



*« De quoi est né le socialisme ?
De la révolte de tous ces sentiments
blessés par la vie, méconnus par la société.
Le socialisme est né de la conscience
de l'égalité humaine. »*

Léon BLUM (1919)

FORMATION MILITANTE : « ENJEUX EUROPÉENS »

Le Parlement européen, ce célèbre méconnu

*Sa montée en compétences, de l'Assemblée parlementaire
de la CECA de 1951 au Parlement d'aujourd'hui*

par Luc Bentz, mai 2024



L'hémicycle du Parlement européen de Strasbourg en juin 2021.

Crédit photo « Gzen92 »/Wikimedia Commons, licence Creative Commons-BY-SA 4.0 int.

Avant-propos

Cette note adapte et développe le contenu d'une intervention informative sur ce thème devant la section socialiste de Sarcelles en mai 2024. Celle-ci visait à mieux faire connaître le rôle et les compétences, trop souvent méconnus, du Parlement européen.

Celles et ceux qui souhaitent pouvoir aller un peu plus loin trouveront des éléments complémentaires dans les notes, mais également les liens hypertextes (consultés du 1^{er} au 16/05/2024). Celles et ceux qui souhaitent aller à l'essentiel pourront plus simplement s'en tenir à la synthèse qui suit.

SYNTHÈSE

Dans l'Europe des Six initiale (CECA, 1951 ; CEE et Euratom, 1957), l'Assemblée parlementaire ne jouait qu'un rôle essentiellement décoratif dans un ensemble institutionnel (Conseil, Commission, Assemblée parlementaire) qui a perduré, mais a profondément évolué au fil de la construction européenne.

C'est en 1976 qu'a été prise la décision de faire élire les députés européens au suffrage universel direct dans chaque État membre. La première élection a eu lieu en 1979. Le Parlement européen (nom que s'était donné l'Assemblée parlementaire en 1962) en a tiré une légitimité certaine. La logique purement intergouvernementale qui était celle des débuts a été sensiblement atténuée au fil du temps et des élargissements. Doté de premières compétences budgétaires, même limitées, en 1970 et 1975, le Parlement européen a connu une montée en puissance constante de 1979 à 2007 (traité de Lisbonne), le traité de Maastricht (1991) officialisant même l'appellation qu'il s'était donnée.

Si le Parlement européen dispose de moyens de contrôle de la Commission européenne, l'évolution la plus importante est celle qui en a fait, à côté du Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres), un co-législateur pour 80 % des actes législatifs relevant de l'UE. Amorcée par l'Acte unique de 1986, qu'avait largement préparé Jacques Delors comme président de la Commission, l'extension des champs de la co-décision a été constante. Si le Parlement européen n'est pas « tout le Parlement » de l'Union, si même il dispose de moins de prérogatives que le Conseil, il joue désormais un rôle majeur dans le processus législatif européen.

Le Parlement européen a d'ailleurs permis des avancées, comme en témoignent les dispositions récentes sur le statut des travailleurs des plateformes (Uber...) ou la responsabilité sociale des entreprises. La délégation française du groupe parlementaire de la gauche sociale et écologiste rappelle que « le Parlement européen a énormément de pouvoirs, même si malheureusement il n'a pas toujours la volonté de s'en servir. » Le choix des députés européens surtout si l'on veut « réveiller l'Europe », va donc au-delà de la photo finish de la compétition électorale.



Ce document est diffusé sous licence Creative Commons 4.0 international : attribution, pas d'usage commercial, partage dans les mêmes conditions ([CC-BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)).

Sommaire

AVANT-PROPOS.....	2
SYNTHÈSE.....	2
INTRODUCTION. DE LA CONSULTATION À LA COLÉGISLATION.....	4
I. — DE L’EUROPE DES SIX À L’UNION EUROPÉENNE VINGT-SEPT.....	5
I.1. L’Union européenne : une construction progressive.....	5
I.2. Les institutions de la CECA et de la CEE.....	6
I.3. Le schéma institutionnel actuel.....	7
II. — 1979 : LA MONTÉE EN PUISSANCE D’UN PARLEMENT LÉGITIMÉ PAR L’ÉLECTION.....	9
II.1. Une montée en puissance de 1979 à 2007.....	9
II.2. Les compétences du Parlement européen.....	11
II.3. Un Parlement européen qui n’est pas « le » Parlement, mais.....	13
CONCLUSION. UN PARLEMENT DU POSSIBLE, SI.....	15
ANNEXES.....	16
Table des sigles.....	16
Table des cartes et schémas.....	16
Table des encadrés.....	16
Sitographie.....	16
NOTES.....	17

Introduction.

