

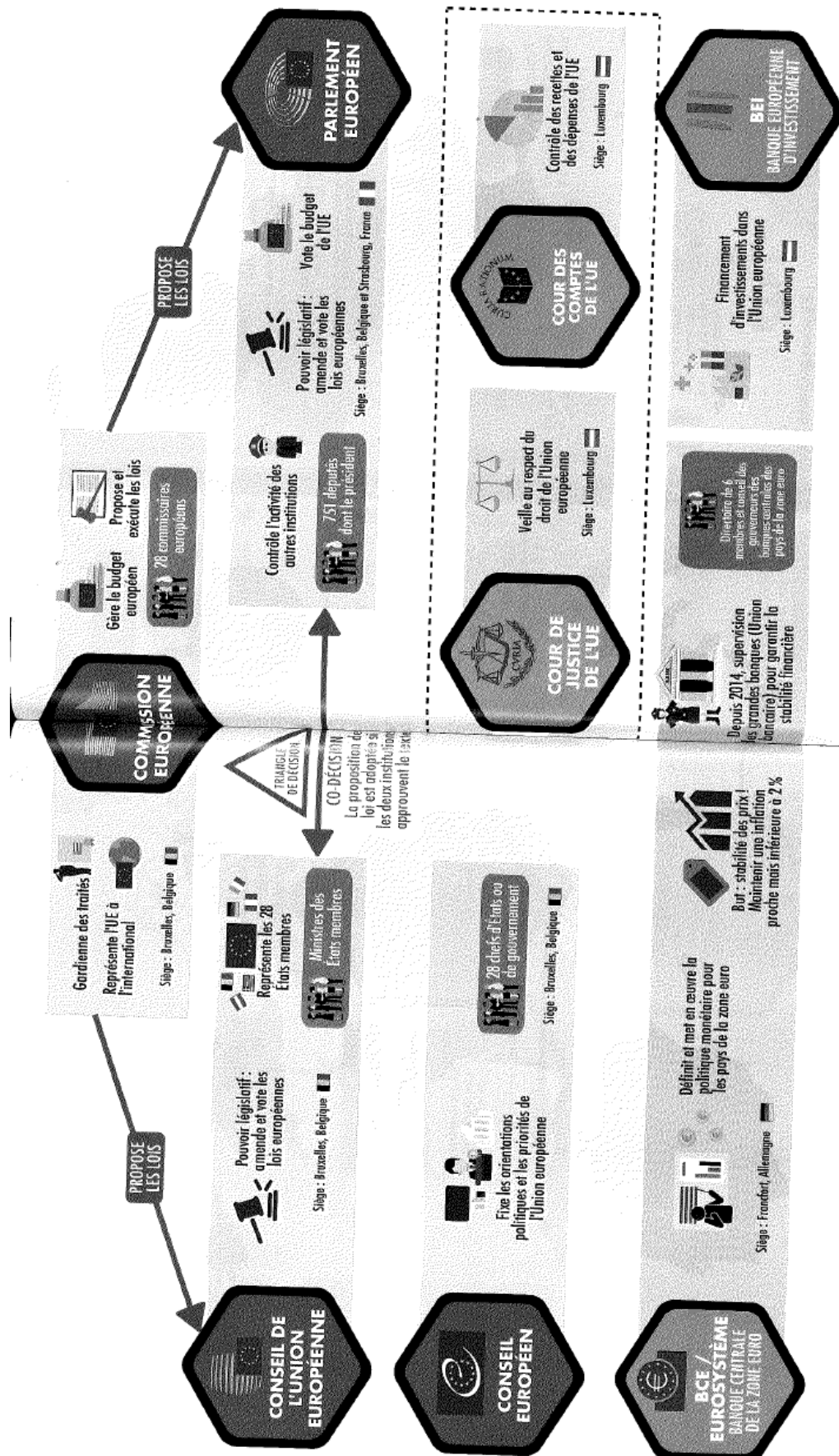
Chapitre 2 – Les institutions européennes

EXTRAIT DU PROGRAMME : 3. Évolution de l'économie internationale : mondialisation et régionalisation. L'Union européenne (UE) : histoire des communautés européennes de 1950 à la crise de 2008 : politique tarifaire, politique énergétique, politique technologique, politique de la concurrence, politique agricole commune, politique monétaire européennes.

