

LE PARLEMENT EUROPÉEN: ATTRIBUTIONS

C'est à travers l'exercice de ses différentes fonctions que le Parlement joue pleinement son rôle institutionnel dans l'élaboration des politiques européennes. Le respect des principes démocratiques au niveau européen est assuré à travers sa participation au processus législatif, ses pouvoirs budgétaires et de contrôle, et son droit d'agir auprès de la Cour de justice.

BASE JURIDIQUE

Articles 223 à 234 du TFUE

OBJECTIFS

En tant qu'institution représentative des citoyens européens, le Parlement constitue la base démocratique de l'Union européenne. Afin d'assurer à l'UE sa pleine légitimité démocratique, il doit être pleinement associé au processus législatif européen et exercer, au nom des citoyens, le contrôle politique sur les autres institutions européennes.

POUVOIRS DE TYPE CONSTITUTIONNEL OU DE RATIFICATION

Depuis l'Acte unique européen, la conclusion de tout traité d'adhésion d'un nouvel État membre, ainsi que de tout traité d'association, est soumise à l'avis conforme du Parlement. Quant aux autres traités internationaux, depuis l'Acte unique cette procédure s'applique aux accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté (en remplacement de la procédure de concertation instituée en 1975) et, depuis le traité de Maastricht, elle s'applique également aux accords qui créent un cadre institutionnel spécifique ou qui impliquent la modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision. Sont également soumis à l'avis conforme du Parlement (depuis le traité de Maastricht) les actes relatifs à la procédure électorale. Depuis le traité d'Amsterdam, son avis conforme est en outre requis si le Conseil souhaite déclarer que le risque est réel de voir un État membre commettre une violation grave des principes fondamentaux de l'Union, avant de notifier ses recommandations ou ses sanctions à l'État membre en question.

Par ailleurs, toute révision statut des députés au Parlement européen doit être approuvée par le Conseil.

PARTICIPATION AU PROCESSUS LÉGISLATIF

Le Parlement participe à l'élaboration des actes législatifs communautaires à des degrés divers, en fonction de la base juridique pertinente pour chacun de ces actes. Son rôle a progressivement évolué d'une participation exclusivement consultative à la codécision, sur un pied d'égalité avec le Conseil.

A. La codécision

À partir de l'entrée en vigueur du traité de Nice, la procédure simplifiée dite de codécision (article 251 du traité CE) s'est appliquée à 46 bases juridiques du traité CE permettant l'adoption d'actes législatifs (*1.3.1). En principe, cette procédure a mis le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil: en cas d'accord entre les deux institutions, l'acte était adopté dès la première lecture. En cas de désaccord, seule une conciliation réussie permettait l'adoption de l'acte envisagé.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure de codécision est devenue la procédure législative ordinaire (article 294 du TFUE). Plus de quarante nouvelles politiques sont soumises à cette procédure, par exemple la liberté, la sécurité et la justice; le commerce extérieur; la politique environnementale et la PAC.

B. La consultation

La procédure de consultation continue de s'appliquer à la fiscalité, à la concurrence, au rapprochement des législations qui ne sont pas liées au marché intérieur, et à certains aspects de la politique sociale. La procédure s'appliquait précédemment au nouvel instrument appelé «décision-cadre», qui a été créé par le traité d'Amsterdam dans le cadre du troisième pilier (article 34, paragraphe 2, point b, du traité UE) en vue du rapprochement des dispositions législatives.

C. La coopération

La procédure dite «de coopération» (article 252 du traité CE) avait été introduite par l'Acte unique et étendue par le traité de Maastricht à la plupart des matières législatives pour lesquelles le Conseil statue à la majorité. Obligeant le Conseil à prendre en considération en deuxième lecture les amendements du Parlement européen adoptés à la majorité absolue, dans la mesure où ils étaient repris par la Commission, elle constituait le début d'un vrai pouvoir législatif pour le Parlement. Son importance a été amoindrie par la généralisation de la procédure de codécision, au titre du traité d'Amsterdam. Elle ne subsiste que pour quatre dispositions de la politique économique et monétaire (article 98 et suivants), mais est abolie par le traité de Lisbonne.

D. L'avis conforme

Depuis le traité de Maastricht, la procédure d'avis conforme s'appliquait à quelques domaines législatifs dans lesquels le Conseil statue à l'unanimité, qui se limitent, depuis le traité d'Amsterdam, aux Fonds structurels et de cohésion (article 161 du traité CE).

En vertu du traité de Lisbonne, certains nouveaux sujets sous soumis à cette procédure, désormais généralement qualifiée d'approbation, tels que les mesures qui doivent être adoptées par le Conseil lorsqu'une action de l'Union paraît nécessaire et que les traités ne prévoient pas les pouvoirs d'action requis à cet effet (article 352 du TFUE).

E. Le droit d'initiative

Le traité de Maastricht a également accordé au Parlement un droit d'initiative législative qui se borne à la faculté de demander à la Commission de soumettre une proposition. Ce droit est maintenu dans le traité de Lisbonne (article 225 du TFUE) et est expliqué de façon plus détaillée dans le dernier accord interinstitutionnel entre la Commission et le Parlement.

POUVOIRS BUDGÉTAIRES (*1.4.2.)

Le Parlement est l'une des deux branches de l'autorité budgétaire, et il a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (article 314 du TFUE).