De la consultation à la colégislation



Crédit photo : « Réveiller l'Europe ». Point levé : à gauche, Olivier Faure, Premier secrétaire du Parti socialiste ; à droite sur la photo, Raphaël Glucksmann, député européen sortant, tête de liste.

Le 9 juin 2024, près de 360 millions d'électrices et d'électeurs, citoyens des 27 États membres de l'Union européenne sont appelés à élire leurs 720 députés (dont 81 pour la France). En France, comme il y a cinq ans, le Parti socialiste et Place publique font liste commune pour « réveiller l'Europe ». Comme il y a cinq ans, cette liste est conduite par Raphaël Glucksmann, député européen sortant¹.

Depuis 1979, cette élection du Parlement européen a eu une dimension politique, d'abord nationale. Pourtant, son rôle dépasse aujourd'hui la simple fonction « photographique » de mesurer des rapports de forces.

L'« Assemblée parlementaire » 1951-1957 exerçait une fonction consultative largement symbolique. Aujourd'hui, le Parlement européen est aujourd'hui un véritable « co-législateur » de l'Union européenne, doté de réels pouvoirs d'investigation

Ce document vise à mieux connaître faire ce parcours et les compétences qu'il exerce, bien au-delà d'une simple compétition entre partis nationaux. Une première partie revient sur la genèse (complexe) de l'Union européenne, étape nécessaire pour comprendre le cadre institutionnel dans lequel s'insère le « Parlement des Vingt-Sept ». La seconde traite de la légitimité politique qui a conduit à l'accroissement progressif de ses pouvoirs à partir de 1979.

I. — DE L'EUROPE DES SIX À L'UNION EUROPÉENNE VINGT-SEPT

Illustration 1. — Les élargissements, de l'Europe des Six à celle des Vingt-Sept



Élargissements successifs de l'Union européenne. Admis en 1973, le Royaume-Uni l'a quittée (« Brexit ») en 2020.

Illustration : site d'information [Toute l'Europe](http://TouteL'Europe.com).

I.1. L'Union européenne : une construction progressive

Cette construction, ce sont évidemment les élargissements successifs qui ont conduit de l'Europe des Six de 1957 à l'Union européenne des Vingt-Sept de 2024. Mais ce sont aussi des changements substantiels, fondamentaux dans son champ d'action comme dans son fonctionnement.

On rappellera d'abord que la construction européenne fut largement le fruit de situations circonstancielles. Initialement, elle résulta d'une double volonté :

- **politique d'abord** — face à la menace soviétique, il s'agissait de réconcilier les pays de l'Europe de l'Ouest après deux fratricides guerres mondiales et, pour la seconde, les horreurs du nazisme —,
- **économique, ensuite** — pour gérer au mieux, de façon commune, les matières premières indispensables à la reconstruction. Ce fut le plan Schuman, chef du gouvernement français (« président du Conseil des ministres ») de sensibilité démocrate-chrétienne (MRP²) et la création de la *Communauté européenne du charbon et de l'acier* (CECA) en 1951, avec les six pays — déjà — qui allaient créer la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom³ en 1957. Par ordre alphabétique, ce sont l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Le traité instituant la CECA avait été conclu pour cinquante ans et ne fut pas renouvelé en 2002, son champ d'application s'intégrant aux compétences de l'Union européenne. Les traités instituant la CEE et l'Euratom sont en revanche illimités.

La construction européenne fut loin d'être linéaire et harmonieuse ; elle ne se réalisa pas sans reculs ou à-coups. Ainsi, la tentative de créer une *Communauté européenne de défense* (CED) — initiative française de 1952 — échoua en 1954 du fait de l'opposition... du Parlement français. Sans entrer dans les détails⁴, cela ferma sans doute la voie politique et conduisit en 1957 (sous le gouvernement à direction socialiste de Guy Mollet) au **traité de Rome** et à la création de « l'Europe des Six » avec la Communauté économique européenne, ancêtre de l'Union européenne d'aujourd'hui⁵.

