



**HAL**  
open science

## **Quels sont les défis pour le Parlement européen ? Législation, contrôle et organisation**

Olivier Costa

### ► **To cite this version:**

Olivier Costa. Quels sont les défis pour le Parlement européen ? Législation, contrôle et organisation. 2015, pp.29. <halshs-01171933>

**HAL Id: halshs-01171933**

**<https://shs.hal.science/halshs-01171933v1>**

Submitted on 6 Jul 2015

**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.



HAL Authorization

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE** **C**

DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES



Affaires constitutionnelles

Liberté, sécurité et justice

Égalité des genres

Affaires juridiques et parlementaires

Pétitions

**Quels sont les défis pour le  
Parlement européen ?  
Législation, contrôle et  
organisation**

Analyse approfondie réalisée pour la Commission AFCO







**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES**  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET**  
**AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**

**AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**

**Quels sont les défis pour le Parlement européen ?**  
**Législation, contrôle et organisation**

**ANALYSE APPROFONDIE**

**Contenu**

Cette note a pour ambition de souligner quelques-uns des défis que le PE devra affronter durant la prochaine législature. En matière législative, les trilogues, l'initiative législative et le passage en revue des propositions pendantes doivent retenir l'attention des députés. Pour ce qui concerne le contrôle, c'est la stratégie globale du PE vis-à-vis de la Commission qui est en jeu, ainsi que ses rapports avec le Conseil européen. Enfin, l'organisation interne du PE doit être envisagée sous l'angle de l'image de l'institution, qu'il s'agisse de l'impact de la « rationalisation » ou de la manière dont les clivages politiques sont donnés à voir ou occultés.

Ce document a été demandé par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen

## **AUTEUR :**

M. Olivier Costa (Collège d'Europe/CNRS)

## **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

M. Petr NOVAK  
Département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
Courriel: [petr.novak@europarl.europa.eu](mailto:petr.novak@europarl.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: Français

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à sa lettre d'informations mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante:  
[poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Manuscrit achevé en janvier 2015.  
© Union européenne, 2015.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>LISTE DES ABBRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
1.1. Analyser les institutions de l'Union	7
1.2. Comprendre la stratégie du Parlement européen	7
1.3. Appréhender la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union	9
<b>2. LES DEFIS EN MATIERE LEGISLATIVE</b>	<b>10</b>
2.1. Les trilogues et les accords précoces	10
2.2. 'L'initiative de l'initiative' législative	12
2.3. Le passage en revue des propositions pendantes	13
<b>3. LES ENJEUX DU CONTROLE POLITIQUE</b>	<b>15</b>
3.1. Le contrôle de la Commission	15
3.2. Les rapports avec le Conseil européen et son Président	16
3.3. Les enjeux de la législation déléguée et de la comitologie	16
<b>4. LA PROBLEMATIQUE DE L'ORGANISATION INTERNE DU PARLEMENT EUROPEEN</b>	<b>19</b>
4.1. Les enjeux de la « rationalisation » de la délibération	19
4.2. L'image publique du PE et la mise en lumière du travail en commission	19
4.3. Les études d'impact	20
<b>CONCLUSION</b>	<b>22</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>24</b>

## **LISTE DES ABBRÉVIATIONS**

- ADLE** Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
- BCE** Banque centrale européenne
- ICE** Initiative citoyenne européenne
- PE** Parlement
- PPE** Groupe du Parti populaire européen (démocrate-chrétien)
- PRAC** Procédure de réglementation avec contrôle
- S&D** Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes & démocrates
- TCE** Traité sur la Communauté européenne
- TFUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- TUE** Traité sur l'Union européenne

## RÉSUMÉ

Le rapport examine successivement les défis de la nouvelle législature en matière législative, de contrôle et d'organisation interne.

### I. LES DEFIS EN MATIERE LEGISLATIVE

Les questions législatives occupent depuis le milieu des années 1990 une place centrale dans les activités du PE. Le traité de Lisbonne a généralisé l'application de la procédure législative ordinaire, et les parlementaires européens en ont fait bon usage.

Il existe toutefois des marges de progression pour l'influence de l'assemblée dans trois domaines :

#### 1. Les trilogues et les accords précoces

En la matière, il convient de :

- mieux évaluer les gains que le PE peut escompter des accords précoces ;
- prendre en compte l'impact des trilogues sur les équilibres internes au PE ;
- identifier les dossiers législatifs « importants » qui méritent d'échapper aux trilogues.

#### 2. 'L'initiative de l'initiative' législative (article 225 TFUE)

- le PE devrait exiger de la Commission qu'elle traite ses initiatives à l'égale des initiatives citoyennes européennes (ICE) ;
- le PE a vocation à devenir l'interlocuteur des acteurs de la société civile porteurs de projets de réformes, afin qu'ils n'envisagent l'ICE qu'en dernier ressort.

#### 3. Le passage en revue des propositions pendantes

La référence par J.C. Juncker au principe de « discontinuité politique » laisse entendre que la Commission ne s'estime pas tenue par les propositions existantes. Le PE devrait anticiper cette éventualité et éviter d'être mis devant le fait accompli.

### II. LES ENJEUX DU CONTROLE POLITIQUE

Les enjeux du contrôle sont multiples et étroitement liés à la nouvelle configuration institutionnelle qui émerge à l'issue du traité de Lisbonne et de l'investiture de la Commission Juncker.

#### 1. Le contrôle de la Commission

Le PE est aujourd'hui doté de tous les moyens dont disposent les chambres des démocraties modernes pour contrôler la Commission. Il doit toutefois entretenir le dialogue politique noué à l'occasion de l'investiture de la Commission et faire progresser l'idée que les commissaires doivent rendre des comptes aux députés.

#### 2. Les rapports avec le Conseil européen et son Président

Le Conseil européen est désormais le centre d'impulsion de l'Union. Le PE devrait tirer profit de l'arrivée d'un nouveau Président pour l'obliger à rendre des comptes devant l'assemblée plénière, conformément au traité.

### 3. Les enjeux de la législation déléguée et de la comitologie

Le PE jouit d'une information substantielle sur les activités de comitologie et participe à la nouvelle procédure de délégation législative à la Commission. Assurer le suivi de ces dossiers est toutefois complexe et ingrat. Les députés devraient être davantage sensibilisés aux enjeux de la législation secondaire. Par ailleurs, le PE devrait exiger de la Commission et du Conseil une amélioration des procédures existantes.

## III. LA PROBLEMATIQUE DE L'ORGANISATION INTERNE

Les évolutions de l'organisation interne du PE dépendront largement de ses priorités en matière de législation et de contrôle. Mais quelques points méritent d'être examinés dans tous les cas.

### 1. Les enjeux de la « rationalisation » de la délibération

Elle a des conséquences sensibles en termes d'allocation du pouvoir au sein de l'institution et suscite de forts clivages. Cette question ne doit donc pas être considérée comme technique.

