science/halshs-01020485v1>

Submitted on 4 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUE PEUT LE PARLEMENT EUROPÉEN ?

Si l'on fait abstraction de l'institutionnalisation progressive du Conseil européen, organe qui n'était pas prévu par les traités initiaux, la principale évolution du système politique de l'Union européenne a été la montée en puissance du Parlement européen (PE). Créée à l'origine pour des raisons essentiellement symboliques, et quasiment dépourvue de pouvoirs, l'assemblée parlementaire a connu une progression constante de ces derniers au fil de la réforme des traités. Aujourd'hui, le PE est sans nul doute une des législatures les plus influentes, si l'on se réfère à sa capacité à contrôler l'exécutif, à amender les propositions de loi et le budget et à mettre en débat tous les sujets qui intéressent les députés européens. Non seulement le PE dispose de pouvoirs formels désormais substantiels, mais encore la logique institutionnelle de l'Union garantit son indépendance vis-à-vis de la Commission, du Conseil et du Conseil européen. À la différence de la Chambre basse d'un régime parlementaire, le PE n'est en effet pas tenu par des logiques de coalition partisane de soutenir l'action du gouvernement. La procédure d'investiture de la Commission, telle qu'elle existe actuellement, signifie que les parlementaires européens reconnaissent la capacité des candidats choisis par les États à assumer leur fonction, mais ne consiste pas en un soutien politique à un programme. Cela revient à dire que la Commission doit sans cesse convaincre le PE de soutenir ses initiatives législatives, budgétaires et conventionnelles. Par ailleurs, cela implique aussi que les députés européens ne manifestent aucune retenue dans le contrôle qu'ils entendent exercer sur la Commission, et même sur le Conseil, et qu'ils ne leur épargnent aucune critique. À bien des égards, les relations entre le PE et la Commission évoquent plus celle du Congrès des États-Unis et de l'équipe présidentielle que celle d'un parlement et d'un gouvernement

sous régime parlementaire. Les choses pourraient évoluer quelque peu à l'issue des élections européennes de 2014, mais, pour l'heure, ces relations sont marquées par une grande indépendance des institutions.

Dans cet article sont proposés un bilan rapide des compétences du PE et un passage en revue de la littérature qui a été consacrée ces dernières années à la question de son influence. Ensuite seront examinées les évolutions de la décision à une échelle interinstitutionnelle, qui accèdent l'hypothèse d'un renforcement du PE. Enfin seront avancés les éléments qui expliquent cette montée en puissance, au-delà des phénomènes « constitutionnels ». La question de l'influence du PE sera envisagée pour l'essentiel sous l'angle de la production normative, qui est aujourd'hui au centre des préoccupations des parlementaires européens et des acteurs de l'Union.

78

AU TERME DU TRAITÉ DE LISBONNE, DES POUVOIRS FORMELS CONSIDÉRABLES

À l'issue de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les pouvoirs du PE sont considérables.

En matière de contrôle, si les compétences du PE peuvent sembler restreintes, elles ne le sont pas. Certes, la procédure de censure de la Commission n'a pas vocation à être utilisée – et n'a d'ailleurs jamais été menée à son terme – et le PE reste désarmé face au Conseil et au Conseil européen. Toutefois, l'important est ailleurs. Le PE dispose de tous les outils nécessaires à un contrôle étroit des activités de la Commission et, dans une mesure moindre, du Conseil et du Conseil européen : questions écrites, orales, et de l'heure des questions ; commissions temporaires et d'enquête ; auditions ; accès aux documents des autres institutions ; capacité à agir contre eux devant la Cour ; communication de multiples rapports par la Commission ; appui technique du Médiateur et de la Cour des comptes ; suivi exhaustif de l'exécution du budget ; informations sur la comitologie... La quantité d'informations accessibles aux députés est quasiment illimitée, leurs capacités d'investigation grandes et leur indépendance totale.

En matière législative, le bilan est également flatteur : le PE est associé par la procédure législative ordinaire à l'adoption de 75 % des normes européennes, les autres relevant pour la plupart de la procédure d'avis conforme ou de la procédure de consultation. Celle-ci s'applique désormais aux actes relevant de compétences intergouvernementales, ce qui représente là encore un progrès. La procédure législative ordinaire donne une réelle

capacité d'amendement ou de rejet des propositions au PE, ce qui met ce dernier sur un strict pied d'égalité avec le Conseil.