Il est présent dans le processus budgétaire dès le stade préparatoire, notamment pour les orientations générales et la nature des dépenses (article 311 et suivants du TFUE).

Lors du débat sur le budget, il a le pouvoir de déposer des amendements pour les dépenses non obligatoires alors que, pour les dépenses obligatoires, il ne peut que proposer des modifications (article 314 du TFUE).

Il arrête définitivement le budget et en contrôle l'exécution (articles 314, 318 et 319 du TFUE).

Il examine le rapport général annuel (article 233 du TFUE).

Il donne décharge sur l'exécution du budget (article 319 du TFUE).

Le traité de Lisbonne met un terme à la distinction pratiquée entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. En outre, il placera le Parlement européen sur le même plan que le Conseil lors de la procédure budgétaire annuelle qui, après cette révision, ressemble à la procédure législative ordinaire.

POUVOIRS DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF

Le Parlement dispose de plusieurs instruments de contrôle.

A. Investiture de la Commission

Depuis 1981, le Parlement avait pris l'habitude d'«investir» informellement la Commission en se prononçant sur son programme. Mais il a fallu attendre le traité de Maastricht (1992) pour subordonner à son approbation préalable la nomination par les États membres du président et des membres de la Commission, en tant que collège. Le traité d'Amsterdam a été plus loin en soumettant, de surcroît, la désignation du président de la Commission à l'approbation préalable du Parlement, avant la désignation des autres membres du collège. Le Parlement a également introduit les auditions des commissaires désignés en 1994. En vertu du traité de Lisbonne, le candidat au poste de président de la Commission doit être choisi en tenant compte des résultats des élections européennes.

B. La motion de censure

La motion de censure à l'encontre de la Commission (article 234 du TFUE) existe depuis le traité de Rome. Elle nécessite un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres composant l'Assemblée. Elle contraint la Commission à démissionner en bloc. Depuis l'origine, huit motions de censure seulement ont fait l'objet d'un vote et aucune n'a été adoptée, mais le nombre de voix en faveur de la censure a régulièrement augmenté. Néanmoins, la dernière motion de censure (vote du 8 juin 2005) n'a obtenu que 35 voix, contre 589 voix contre et 35 abstentions.

C. Questions parlementaires

Elles comprennent les questions écrites et orales, avec ou sans débat (article 230 du TFUE) et les questions de l'heure des questions. La Commission et le Conseil sont tenus d'y répondre.

D. Commissions d'enquête

Le Parlement a le pouvoir de créer des commissions d'enquête temporaires qu'il charge d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit communautaire (article 226 du TFUE).

E. Contrôle en matière de politique étrangère, de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire

Dans ces domaines, le Parlement a droit à une information régulière et peut adresser au Conseil des questions ou des recommandations. Il est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et sur toute mesure envisagée, à l'exception des positions communes en matière de coopération politique et judiciaire (article 36 du TFUE). La mise en place de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C

139/01) a également permis d'améliorer les procédures de consultation sur la PESC, du moins sur les questions financières.

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, presque tous les aspects de la coopération policière et judiciaire ainsi que les autres domaines relevant de l'espace de liberté, de justice et de sécurité sont soumis à la procédure législative générale (codécision). En matière de politique étrangère, la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité permettra d'accroître l'influence du Parlement car la personne désignée à ce poste est également vice-président de la Commission.

RECOURS DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Parlement a le pouvoir de présenter des recours devant la Cour de justice en cas de violation du traité par une autre institution.

Il dispose d'un **droit d'intervention**, c'est-à-dire de se joindre à une des parties lors d'une affaire. Ce droit a été exercé notamment dans l'affaire «Isoglucose» (arrêt du 29 octobre 1980, dans les affaires 138 et 139/79). Dans cet arrêt, la Cour a annulé un règlement du Conseil pour violation de l'obligation de consulter le Parlement.

Dans le cadre du **recours en carence** (article 265 du TFUE), il peut poursuivre une institution devant la Cour pour violation du traité, comme dans l'affaire 13/83, dans laquelle le Conseil a été condamné pour avoir omis de prendre des mesures relatives à la politique commune des transports (*4.5.1.).

Dans le cadre du traité d'Amsterdam, le Parlement pouvait présenter un **recours en annulation** uniquement lorsqu'il s'agissait de protéger ses prérogatives. Le traité de Nice a modifié l'article 203 du traité CE: le Parlement n'est pas tenu de faire état d'une préoccupation particulière; il est désormais à même d'engager des procédures au même titre que le Conseil, la Commission et les États membres. Le Parlement peut être partie défenderesse en cas de recours contre un acte adopté selon la procédure de codécision ou lorsqu'un de ses actes est destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers. L'article 263 du TFUE confirme ainsi la jurisprudence de la Cour dans les affaires 320/81, 294/83 et 70/88.

Il est enfin en mesure de solliciter **l'avis préalable** de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord interinstitutionnel avec le traité (article 218 du TFUE).

PÉTITIONS

Lorsque les citoyens de l'Union exercent leur droit de pétition, ils adressent leurs pétitions au président du Parlement (article 227 du TFUE).

NOMINATION DU MÉDIATEUR

En vertu du traité de Lisbonne, le Médiateur européen reste élu par le Parlement européen article 228 du TFUE) (*1.3.14).

Wilhelm LEHMANN
01/2010