### 2. L'image publique du PE

La « rationalisation » des activités du PE nuit à leur intelligibilité. L'image de l'assemblée souffre aussi de la tension entre, d'une part, l'impression de diversité idéologique croissante et, d'autre part, l'idée d'une « cogestion » toujours plus étroite du PE par les groupes pro-européens. Des efforts de communication permettraient d'accroître la lisibilité de la délibération en plénière et de valoriser les travaux des commissions, qui donnent une image plus flatteuse de la démocratie européenne.

### 3. Les études d'impact

Le PE s'est doté d'une unité « évaluation d'impact ex-ante », qui analyse les études de la Commission ainsi que les amendements des députés. Cette unité ne dispose toutefois que de moyens limités et menace de restreindre la liberté politique des élus. La réalisation d'études d'impact *ex-post* ne présenterait pas le même défaut.

## 1. INTRODUCTION

Une réflexion sur les défis que devra affronter le Parlement européen (PE) pendant la nouvelle législature nécessite d'opérer trois clarifications préalables. Il ne s'agit pas de préventions méthodologiques absconses, mais d'une démarche indispensable pour bien saisir les enjeux de la question et se donner les moyens d'une action efficace.

### 1.1. Analyser les institutions de l'Union

La présente réflexion se situe dans une **perspective néo-institutionnaliste historique** (Jupille et Caporaso, 1999) : il importe, selon nous, de considérer les processus institutionnels dans le temps long, d'admettre que les choix opérés dans le passé ont un impact sur les stratégies institutionnelles (*path dependency*), et de tenir pour acquis que les institutions sont porteuses de visions du monde stables. Les configurations d'acteurs internes aux institutions, les règles de fonctionnement de celles-ci, leurs routines, font que ces visions, et les stratégies qui en découlent, sont peu susceptibles de changer radicalement. Dans ces circonstances, toute réflexion sur la stratégie du PE et des autres institutions doit **prendre en compte leurs stratégies antérieures**, et partir du principe que des inflexions majeures seront difficiles à mettre en œuvre, ou à la source de conflits. Il ne sert donc à rien d'envisager un changement radical de stratégie pour le PE.

Il faut aussi souligner la complexité des « **préférences des acteurs du PE** ». Non seulement celles-ci sont très diverses, compte tenu de la composition et de la structuration de l'assemblée, mais elles sont construites et défendues à différents niveaux : au niveau individuel (députés, fonctionnaires, agents des groupes), à celui des composantes du PE (groupes politiques, commissions parlementaires, organes hiérarchiques, Directions générales) et à celui du PE. Il convient donc d'éviter de réifier à l'excès « la stratégie » du PE, et rappeler que ce dernier n'est pas une institution monolithique et unanime, mais un **ensemble d'acteurs aux stratégies diverses et mouvantes**. Il faut aussi rappeler que, de tous temps, la stratégie institutionnelle du PE a fait l'objet de débats très vifs au sein de l'institution, qu'il s'agisse de la réforme de son règlement intérieur, tendant à accroître 'l'efficacité' de la délibération, ou de l'attitude du PE, plus ou moins consensuelle, dans les négociations interinstitutionnelles.

### 1.2. Comprendre la stratégie du Parlement européen

Pour bien analyser la manière dont la stratégie du PE se définit, il faut aussi souligner le fait qu'elle doit concilier différents ordres d'exigences, pas nécessairement compatibles. En d'autres termes, arrêter la stratégie de l'institution implique d'opérer des choix et d'établir un ordre de priorité entre ces exigences :

- **La représentativité** : les députés ont été élus pour porter des idées, qu'il s'agisse de celles de leurs électeurs, de leur parti ou des leurs. La stratégie du PE doit **refléter l'état des forces en présence au sein de l'assemblée**, et des idées – très diverses – dont elles sont porteuses. Or tous les députés et tous les groupes politiques n'ont pas la même approche du régime politique de l'Union européenne et du rôle que le PE doit y jouer.
- **La capacité institutionnelle** : le PE ne peut avoir de l'influence que s'il a une action cohérente, notamment pour satisfaire aux exigences de majorité et de délais

prévues par les traités, qu'il s'agisse de la procédure budgétaire ou de la procédure législative ordinaire (seconde lecture). Depuis l'Acte unique européen, une majorité de députés a fait le choix d'une **rationalisation sans cesse plus poussée de l'organisation interne du PE**, en ce inclus les modalités de la délibération en commission et en plénière. L'ambition était de maximiser la capacité du PE à faire entendre sa voix dans le dialogue interinstitutionnel, en lui permettant d'adopter ses positions dans les délais impartis et de réunir pour cela de larges majorités. Cette stratégie a toutefois un prix : progressivement, les droits individuels des députés ont été restreints, au profit des groupes politiques, et dans une moindre mesure, des commissions ou d'un certain nombre d'élus (40 désormais). Le règlement intérieur a été modifié à de nombreuses reprises pour discipliner les comportements des élus en plénière, empêcher les prises de parole intempestives et limiter drastiquement les manœuvres dilatoires ou les stratégies d'obstruction. Les organes hiérarchiques du PE (Présidence, Bureau, Conférence des présidents) ont été dotés de pouvoirs croissants (Costa et Saint Martin, 2011). Ces dernières années, la montée en puissance des activités législatives, l'inflation du nombre de députés et de partis politiques représentés, et l'arrivée de députés fortement eurosceptiques ont constitué des encouragements à la poursuite de cette stratégie.

- **L'exigence démocratique** : la stratégie de « rationalisation » du fonctionnement du PE a toujours fait l'objet de contestations internes. **Deux conceptions divergentes de l'impératif démocratique s'affrontent à cet égard au sein de l'assemblée.** Comme on l'a vu, certains élus considèrent qu'il faut maximiser l'influence du PE dans le triangle décisionnel, au prix de la rationalisation de son fonctionnement et d'une moindre liberté individuelle des députés : c'est la *démocratie par le PE*. D'autres estiment qu'il faut veiller au respect de la démocratie au sein même de l'assemblée, en garantissant la liberté d'expression et d'action des élus et la spontanéité des échanges : c'est la *démocratie au sein du PE*. L'enjeu est de **trouver un point d'équilibre entre ces deux logiques**, sachant que la première est globalement soutenue par les hiérarques de l'assemblée, les responsables des grands groupes et le Secrétariat général, et la seconde par les députés du rang, ceux des 'petits' groupes et les non-inscrits.
- **Le bon fonctionnement de l'Union** : les députés ont toujours su faire valoir leur capacité de veto (en matière législative, budgétaire, conventionnelle ou d'investiture de la Commission) pour faire entendre leurs exigences dans le dialogue interinstitutionnel. Ils ont toutefois souvent fait machine arrière, et renoncé à mettre leurs menaces à exécution, au nom du bon fonctionnement de l'Union. C'est également au nom de **l'efficacité du système politique de l'Union** que le PE s'est engagé dans la voie des trilogues et des accords précoces en matière législative, avec l'objectif de préserver la capacité normative de l'Union malgré les contraintes décisionnelles nouvelles dont étaient porteurs les élargissements de 2004 et 2007.
- **La redevabilité du PE** : les députés doivent rendre des comptes (au sens d'*accountability*) aux citoyens et aux organisations qui représentent ceux-ci (organisations de la société civile, partis politiques, médias). Le caractère non-impératif du mandat électoral des parlementaires européens ne les dispense pas d'obligations politiques vis-à-vis de leurs électeurs. Il leur importe donc de **prendre en compte la manière dont l'action du PE est perçue dans le monde extérieur**, et de prêter notamment attention aux impératifs de transparence et de lisibilité dans la définition de sa stratégie et de son propre mode de fonctionnement. Autrement dit : les choix institutionnels opérés depuis le milieu des années 1980 ont

un coût en termes d'image pour le PE, qui tend à être perçu comme une assemblée unanime et à être assimilé à un tout bureaucratique bruxellois.