En matière budgétaire, le PE jouit aujourd'hui de pouvoirs comparables à ceux du Conseil, et même d'un rôle exclusif dans la validation finale du budget et le vote de la décharge budgétaire. Le pouvoir budgétaire du PE n'est limité que par son absence de compétence vis-à-vis de la détermination des recettes de l'Union et son association restreinte à la définition du cadre budgétaire pluriannuel qui détermine les grandes lignes du budget.

Enfin, le PE conserve un rôle de forum très actif. Les députés peuvent évoquer, sans aucune restriction, tous les sujets qui leur semblent importants, qu'il s'agisse du fonctionnement de l'Union, de ses politiques, des perspectives d'évolution de la construction européenne, de la conjoncture économique, politique et sociale dans les États membres ou de la situation internationale. Cette fonction de forum est aujourd'hui étroitement articulée à ses autres compétences, auxquelles elles donnent une portée politique. Le droit de débattre de tous ces sujets et d'exprimer les positions de l'institution par le vote d'une résolution fait du PE le principal animateur d'un espace public européen en voie d'émergence ainsi qu'un interlocuteur privilégié pour les destinataires des politiques et les organisations de la société civile.

79

COMMENT ÉVALUER L'INFLUENCE DU PARLEMENT ?

Le seul point qui fasse réellement consensus dans la littérature scientifique est l'idée selon laquelle le PE est une institution qui joue un rôle clé dans l'élaboration des politiques de l'Union; d'un point de vue comparatif, il est ainsi considéré comme un parlement très puissant¹. Au-delà de ce jugement d'ensemble, les avis divergent quant à l'influence exacte de l'assemblée dans ses divers secteurs de compétence: fonctions législative, budgétaire, de contrôle. Par ailleurs, la littérature n'envisage quasiment pas son impact global sur le fonctionnement de l'Union, à travers notamment le rôle qu'elle joue dans l'émergence et l'animation d'un espace public européen.

Pendant longtemps, l'essentiel des travaux relatifs aux activités législatives

1. Roger Scully « MEPS and the Building of a "Parliamentary Europe" », *Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 92-108; Simon Hix, Abdul Noury, Gerard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Simon Hix, Bjørn Høyland, « Empowerment of the European Parliament », *Annual Review of Political Science*, vol. 16, 2013, p. 171-189.

80 du PE a été fondé sur l'analyse statistique du taux d'amendements retenus par la Commission et le Conseil. Il s'agit de la donnée la plus immédiatement disponible, que les services du PE ont mise en avant pour évaluer l'impact de l'entrée en vigueur de la procédure de « coopération » introduite par l'Acte unique européen (1987). Depuis les années 1950, la nature spécifique des relations entre le PE et la Commission, qui ne sont pas déterminées par des logiques partisans, a incité les députés à amender largement les propositions de directive et de règlement qui leur étaient soumises. La procédure de consultation des origines ne laissait cependant qu'une influence marginale au PE. La négociation, en 1975, d'un accord inter-institutionnel relatif à la « concertation » entre PE, Conseil et Commission sur les actes législatifs ayant un impact budgétaire a constitué un premier progrès. Les modalités de la procédure de coopération ont permis au PE d'accroître sensiblement son influence: à la condition de bénéficier du soutien de la Commission et de l'appui d'au moins un État membre, l'assemblée a pu imposer certains de ses amendements.

Dès la fin des années 1980, l'influence statistique du PE sur l'élaboration des politiques, telle que mesurée par le ratio d'amendements acceptés, était ainsi très supérieure à celle de nombreux parlements des États membres. Selon les services du PE, durant la période 1987-1997, 54 % des amendements parlementaires de première lecture ont été acceptés par la Commission et 41 % par le Conseil; en seconde lecture, ces chiffres s'établissaient respectivement à 43 % et 21 %.

L'entrée en vigueur de la procédure de « codécision » prévue par le traité de Maastricht (novembre 1993) était considérée, au sein du PE, comme un progrès décisif pour son influence législative, déjà réclamé dans le rapport Spinelli (février 1984). Cette nouvelle procédure renforçait la capacité du PE à créer un rapport de forces avec la Commission et le Conseil, et ouvrait la perspective d'un dialogue direct avec ce dernier. Consécutivement à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le PE s'est doté d'outils de suivi de l'activité législative plus évolués. L'Observatoire législatif du PE (« ŒIL ») a proposé un suivi systématique du devenir des amendements parlementaires ainsi qu'un indice d'impact pour chaque texte législatif. Les rapports annuels de la délégation du PE au Comité de conciliation ont, quant à eux, établi des bilans précis des activités législatives de l'assemblée et de son influence. La procédure de codécision a également été analysée sous l'angle des modalités d'adoption (en première, seconde ou troisième lecture) ou de rejet des textes².

2. Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.), *Élargissement*:

Globalement, la capacité du PE à imposer ses amendements s'est accrue. Durant la période précédant la réforme de la procédure de codécision par le traité d'Amsterdam (novembre 1993-mai 1999), on a constaté par ailleurs un accroissement sensible du nombre d'amendements résultant d'un compromis entre le PE et le Conseil. Cette évolution résultait de la volonté commune des représentants des deux institutions de pacifier la procédure de codécision et de privilégier le compromis – comme ils l'avaient fait pour la procédure budgétaire dix ans plus tôt. Le PE veilla, par exemple, à ne pas représenter en seconde lecture des amendements qui avaient été partiellement pris en compte dans la position commune du Conseil. Celui-ci prit l'habitude d'indiquer également les amendements sur lesquels il était prêt à ouvrir une négociation. Durant la période 1993-1999, 40 % des textes adoptés en codécision firent l'objet d'une procédure de conciliation ; à cette occasion, 63 % des amendements retenus reflétaient les positions du PE.

81

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (mai 1999) s'accompagna d'une extension du champ d'application de la codécision et d'une modification de la procédure qui mit le PE et le Conseil sur un réel pied d'égalité. La codécision révisée, qui autorisait désormais l'adoption d'actes dès la première lecture sur la base de la proposition du PE, permit la généralisation d'un « trilogue » législatif entre PE, Commission et Conseil. Le vote d'un nombre croissant de textes dès la première lecture rendit très délicate l'évaluation de l'influence du PE, puisqu'elle ne prenait plus la forme d'amendements formels qu'il était possible de dénombrer. La littérature scientifique sur l'influence législative du PE se fit en conséquence plus rare. Par ailleurs, le Conseil a pris l'habitude, dès la fin des années 1990, d'accepter un maximum d'amendements de détail, notamment la quasi-totalité de ceux relatifs à des questions de langue et de formulation, afin de gonfler artificiellement les statistiques. Un certain nombre d'auteurs furent ainsi contraints de reconnaître – enfin – que les amendements n'étaient pas tous d'égale importance. Des travaux tentèrent d'incorporer à l'analyse quantitative des éléments plus qualitatifs, relatifs en particulier à la substance des amendements. Certains optèrent, bon gré mal gré, pour des approches plus ciblées, basées sur le suivi de quelques textes dans un secteur particulier ou d'un seul³.

comment l'Europe s'adapte, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Évaluer l'Europe », 2006 ; Renaud Dehousse, Florence Deloche, Sophie Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Évaluer l'Europe », 2009.

3. George Tsebelis, Christian B. Jensen, Anastassios Kalandrakis, Amie Kreppel, « Legislative Procedures in the EU: An Empirical Analysis », *British Journal of Political Science*, vol. 31,

Au-delà de ces approches descriptives de l'influence du PE, certains auteurs tentèrent d'identifier les facteurs expliquant ses variations, cas par cas, et notamment de comprendre les conditions dans lesquelles le PE est amené à rejeter les textes. Dès le milieu des années 1990, David Judge et David Earnshaw avançaient quatre variables⁴ : le type de politique ; son degré d'intergouvernementalité ; la nature des relations interinstitutionnelles qu'elle suscite ; les ressources institutionnelles existantes. Implicitement, ces auteurs soulignaient aussi l'impact de la variable partisane (cohésion des groupes politiques, logique de formation des coalitions au sein du PE, liens avec les partis nationaux).

UNE APPROCHE INTERINSTITUTIONNELLE DE LA PRODUCTION NORMATIVE

82

La multiplication des accords précoces (*early agreements*) et les stratégies du Conseil rendent désormais peu opérationnelles les analyses quantitatives des amendements. Il faut, dès lors, s'en remettre soit à des études de cas, soit à une analyse plus globale des équilibres institutionnels dans l'Union, voie que nous privilégierons ici. Depuis le milieu des années 2000, les données de la production normative ont nettement évolué.