PLAN DU COURS

- I. POUVOIR EXECUTIF**
 - A. LA COMMISSION EUROPEENNE**
 - B. LE CONSEIL DE L'UNION**
 - C. LE CONSEIL EUROPEEN**
- II. POUVOIR LEGISLATIF**
 - A. LE PARLEMENT EUROPEEN**
 - B. LE MEDIATEUR EUROPEEN**
- III. POUVOIR JUDICIAIRE**
 - A. LA COUR DE JUSTICE EUROPEENNE**
 - B. LE TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE**
 - C. LA COUR DES COMPTES DE L'UNION**
- IV. SYSTEME BANCAIRE ET FINANCIER**
 - A. LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE**
 - B. LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT**
 - C. LE COMITE EUROPEEN DU RISQUE SYSTEMIQUE (CESR) : GOUVERNANCE FINANCIERE EUROPEENNE**
 - D. L'UNION BANCAIRE**
- V. SYSTEME CONSULTATIF**
 - A. LE COMITE EUROPEEN DES REGIONS (CDR)**
 - B. LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN (CESE)**





Note : avec le Brexit, le nombre d'Etats membres n'est plus de 28 mais de 27, contrairement à ce qui est indiqué sur le schéma.

Institution secondaire dans les débuts de la construction européenne, le parlement de l'Union européenne est élu au suffrage universel depuis 1979. Il a acquis d'importantes prérogatives au fil du temps sans toutefois être l'équivalent d'un parlement national.

En juin prochain se dérouleront les dixièmes élections européennes. Dans les 27 pays de l'Union européenne (UE), les électrices et les électeurs seront donc amenés à choisir leurs représentants pour cinq ans au Parlement européen. Mais, entre les premières élections, en 1979, et celles de ce printemps, les contours et les prérogatives de l'assemblée de Strasbourg ont profondément changé. De la petite Europe économique à neuf, nous sommes passés à une grande Union à vingt-sept, économique certes, mais aussi monétaire et politique. En outre, ce rendez-vous électoral aura lieu dans un contexte extrêmement tendu, alors que l'Union a dû faire face, depuis l'échéance de 2019, à la pandémie de Covid-19 et à la guerre en Ukraine.

Quelle a donc été l'évolution des pouvoirs du Parlement européen depuis la première election au suffrage universel direct de ses députés, voilà quarante-cinq ans ? Dans quelle mesure est-il devenu un parlement « comme les autres » ? Et quels sont les enjeux majeurs de cette édition 2024 ?

L'élection du Parlement au suffrage universel direct

À l'origine, en 1957, l'Assemblée parlementaire européenne des Communautés – la Communauté économique européenne (CEE), la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) – n'a que peu de pouvoir. Elle est en réalité très marginalisée dans le processus décisionnel. Si l'on parle de « triangle institutionnel » (Commission européenne, Conseil des ministres et Parlement européen), le système repose en réalité sur un dialogue Commission-Conseil des ministres, c'est-à-dire sur la confrontation entre l'intérêt général des Communautés, incarné par la première, et les intérêts des États membres, représentés par le second. Cet état de fait ne relève pas d'une volonté antidémocratique des « pères fondateurs » mais plutôt de la prise en compte d'une réalité déjà compliquée. Faire converger les points de vue de six États, autrefois antagonistes, aux cultures politiques différentes et aux situations

