



HAL
open science

Parlement européen

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. Parlement européen. Dictionnaire encyclopédique du parlement, 2023, p. 806-809.
halshs-04372825

HAL Id: halshs-04372825

<https://shs.hal.science/halshs-04372825>

Submitted on 4 Jan 2024

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.

Parlement européen

COSTA, Olivier

Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF – Sciences Po, Paris

Directeur des Études politiques, Collège d'Europe, Bruges

in Damien Connil, Priscilla Jensel-Monge et Audrey de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du parlement*, Larcier, 2023, p. 806-809.

Le Parlement européen (PE) est la seule assemblée parlementaire supranationale directement élue par les citoyens. Aujourd'hui, il dispose de pouvoirs comparables à ceux d'une chambre basse dans un régime parlementaire démocratique. A l'origine, dans les années cinquante, il n'avait pourtant aucun pouvoir réel. L'Assemblée parlementaire des Communautés avait créée pour des raisons essentiellement symboliques, dans un contexte où la priorité était l'efficacité. A mesure que de nouvelles politiques européennes sont apparues, elle a vu son statut revalorisé. Elle bénéficie depuis 1979 de l'onction démocratique du suffrage universel et joue désormais un rôle central dans la gouvernance de l'Union. Ce rôle est reflété par son appellation « Parlement européen », revendiquée par les députés européens en 1965 et reconnue par les traités depuis 1987.

Une assemblée fortement inspirée des chambres nationales

Initialement, c'est sans conviction que les Pères fondateurs ont introduit une assemblée parlementaire dans le schéma institutionnel des Communautés. Ils ne pouvaient se passer d'un organe commun à toutes les organisations internationales créées à l'époque (ONU, Conseil de l'Europe, OTAN, UEO...), mais l'assemblée n'était pas destinée à jouer un rôle important. Les parlementaires européens ont toutefois mis à profit leur liberté d'organisation pour faire de leur assemblée un « vrai » parlement et pour revendiquer avec opiniâtreté un accroissement de ses pouvoirs, ainsi que leur élection directe.

Leurs démarches ont trouvé écho auprès des responsables politiques nationaux, qui ont été vite confrontés à la problématique du « déficit démocratique » et à la nécessité de légitimer l'accroissement des compétences communautaires. Le PE a acquis des pouvoirs budgétaires en 1970 et 1975, puis des pouvoirs législatifs à partir de 1986. Ces pouvoirs ont été constamment revalorisés. Depuis 1979, les députés sont directement élus, dans un cadre national. La répartition des 705 sièges actuels entre les États répond à un principe de « proportionnalité dégressive », qui vise à concilier la représentation de tous les États (pas moins de 5 sièges) et la prise en compte de leur démographie respective.

Depuis l'origine, les députés siègent en fonction de leurs affinités idéologiques et ont favorisé l'émergence de groupes politiques multinationaux. Actuellement, un groupe doit compter un minimum de vingt-cinq députés issus d'au moins un quart des États membres – soit 7 dans une Union à 27. La structure du jeu partisan est très stable, le PE se composant

depuis longtemps des sept familles politiques suivantes (de gauche à droite) : gauche radicale, écologistes, sociaux-démocrates, libéraux, démocrates-chrétiens, eurosceptiques et extrême-droite.

Il n'y a pas de coalition stable au PE. Les majorités qui permettent l'adoption des textes sont ponctuelles, et souvent spécifiques aux enjeux considérés. Le clivage entre gauche et droite est certes de plus en plus sensible, mais les tensions entre europhiles et eurosceptiques restent prégnantes. Même s'il est très fragmenté, le PE parvient presque toujours à réunir les majorités requises ; pour les textes législatifs, elles impliquent généralement les deux principaux groupes de centre-droite (PPE) et centre-gauche (S&D).

Comme tous les parlements des démocraties contemporaines, le PE organise une grande partie de ses activités en commission. L'essentiel de la délibération, du travail technique et des négociations a lieu à cette échelle, et non en séance plénière. Le PE peut créer des commissions librement (20 actuellement), ce qui l'autorise à s'adapter aux évolutions des compétences de l'Union et à interagir efficacement avec la Commission et le Conseil.

Le fonctionnement du PE dépend largement des décisions prises par ses organes hiérarchiques. À mesure que les pouvoirs de l'assemblée s'accroissaient, ils ont veillé à « rationaliser » son fonctionnement. Le Bureau, composé du président, des quatorze vice-présidents et des cinq questeurs, est l'organe de direction en charge des questions financières, administratives, de personnel et d'organisation. Le président assure la présidence des séances plénières de l'assemblée – avec l'aide des vice-présidents – et joue un rôle important de représentation de l'assemblée vis-à-vis des autres institutions, des Etats membres, des Etats tiers et des autres organisations internationales. La Conférence des présidents, composée du président, des présidents des groupes politiques et d'un représentant des députés non-inscrits, détermine l'organisation des travaux et la programmation législative, l'attribution des compétences et la composition des commissions et délégations, ainsi que les relations avec les autres institutions, les parlements nationaux et les pays tiers.