On constate en premier lieu une montée en puissance de la procédure de codécision qui a pour corollaire la disparition de la procédure de coopération et un certain déclin de la procédure de consultation, toutes deux moins favorables au PE. Les textes adoptés en codécision représentent désormais les trois quarts des activités normatives de l'assemblée.

On note par ailleurs une montée en puissance des activités législatives au PE. À mesure que l'assemblée a acquis de nouveaux pouvoirs législatifs, les modalités d'organisation du travail parlementaire ont été aménagées afin que les commissions et l'assemblée plénière puissent y consacrer un maximum de temps et d'énergie. Le nombre d'amendements est toutefois resté stable : il a cru en valeur absolue, mais le volume moyen d'amendements par député – dont le nombre a augmenté à chaque élargissement – n'a pas évolué. La proportion d'amendements adoptés par le PE en assemblée plénière par rapport aux amendements déposés a

n° 3, 2001, p. 573-599 ; Mickael Shackleton, « The Politics of Codecision », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 1, 2000, p. 115-130 ; Charlotte Burns, « Who Pays ? Who Gains ? How Do Costs and Benefits Shape the Policy Influence in the EP ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 3, 2005, p. 485-505.

4. David Judge, David Earnshaw, *The European Parliament*, 2^e éd., Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008.

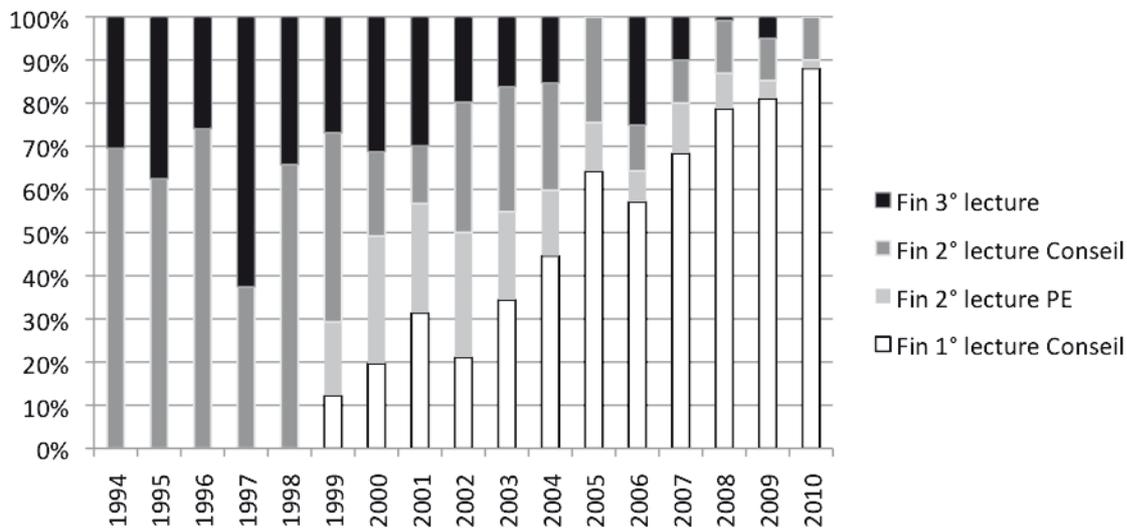
quant à lui décliné : à la différence de ce qu'il en est pour de nombreuses autres assemblées, le dépôt d'amendements ne constitue plus une stratégie dilatoire pertinente au PE. Le règlement limite drastiquement cette possibilité, en favorisant les amendements de compromis (déposés conjointement par plusieurs groupes) et en donnant au président de séance les moyens d'adopter ceux-ci en priorité et de faire ainsi « tomber » les autres.

La montée en puissance du PE prend une forme plus inattendue : celle d'une intensification du dialogue interinstitutionnel. L'évolution la plus marquante des activités de l'Union depuis le début des années 2000 est le renforcement du dialogue entre les institutions – notamment le PE et le Conseil –, qui se traduit par une adoption de plus en plus précoce des textes, dès la fin de la première lecture de la codécision⁵.

La graphique ci-après illustre bien ce phénomène : au début de la cinquième législature (2000 et 2001), les textes relevant de la codécision étaient principalement adoptés en troisième lecture ou en seconde lecture (2002) mais, depuis 2003, la majorité des textes sont adoptés dès la première lecture, et le phénomène va s'amplifiant.