1.2. Les institutions de la CECA et de la CEE

La CECA a largement dessiné le cadre des institutions européennes qui ont suivi, avec des appellations parfois spécifiques.

On y trouvait :

- une **Haute Autorité** (CECA) ou une **Commission** (CEE, Euratom) chargée de préparer et d'appliquer les décisions. C'est l'ancêtre de l'actuelle Commission européenne⁶ ;
- un **Conseil des ministres**, composé des représentants des États membres, qui était de fait l'organe décisionnaire unique. Aujourd'hui nommé **Conseil de l'Union européenne**⁷ ou, officieusement, Conseil des ministres, il comprend des représentants des gouvernements des États membres et délibère, selon les sujets, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée ;
- une Cour de justice ;
- une **Assemblée parlementaire** (qui se rebaptisa elle-même *Parlement européen* en 1962, ce que l'**Acte unique européen** de 1986 a officiellement entériné).

La Cour de justice et l'Assemblée parlementaire étaient communes aux trois institutions de l'« Europe des Six » (CECA, CEE, Euratom).

Le rôle de l'Assemblée parlementaire, simple émanation des Parlements nationaux, sur le modèle de ce qui existe au Conseil de l'Europe ou à l'OTAN est resté de fait consultatif et « décoratif », même si l'Assemblée de la CECA d'origine avait la possibilité théorique, dans certains cas, de renverser la « Haute Autorité », alors que les Commissions de la CEE ou de l'Euratom n'étaient à l'origine responsables que devant le Conseil des ministres.

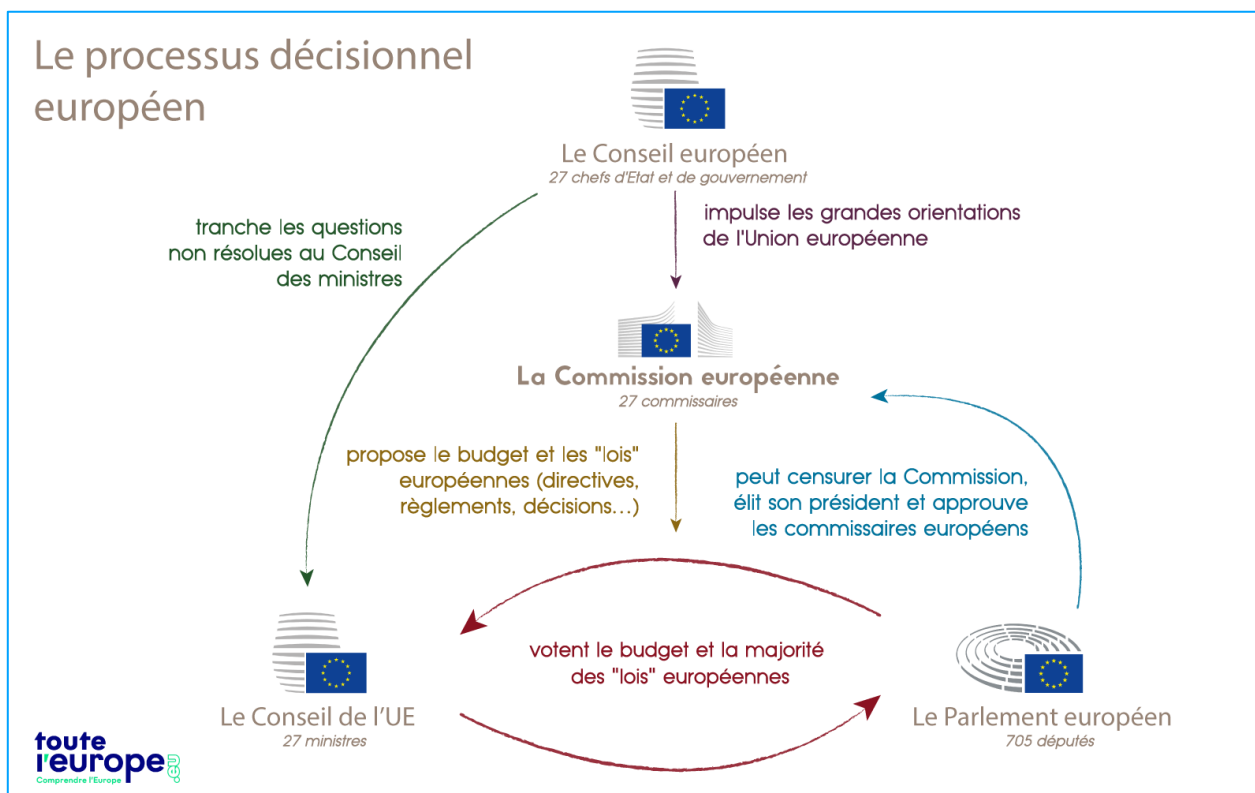
En 1976, les États européens ont décidé que le Parlement européen serait élu au suffrage universel, les premières élections ayant lieu en 1979. Cela allait changer les choses. La première présidente du Parlement européen élu au suffrage direct fut Simone Veil (1979-1982).

