



HAL
open science

Les commissions du Parlement européen

Françoise Astier

► **To cite this version:**

Françoise Astier. Les commissions du Parlement européen : La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. 2014. halshs-01056411

HAL Id: halshs-01056411

<https://shs.hal.science/halshs-01056411>

Preprint submitted on 20 Aug 2014

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.

LES COMMISSIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire
Pour une renaissance dans l'opinion publique du Parlement européen ?

1^{ère} approche du sujet

Françoise ASTIER

Maître de Conférences en Droit public

Université d'Aix-Marseille

Chercheure associée Laboratoire PACTE UMR 5194/CNRS-Université de Grenoble

I – Le cadre juridique et institutionnel

I-1-L'existence des commissions parlementaires : aux origines de l'organisation et des méthodes de travail du Parlement européen.

Le Parlement européen a créé, dès sa session constitutive en 1958, 13 commissions parlementaires permanentes. En agissant ainsi, cette Assemblée s'inscrivait dans la tradition parlementaire. À l'heure actuelle, le Parlement européen en compte 20.

Comme n'importe quel Etat, comme n'importe quelle organisation internationale, à la condition qu'une Assemblée soit instituée¹, le Parlement européen se dotait d'organes restreints, composés de membres élus, choisis à la proportionnelle des groupes politiques, chargés d'examiner tout ou partie d'un projet de texte, avant son adoption par l'organe plénier.

Cette compétence résulte du principe d'autonomie organisationnelle reconnu par les traités au Parlement européen et concrétisée à l'heure actuelle par l'article 232 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne².

C'est donc le règlement intérieur du Parlement européen qui fixe le nombre, la composition et la répartition des compétences entre les commissions parlementaires non seulement permanentes mais également temporaires ou spéciales.

I-2 – Le rôle des commissions parlementaires : un lieu où se déroule l'activité principale du Parlement européen.

Ces organes permettent, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont reconnus, au Parlement européen d'acquiescer une influence sur la décision qui sera prise par l'assemblée plénière. Mais cette influence est fonction de l'étendue de leurs compétences et surtout des moyens qui leur sont attribués pour mener à bien leur(s) missions(s).

Si à l'origine, le Parlement européen exerçait des compétences limitées, progressivement l'accroissement de ces dernières devait renforcer le rôle et l'influence des commissions.

La 1^{ère} question qui se pose est de savoir si les moyens attribués aux commissions, moyens qui dépendent uniquement de la volonté du Parlement européen, vont leur permettre de renforcer

¹ - RENS Ivo – « Les commissions parlementaires en droit comparé » in Revue internationale de droit comparé, vol13 n°2, Avril-Juin 1961, pp.309-326.

² - Article 232 (ex-articles 142 du Traité de Rome relatif à la CEE et 199 du Traité relatif au Traité sur la Communauté européenne) - Le Parlement européen arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent.

Les actes du Parlement européen sont publiés dans les conditions prévues par les traités et par ce règlement. JOUE n°C306 du 17 décembre 2007 p.

leur rôle et leur influence. L'accroissement des moyens a-t-il été proportionnel à l'accroissement des pouvoirs du Parlement ou bien ce dernier s'est-il montré réticent ?³

La 2^{ème} question réside dans le fait de vérifier si l'affirmation suivante est pertinente : « *il reste que la commission parlementaire prend aux yeux des Conseils une importance grandissante. À la faveur de cette situation, on peut se demander s'il ne faut pas y voir l'organe qui, à l'avenir, permettra au Parlement européen d'acquiescer des pouvoirs qu'on ne serait pas disposé à lui accorder dans le cadre de ses séances plénières. Organe de préparation, la commission deviendrait un organe de décision* »⁴.

I-3 – Un premier bilan mitigé de cette activité à confirmer ou à infirmer
Nous savons d'ores et déjà que pour la période 1958/1985, la réponse s'avère nuancée mais plaide en faveur de la non pertinence de cette affirmation⁵. Pendant cette période, peu d'auteurs se sont intéressés à cette problématique, aussi bien en droit qu'en sciences politiques. Cela peut s'expliquer par le fait que si le Parlement européen suscitait un intérêt, il résidait uniquement dans la possibilité pour celui-ci de conquérir des pouvoirs supplémentaires, de renforcer sa légitimité ; le travail des commissions devait permettre à cette Assemblée d'atteindre ce double objectif.