### 1.3. Appréhender la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union

L'histoire du régime de l'Union peut être résumée par la notion de « **parlementarisation** », entendue comme un processus tendant à le rapprocher sans cesse davantage des régimes nationaux (Costa 2013). Même si la « méthode communautaire » n'a jamais été remise en cause de manière frontale, de multiples réformes et évolutions sont venues faire de l'Union un Etat de droit, au sein duquel l'assemblée élue jouit de larges pouvoirs, et dont les institutions interagissent sur un mode de plus en plus partisan.

La campagne électorale des européennes de 2014 et l'investiture de la Commission Juncker ont montré que le processus se poursuivait. On peut désormais décrire l'Union comme un régime composé de cinq institutions majeures :

- la **Cour de Justice**, qui est tout à la fois un tribunal arbitral, administratif et constitutionnel ;
- un exécutif bicéphale, composé du **Conseil européen**, sorte de chef d'Etat collectif ou de Directoire exerçant le leadership, et de la **Commission**, en charge de mettre en œuvre la politique ainsi définie, en vertu de ses compétences d'initiative législative et budgétaire et d'exécution ;
- un parlement bicaméral, formé du **PE** – chambre basse représentant les citoyens – et du **Conseil** – chambre haute représentant les Etats.

Le système institutionnel de l'Union ne répond encore que partiellement à l'impératif de distribution des pouvoirs cher à Montesquieu, mais une évolution constante se dessine depuis les années 1980. Le traité de Lisbonne a opéré des clarifications sensibles, en soulignant le rôle législatif du Conseil, en modifiant la procédure d'investiture de la Commission, en définissant les fonctions du PE de manière globale (art. 14 TUE) et en institutionnalisant le Conseil européen.

On note que les **relations entre pouvoirs exécutif et législatif sont de plus en plus politisées**. Si la grande coalition PPE - S&D qui a été à la manœuvre pour imposer J.C. Juncker à la tête de la Commission se stabilise (avec ou sans l'ADLE), notamment pour faire face aux députés eurosceptiques, le fonctionnement du PE pourrait changer, de même que la logique décisionnelle dans l'Union. A l'avenir, la Commission pourrait chercher à s'entendre avec les principaux groupes parlementaires avant de proposer une nouvelle norme. Mais il est aussi possible que le Conseil européen continue d'exercer son autorité sur la Commission et s'oppose à une telle évolution institutionnelle. Dans tous les cas, le PE doit tenir compte du nouveau contexte institutionnel pour définir sa stratégie d'action.

Dans la suite de ce rapport, on examinera successivement les défis de la nouvelle législature en matière législative, de contrôle et d'organisation interne.

## 2. LES DEFIS EN MATIERE LEGISLATIVE

Les questions législatives occupent depuis le milieu des années 1990 une place centrale sur l'agenda et dans les activités du PE. Le traité de Lisbonne a généralisé l'application de la procédure législative ordinaire à des matières très importantes dont le PE était jusqu'alors écarté, et les parlementaires se sont mobilisés sans tarder en cette direction.

Il existe toutefois des marges de progression pour l'influence de l'assemblée. Trois problématiques doivent retenir particulièrement l'attention.

### 2.1. Les trilogues et les accords précoces

Les trilogues sont apparus dans les années 2000, en conséquence de la réforme de la procédure de codécision (Amsterdam) et du désir d'éviter les blocages institutionnels après l'élargissement de 2004. Ils se sont généralisés depuis, conduisant à une inflation continue de l'adoption des textes dès la première lecture.

Dans une première période, cette nouvelle modalité de la décision a été appréhendée de manière informelle, et des pratiques contrastées se sont développées selon les rapporteurs concernés et selon les commissions parlementaires.

D'importantes réformes internes ont permis de mieux encadrer cette pratique au sein du PE, d'éviter certaines dérives et d'assurer une meilleure information de l'ensemble des élus. Désormais, la procédure est plus transparente ; la négociation est menée par un groupe de députés, et non plus par le seul rapporteur ; dans la plupart des cas, la commission parlementaire donne un mandat clair à cette équipe ; une partie significative des cas sont soumis à la plénière (1/3).

Néanmoins, des progrès peuvent encore être réalisés :

1. Il faut d'abord **mieux évaluer les gains potentiels d'une participation aux accords précoces**. Comme on l'a dit, ces accords, rendus possibles par les trilogues, sont devenus la norme, puisqu'ils concernaient 85% des textes lors de la législature 2009-2014 (tableau 1).

**Tableau 1 : Procédures de codécision adoptées depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1993**

	1989-1994		1994-1999		1999-2004		2004-2009		2009-2014		TOTAL	
Fin 1ère lecture CSL			1	1%	115	29%	295	70%	448	85%	859	57%
Fin 2ème lecture PE			1	1%	95	24%	46	11%	40	8%	182	12%
Fin 2ème lecture	11	73%	86	58%	101	26%	53	13%	30	6%	281	19%
Fin 3ème lecture	4	27%	60	40%	84	21%	23	6%	8	2%	179	12%
Total	15		148		395		417		526		1501	

Source : Bureau du Secrétaire général adjoint du PE

Les institutions ont des intérêts contrastés en la matière :

- L'intérêt est fort du côté du Conseil, et plus particulièrement du côté de la Présidence tournante : les accords précoces lui permettent de jouer un rôle central dans la négociation, pour laquelle elle agit au nom des 28, et d'accélérer le processus de manière à présenter un bilan avantageux de son semestre.
- La Commission apprécie les accords précoces, parce qu'elle conserve la possibilité de modifier (ou de retirer) sa proposition tant que la première lecture n'est pas

achevée, et qu'elle évite ainsi les surprises des amendements de seconde lecture ou des accords de conciliation.