1.3. Le schéma institutionnel actuel

À côté d'une organisation institutionnelle qui peut, malgré sa complexité, rappeler le fonctionnement des États fédérés, l'Union européenne présente toujours des caractéristiques fortes d'organisation de coopération interétatique ou intergouvernementale selon le cas.

Les institutions européennes ont évolué au fil des traités et des élargissements (les deux aspects étant liés). Si la Commission, le Conseil (Conseil de l'Union européenne) et le Parlement européen découlent directement des traités fondateurs de 1951 (CECA) et 1957 (CEE, Euratom), leurs attributions ont évolué au fil des extensions de leurs compétences propres comme de celles de l'Union, mais aussi de l'institution, puis de l'officialisation du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement.

Illustration 2. — Le processus décisionnel européen



Source : site [Toute l'Europe](http://touteleurope.eu).

En nous limitant à ce qui, dans le droit constitutionnel, relève des pouvoirs exécutif et législatif, on distinguera essentiellement quatre organes :

- **Le Conseil européen** (conseil des chefs d'État et de gouvernement) qui joue un rôle d'impulsion et d'orientation auprès de la **Commission**, mais également du **Conseil** [des ministres] pour tous les sujets qui relèvent de la coopération intergouvernementale (compétences autres que celles qui sont déléguées à l'Union par les traités).

- **La Commission**, dite fréquemment **Commission européenne**, compte autant de membres que d'État. Elle est notamment chargée de la préparation et de l'exécution des décisions. La personne chargée de sa présidence (aujourd'hui Ursula von der Leyen) est investie par le **Parlement européen** sur proposition du **Conseil européen**. Les commissaires sont désignés sur proposition des États (à raison d'un par État, présidence comprise). La présidence de la Commission désigne en leur sein les vice-présidentes ou vice-présidents et définit les compétences (« portefeuille ») de chaque commissaire. La Commission dispose seule de l'initiative législative. Elle joue également un rôle de « gardienne des traités ».
- **Le Conseil de l'Union européenne**, dit également traditionnellement **Conseil des ministres**, ou, dans l'absolu, **« le Conseil »**. Les structures gouvernementales étant variables, il y a dix formations spécialisées du Conseil⁸.
Le **Conseil** joue à la fois :
 - le rôle de co-législateur (avec le Parlement européen) sur la grande majorité des compétences européennes (codécision),
 - le rôle de législateur unique dans certains cas, l'avis du Parlement étant requis, mais non contraignant sauf dans quelques cas ;
 - le rôle d'organe décisionnaire dans les domaines relevant de la coopération intergouvernementale.
- **Le Parlement européen** qui joue le rôle de co-législateur à côté du **Conseil de l'Union européenne**, mais qui dispose également de moyens de contrôle sur la **Commission**.

II. — 1979 : LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN PARLEMENT LÉGITIMÉ PAR L'ÉLECTION



*Simon Veil présidant une séance du Parlement européen à Strasbourg le 12 octobre 1979.
Crédit photo : Claude Truong-Ngoc, Wikimedia Commons, licence CC-BY-SA int. 3.0.*

II.1. Une montée en puissance de 1979 à 2007

Légitimé en 1979 par une élection directe, selon des règles propres à chaque pays membre, mais au même moment, le Parlement européen a vu ses prérogatives s'élargir, progressivement, mais continument, jusqu'à recevoir, comme représentant des citoyens à côté de ceux des gouvernements, une compétence de « co-législateur ».