Depuis 1985, la réponse peut également être nuancée. En fait, l'intérêt suscité par l'existence des commissions se limite soit au rôle que certaines ont joué dans la « conquête » des pouvoirs du Parlement européen (dès lors la réponse à la 2^{ème} question serait plutôt globalement positive) soit dans la manière dont elles ont réagi face à quelques questions à l'origine de « scandales », de « unes » journalistiques. Malgré cela, les commissions du Parlement européen ont été peu étudiées en tant que telles⁶. Elles sont toujours dépendantes, composantes d'une étude qui porte soit sur les groupes d'intérêt⁷ soit sur les groupes politiques⁸ et/ou les intergroupes⁹ soit sur les l'organisation et les méthodes de travail du Parlement européen, soit sur la place de ce dernier au sein du système institutionnel de l'Union européenne à travers le

³ - Il convient de souligner qu'un développement des moyens des commissions peut entraîner un « déplacement » d'activité de l'Assemblée et une réduction éventuelle de l'influence, du rôle des groupes politiques.

⁴ - JOIGNIE-MAURIN Jean-Noël « L'organisation des travaux et les méthodes du Parlement européen »- Thèse – Droit – Paris – 1966. p.

⁵ - ASTIER Françoise – « Les commissions du Parlement européen »- Thèse - Droit- Aix-en-Provence – 1985 – 667p.

⁶ - Si l'on prend en considération la littérature française. En revanche, des auteurs anglo-saxons s'y sont intéressés soit à titre exclusif : WHITAKER Richard- « The European Parliaments's Committees – National party influence and législative empowerment » - Ed. Routledge, London/NewYork, 2011,152p. ; soit en étudiant d'une manière générale le rôle des organes retraits (commissions, comitologie) dans le processus politique de l'Union européenne : CHRISTIANSEN Thomas , LARSSON Torbjörn et al.- « The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union – Legislation, Implementation and Deliberation » - Ed. Edward ELGAR – UK/USA, 2007, 307p.

⁷ - GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine – « Les groupes d'intérêt : Action collective et stratégies de représentation » - Ed. Armand Colin, Coll. U, 2^e éd.,2012, 296p. – Passim.

⁸ - BENDJALLAH Selma – « Politisation du Parlement européen et commissions parlementaires – Représentativité partisane et normative » - Politique européenne, 2009/2n°28, pp.103-127.

⁹ - DUTOIT Laurent – « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes » - Politique européenne, 2003/1 n°9, pp123-42

renforcement et le développement de ses compétences¹⁰, évolution voulue autant par les gouvernements des Etats membres¹¹ que par le Parlement européen lui-même¹².

Si l'influence de certaines commissions est indéniable¹³, en revanche pour d'autres, l'évaluation de cette influence s'avère difficile à déterminer.

Pour mesurer l'influence des commissions parlementaires permanentes du Parlement européen, plusieurs indicateurs doivent être analysés à savoir sa composition et la permanence de celle-ci (formation, expérience, investissement personnel des différents membres), ses moyens (secrétariat, budget), sa capacité à exister par elle-même au sein du Parlement européen (rapports avec les autres commissions, les intergroupes) et à l'extérieur (rapports avec les autres institutions européennes, avec les Parlements nationaux, les organisations internationales et européennes), sa capacité à faire connaître ses travaux (TV, radios, blogs...) mais surtout son aptitude à créer une très large majorité pour l'adoption des décisions.. Cette possibilité ne peut résulter que de la recherche d'un consensus acceptable et accepté par les formations politiques.

II – Le choix de ce sujet

II-1-Dès lors , quel est l'intérêt de cette démarche ?

En premier lieu, l'étude des commissions parlementaires peut permettre de combattre ce que certains auteurs qualifient d'illisibilité en tant que conséquence de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen¹⁴.

En second lieu, elle pourra confirmer ou infirmer le fait qu'elles contribuent à « la naissance d'un droit parlementaire de l'Union européenne » ou plutôt à son développement et à son renforcement¹⁵.

En troisième lieu, il conviendra de se poser la question de savoir si par leurs activités, par l'affirmation de leur existence hors du système institutionnel européen et hors période électorale européenne, les commissions parlementaires ne seraient pas en mesure de faire connaître le Parlement européen, d'accroître sa crédibilité, de sensibiliser les citoyens aux questions communautaires en soulignant les avancées ¹⁶?

