

L'évolution du rôle du Parlement européen.

Martin Schulz, l'actuel président du Parlement européen, sera en visite officielle au Moyen-Orient du 9 au 12 février 2014 afin d'étudier la géopolitique ainsi que les actuelles tensions qui existent entre la Jordanie, Israël et Palestine. Tel un chef d'Etat en déplacement officiel afin de trouver des compromis et d'engager les négociations sur un conflit majeur, Martin Schulz va représenter l'organe démocratique de l'UE, la Parlement européen, dans les relations internationales que cette Union entretient comme un seul et unique Etat résultant d'un processus d'intégration évolutif.

« Toute institution représentative composée d'une ou plusieurs assemblées, investie du pouvoir législatif et chargée de contrôler le pouvoir exécutif » (dictionnaire Larousse). C'est ainsi qu'est définie la notion de Parlement. Dans le cas du Parlement européen, à la différence des Parlements nationaux auxquels cette définition fait référence, il serait tout d'abord l'organe parlementaire de l'UE qui, à travers une évolution liée à la construction de l'Union, aurait obtenu de nouveaux rôles. Créé en 1951 par le traité de Paris (instituant la CECA), il est d'abord connu sous le nom d'« Assemblée commune ». Les attributions qui lui sont assignées ont par la suite connu des évolutions induisant des changements successifs au niveau de cet organe européen qui, semble-t-il, a évolué en renforçant ses prérogatives ainsi qu'en acquérant de nouvelles fonctions.

Au cours des deux dernières décennies, le rôle du Parlement européen semble s'être particulièrement renforcé notamment grâce à l'acquisition de nouvelles compétences instaurées par les traités de 1986, 1992, 1997, 2000 et plus particulièrement à travers celui de 2009 avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Le 25 mai prochain auront lieu les élections parlementaires européennes permettant aux citoyens des Etats-membres de l'UE de désigner, pour un mandat de 5 ans, leurs représentants au sein du Parlement européen. Or, la montée de l'abstentionnisme ainsi que de ce qu'on nomme aujourd'hui l'« euro-scepticisme » nous contraint à nous interroger sur le rôle du Parlement européen et son évolution. En effet, il s'agit d'étudier les évolutions de cet institution européenne afin de mettre en exergue les possibles facteurs qui induisent, à l'échelle des citoyens européens, un faible intérêt pour le rôle du Parlement européen actuellement.

Il s'agit par conséquent de se demander quelles sont les évolutions que le Parlement européen a rencontré, au cours du processus de construction de l'UE, concernant les compétences qu'il exerce pour in fine comprendre le désintérêt des citoyens européens et l'importance de plus en plus notable que cet organe représente au sein de l'UE.

Les développements s'ordonneront autour de deux idées, d'une part l'étude du renforcement du rôle représentatif et démocratique du Parlement européen (I), et d'autre part l'étude de l'accroissement des compétences de cet organe institutionnel de plus en plus incontournable au sein de l'UE (II).

I) Le renforcement du rôle représentatif et démocratique du Parlement européen ?

D'une part, nous allons étudier l'évolution du rôle démocratique et représentatif du Parlement européen. Nous nous baseront tout d'abord sur l'étude de principes incarnés par cet organe et devenus fondamentaux au sein même de l'UE. Puis, nous étudierons de manière plus précise les élections parlementaires européennes et ce qu'elles nous permettent de déduire concernant le rôle démocratique et représentatif du Parlement européen actuel.