économiques et sociales dissemblables est proche de l'exploit. Le système tel que conçu par Jean Monnet a donc pour but de faire émerger des compromis par la négociation entre les six gouvernements sur la base d'une proposition de la Commission, qui détient le monopole de l'initiative législative, qu'elle doit exercer dans le sens de l'intérêt global de la Communauté. Une fois les règlements et les directives approuvés par le Conseil des ministres, à l'issue de discussions souvent difficiles, l'assemblée européenne, elle, est simplement consultée, mais les textes n'ont pas besoin *in fine* de son approbation pour être définitivement validés et entrer en vigueur. En outre, l'assemblée européenne est alors composée de membres de parlements nationaux chargés de siéger à Strasbourg quand la situation le nécessite. Étant donné que les compétences de la CEE sont alors restreintes à quelques politiques communes, dont la politique agricole commune, la politique commerciale, la politique de concurrence, ou encore la politique des transports, le nombre de textes législatifs débattus au Conseil et appelant la consultation de l'assemblée est significativement plus faible qu'aujourd'hui. Point n'est donc besoin de faire siéger des députés européens à temps plein.

Pourtant, l'article 138 du traité de Rome prévoyait bien à terme l'élection directe des députés, dont l'assemblée a par ailleurs pris le nom officiel de Parlement européen en 1962. Dès 1960, un projet en ce sens est élaboré par le président de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles de l'assemblée, le Belge Fernand Dehousse. Approuvé par les députés, le rapport de ce dernier reste néanmoins lettre morte. Les réticences sont en effet nombreuses au sein des États membres dans la mesure où une élection du Parlement serait *de facto* l'amorce d'une évolution vers une Europe supranationale. Un Parlement élu serait par essence de nature fédérale et constituerait la

seule assemblée transnationale au monde à émaner d'un vote direct des peuples. Cela lui conférerait une légitimité qui impliquerait sans nul doute un accroissement à terme de ses attributions, ôtant ainsi au Conseil et donc aux États leur toute-puissance dans le processus décisionnel.

Relancé en 1972 dans le cadre de la réflexion sur le passage éventuel à une Union européenne et de la préparation de ce qui deviendra la déclaration de Copenhague sur l'identité européenne (1973), ce projet d'élection du Parlement européen au suffrage universel direct est finalement validé en décembre 1974 par les Neufs lors du sommet de Paris. Les réticences françaises levées avec l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing, le consensus devient plus aisé. Pour autant, les débats se poursuivent, y compris au sein du Parlement lui-même, certains s'interrogeant notamment sur le sens d'une élection sans accroissement préalable des pouvoirs du Parlement. Mais une telle modification nécessiterait un nouveau traité, ce qui n'est pas le cas de l'élection, prévue, elle, par le traité de Rome. Dès lors, mieux vaut entériner cette dernière option et miser sur le fait que cela entraînerait ensuite une extension des pouvoirs parlementaires dans le cadre d'une révision du traité. Le Parlement valide donc le principe et les modalités de l'élection en mars 1976, mais le Conseil peine de son côté à trouver un compromis, notamment au sujet de la répartition entre les États du nombre de sièges. Un accord intervient enfin en juillet 1976 et l'acte définitif est signé à Bruxelles en septembre de la même année. Les premières élections peuvent donc enfin avoir lieu en juin 1979 au terme d'un long processus de ratification de l'acte par les pays membres. Sont ainsi élus 410 députés européens au sein des neuf États de la Communauté avec un taux de participation de 62%. Siégeant par affinité politique et non par pays, les nouveaux parlementaires expérimentent ainsi ce qu'est une démocratie

transnationale et lui donnent corps au fur et à mesure de leurs sessions, faisant éclore ce qui demeure aujourd'hui comme une entité unique au monde, un espace démocratique de délibération collective où résonnent toutes les langues de l'Union, où dialoguent toutes les cultures et toutes les traditions politiques du continent.

Vers des compétences élargies...