83

Graphique. Stade de la décision en procédure de codécision, 1994-2010



SOURCE : Observatoire des institutions européennes/auteur.

5. Henry Farrell, Adrienne Héritier, « Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council », *Comparative Political Studies*, vol. 27, 2004, p. 1184-1212 ; Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalova, *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, *La Codécision et les « accords précoces ». Progrès ou détournement de la procédure législative ?*, 2011.

84 Il y a donc une évolution fondamentale de la dynamique institutionnelle et un effet paradoxal de l'élargissement de l'Union de 2004, dont les observateurs craignaient qu'il n'engendre un blocage du processus décisionnel. D'un point de vue statistique, les institutions n'ont jamais été aussi efficaces dans le travail législatif que depuis 2004 : les normes sont adoptées plus rapidement qu'auparavant et de manière plus consensuelle. La qualité du dialogue interinstitutionnel et la mise en place de routines de négociation en marge des traités ont permis d'adopter une majorité des textes en codécision dès la première lecture. Le PE et le Conseil négocient désormais de manière informelle avec la Commission afin qu'elle adapte ses propositions et entre eux afin de trouver des amendements de compromis, ce qui permet au PE d'obtenir la prise en compte de ses amendements dès la première lecture, en échange de quoi il renonce à déposer à nouveau en seconde lecture des amendements jugés inacceptables par le Conseil.

UNE INFLUENCE PARLEMENTAIRE EN VOIE D'AFFIRMATION

Il faut donc analyser l'influence du PE dans le système politique de l'Union avec précaution. Elle résulte de la conjonction de plusieurs facteurs.

Le premier est, bien évidemment, la montée en puissance des pouvoirs formels du PE et, plus particulièrement, la manière dont la Commission et le Conseil en ont pris acte. Si l'on se réfère à l'explication institutionnaliste-historique de l'accroissement des pouvoirs du PE, qui insiste sur le rôle joué par le PE lui-même dans la conquête de ses pouvoirs, on comprend mal pourquoi la Commission et le Conseil auraient choisi de privilégier la coopération avec une assemblée aussi menaçante. L'explication intergouvernementale de la croissance des pouvoirs du PE rend l'apaisement des relations interinstitutionnelles plus logique : si les États membres consentent à l'accroissement des pouvoirs du PE, il est normal qu'ils en tirent les conséquences et envisagent de collaborer réellement avec lui. Il reste que l'intention des négociateurs n'est pas réellement de renforcer l'influence du PE, mais plutôt de répondre à une injonction démocratique *a minima*. Il faut donc adopter un point de vue « cognitiviste » et prendre en compte le rôle joué par le PE dans la diffusion de l'idée selon laquelle la réduction du déficit démocratique et la réconciliation de l'Union avec ses citoyens passent nécessairement par sa « parlementarisation »

accrue⁶. Les responsables politiques nationaux évoluant tous dans des régimes parlementaires, fondés sur le principe de la souveraineté parlementaire, les députés européens ont pu aisément imposer cette équation.

Il convient, en second lieu, de prendre en compte la capacité d'innovation institutionnelle du PE. On ne souscrit pas à l'idée selon laquelle il serait en mesure de contraindre systématiquement les représentants des États membres à lui attribuer de nouveaux pouvoirs; l'existence de quelques cas avérés ne permet pas d'élaborer une théorie de portée générale. En revanche, il faut reconnaître que les députés sont passés maîtres dans l'art de créer des rapports de forces et de rationaliser le fonctionnement de leur propre institution afin d'en maximiser l'influence dans le processus décisionnel courant. Ils jouissent pour cela de nombreuses ressources: une totale indépendance de leur institution, qui ne peut pas être dissoute; une liberté complète d'organisation de leur délibération (à l'exception de la question du siège) et de définition de leur agenda; une grande autonomie vis-à-vis des partis nationaux; un cadre institutionnel évolutif, comportant des zones d'ombre propices à l'extension des pouvoirs de l'assemblée.

85

Le fonctionnement du PE se caractérise aujourd'hui par une organisation minutieuse de toutes les activités de l'assemblée plénière et des autres organes (commissions, bureau, délégations...). Ce processus s'est traduit par un renforcement constant des organes hiérarchiques de l'assemblée et par une délégation croissante du travail législatif et de contrôle aux commissions parlementaires. Il a également conféré un rôle central aux groupes politiques et à leurs responsables, au détriment des possibilités d'initiative individuelle des députés.