Les traités relatifs aux ressources propres de la CEE ([Luxembourg, 1970](#) ; [Bruxelles, 1975](#)), puis ceux qui ont réformé le traité de Rome de 1957 ont renforcé le rôle et les compétences du Parlement européen. On observera, avant certains élargissements à l'Est que les pays européens, France exceptée, avaient des régimes parlementaires, mais aussi des pratiques de négociation et de compromis transpartisans. On les retrouve aujourd'hui au Parlement européen (ce qui ne surprend guère que les Français).

Depuis la réforme de l'[Acte unique européen](#) (1986) et les traités qui ont suivi entre 1992 et 2007 (Maastricht⁹, Amsterdam, Nice, Lisbonne), les compétences du Parlement européen se sont continuellement accrues¹⁰. Comme dans les histoires parlementaires nationales, elles ont concerné d'abord par le contrôle budgétaire sur les ressources propres de l'Union européenne (droits de douane, part de TVA, contributions des États sur leur revenu national brut) avant de s'étendre à un contrôle politique, mais aussi à jouer un rôle dans le processus « législatif » européen.

À côté des émanations des exécutifs nationaux (Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement ; Conseil des ministres) et de la Commission européenne, le Parlement européen dispose de pouvoirs accrus, alors qu'initialement il ne pouvait formuler que des avis consultatifs ou adopter des résolutions non contraignantes.

Encadré 1. — Les grandes étapes de l'extension des compétences du Parlement européen.

- **1951 (CECA), 1957 (CEE, Euratom)** : l'Assemblée parlementaire ne joue qu'un rôle consultatif.
- **1962** : l'Assemblée parlementaire commune aux trois communautés européennes (CECA, CEE, Euratom), décide de se désigner sous le nom de « Parlement européen ».
- **1970 (traité de Luxembourg)** : l'Assemblée parlementaire reçoit un pouvoir d'amendement sur le budget européen (volet « dépenses »).
- **1975 (traité de Bruxelles)** : l'Assemblée parlementaire reçoit le pouvoir de rejeter le budget et de donner décharge à la Commission sur l'exécution de celui-ci¹.
- **1986 (Acte unique européen)** : l'expression « Parlement européen » remplace « Assemblée parlementaire » dans les traités européens. Les pouvoirs du Parlement européen sont renforcés :
 - Procédure dite « de coopération » sur les sujets nécessitant seulement la majorité qualifiée au Conseil [des ministres], un rejet d'une proposition par le Parlement ne pouvant être écarté qu'à l'unanimité du Conseil ;
 - Projets d'élargissement : l'avis du Parlement européen est obligatoirement requis, même s'il n'est pas contraignant (association au processus).
- **1992 (traité sur l'Union européenne dit « de Maastricht »)** : évolution du Parlement européen vers le rôle de co-législateur. Est introduite la procédure de codécision pour certains domaines législatifs, la procédure de coopération à d'autres.

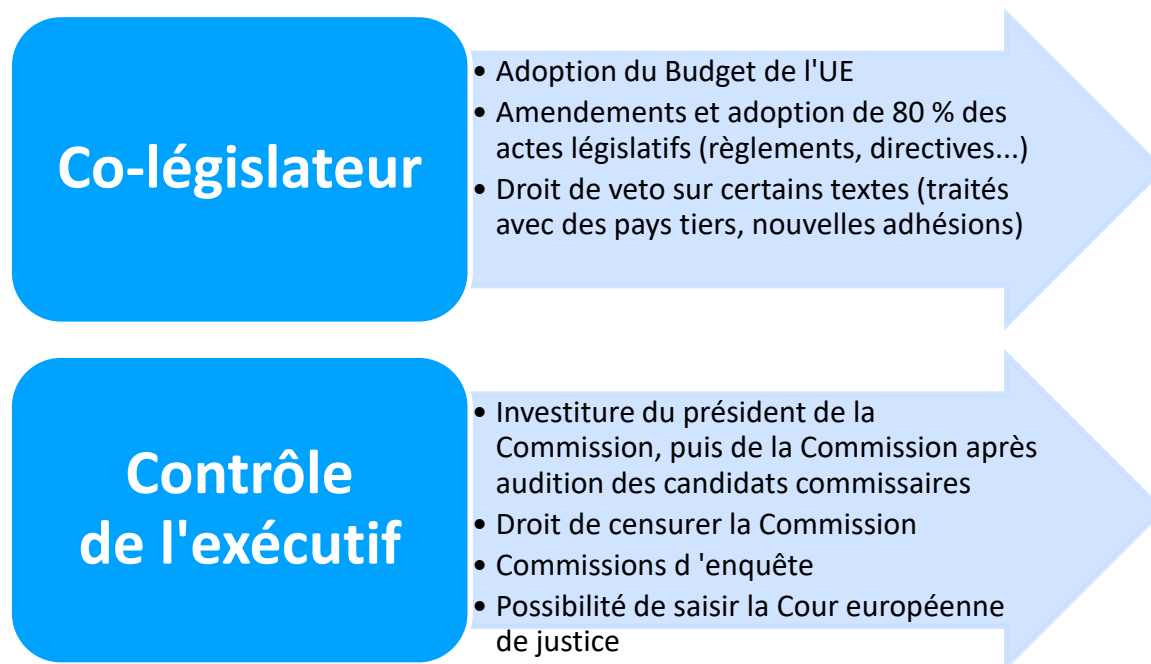
Le Parlement européen, s'il ne dispose pas du droit d'initiative (réservé à la Commission), peut cependant désormais demander à la Commission de soumettre une proposition.