II 2- Présentation de la recherche en cours

Ce travail de recherche se divise en deux parties : la première consacrée à une présentation du

¹⁰ - DINAN Desmond – « An Ever Closer Union ? – An introduction to the European Community ». Ed. Lynne Rienner Pub – Londres, Mac Millan – 4 ième éd. , 2010, 619p.

¹¹ - COSTA Olivier, MAGNETTE Paul – « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne . Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? ». Politique européenne, 2003/1 n°9, pp.49-75

¹² - MASSART-PIÉRARD Françoise – « Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquêtes des pouvoirs » - Revue internationale de droit comparé, 2009/4 vol16, pp.545-557.

¹³ - BEAUVALLET Willy et al. – « La production de la légitimité institutionnelle au Parlement européen : le cas de la commission des affaires constitutionnelles » - Politique européenne, 2009/2 n°28, pp73-102.

¹⁴ - COSTA Olivier – « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité » - Politique européenne, 2009/2 n°28, pp.129-155.

¹⁵ - CLINCHAMPS Nicolas – « Parlement européen et droit parlementaire – Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne » - Ed. L.G.D.J. – Coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique – Tome 124 – 2006 – 771p.-pp.211-255.

¹⁶ - Cela nous semble d'autant plus indispensable non seulement au regard du taux de participation aux élections européennes depuis 1979 mais aussi en fonction des résultats des élections de 2014.

système des commissions parlementaires en soulignant le renforcement de l'autonomie du système des commissions au sein du Parlement européen depuis l'Acte unique européen ; la seconde centrée sur l'influence des commissions parlementaires à l'intérieur et à l'extérieur du système institutionnel européen. Compte tenu du nombre de commissions parlementaires permanentes existant à l'heure actuelle, l'étude sera axée sur la commission de **l'environnement, de la santé publique et la sécurité alimentaire.**

Pourquoi cette commission ? Pour plusieurs raisons :

- c'est une commission « jeune » dont la légitimité a été minimisée au regard des préoccupations économiques de l'Union européenne. Même si la protection de l'environnement a fait très tôt l'objet d'initiatives communautaires, il faut rappeler que ce n'est qu'avec le Traité de Maastricht que la politique environnementale est incluse dans la procédure de co-décision (procédure législative ordinaire).
- les compétences de cette commission sont au plus près des préoccupations des européens : santé publique et sécurité alimentaire.
- son champ d'actions s'inscrit au centre des défis de ce siècle à savoir la protection de l'environnement (qui a connu un « second souffle » avec l'expression « développement durable »). Toutefois, si l'on en croit notamment une étude conduite par la Fondation Robert SCHUMAN sur les préoccupations des Européens dans la perspective des élections de 2014, outre les problèmes économiques et d'emploi, la préservation de la santé apparaît comme fondamentale mais paradoxalement, la protection de l'environnement est en net recul. Il s'agit là d'un défi pour cette commission : faire prendre conscience aux Européens, quels que soient leur âge, leur sexe, leur nationalité, leur situation personnelle que les trois éléments (environnement, santé et sécurité alimentaire) sont indissociables. Il faut également souligner les rapports entre industrie, protection de l'environnement et santé voire sécurité alimentaire.
- elle est donc « légitimée » à développer des rapports avec d'autres commissions pour appréhender certains thèmes environnementaux (affaires étrangères, industrie, commerce international, développement, marché intérieur et sécurité des consommateurs...). Même si le Parlement européen, dans son règlement intérieur, prévoit une répartition des compétences entre les commissions permanentes, il envisage aussi la réunion de plusieurs commissions sur un dossier déterminé.

II-3- La conduite de cette étude repose sur plusieurs moyens d'informations :

- la recherche livresque : ouvrages, articles de revues appartenant aussi bien au domaine des sciences juridiques que des sciences politiques ;
- l'examen des documents officiels de l'Union européenne : JOUE relatifs aux publications des actes (que ces publications soient obligatoires ou pas ; débats parlementaires) ;
- la lecture des documents internes du Parlement européen et notamment ceux relatifs aux règlements intérieurs, aux commissions parlementaires, à son organisation administrative et financière ;
- l'envoi d'un questionnaire aux parties concernées ;
- l'entretien avec des membres de cette organisation et notamment le secrétariat de la commission choisie, avec des députés européens...