- Du côté du PE, l'intérêt est moins manifeste et renvoie pour l'essentiel à la gestion des contraintes organisationnelle de l'assemblée (économie de temps), à une appréciation subjective des gains possibles dans les négociations de trilogue et à la volonté de contribuer au bon fonctionnement de l'Union européenne. Les accords précoces ont toutefois un coût en termes d'image pour le PE, qui renonce à mettre en scène sa délibération et ses interactions avec le Conseil et la Commission. Les dossiers les plus emblématiques de l'influence du PE dans le processus décisionnel européen ont ainsi toujours fait l'objet de deux lectures, qui ont permis aux députés de faire entendre leur différence et de prouver leur capacité à imposer certaines options à la Commission et au Conseil (Crespy, 2012).
2. il faut, en deuxième lieu également prendre en compte **l'impact des trilogues sur les équilibres internes au PE**. La généralisation de cette procédure n'est pas qu'une modalité pratique de la décision : elle a conduit à une réallocation du pouvoir au sein de l'institution (Costa, Dehousse et Trakalova, 2011 ; Costello et Thomson, 2010 ; Farrell et Héritier, 2004 ; Héritier et Reh, 2012 ; Rasmussen et Reh, 2013). Les trilogues ont davantage profité aux 'grands' groupes (et à leurs membres les plus influents), aux hiérarques de l'assemblée (présidents de commissions, vice-présidents de l'assemblée en charge de la codécision) et aux députés les plus en vue (ceux qui ont vocation à être nommés rapporteurs pour les dossiers importants). A contrario, les députés du rang, les membres des 'petits' groupes et les non-inscrits ont souvent le sentiment que la décision leur échappe et qu'ils sont cantonnés à un rôle de validation d'accords négociés à huis clos. Ici encore, deux visions de la démocratie (*par le PE et au sein du PE*) s'affrontent.
  3. il convient enfin de **distinguer les dossiers « importants »** des autres : il n'existe, à l'heure actuelle, pas de critère clair et universel en la matière. Chaque institution à sa propre conception des choses, et même au sein de celles-ci, les avis divergent. Or, il est crucial que les dossiers les plus importants fassent l'objet d'un examen approfondi en commission, puis en plénière, et donnent lieu à deux lectures, voire à une conciliation, si nécessaire. Il n'existe pas de critère universellement valide permettant d'opérer ce tri : un nouveau texte n'est pas forcément plus important que la réforme d'un ancien ; un texte court peut être aussi crucial qu'un long ; un texte présenté par la Commission comme étant de l'ordre de la « refonte » ou de la « codification » peut être éminemment politique.

Le règlement intérieur du PE (juillet 2014) détaille dans ses articles 73 et 74 les modalités d'ouverture d'une négociation de trilogue, par référence au « Code de conduite pour la négociation dans le cadre de la procédure législative ordinaire » adopté par la Conférence des présidents le 18 septembre 2008 (annexe XX au règlement du PE). Il prévoit que :

*« la décision de s'efforcer de parvenir à un accord à un stade précoce du processus législatif est prise au cas par cas, en tenant compte des éléments distinctifs de chaque dossier individuel. Au niveau politique, elle est justifiée, par exemple, en fonction de la priorité politique, de la nature non controversée ou 'technique' de la proposition et d'une situation urgente et/ou de l'attitude de la présidence du moment envers un dossier en particulier ».*

Cette approche au cas par cas est pertinente, puisqu'elle permet de prendre en compte la nature des dossiers et l'attitude de la Présidence et de la Commission. Elle exclut toutefois

la définition d'une stratégie institutionnelle à moyen terme et aboutit, de fait, **à la généralisation des accords précoces sans que le PE n'ait pris de décision politique en ce sens.**

## 2.2. 'L'initiative de l'initiative' législative

Très tôt, le PE s'est arrogé un droit « d'initiative de l'initiative » sur la base de son droit d'adopter des résolutions déclaratives. Le traité de Maastricht a formalisé ce droit :

**Article 225 TFUE (ex-article 192, second alinéa, TCE) :** « *Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen.* »

Ce pouvoir est aujourd'hui partagé, dans certaines conditions, avec le Conseil, les Etats-membres, la Cour, la Banque centrale européenne, et même les citoyens européens, via l'Initiative citoyenne européenne (ICE) instituée par le traité de Lisbonne. Dans les faits, le Conseil contourne les procédures existantes en empruntant la voie du Conseil européen, qui est désormais à l'origine de 50% des initiatives législatives de la Commission.

Pour l'heure, le PE ne s'est pas réellement mobilisé autour de cette possibilité, et semble s'en remettre davantage à l'engagement de la Commission à exercer « *son droit d'initiative de manière constructive en vue de rapprocher les positions du Parlement européen et du Conseil* » (Déclaration commune sur les modalités de la codécision, 2007). Des progrès ont été réalisés dans le recours à l'article 225 TFUE, mais les résultats restent décevants pour les promoteurs des initiatives, en raison de l'attitude de la Commission.

Le PE devrait **exiger de la Commission qu'elle traite ses initiatives à l'égale des ICE**, qui font l'objet – à tout le moins – d'une communication officielle. Le Vice-Président Timmermans a laissé entendre que c'était envisageable, lors de son audition par le PE. Compte tenu du succès de la procédure d'ICE, il conviendrait que le PE use davantage de la procédure de l'article 225 TFUE, notamment pour apparaître comme un relais des demandes qui s'expriment dans la société civile.

Il y a un risque que les progrès de la démocratie représentative dans l'Union – contenus notamment dans l'article 10 TUE, qui dispose que « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » – ne fassent les frais de ceux de la démocratie directe. Si le PE n'est pas capable de peser sur l'agenda législatif de l'Union, l'ICE pourrait s'imposer rapidement comme une voie privilégiée pour peser sur l'agenda européen. Un usage ciblé de l'article 225 TFUE pourrait permettre au PE d'apparaître comme un **interlocuteur privilégié pour les acteurs de la société civile porteurs de projets de réformes**, et de faire en sorte que l'ICE ne soit envisagée que comme une solution de dernier ressort.

Pour l'heure, les initiatives du PE n'ont pas suscité une grande attention, mais **les députés jouissent de multiples ressources pour faire évoluer l'attitude de la Commission**. S'ils considèrent qu'une initiative est réellement prioritaire, ils peuvent l'imposer comme un enjeu central des relations interinstitutionnelles, que Président du PE pourra promouvoir à l'occasion de ses interventions devant le Conseil européen et de ses rencontres avec le Président de la Commission. En dernier ressort, le PE dispose de nombreux pouvoirs de

véto propre à contraindre la Commission à considérer avec sérieux ses initiatives relevant de l'article 225 TFUE.

### 2.3. Le passage en revue des propositions pendantes

La Commission européenne a, formellement, le droit de retirer ses propositions législatives tant qu'elles ne sont pas adoptées en première lecture. La Commission Barroso I avait abondamment usé de ce droit, créant la polémique avec le PE : la Commission jugeait que c'était là une mesure « technique », alors que certains députés y voyaient un geste par essence politique. Le retrait de propositions pendantes peut, en effet, constituer une stratégie de dérégulation.

La Commission Juncker va probablement faire de même, mais dans une approche plus politique encore. Dans les lettres de cadrage envoyées aux candidats commissaires, le Président a en effet indiqué : « *I will ask you to discuss, within the first three months of the mandate, with the European Parliament and the Council, the list of pending legislative proposals and to determine whether to pursue them or not, in accordance with the principle of 'political discontinuity'* » (lettre à Frans Timmermans, 10 septembre 2014). **La référence au principe de « discontinuité politique » laisse entendre que la Commission Juncker ne s'estimera pas tenue par les propositions faites par la Commission Barroso II**, et qu'elle pourrait faire un usage massif de son droit de retrait. Ce principe, inspiré de la vie politique allemande, n'était pour l'heure d'application qu'au PE, sujet par nature aux alternances partisans. En affirmant le principe de discontinuité politique, J.C. Juncker assimile de fait la Commission à un gouvernement qui, du fait de la logique d'alternance, est libre de rompre avec les initiatives législatives pendantes.