A) Aboutir à la démocratie représentative comme objectif devenu central

1) Un idéal essentiel inscrit dans le droit européen actuel

- En étudiant le droit européen, ainsi que les traités européens établis au fur et à mesure de la construction européenne, on peut mettre en avant l'importance croissante donnée aux principes de démocratie et de représentativité incarnés par le Parlement européen.
- En effet, on peut étudier le résultat de cette démarche évolutive qui donne au Parlement européen un rôle d'organe démocratique et représentatif des citoyens européens des Etats-membres de l'UE à travers les articles du traité de Lisbonne actuellement en vigueur (depuis 2009).
- L'article 10 du TUE indique que la « fonction de l'UE est fondée sur la démocratie représentative » illustrée par le fait que les « citoyens (sont) directement représentés (...) au Parlement européen » et que les « décisions (soient) prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». En effet, les euro-députés sont élus au suffrage universel direct (SUD) pour un mandat de 5 ans renouvelable.
- De même, l'article 14 du TUE précise que le Parlement « est composé de représentants des citoyens de l'Union » qui sont au nombre maximum de 751 députés (avec le président).
- Il représente par conséquent les Etats-membres et citoyens européens puisque chaque Etat doit être représenté au Parlement au nombre minimum de 6 députés et maximum 80. En effet, à partir du traité de Lisbonne, a été instauré le mécanisme de proportionnalité dégressive afin que tous les Etats-membres de l'UE soient représentés au Parlement européen même s'ils ne possèdent pas une démographie importante (« petits pays » de l'UE comme Chypre et Malte face aux « grands pays » comme l'Allemagne et la France par exemple).
- De plus, l'article 12 du TUE précise que « les parlements nationaux participent au bon fonctionnement de l'Union en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen », c'est-à-dire que le Parlement européen afin de respecter l'idéal démocratique qu'il représente, permet à tous les parlements nationaux de ses Etats-membres, de pouvoir être informés sur ses actions de manière égale (« petits » comme « grands pays » de l'UE).
- La mise en place et l'effectivité actuelle de ces instruments juridiquement inscrits dans le droit européen permet au Parlement d'être aujourd'hui, semble-t-il, l'organe démocratique et représentatif de l'UE. Néanmoins, ce rôle est le processus d'une évolution longue et complexe.

2) L'instauration de mécanismes démocratiques: fruits d'évolutions majeures

- Originellement, le Parlement européen a été créé par le Traité de Paris sous le nom d' « Assemblée commune ». Il s'agissait d'un organe institutionnel constitué de députés (au nombre de 78) qui étaient élus par les parlements nationaux, c'est-à-dire au suffrage universel indirect (SUI). En 1957 (avec la création de la CEE), il prend le nom d' « Assemblée parlementaire européenne », mais cette dénomination n'a guère modifié le mode de désignation des euro-députés. Enfin, suite à une résolution en 1962, il s'auto-proclame « Parlement européen », mais ne remplit pas vraiment les caractéristiques d'un Parlement au sens démocratique du terme puisque ses députés sont toujours élus au SUI et donc ne représentent pas vraiment la souveraineté des citoyens européens.
- L'élection des députés européens au SUD (suffrage universel direct) libre et secret semble néanmoins être une volonté dès 1954 dans le traité de la CECA. Il sera finalement adopté le 14 janvier 1975, c'est-à-dire qu'à partir de cette date, les élections européennes permettent de désigner des euro-députés qui représentent directement les citoyens pour un mandat de 5 ans renouvelable. Le but de cette évolution est de renforcer le rôle démocratique et représentatif du Parlement européen: il acquiert une légitimité démocratique propre. Les premières élections au SUD auront lieu en 1979.

Ainsi, il semble que devenir un organe représentatif et démocratique soit devenu l'objectif majeur du Parlement européen au cours de son évolution. L'émergence de ce rôle et son renforcement ont été le produit d'avancées en terme de traité et de fonctionnement de cet organe institutionnel. C'est effectivement avec l'élection des euro-députés au SUD que ce rôle s'est véritablement vu renforcé.

B) Les élections parlementaires européennes : un enjeu démocratique et représentatif majeur

1) Un objectif majeur pour le Parlement européen: rapprocher les citoyens de l'UE