Depuis ce premier Parlement démocratiquement élu, qui avait désigné à sa tête Simone Veil, ancienne rescapée d'Auschwitz et symbole en elle-même de l'objectif du projet européen de conjurer le passé, les traités successifs n'ont cessé d'élargir les prérogatives des députés. L'élection a donc bel et bien

été le prélude à une évolution du processus décisionnel au profit du Parlement. Il s'est vu doté par l'Acte unique de 1986 de la possibilité d'amender les textes législatifs par la procédure de coopération et de celle d'approuver ou de rejeter, mais sans pouvoir les amender, les accords d'adhésion ou d'association en vertu de la procédure d'avis conforme. Puis le traité de Maastricht de 1992 introduit la procédure dite « de codécision ». Celle-ci permet au Parlement d'amender un texte ou de le rejeter s'il ne parvient pas à un accord avec le Conseil. Il devient dès lors un colégislateur dans de nombreux domaines, qui sont étendus par les traités d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007). Ce dernier traité consacre la procédure de codécision en lui donnant le nom de « procédure législative ordinaire ». Sur l'essentiel des sujets, le Parlement a ainsi



désormais son mot à dire et doit être entendu. Cette évolution, qui représente une modification profonde de la méthode Monnet qui avait présidé aux débuts des Communautés, a permis à l'UE de combler progressivement le déficit démocratique dont elle était accusée depuis les années 1990. À l'élargissement des compétences de l'Union devait répondre une démocratisation de ses processus décisionnels. C'est chose faite.

Mais les traités vont plus loin. Ils donnent aussi aux députés une voix dans la désignation de la présidence de la Commission et des commissaires. En effet, si le président de la Commission était auparavant désigné par les chefs d'État et de gouvernement, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont imposé à ces derniers de choisir celui-ci en tenant compte du résultat des élections européennes et de faire approuver leur choix, ainsi que celui concernant les commissaires, par les députés, ce qui renforce leur pouvoir de contrôle sur l'exécutif européen, pouvoir classique d'un parlement dans toutes les démocraties modernes à côté du pouvoir de voter la loi. Or les députés se sont pleinement saisis de ce nouveau pouvoir. Les auditions des candidats commissaires sont loin de n'être que de pures formalités. Elles sont un vrai test de leurs compétences, les soumettant à des questions techniques très pointues dans les domaines relevant du portefeuille pour lequel ils sont pressentis. Elles ont aussi pour but de vérifier la pertinence de leur profil et de leur intégrité, ce qui a coûté leur nomination à l'Italien Rocco Buttiglione en 2004 et à la Française Sylvie Goulard en 2019, tous deux contraints de renoncer finalement. Par ailleurs, le traité de Lisbonne ayant précisé que le Parlement « élit » le président de la Commission, les partis politiques européens s'étaient en 2014 entendus sur le principe des *Spitzenkandidaten*. Il s'agissait pour chaque groupe politique de désigner une tête de liste qui serait amenée à être désignée comme président ou prési-

dente de la Commission en cas de victoire de son parti aux élections. Rejeté en grande partie par les chefs d'État et de gouvernement, qui se sont sentis dépossédés de leur droit de proposer au Parlement la personne qui occuperait ce poste, ce système a finalement réussi à s'imposer. Il était en effet difficile pour les dirigeants européens de ne pas s'y plier alors qu'avait été organisé un débat entre ces têtes de liste et que leurs noms figuraient sur les bulletins de vote. C'est ainsi que Jean-Claude Juncker, candidat du Parti populaire européen (PPE), arrivé en tête lors du scrutin, est devenu président de la Commission en 2014. Fort de ce succès, le Parlement a voulu réitérer l'expérience en 2019. Mais cette fois, s'appuyant sur l'impopularité de Manfred Weber, chef de file du PPE qui était encore arrivé en tête, le Conseil européen¹ a choisi de s'affranchir de ce nouveau système pour nommer Ursula von der Leyen, plus apte à trouver une majorité. Cette nouveauté représentait pourtant un pas important vers une européanisation du scrutin et pouvait renforcer à terme l'intérêt des citoyens pour cette consultation souvent boudée par les électeurs.