**Le retrait de propositions pendantes n'est pas neutre politiquement** : il peut être un moyen de poursuivre des objectifs politiques ; il a en outre une signification politique. Il doit donc retenir toute l'attention du PE. L'enjeu est d'autant plus crucial que J.C. Juncker a annoncé qu'il entendait moins légiférer, et donc s'inscrire dans la tendance amorcée par J.M. Barroso (tableau 2).

**Tableau 2 : propositions législatives reçues par le PE de la Commission**

	2005	2006	2007	2008	2009	<b>Total</b>	2010	2011	2012	2013	2014	<b>Total</b>
Codécision	93	114	104	125	66	<b>502</b>	107	169	92	132	66	<b>566</b>
Approbation	21	14	20	32	25	<b>112</b>	58	39	46	52	36	<b>231</b>
Consultation	114	109	123	76	60	<b>482</b>	18	43	12	25	9	<b>107</b>
Total	228	237	247	233	151	<b>1096</b>	183	251	150	209	111	<b>904</b>

Source : Bureau du Secrétaire général adjoint du PE

Enfin, cette perspective pose un problème de calendrier, qui pourrait être préjudiciable au PE : si la Commission retire un grand nombre de propositions et décide d'en réintroduire certaines, celles-ci ne le seront qu'en 2016 ou 2017, compte tenu de la lourdeur de la procédure d'élaboration (communication, études d'impact, consultation des parties intéressées, etc.). Dans ces conditions, **le PE va être confronté à un afflux de propositions de normes en fin de mandat**, et contraint par la force des choses –

comme il l'a été lors de la législature 2009-2014 – d'accepter le principe d'un grand nombre d'accords en première lecture.

Le PE doit donc prêter toute l'attention requise à cet enjeu pour **éviter d'être mis devant le fait accompli par la Commission**. Si le retrait de certaines propositions peut être politiquement souhaitable, et répondre à des attentes qui s'expriment au sein du PE ou dans l'opinion publique, une approche au cas par cas est indispensable.

Un autre dossier, connexe et tout aussi brûlant, et celui de **l'éventuelle abrogation de normes existantes**, qui sera au cœur de l'action du Vice-président Timmermans. Il renvoie, encore une fois, à la problématique de ce qui est politique et de ce qui ne l'est pas.

### 3. LES ENJEUX DU CONTROLE POLITIQUE

En matière de contrôle, les enjeux sont multiples et étroitement liés à la nouvelle configuration institutionnelle qui émerge à l'issue du traité de Lisbonne et de l'investiture de la Commission Juncker.

#### 3.1. Le contrôle de la Commission

Le PE est aujourd'hui doté de **tous les moyens dont disposent les chambres modernes pour contrôler la Commission** : questions, auditions, commissions temporaires et d'enquête, examen de rapports dus par la Commission, informations sur l'exécution du budget et la comitologie, rapports de la Cour des comptes, informations transmises par le Médiateur européens, pétitions, etc. Les députés en font un usage extensif, en toute indépendance. A la différence de ce qui prévaut dans les Etats membres, il n'existe pas de logiquement majoritaire amenant la chambre basse à soutenir par principe l'action du gouvernement et à se montrer modérée dans sa critique et ses velléités de contrôle.

Comme on l'a indiqué, il est trop tôt pour déterminer l'impact de la procédure des *Spitzenkandidat* sur le régime politique de l'Union, notamment pour ce qui concerne les rapports entre le PE et la Commission. Concrètement, l'avenir dépend aussi de la stratégie du PE. Il appartient désormais aux députés européens de choisir entre deux options, qui renvoient à deux logiques institutionnelles différentes :

- une logique **d'indépendance institutionnelle**, dans la continuité des législatures précédentes et de la « méthode communautaire », impliquant que le PE n'apporte aucun soutien *a priori* à la Commission, passe au crible ses propositions législatives et exerce un contrôle étroit – et globalement critique – sur ses activités ;
- une logique de **majorité parlementaire**, supposant un soutien de principe à l'action de la Commission par les groupes ayant voté son investiture et le développement de stratégies conjointes des deux institutions vis-à-vis du Conseil et du Conseil européen.

Quoi qu'il en soit, il importe que le PE **entretienne le dialogue politique noué à l'occasion de l'investiture de la Commission** et fasse progresser l'idée que les commissaires doivent lui rendre des comptes. Il s'agit de développer et systématiser les contacts établis entre commissions parlementaires et commissaires à l'occasion des auditions. La mise en place de cette procédure en 1994 a amorcé un resserrement des liens entre parlementaires et commissaires qu'il appartient aux parlementaires européens d'accentuer.

**La nouvelle structure de la Commission**, avec ses sept Vice-présidents chargés de superviser le travail d'un certain nombre d'autres commissaires, **pose des problèmes spécifiques**. Dans quelle commission parlementaire vont-ils être reçus ? Dialoguer avec les autres commissaires a-t-il encore un sens pour les députés, si les vice-présidents concentrent le pouvoir d'initiative législative ou disposent d'un veto sur les initiatives des commissaires dont ils assurent la tutelle ? Jean-Claude Juncker s'étant prononcé en faveur d'un fonctionnement moins consensuel du collège des commissaires – en prévoyant notamment de faire trancher certaines questions par un vote – le PE peut-il envisager de développer des alliances avec certains vice-présidents contre le reste du collège ?

### 3.2. Les rapports avec le Conseil européen et son Président

Le Conseil européen est aujourd'hui le centre d'impulsion de l'Union (Puetter, 2014). Il a clairement pris en charge la fonction de leadership initialement dévolue à la Commission, et contribue largement à structurer son agenda législatif. Il importe donc que le PE développe un dialogue avec cette institution, et notamment avec son Président. Le PE a réussi à établir des contacts fructueux avec Herman Van Rompuy, qui a régulièrement rendu compte de son action devant les députés. Toutefois, des marges de progression existent, notamment pour obtenir le respect de la lettre des traités.

L'article 15.6.d du TUE prévoit que le Président du Conseil européen « présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen ». **Cette pratique n'a pas été pleinement respectée** puisque, selon l'usage établi à partir de 2010, le Président du Conseil européen rend compte lors d'une réunion *ad hoc* de la Conférence des présidents élargie à l'ensemble des membres du PE – autrement dit, d'une réunion informelle de l'assemblée. Le problème est que ces réunions se tiennent à huis clos et sans compte-rendu, ce qui limite la médiatisation de l'événement. En outre, la prise de parole des députés extérieurs à la Conférence des présidents est limitée, ce qui ne favorise pas les interactions avec le Président du Conseil européen.