- Les premières élections européennes au SUD ont eu lieu en 1979. Elles consacrent la dimension démocratique et représentative du Parlement européen: il s'agit de l'irruption des citoyens sur la scène politique européenne.
- D'après Zorgbibe, ces élections législatives européennes expriment la « volonté de nationaliser le vote européen ».
- Par ailleurs, une proposition pour rapprocher la CEE des citoyens a été portée par le député A.Zeller en 1980. Il proposait d'organiser des élections régionalisées en France: la loi fut adoptée en 2004 afin que les citoyens européens se sentent plus concernés.
- J.L Burban souligne la nécessité d'instaurer un système électoral commun. De plus, il serait préférable d'après cet individu, que puissent émerger des candidatures de ressortissants d'un Etat dans un autre afin de « briser les frontières nationales » (en terme de circonscription électorales). Par conséquent, il faudrait ouvrir le droit de vote et d'éligibilité à tous les ressortissants des Etats-membres pour que le Parlement joue pleinement son rôle d'organe démocratique qui exprime la volonté des citoyens de l'UE.
- La citoyenneté européenne a en effet été définie comme octroyant le droit de vote et d'éligibilité dans les différents Etats-membres de l'UE (on ne prend plus en compte les frontières). A travers cette évolution, le Parlement européen peut désormais remplir son rôle tout en renforçant l'intégration des Etats-membres en ne formant qu'un seul et même ensemble de citoyen, les citoyens de l'UE, unis à travers le vote et l'éligibilité.
- Toutefois, au regard de l'abstentionnisme croissant, il semble que l'élection des euro-députés au SUD n'ait pas, ou du moins plus, de véritable impact des citoyens et que cette citoyenneté européenne soit de plus en plus contestée.

2) L'abstentionnisme comme remise en cause du rôle représentatif du Parlement européen ?

- Depuis quelques années, il est possible d'observer une croissance non-négligeable de l'abstentionnisme aux élections européennes. Au fur et à mesure que l'UE a évolué et s'est agrandie, il semble que ce phénomène se soit effectivement accru.
- Lors de la première élection européenne en 1979, avec 9 Etats-membres compris dans la CEE, le taux de participation s'élève à plus de 62%. Par la suite, en 1994 alors que l'UE compte 12 Etats-membres, ce taux est descendu à 57%. En 1999 (avec 15 pays membres) on est à 49,5%, puis 45,5% en 2004 (avec 25 pays membres), et enfin 43% en 2009 avec 27 Etats-membres. En près de 30 ans, le taux de participation aux élections législatives du Parlement européen on donc connu une baisse importante de presque 20%.
- Alors que l'existence même de ce processus devrait permettre à la population d'éprouver de l'intérêt pour le Parlement européen (plus largement l'UE), il semble qu'au contraire, les citoyens européen et leur sentiment d'appartenance à l'UE s'affaiblissent. Ainsi, le Parlement européen ne jouerait plus son rôle de fédérateur de la population diverse qui compose ses 28 Etats-membres. Alors que son rôle devait être celui d'un organe unificateur qui permettrait aux citoyens européens de se sentir intégrés et proches de l'UE les citoyens européens, le Parlement ne semble pas donner la parole à ces individus qu'il est pourtant censé représenter.
- D'ailleurs, cet affaiblissement du rôle représentatif de l'UE du à l'abstentionnisme et au manque d'intérêt qu'il suscite serait dû à divers phénomènes d'information d'après Charles Zorgbibe. Il met en exergue quelques phénomènes qui pourraient expliquer le désintérêt des citoyens européens envers les élections législatives du Parlement européen. En effet, il semble que ces élections n'aient guère de visibilité auprès de ces individus: il n'y a pas d'affiche, de campagne, les électeurs ne sont pas informés par exemple. Néanmoins, cet auteur souligne que ce manque d'information n'est pas la seule explication à

l'abstentionnisme croissant que connaît l'élection des euro-députés: les citoyens ne se sentent pas utiles, il n'y a pas de réunion, ni pas de porte-à-porte ou de débat sur les enjeux de cette élection.