Malgré les critiques des députés à l'endroit de la Commission, l'objectif de « *better regulation* » que celle-ci avance depuis 2001 trouve un écho croissant au sein du PE. La préoccupation n'est pas nouvelle: elle se situe dans la continuité des efforts déployés par les responsables de l'assemblée depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen et par les membres permanents de la délégation du PE au Comité de conciliation depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Ces derniers ont, dès 1994, milité en faveur de la réduction du nombre et de la longueur des rapports et des amendements parlementaires, ainsi que de

6. Olivier Costa, Paul Magnette, « Idéologies et changements institutionnel dans l'Union européenne: pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? », *Politique européenne*, vol. 9, 2003, p. 49-75; Olivier Costa, *La Parlementarisation de l'Union: pour une approche dynamique du régime politique européen*, mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Sciences Po Bordeaux, 2013.

l'amélioration de leur « qualité juridique ». Dans leurs rapports annuels, ils ont appelé de manière répétée à des réformes permettant aux députés de se concentrer sur les dossiers importants et de produire des textes moins susceptibles d'être critiqués par le Conseil et la Commission sur le plan juridique – et, incidemment, plus aisés à défendre dans les négociations interinstitutionnelles. Ces recommandations ont été suivies d'effet puisque le PE produit de moins en moins de rapports.

86 Cette tendance s'est poursuivie avec le *pre-cooking* des textes – qu'il ne reste donc plus qu'à réchauffer ensuite – dans le cadre d'un trilogue entre PE, Commission et Conseil, dès la publication de la proposition législative. Dans ce contexte, même si le PE reste porteur d'exigences politiques, ses représentants ont fortement intégré la nécessité d'aboutir à des textes juridiquement cohérents, de défendre des points de vue acceptables par leurs interlocuteurs et d'avoir une connaissance technique approfondie des dossiers. D'une manière générale, le PE a peu à peu abandonné la stratégie du rapport de forces et du conflit pour promouvoir une logique d'influence plus diffuse et plus policée – et, par conséquent, plus difficile à évaluer.

L'évolution des rapports entre les institutions est également le produit de changements intervenus au sein du Conseil et de la Commission. La perspective de l'élargissement de 2004, combinée aux difficultés politiques de l'intégration européenne, a fait craindre le pire aux membres du Conseil. Désireux d'éviter à tout prix un blocage de la décision, ils ont choisi de se rapprocher des représentants du PE afin de définir de nouvelles modalités de décision et d'éviter, autant que faire se pouvait, les conflits interinstitutionnels. Ce processus a été favorisé par la montée en puissance de la présidence du Conseil – qui vient compenser l'émiettement des positions produit par les élargissements successifs – ainsi que par le leadership croissant exercé par le président de la Commission sur le collège des commissaires.

Doit être mentionné, en dernier lieu, le rôle joué par les administrations dans ce processus de rapprochement. Sous la pression de leurs services administratifs respectifs, les représentants des trois institutions ont accepté de mieux prendre en compte les impératifs de calendrier et de mettre en place des formes de planification chronologique à rebours permettant une programmation législative plus efficace.

LES ENJEUX POLITIQUES DE LA GÉNÉRALISATION DES TRILOGUES

La généralisation des trilogues, des accords précoces et du *pre-cooking* des textes dans le cadre de négociations obscures n'est pas qu'une évolution technique. Elle conditionne directement l'influence des différentes institutions.

La multiplication des accords précoces au cours depuis 2005 découle des choix opérés par les responsables des institutions. Ces derniers, à travers l'adoption de codes de bonne conduite et de directives à usage interne, la modification du règlement intérieur de leurs institutions et la définition d'une ligne tendant à favoriser la recherche d'accords précoces dans le cadre du trilogue, ont institutionnalisé la recherche du compromis.

87

La présidence du Conseil apparaît à la fois comme la grande gagnante et la principale promotrice des accords en première lecture, ce qui l'autorise à afficher un bilan flatteur au terme de son mandat semestriel. La durée moyenne de la procédure législative ne permet en effet pas à la présidence d'espérer l'adoption d'un texte dont elle a fait une priorité dans son programme avant la fin de son semestre d'exercice sans avoir recours à un accord précoce. En outre, les trilogues donnent à la présidence un rôle prépondérant dans les négociations.