Le PE devrait tirer profit de l'arrivée d'un nouveau Président pour essayer d'imposer une autre approche des choses, plus favorable à la mise en lumière de l'action du PE vis-à-vis du Conseil européen et à l'affirmation du caractère politique de leurs relations. Plus largement, il s'agit pour les députés de faire valoir que **l'irresponsabilité politique du Président du Conseil européen n'exclut pas qu'il rende des comptes au PE**. Les députés pourraient s'inspirer de leurs relations avec le Président de la Banque centrale européenne (BCE). Le PE intervient certes dans sa nomination, contrairement à ce qui prévaut pour le Conseil européen, mais une fois nommé, le Président de la BCE est totalement indépendant. Malgré cela, il présente son rapport annuel devant l'assemblée plénière, et les députés organisent un débat à l'issue de chacun de ses interventions. Il est par ailleurs invité à participer aux réunions de la commission parlementaire compétente, et ce au moins quatre fois par an. Il y fait une déclaration et y répond aux questions des députés. Enfin, il peut participer à d'autres réunions du PE, de sa propre initiative ou à la demande du Président de l'assemblée. Dans tous les cas, un compte rendu in extenso de ces réunions est rédigé et traduit dans toutes les langues, afin d'assurer un maximum de publicité à ces événements. Cet ensemble de pratiques pourrait inspirer l'avenir des rapports du PE avec le Président du Conseil européen.

### 3.3. Les enjeux de la législation déléguée et de la comitologie

C'est là une dimension plus technique de la fonction du contrôle du PE, mais pas moins importante. Après avoir longtemps bataillé, **le PE jouit aujourd'hui d'une information substantielle sur une partie importante des activités de comitologie**. Il est aussi pleinement associé à la procédure de délégation législative à la Commission introduite par le traité de Lisbonne (Bonfond, 2014). Toutefois, assurer le suivi de ces dossiers est une tâche complexe et ingrate ; peu de députés acceptent d'y consacrer une partie significative de leur travail parlementaire et ont l'expertise requise, si bien que le PE n'utilise que partiellement ses pouvoirs en la matière.

Il est indispensable de mieux **sensibiliser les députés aux enjeux de la législation secondaire**, qui conditionne aujourd'hui fortement l'impact des politiques européennes. Il faut également accroître les moyens administratifs dévolus à cette tâche, et clarifier les responsabilités. Il semble que les acteurs des commissions parlementaires (députés et

fonctionnaires), qui ont suivi l'élaboration des actes, sont plus à même que les agents des services transversaux du PE (unité 'conciliations et codécision' du Secrétariat général) de saisir les enjeux de la négociation sur la législation secondaire.

Par ailleurs, il importe que **le PE réclame des améliorations en la matière**. La législation secondaire pose aujourd'hui plusieurs difficultés qui nécessitent des réformes ou des clarifications (Blom-Hansen, 2014) :

- **La coexistence durable de procédures antérieures et postérieures au traité de Lisbonne**, et le désir de certains acteurs de maintenir les premières, particulièrement la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC). Cette tendance est notamment le résultat des excès commis par la Commission lors des premières mises en œuvre de la procédure de législation déléguée introduite par le traité de Lisbonne. En réaction à cela, le Conseil privilégie depuis la PRAC, qui avait pourtant vocation à disparaître progressivement.
- **La nature *ad hoc* des procédures**, qui comportent de nombreuses exceptions, dérogations et cas particuliers. Cette situation confère à la législation secondaire une complexité juridique inédite. Seule une poignée d'experts des institutions, du secteur privé et du monde académique disposent actuellement des connaissances nécessaires au suivi de la question, ce qui pose d'évidents problèmes de légitimation. Cette complexité limite la capacité des acteurs politiques (députés européens, ministres, parlementaires nationaux) et des représentants de la société civile à **saisir les enjeux réels de la législation déléguée**. Elle aboutit à en confier l'élaboration à des fonctionnaires, alors même que les enjeux sont souvent politiques et que le nouveau Président de la Commission a dit vouloir accroître la dimension proprement politique du fonctionnement de l'Union.
- La législation secondaire souffre aussi d'un **manque de transparence et d'un accès problématique aux documents** relatifs à la délégation législative, à la comitologie, et même aux trilogues. Il existe ainsi de grandes asymétries dans la capacité des acteurs du microcosme européen à suivre aussi bien la négociation de la législation principale que celle de la législation déléguée.
- Enfin, les négociations en trilogue achoppent très fréquemment sur la question de la **ventilation entre actes délégués et actes d'exécution**. Cet enjeu d'apparence très technique est crucial pour la mise en œuvre des normes, mais les négociateurs, et tout particulièrement ceux du PE, n'y accordent qu'une importance limitée et aimeraient pouvoir se concentrer sur d'autres questions, plus manifestement politiques.

Un accord interinstitutionnel est en cours d'élaboration sur ces questions. **Il importe que le PE aborde la négociation avec des objectifs clairs et des demandes fortes**. Trois points méritent de retenir l'attention :

1. les interprétations abusives des procédures d'exécution, telles que la clause *no opinion-no adoption*, qui suscite de vifs conflits d'interprétation entre la Commission, d'une part, et le Conseil et le PE, d'autre part ;
2. le risque de voir les mesures d'exécution aboutir, paradoxalement, à alourdir la législation primaire et à freiner sa mise en application, alors que ses objectifs étaient inverses ;
3. la nécessité de former à une large échelle les acteurs des institutions et les représentants de la société civile aux subtilités de la législation déléguée.

Le PE a vocation à se faire l'écho des préoccupations qui s'expriment dans la société civile et chez les destinataires des politiques européennes en matière de législation déléguée. Une première étape pourrait être l'organisation d'une audition publique au PE, associant des représentants des trois institutions, des experts, des praticiens et des représentants des médias. Elle mettrait le PE en position de force pour négocier l'accord interinstitutionnel.

## 4. LA PROBLEMATIQUE DE L'ORGANISATION INTERNE DU PARLEMENT EUROPEEN

Les perspectives pour l'organisation interne du PE dépendront largement des priorités définies en matière de législation et de contrôle. Quelques points méritent toutefois d'être examinés, quoi qu'il en soit.

### 4.1. Les enjeux de la « rationalisation » de la délibération

Comme on l'a indiqué en introduction, le PE est une chambre où les comportements sont très normés et où les organes hiérarchiques et les ('grands') groupes jouent un rôle prépondérant dans l'organisation du travail parlementaire et la conduite de la délibération en commission et en plénière. Cette option a été perçue comme une garantie 'd'efficacité' pour le PE, entendue comme sa capacité à respecter les délais contraignants et à réunir les majorités nécessaires pour faire entendre sa voix dans le dialogue institutionnel (Costa et Saint-Martin, 2011). Rappelons que, depuis l'introduction par l'Acte unique européen de la procédure de coopération, l'influence du PE en seconde lecture est directement conditionnée par le respect de délais (3 mois) et de conditions de majorité (celle des membres, et non des votants, ce qui implique que les députés absents ou s'abstenant sont réputés s'opposer aux amendements soumis au vote). Cette stratégie a permis de pacifier et de normaliser le fonctionnement du PE, qui était relativement chaotique et désordonné au début des années 1980.