- Il semble donc qu'il y ait une certaine remise en question du rôle démocratique et représentatif du Parlement européen actuellement, ainsi qu'une contestation du sentiment de citoyenneté européenne qu'il est censé entretenir.
- Par ailleurs, d'autres phénomènes peuvent expliquer cette croissance de l'abstentionnisme. Le passage au scrutin proportionnel en 1999 de la Grande-Bretagne induit une baisse des taux de participation très importante: les taux les plus bas de participation depuis 1979 (23,3%). En 2004 l'abstention est de 61,1% au Royaume-Uni, 80% en Slovaquie, 78,8% en Pologne (pays de l'Europe de l'Est). Il semble en effet que cette élection ne soulève guère d'enjeux auprès des citoyens car ils paraissent difficiles à déchiffrer. Pour certains, l'abstention exprime un certain refus de la construction européenne, pour d'autres il est nécessaire que les enjeux nationaux soient prioritaires. Toutes ces caractéristiques mettent néanmoins en exergue le fait qu'après un renforcement de son rôle de représentant démocratique des citoyens européens, ce rôle du Parlement européen soit de plus en plus contesté, notamment avec la montée de l'euro-scepticisme (exemple de la proposition du Premier Ministre britannique David Cameron de retirer le Royaume-Uni de l'UE en 2017 s'il est ré-élu en 2015 à cause de la part croissante d'euro-sceptiques au sein de ses électeurs).

Par conséquent, la légitimité du Parlement européen ainsi que son rôle de représentant démocratique du peuple européen est actuellement remis en cause alors qu'il avait antérieurement connu un renforcement conséquent. Ainsi, il semble que cette institution de l'UE doivent faire ses preuves afin de convaincre de sa capacité à exercer cette fonction en mai 2014. Néanmoins, le Parlement européen n'est pas uniquement le représentant de la souveraineté des citoyens de l'UE, il possède également d'autres rôles qui, eux aussi, ont connu des évolutions au cours de la construction européenne. Il paraît donc nécessaire de s'interroger sur l'évolution de ces fonctions.

II) Un accroissement des compétences du Parlement européen

D'autre part, il semble que le Parlement européen ait connu de nombreuses évolutions depuis sa création, notamment en ce qui concerne les compétences qui lui sont attribuées. En effet, ses pouvoirs ont évolués au fur et à mesure de la construction de l'UE notamment en ce qui concerne ses attributions législatives, budgétaires et de contrôle.

A) L'évolution des pouvoirs législatifs du Parlement européen

1) Des pouvoirs législatifs originellement restreints

- Originellement, les institutions de la CECA comptaient une « Assemblée commune » comme nous l'avons souligné précédemment. Composée de 78 députés, elle ne disposait pas de pouvoirs législatifs.
- A la suite de la création de la CEE (et de l'Euratom) en 1957, cette institution s'est élargie à l'ensemble des trois communautés et elle comportait alors 142 membres Elle a pris le nom d'«Assemblée parlementaire européenne» et possédait un simple pouvoir consultatif (devait donner un avis préalable à la décision du Conseil européen ou de la Commission)
- Puis, le 30 mars 1962, elle s'auto-proclame «Parlement européen». Le nombre de ses représentants fut porté, au 1er janvier 1973, à 198 membres.
- F.Massart-Piérard souligne que dès la CECA, le Parlement avait un objectif de parlementarisation de l'UE, de garant du processus d'intégration communautaire. Au fur et à mesure, par « gradualisme », il est passé d'un rôle restreint d'Assemblée commune à ceux de Parlement européen (ce qui a une portée symbolique). Il va effectivement accroître ses pouvoirs au fur et à mesure que de nouveaux traités vont être instaurés: il passe d'un rôle de consultant (fonction consultative) à celui de législateur (fonction législative).

2) Le renforcement du pouvoir législatif du Parlement européen

- Dès 1986, par l'Acte Unique Européen (AUE), le Parlement européen acquiert une participation aux pouvoirs législatifs. Il s'agit d'une formalisation de la procédure de coopération entre le Conseil et cet organe institutionnel. La position du Parlement européen et son rôle s'en trouvent renforcés puisque se met en place un dialogue direct entre ces deux entités sur des sujets législatifs.