La Commission n'a, *a priori*, intérêt à la mise en œuvre du trilogue que si l'accord final comprend les éléments fondamentaux de sa proposition. Ceci étant, dans la mesure où la procédure de codécision prévoit que la Commission ne peut modifier sa proposition que tant que la première lecture n'est pas achevée, le recours à la stratégie de l'accord précoce lui permet de rester impliquée dans la discussion. Au contraire, dès que la seconde lecture est enclenchée, elle ne peut plus faire évoluer sa proposition pour faciliter un accord entre le Conseil et le PE ; cet accord risque alors de s'opérer sur la base d'amendements susceptibles de dénaturer la proposition initiale.

Le PE semble être l'institution qui a le moins à gagner dans ce processus. S'agissant de sa capacité à négocier, il apparaît que ses représentants (rapporteur, président de la commission saisie au fond, vice-présidents en charge de la codécision) disposent de moyens d'expertise bien moindres que ceux du Conseil et de la Commission. Ils sont aussi les moins à même d'invoquer la pression de leur institution pour refuser de faire des concessions. En outre, alors que le PE a conquis ses pouvoirs au nom d'une plus grande transparence de la décision et qu'il est par essence une

institution devant délibérer publiquement, les trilogues le contraignent à promouvoir une gouvernance opaque et élitiste. Cependant, ils s'inscrivent dans le processus de « rationalisation » de la délibération qui est à l'œuvre depuis le milieu des années 1980 et emporte l'adhésion des responsables des deux principaux groupes politiques.

Les trilogues posent également problème en raison de leur impact sur le rôle et l'attitude des différents acteurs et organes au sein même des institutions. La généralisation de cette pratique conduit en effet à renforcer les positions des acteurs qui sont directement impliqués dans la négociation, au détriment de leurs pairs, qui sont au mieux appelés à valider les accords, sans être toujours bien au fait des enjeux que ceux-ci recouvrent. Cette situation suscite des débats et réflexions au sein de toutes les institutions.

88 Certains critiquent aussi les évolutions de la nature des trilogues : alors qu'ils aboutissaient, à l'origine, à des accords très précoces sur des sujets essentiellement techniques, ils conduisent désormais à des accords plus ou moins précoces, mais toujours informels, sur des dossiers beaucoup plus sensibles. Dans certains cas, et non des moindres, ils constituent un moyen – dont l'Union a toujours été avide – d'euphémiser les conflits, qu'ils soient nationaux, partisans ou interinstitutionnels.

*

Le Parlement européen est une assemblée très influente en vertu de la conjonction de pouvoirs formels désormais importants et d'une grande autonomie organisationnelle et politique. Cette influence est toutefois aussi méconnue que difficile à mesurer, que ce soit dans le domaine législatif, budgétaire ou du contrôle. Pour l'heure, le régime politique de l'Union européenne oscille entre conflit et coopération, au gré des circonstances et des stratégies institutionnelles. En matière législative, la priorité est à la recherche du consensus depuis le milieu des années 2000.

Dans les années qui viennent, des critères émergeront probablement pour permettre de déterminer plus précisément quels sont les dossiers qui méritent, aux yeux des acteurs des trois institutions, d'être traités par la voie du dialogue et quels sont ceux qui, *a contrario*, justifient un examen approfondi au sein du Conseil et du PE. L'année 2014 promet d'être cruciale à cet égard, en raison du possible renforcement de la composante eurosceptique du PE et des enjeux qui entourent la nomination de la nouvelle Commission. Les députés européens ont revendiqué avec force un rôle plus actif dans le choix du nouveau président,

voire dans celui des autres commissaires. Une telle éventualité modifierait profondément à la fois la nature de la Commission et le type de relations qu'elle entretient avec le PE. Dans une telle hypothèse, l'influence de l'assemblée s'en trouverait sensiblement accrue.

R É S U M É

La revalorisation constante des pouvoirs du Parlement européen est l'un des traits les plus marquants de l'évolution du système institutionnel de l'Union depuis les origines. C'est aujourd'hui une assemblée puissante et surtout très indépendante, capable d'influer réellement sur la production normative et de contrôler effectivement la Commission. Toutefois, l'évaluation de l'influence du Parlement se heurte au développement de pratiques telles que les « trilogues », qui favorisent une généralisation des accords précoces en matière législative et occultent les rapports de forces entre les institutions.