Elle n'a toutefois pas été neutre et a eu des **conséquences sensibles en termes d'allocation du pouvoir au sein de l'institution**. Comme on l'a indiqué, elle a favorisé les grands groupes, les organes hiérarchiques de l'assemblée et les députés les plus en vue, et a donné le sentiment aux autres élus que les décisions leur échappaient et étaient du seul ressort d'une petite élite de parlementaires.

Cette approche du fonctionnement du PE suscite aussi des réactions plus idéologiques de la part de députés qui, en raison de leurs convictions, de leur culture politique ou de leur parcours, sont attachés à un fonctionnement parlementaire moins normé, propice à une prise de parole plus spontanée et à l'exposition des divergences politiques.

### 4.2. L'image publique du PE et la mise en lumière du travail en commission

La « rationalisation » de l'activité du PE pose aussi **le problème de l'image de l'institution** – sa délibération étant difficilement compréhensible et offrant peu de moments d'interaction libre entre les élus. Les choix stratégiques à opérer dans les rapports du PE avec la Commission (indépendance ou soutien) auront également des conséquences importantes pour l'image de l'assemblée.

Or celle-ci n'est pas bonne (Gattermann, 2013). Si le PE jouit d'un a priori favorable auprès des citoyens, par voie de comparaison avec les autres institutions de l'Union, son image est confuse et en voie d'érosion. Dans l'enquête organisée par le PE à l'issue des élections européennes de juin 2014, 54% des sondés estimaient que le PE ne « prend pas vraiment en compte les préoccupations des citoyens européens » ; ils n'étaient que 41% en 2009 (Parlement européen, 2014). Un nombre croissant de citoyens semblent donc considérer que les logiques qui animent le PE ont peu à voir avec les préoccupations des citoyens, et que son fonctionnement impropre à les prendre en compte.

Deux tendances contradictoires affectent aujourd'hui l'image publique du PE :

- Il apparaît d'un côté comme une assemblée où la **diversité idéologique est croissante** : la présence de nombreux élus eurosceptiques prouve que le PE n'est pas une institution bureaucratique et unanime, mais une assemblée représentative de toutes les opinions qui s'expriment dans la société européenne, ouverte à la controverse politique, capable de porter la contradiction au sein même du régime de l'Union (Brack, 2012).
- Toutefois, dans le même temps, le large soutien des groupes S&D, PPE et ADLE à la Commission Juncker, et la possibilité d'une « **cogestion** » du PE par des groupes qui totalisent les deux tiers des députés, donnent au contraire l'image d'une assemblée consensuelle, où le clivage gauche-droite s'efface, et qui marginalise les élus des autres formations. Cette logique de compromis, qui est parfaitement tolérée dans les Etats membres dits « consociatifs » (Lijphart, 1985), où elle fonde également la vie politique nationale, n'est pas comprise dans ceux où la bipolarisation de la vie politique et l'alternance sont la norme d'un fonctionnement démocratique. Elle y donne aux citoyens le sentiment que les élections européennes n'ont pas d'influence et que la délibération du PE n'est qu'une mise en scène sans enjeu.

La plénière donne une image un peu caricaturale de ces deux facettes de la délibération du PE. A l'inverse, les travaux des **commissions parlementaires** révèlent que la délibération ne se résume pas à la recherche du plus petit dénominateur commun et que les accords « au centre » ne sont pas systématiques, mais élaborés dans le cadre de négociations ouvertes. Ils montrent aussi que les élus qui n'appartiennent pas aux trois groupes du centre peuvent avoir pleinement voix au chapitre. Des efforts de communication mériteraient donc d'être faits en faveur d'une meilleure valorisation des travaux des commissions parlementaires.

### 4.3. Les études d'impact

Dans le cadre de la *Better regulation strategy*, la Commission a systématisé la réalisation d'études d'impact *ex-ante* lors de la préparation de nouvelles propositions législatives (Radaelli, Dunlop et Fritsch, 2013). Le Vice-Président F. Timmermans semble très attaché à cette pratique.

Les députés se sont souvent plaints de la qualité et de la partialité des études menées par la Commission. Ils ont ainsi adopté en juin 2011 le rapport « garantir l'indépendance des études d'impact » (Parlement européen 2011) et se sont dotés d'une structure dédiée. Il s'agit de l'unité « évaluation d'impact ex-ante », qui analyse les études de la Commission et réalise les siennes sur les amendements des députés. Cette unité ne dispose toutefois que de 5 agents, et a donc d'une capacité d'action très limitée par voie de comparaison avec la Commission – qui jouit d'effectifs importants et de budgets considérables pour externaliser ces études. En outre, certains députés craignent que l'unité ne réduise leur liberté dans la rédaction des amendements et que son intervention ne ralentisse le processus législatif – l'évaluation des amendements prenant du temps. Une systématisation des études d'impact *ex-ante* au sein du PE est ainsi de nature à **accroître encore la logique de « rationalisation » de son fonctionnement et l'encadrement des activités des élus**. Le recours aux évaluations *ex-ante* doit de ce fait être vu comme un choix politique, et être traité comme tel, et non comme une évidence ou une nécessité indiscutable.

La réalisation **d'études d'impact *ex-post*** ne présenterait pas le même défaut : elle permettrait aux députés de mieux saisir les enjeux d'un dossier ou d'une politique, de prendre des initiatives en vue de sa réforme ou d'un meilleur contrôle de l'action de la Commission dans ce domaine, et ce sans contraindre leur action et sans accroître le caractère « bureaucratique » de la délibération. A cet égard, la coopération qui s'amorce entre le PE et le Comité économique et social européen, en vue de la réalisation d'études d'impact *ex-post* par ce dernier, semble une piste prometteuse.

## CONCLUSION

A l'issue de la séquence inattendue de l'investiture de la Commission Juncker, **le PE est à un moment-charnière de son histoire**. C'est l'occasion d'une évolution ou même d'une redéfinition de ses rapports avec les autres institutions, et de l'établissement de nouveaux rapports de force. Pour ce faire, il importe que les députés européens amorcent une réflexion stratégique, en acceptant de remettre en question certaines pratiques et certains choix en apparence profondément ancrés dans le fonctionnement de leur institution.

**L'approche de l'organisation et de la stratégie de l'assemblée en termes « d'efficacité » ainsi que le choix de privilégier les accords en première lecture** méritent de faire l'objet d'un débat ouvert au sein du PE, compte tenu de leur impact sur les dynamiques internes de l'assemblée, sur le rapport entre expertise et politique, et sur l'image du PE auprès du grand public. Il devient en effet difficile de communiquer sur une assemblée dont la délibération en plénière se limite souvent à la validation d'accords négociés en commission et à l'échelle interinstitutionnelle. Sans remettre en cause ce qui fonde la capacité du PE à remplir ses fonctions, il importe de poursuivre la réflexion – déjà entamée il y a quelques années – sur les moyens de rendre la délibération plénière plus attractive pour les médias et les citoyens.

Cette discussion doit, bien entendu, se faire **en lien avec celle sur la stratégie du PE vis-à-vis de la Commission et de son Président**. Là encore, il serait souhaitable que l'assemblée plénière se saisisse de l'enjeu et définisse des perspectives de moyen terme – logique d'indépendance ou soutien négocié.