Dernier pan fondamental, le vote du budget, qui a même été au cœur des processus de parlementarisation des monarchies européennes au cours des siècles passés. Or l'assemblée de Strasbourg n'avait guère de pouvoir en la matière. Elle n'avait son mot à dire que sur ce que l'on appelait les « dépenses non obligatoires » (essentiellement les fonds structurels), ce qui n'était pas sans importance, mais ne pouvait se prononcer sur les dépenses dites « obligatoires », c'est-à-dire celles découlant des politiques communes inscrites dans le traité de Rome, essentiellement la PAC, dont les fonds représentaient pourtant plus de la moitié du budget. Le traité de Lisbonne, en mettant fin à cette distinction obsolète entre les deux catégories de dépenses, offre au Parlement le pouvoir de voter toutes les dépenses de l'Union.

... mais un Parlement encore dépourvu de certaines prérogatives

Dès lors, aujourd'hui, près de sept décennies après le traité de Rome, le Parlement européen n'a plus rien à voir avec l'Assemblée parlementaire des origines. Il est doté de pouvoirs législatifs et budgétaires étendus et du pouvoir de contrôle. Pour autant, il lui manque encore certaines prérogatives d'ordinaire dévolues à un parlement. Tout d'abord, celle de voter les recettes de l'Union, puisqu'il n'existe pas d'impôt sur le revenu européen. Cela n'est pas sans poser problème, car le vote de l'impôt est un élément essentiel de la démocratie, qui a d'ailleurs été central dans les processus de démocratisation des XVIII^e et XIX^e siècles. On pourrait ainsi inverser la célèbre formule américaine « *No taxation without representation* » pour avancer que le Parlement ne peut réellement se targuer de représenter les peuples sans disposer d'un pouvoir fiscal. Néanmoins, le Parlement partage avec le Conseil le pouvoir d'adopter le budget annuel de l'UE, et surtout celle-ci a franchi ces dernières années des étapes décisives avec la création de la taxe plastique et de la taxe carbone aux frontières, dont les modalités ont été approuvées par le Parlement. Reste la question de l'initiative législative, dont ce dernier ne dispose pas formellement. En effet, le traité de Rome en réservait le monopole à la Commission en tant qu'incarnation de l'intérêt général, afin d'éviter qu'une législation puisse être proposée et votée par une coalition d'États au détriment des intérêts de leurs partenaires. Le traité de Maastricht ouvre la possibilité pour les députés de demander à la Commission de soumettre une proposition de loi, ce qui constitue une première avancée quant à l'enjeu essentiel de rapprocher pleinement le Parlement européen de ses homologues nationaux. Des voix se sont d'ailleurs fait entendre ces derniers temps en faveur d'un droit formel d'initiative législative,

réforme notamment soutenue par la coalition au pouvoir en Allemagne.

Des élections européennes déterminantes

L'histoire du Parlement européen est donc celle d'une montée en puissance indéniable et d'une extension de ses pouvoirs aux dépens de ceux du Conseil, qui décidait auparavant largement seul, mais aussi de la Commission, qui se trouve davantage sous son contrôle. Dès lors, cette évolution majeure rend d'autant plus importantes les prochaines élections européennes, puisqu'elles contribueront à déterminer qui dirigera la Commission européenne dans les cinq prochaines années, qui la composera et quels textes seront finalement votés ou non. Il s'agit donc bien de choisir l'orientation politique de l'Union. Certes les citoyennes et citoyens de chacun des États membres ne peuvent influencer sur la composition du Conseil européen et du Conseil des ministres, car ceux-ci n'ont pas la faculté de choisir qui gouverne les 26 autres pays formant l'Union, mais ils ont le pouvoir de choisir la composition du Parlement, donc l'orientation des politiques publiques de l'UE. À chacune et chacun de s'en saisir. ●

Notes

[1] Le Conseil européen réunit les chefs d'État et chefs de gouvernement des 27 États membres ainsi que son président (actuellement Charles Michel) et la présidente de la Commission de l'Union, Ursula von der Leyen. Cette institution définit les orientations et les priorités politiques de l'Union européenne.

Pour aller plus loin

Article de Vie publique : « Dix questions sur les élections européennes de juin 2024 ».



<https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269405-10-questions-sur-les-elections-europeennes-de-juin-2024>