Le Parlement reçoit également le pouvoir d'approuver la composition finale de la Commission européenne, pas vers un contrôle politique de l'exécutif de l'Union.
- **1997 (traité d'Amsterdam)** : réforme et extension de la procédure de codécision à la plupart des domaines législatifs. Le Parlement européen devient un rôle de co-législateur, sur un pied d'égalité avec le Conseil.

L'approbation préalable du Parlement européen est requise sur la nomination du président de la Commission, ce qui renforce les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif.
- **2001 (traité de Nice)** : le Parlement a vu s'étoffer son pouvoir législatif et son pouvoir de contrôle, notamment par la possibilité d'intenter des recours juridictionnels contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne¹².
- **2007 (traité de Lisbonne)** : La procédure de codécision est étendue à quelque 45 nouveaux domaines législatifs. Cette procédure législative ordinaire est devenue la procédure décisionnelle la plus courante ; elle couvre tous les domaines politiques importants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (appellation actuelle du traité de Rome compte tenu de ses modifications ultérieures). Le rôle du Parlement dans la préparation des futures modifications du traité est renforcé.

II.2. Les compétences du Parlement européen

Illustration 3. — Compétence du Parlement européen (schéma simplifié)



A) Budget de l'Union européenne

En matière budgétaire, le Parlement européen partage le pouvoir budgétaire à égalité avec le Conseil. Il dispose, dans certaines limites, du droit d'amendement ; il peut adopter ensuite ou rejeter globalement le budget de l'Union européenne. Historiquement, c'est le premier domaine de compétence qui a été progressivement dévolu au Parlement européen (voir Encadré 1, p. 10).

B) Le Parlement européen, co-législateur

L'extension majeure des compétences du Parlement européen est son accès, désormais très large, au rôle de « co-législateur » sur l'ensemble des domaines de codécision qui sont devenus la règle depuis le traité de Lisbonne de 200 et qui représentent actuellement 80 % des actes législatifs européens.

C'est, dans le droit européen, la « procédure législative ordinaire ». Il s'agit des sujets relevant de la compétence de l'Union en tant que telle qui ne nécessitent que la majorité qualifiée au Conseil¹³. Cette co-législation s'applique par exemple à la Politique agricole commune (PAC).