Les parlementaires européens doivent, pour cela, se souvenir que leur institution a su, à diverses époques, créer un rapport de force avec la Commission et le Conseil pour parvenir à ses fins (Rittberger, 2005). Que ce soit en matière budgétaire au début des années 1980, ou législative au milieu des années 1990, **le PE a usé avec bonheur du veto et de la menace de veto** (Priestley, 2008). Le succès rencontré par le PE dans l'imposition de J.C. Juncker comme Président de la Commission montre que cette stratégie conserve son efficacité. C'est un instrument qu'il convient certes d'utiliser avec mesure : en abuser remettrait en cause le long processus de pacification qui s'est opéré avec la Commission et le Conseil, à travers la négociation de nombreux accords interinstitutionnels, et qui a abouti à une réévaluation sensible des compétences du PE dans les traités. Les députés pourraient néanmoins faire ponctuellement usage de la menace de veto pour être mieux entendus de leurs interlocuteurs sur des dossiers précis.

Quoi qu'il en soit, les perspectives semblent favorables pour le PE. **Le processus de « parlementarisation » de l'Union**, qui est à l'œuvre depuis les années 1980, **s'est poursuivi ces dernières années**. On en veut pour preuve l'accroissement des compétences du PE par le traité de Lisbonne et le rôle, aussi crucial qu'inattendu, joué par l'assemblée dans l'investiture de Jean-Claude Juncker. Il est probable que le processus de parlementarisation se poursuivra, et ce pour trois raisons principales.

- Il convient d'abord d'avoir **une vision nuancée de la montée en puissance du Conseil européen**. Certes, son institutionnalisation par le traité de Lisbonne et le rôle de premier plan qu'il a joué dans la gestion de la crise de la zone Euro sont des indicateurs d'un renforcement de la logique intergouvernementale dans l'Union. Toutefois, elle concerne avant tout des questions qui n'étaient pas gérées jusque-là à l'échelle supranationale. D'une certaine façon, on a vu se développer depuis 2009 un nouveau pan de l'intégration européenne, qui est certes soumis à une logique intergouvernementale, mais ne porte pas directement atteinte aux compétences des autres institutions de l'Union, et vient même les renforcer avec le Traité budgétaire.

La méthode intergouvernementale a aussi révélé ses limites : le Conseil européen apparaît comme une institution peu réactive, incapable d'apporter des réponses rapides, handicapée par la recherche du consensus. Son périmètre d'activité a donc vocation à rester limité.

- Ensuite, **la méthode communautaire souffre d'une défiance croissante**, de la part des citoyens, des leaders nationaux, des acteurs des institutions (Dehousse, 2011) et même d'une partie des agents de la Commission (Brack et Costa, 2012). Elle semble impropre à répondre aux défis de légitimation auxquels se heurte l'Union aujourd'hui.
- **L'option de la parlementarisation de l'Union a, en revanche, le vent en poupe**. Elle bénéficie du travail de fond opéré au sein du PE depuis les années 1980 pour promouvoir le renforcement des compétences de l'assemblée et imposer cette option comme la meilleure réponse aux problèmes fonctionnels et démocratiques de l'Union. Elle suscite, aujourd'hui encore, un certain consensus parmi les députés, puisque même les eurosceptiques modérés estiment qu'un renforcement du PE est souhaitable d'un point de vue démocratique – ne serait-ce que pour assurer un meilleur contrôle de la Commission. L'idée d'une parlementarisation accrue rencontre aussi un écho favorable hors du PE – notamment parmi les négociateurs des traités – dans la mesure où le régime parlementaire constitue un patrimoine politique commun à tous les États membres, et donc à tous les acteurs de l'Union.

## RÉFÉRENCES

- Blom-Hansen, J. (2014). Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology. *West European Politics*, 37(3), 667-668.
- Bonfond Laurent (2014), *Le Parlement européen et les actes délégués: De la conquête d'un pouvoir à son exercice*, Bruges Political Research Papers/Cahiers de recherche politique de Bruges, No 34.
- Brack, N. (2012). Eurosceptics in the European Parliament: Exit or Voice?. *Journal of European integration*, 34(2), 151-168.
- Brack, N., & Costa, O. (2012). *Euroscepticism within EU institutions: Diverging views of Europe*, Londres, Routledge.
- Costa, O. (2013). *La parlementarisation de l'Union: pour une approche dynamique du régime politique européen* (Mémoire d'Habilitation à diriger les recherches, Université de Bordeaux).
- Costa, O., & Saint-Martin, F. (2011). *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française.
- Costa, O., Dehousse, R., & Trakalova, A. (2011). Codecision and 'early agreements': An improvement or a subversion of the legislative procedure?. *Studies of the Foundation Notre Europe*, (84).
- Costello, R. and Thomson, R. (2010), 'The policy impact of leadership in committees: rapporteurs' influence on the European Parliament's opinions', *European Union Politic*, p. 219-40.
- Crespy, A. (2012). *Qui a peur de Bolkestein?: Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection Politiques comparées.
- Dehousse, R. (Ed.). (2011). *The 'community method': obstinate or obsolete*. Palgrave Macmillan.
- Farrell Henry & Héritier Adrienne (2004), 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* 37, p. 1184-1212.
- Gattermann, K. (2013). News about the European Parliament: Patterns and external drivers of broadsheet coverage. *European Union Politics*.
- Héritier Adrienne and Reh Christine (2012), 'Codecision and its discontents: intra-organisational politics and institutional reform in the European Parliament', *West European Politics* 35(5), pp. 1134-57.
- Jupille, J., & Caporaso, J. A. (1999). Institutionalism and the European Union: beyond international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 429-444.
- Lijphart, A. (1985). Non-majoritarian democracy: a comparison of federal and consociational theories. *Publius: the journal of federalism*, 15(2), 3-15.
- Parlement européen (2011), Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur la garantie de l'indépendance des études d'impact (2010/2016(INI)), P7\_TA(2011)0259

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0259+0+DOC+XML+V0//FR>

- Parlement européen (2014), Directorate General for Communication, 2014 post-election survey  
[http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_2014\\_survey\\_analytical\\_overview\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analytical_overview_en.pdf)
- Priestley, J. (2008). *Six battles that shaped Europe's Parliament*. John Harper Publishing.
- Puetter, U. (2014). *European council and the council: new intergovernmentalism and institutional change*. Oxford University Press.
- Radaelli, C. M., Dunlop, C. A., & Fritsch, O. (2013). Narrating impact assessment in the European Union. *European Political Science*.
- Rasmussen Anne & Reh Christine (2013), 'The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success', *Journal of European Public Policy*, 20: 7, pp.1006-1024.
- Rittberger, B. (2005). *Building Europe's Parliament: Democratic representation beyond the nation state*. Oxford University Press



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C** DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

### Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

### Domaines

- Affaires constitutionnelles
- Liberté, sécurité et justice
- Égalité des genres
- Affaires juridiques et parlementaires
- Pétitions

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.



ISBN 978-92-823-6485-7  
doi: 10.2861/659208