Ces deux organes de direction jouent un rôle clé dans la mesure où le PE affronte des conditions de fonctionnement particulièrement contraignantes, qu'il s'agisse de son hétérogénéité partisane (plus de 200 partis nationaux représentés), de ses effectifs pléthoriques (705 députés), de son régime linguistique unique (24 langues officielles), du nombre et de la technicité des textes qui lui sont soumis, et de ses relations complexes avec la Commission et le Conseil. Les organes de direction sont des lieux de négociation et de décision, qui permettent de limiter les conflits et de maximiser les pouvoirs de l'assemblée.

Les pouvoirs du Parlement européen

Le PE jouit de six pouvoirs principaux :

1. Depuis l'origine, il dispose d'un « pouvoir tribunitien », qui consiste en la possibilité d'organiser des débats et d'adopter des résolutions non législatives sur tout sujet entrant dans les compétences de l'Union. À l'origine, faute d'autres compétences, ces activités représentaient l'essentiel des délibérations du PE. Les députés se servent

aujourd'hui encore de ces prérogatives pour faire entendre leur position sur des sujets de société, des problèmes internationaux ou sur les politiques et institutions de l'Union.

2. Le PE dispose d'importants pouvoirs de contrôle. Il peut censurer la Commission en cours de mandat – bien qu'il ne l'ait jamais fait – et dispose d'un large éventail d'instruments de contrôle : questions (qui s'adressent aussi au Conseil), commissions d'enquête et commissions temporaires, demande de rapports, examen de l'exécution du budget. Le PE participe également à la surveillance des tâches exécutives et législatives déléguées à la Commission.
3. Le pouvoir législatif du PE, initialement très faible, s'est développé à la faveur de la réforme des traités, des initiatives des députés et de l'évolution des rapports interinstitutionnels. Aujourd'hui, le PE co-légifère avec le Conseil dans l'ensemble des domaines relevant de la « procédure législative ordinaire », ce qui représente les trois quarts des normes. Dans les autres cas, son influence est moindre. Depuis le milieu des années 2000, la plupart des textes font l'objet de négociations directes entre les représentants des trois institutions dans le cadre des « trilogues », qui visent à favoriser une adoption rapide des normes.
4. En matière budgétaire le PE partage avec le Conseil le pouvoir d'amender, d'adopter et de rejeter le projet élaboré par la Commission. Il veille aussi à la bonne exécution du budget à travers la procédure de « décharge budgétaire ». L'influence du PE sur le budget reste limitée par les règles relatives à son montant global, par la programmation budgétaire pluriannuelle et par son absence de pouvoir en matière de ressources.
5. Le PE joue aujourd'hui un rôle important dans la procédure de nomination de la Commission par les gouvernements nationaux. À l'heure actuelle, le président de la Commission est choisi par le Conseil européen en fonction du résultat des élections européennes, puis « élu » par le PE. À l'issue de l'élection du président par le PE, le Conseil européen choisit le reste du collège ; le PE l'investit par un second vote, après audition individuelle des candidats par les commissions parlementaires compétentes. En vue des élections européennes de 2014, les cinq principaux partis politiques européens se sont entendus pour que la campagne soit organisée autour de leurs candidats respectifs à la Présidence de la Commission (procédure dite des « candidats de tête », ou « *Spitzenkandidaten* »), ce qui a abouti à la désignation de Jean-Claude Juncker. En 2019, ils ont fait de même, mais la procédure n'est pas allée à son terme. Son destin reste ainsi incertain. Le PE participe aussi à la nomination d'autres acteurs : principaux responsables de la Banque centrale européenne, membres de la Cour des comptes, Médiateur européen, etc.
6. En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune et certains aspects de la politique dite « justice et affaires intérieures », le PE joue un rôle plus limité, en raison de la nature très intergouvernementale de ces questions.

Le traité de Lisbonne est venu affirmer en 2009 le caractère transversal et général des compétences du PE. L'article 14 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose en effet qu'il « exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire ». Le traité consacre en outre un titre aux « principes démocratiques », qui affirme que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » (art. 10 TUE) ; il énonce le principe d'une double représentation des citoyens, directe, au PE, et indirecte, au

Conseil européen et au Conseil. Ces évolutions donnent de solides arguments au PE pour réclamer toujours plus de pouvoir, d'indépendance et d'influence, et contrebalancer la logique plus intergouvernementale qui est à l'œuvre dans l'Union depuis le milieu des années 2000, et se traduit notamment par la prééminence du Conseil européen.

Références bibliographiques :

- Numéro spécial : 60 ans de Parlement européen (). *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, (1).
- Clark, S. and Priestley, J., *Europe's Parliament: People, Places, Politics*, Londres: John Harper, 2012
- Clinchamps, N., *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris : LGDJ, 2006.
- Corbett, R., Jacobs, F., et Neville, D., *The European Parliament*, 9^e éd., Londres: John Harper, 2016.
- Costa, O. (dir.), *The European Parliament in Times of Crisis: Dynamics and Transformations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Costa, O., Saint-Martin, F., *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2^{ème} éd., 2011.
- Guilloud-Colliat, L. « Le Parlement européen, miroir des crises de l'Union européenne? ». *Revue de l'Union Européenne*, (623), 2018, 657-664.
- Ripoll Servent, A., *The European Parliament*, Londres: Palgrave Macmillan, 2018.