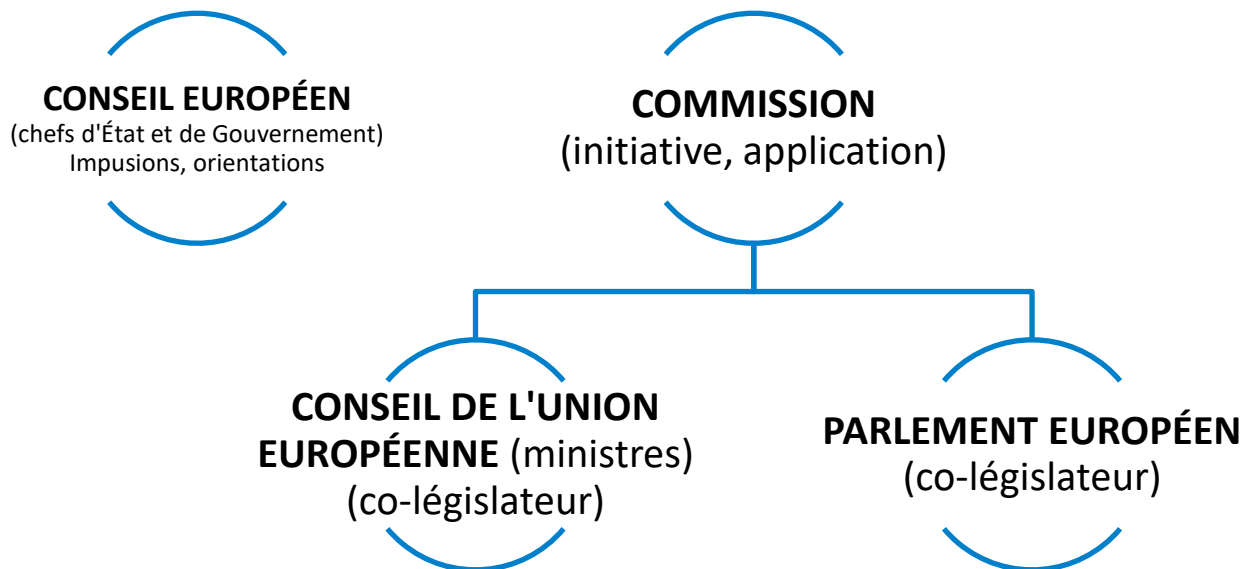
Dans les cas prévus par les traités où le Conseil est le seul organe législatif (« procédure législative spéciale »), le Parlement européen est obligatoirement consulté à peine de nullité, même si son avis n'est pas contraignant. Cependant, dans certains cas, la « procédure d'approbation » donne au Parlement européen un droit de veto (mais pas d'amendement) à la majorité absolue. Son rejet empêche l'adoption de la mesure.

Sont ainsi concernés :

- les accords internationaux et traités d'adhésion ;
- les nouvelles lois sur la lutte contre la discrimination ;

- l'adoption de certains accords internationaux négociés par l'UE (par exemple, les accords commerciaux avec un ou plusieurs pays tiers) ;
- les décisions liées à une violation grave des droits fondamentaux dans un État membre (les deux tiers des eurodéputés disposent d'un droit d'initiative à cet égard) ;
- l'application de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht révisé par le traité de Lisbonne de 2007). Initialement limité en droit à la validation du traité « de sortie », le Parlement européen a su jouer de sa possibilité de veto pour intervenir dans la négociation¹⁴.

Illustration 4. — Processus législatif « ordinaire » (80 % des cas)



C) Le contrôle de la Commission

Le Parlement européen dispose depuis 1957 du pouvoir de censurer la Commission. C'est une possibilité théorique, jamais menée jusqu'au bout, mais dont la menace réelle a eu des effets concrets.

Ainsi, la « Commission Santer » (du nom de son président de l'époque) a dû démissionner en 1999 face à une menace de censure du Parlement en raison d'allégations de mauvaise gestion ou de népotisme visant certains de ses membres. De même, face à la pression du Parlement européen qui le menaçait de refus d'investiture en 2004, Romano Prodi a dû modifier la composition de la Commission européenne qu'il présidait. En outre, le Parlement européen dispose de moyens de contrôle, dont des commissions d'enquête.

Si le Parlement n'a théoriquement pas de pouvoir sur la composition de la Commission européenne — qui relève des gouvernements des différents États —, une compétence majeure lui a été apportée par le traité de Maastricht. **Le Parlement européen doit valider la candidature à la présidence de la Commission européenne** proposée par le Conseil européen qui doit lui-même tenir compte du résultat des élections européennes.

Depuis 2014, le Parlement a fait accepter par le Conseil que le candidat soit une « tête de liste » (*Spitzenkandidat*, le terme étant emprunté au système allemand), même si rien ne le garantit pour l'avenir¹⁵. La commission étant constituée, **le Parlement européen procède à un second vote**

(bloqué) d'investiture, après audition individuelle des « candidats commissaires » par les commissions compétentes, une audition qui n'est pas de pure forme.

Encadré 2. — Le contrôle du Parlement européen sur les « actes délégués »

Le contrôle du Parlement européen sur la Commission s'exerce également sur les actes délégués¹⁶ par lesquels la Commission vient préciser ou adapter, avec un mandat préalable et révocable des deux organes « législatifs » (Conseil et Parlement européen), les mesures précédemment définies dans le cadre d'un acte législatif européen (comme une directive). Là encore, ce contrôle n'est pas de pure forme, comme en témoigne le refus du Parlement de valider une proposition de la Commission visant à retirer les Émirats arabes unis, où l'opacité financière reste la règle, de la liste « grise » des États soupçonnés d'être trop passifs contre le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme¹⁷.