- Le traité de Maastricht instaure une augmentation des pouvoirs de délibération du Parlement européen, ainsi qu'une procédure de co-décision entre celui-ci et le Conseil des ministres (cela renforce son rôle de décision dans la législation communautaire).
- Le pouvoir de co-décision du Parlement est effectivement établi par le TUE de 1992 (article 251), puis simplifié par le traité d'Amsterdam en 1997. L'article 14 du TUE indique en effet que « le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législatives ».
- Par ce traité d'Amsterdam, ainsi que par celui de Nice (2001), on étend aussi le domaine d'exercice de ce pouvoir législatif du Parlement.
- Le traité de Lisbonne (2007) élargit la procédure de co-décision à 86 domaines (avant 37) avec le Conseil (ils sont sur un pied d'égalité pour la législation communautaire). Il s'agit d'une importante augmentation des activités normatives du Parlement européen. De plus, l'article art 225 du TFUE souligne que le Parlement européen peut demander à la Commission de soumettre une proposition sur l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en place des traités. Ce pouvoir d'avis conforme permet de reporter indéfiniment des décisions obligatoires sur un accord international. Le Parlement peut aussi désormais conclure des accords internationaux: il s'agit d'une procédure d'avis conforme.``\$`

Ainsi, il semblerait qu'à travers une évolution croissante des pouvoirs législatifs du Parlement européen, celui-ci est acquis et renforcé ce rôle. Toutefois, cet organe institutionnel de l'UE n'a pas simplement accrue ses fonctions législatifs puisqu'il à fait de même pour d'autres rôles.

B) L'acquisition de nouvelles prérogatives

1) Une fonction de contrôle

- Antérieurement, l' « Assemblée commune » contrôlait les actes de la « Haute Autorité » et pouvait la renverser.
- Par la suite et au cours de ses évolutions, de nouveaux articles ont permis au Parlement européen de continuer à exercer ce rôle de contrôlée d'autres institutions.
- En effet, l'article 14 du TUE précise que le Parlement européen à un rôle « de contrôle politique » sur la Commission (traité de Lisbonne).
- Par ailleurs, l'article 234 du TFUE indique que le Parlement européen peut contrôler la gestion de la Commission à travers la saisie de cette institution par une motion de censure sur laquelle il doit se prononcer au bout de 3 jours par scrutin public. Il peut donc censurer la Commission qui devra dans ce cas peut-être démissionner. De plus, le Conseil doit tenir compte des élections au Parlement européen lorsqu'il propose le nom d'un candidat à la présidence de la Commission (Traité de Lisbonne, article 17-7).
- Enfin, l'article 48 du traité modificatif souligne que le Parlement européen droit émettre un avis favorable sur la convocation d'une conférence intergouvernementale pour un accord sur les modifications d'un traité et se prononcer sur celui-ci (il peut influencer l'attitude des parlements nationaux).
- Le Parlement européen peut aussi poser des questions écrites ou orales au Conseil et à la Commission, recevoir des pétitions émanant des citoyens européens, constituer des commissions temporaires d'enquête. De même, il dispose d'un droit d'accès à la Cour de justice afin de sauvegarder ses prérogatives notamment face au Conseil et à la Commission.
- Parallèlement, un traité constitutionnel à Rome en 2004 à aussi fait émerger une nouvelle procédure budgétaire qui indique la nécessité de l'approbation du Conseil et du Parlement pour toute dépense de l'UE. Ainsi, le Parlement européen peut aussi exercer un contrôle dans le domaine budgétaire dans lequel il exerce aussi une fonction.

2) Le rôle budgétaire du Parlement européen

- Originellement, l' « Assemblée commune » n'avait guère de fonction budgétaire, celle-ci est apparu au cours de ses évolutions successives établies notamment à travers divers traités.
- L'article 14 du TUE précise que « le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions budgétaires », et « devient une des deux branches de l'Autorité budgétaire ».
- Actuellement, il établit, avec le Conseil, le budget annuel de l'Union. Toutefois, le Parlement a le droit de désapprouver les propositions de budget élaborées par le Conseil européen.

- Le traité de Lisbonne a étendu ses compétences budgétaires en matière de dépenses grâce à la disparition de la distinction entre dépenses obligatoires (déterminées par les traités ou par des actes arrêtés) sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot et dépenses non obligatoires sur lesquelles le Parlement prenait la décision finale.