II.3. Un Parlement européen qui n'est pas « le » Parlement, mais...

L'Union européenne n'est ni un État fédéral ni un État confédéral. Les constitutionnalistes parlent d'institution *sui generis* (de sa propre espèce, non comparable aux autres systèmes). En effet, l'Union européenne mêle à la fois des attributs constitutionnels classiques de distinction (plus que de séparation) des pouvoirs et des dispositifs relevant de la coopération intergouvernementale. C'est le fruit d'équilibres complexes et parfois subtils, négociés notamment dans le cadre ou les perspectives d'élargissement intervenus depuis la naissance de « l'Europe des Six ». L'Union européenne est historiquement une construction interétatique.

Depuis le traité de Lisbonne de 2007, le **Conseil européen** (chefs d'État et de gouvernement¹⁸) est explicitement chargé « de donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et priorités politiques générales ».

La Commission (européenne) est chargée à la fois de préparer les décisions et de les faire appliquer. Son président est d'abord un candidat proposé par le Conseil européen dont la nomination doit être ratifiée par le Parlement européen. On peut la regarder comme l'exécutif de l'Europe, même si certaines dimensions de cette fonction sont assumées par le Conseil européen ou le Conseil de l'Union européenne dit « le Conseil » et parfois, « le Conseil des ministres », avec lequel il ne faut pas le confondre.

Le pouvoir législatif ne relève pas exclusivement, malgré son nom, du seul **Parlement européen**. Mais celui-ci, comme on l'a montré précédemment, a conquis des compétences législatives réelles.

À l'origine, c'est le **Conseil** (nommé depuis le traité de Maastricht « Conseil de l'Union européenne »), mais fréquemment cité comme le « Conseil des ministres » qui exerçait la compétence législative¹⁹. On l'a comparé parfois au rôle de la chambre haute de certains États fédéraux comme les États-Unis (Sénat) ou l'Allemagne (*Bundesrat*, composé de représentants désignés par les gouvernements des *Länder*).

De l'Acte unique de 1986 au traité de Lisbonne, les évolutions successives ont conduit — sauf dans quelques domaines limités, même s'ils peuvent être importants — à ce que l'adoption d'une « loi européenne » (acte législatif, dans les traités actuels) nécessite à la fois l'accord du Parlement et celui du Conseil.

Un système de navettes entre le Parlement, la Commission et le Conseil permet de mener les négociations utiles ou nécessaires pour faire avancer les projets.

Ces actes législatifs sont de deux natures : les *règlements*, qui s'appliquent de manière automatique dans tous les États membres de l'Union européenne, et les *directives*, qui fixent des objectifs à atteindre, mais laissent les États autonomes dans leur transposition en droit national (sauf recours de la commission en cas d'absence de transposition ou de transposition biaisées ou incomplète).

Encadré 3. — Le Parlement européen, une chambre basse ?

En droit constitutionnel, on distingue traditionnellement, dans les systèmes à deux assemblées parlementaires, les « chambres basses », élues au suffrage direct, des « chambres hautes », pas toujours élues (comme la Chambre des pairs britannique) ou désignées de manière variable (représentation des gouvernements des Länder dans le Bundesrat allemand ; élection au suffrage indirect pour le Sénat français).

*L'Union européenne peut donc être considérée (mais avec une certaine prudence tant les architectures institutionnelles sont différentes) comme **une entité où le pouvoir législatif est exercé par deux « chambres » : le Parlement européen (chambre basse) et le Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres représentant les États membres).***

Si, dans certains cas, le Conseil peut légiférer seul, l'avis du Parlement n'étant pas contraignant ; si dans certains autres, le Parlement n'a qu'un pouvoir de veto (ce qui suffit à bloquer une décision), dans la majorité des cas, c'est la procédure législative « ordinaire » qui s'applique : elle impose de trouver un accord sur le texte final entre les deux institutions

Le Parlement européen est donc une institution en mesure de peser sur les décisions prises. Le tournant amorcé en 1986 avec l'Acte unique (l'impact réel des dispositifs budgétaires de 1970 et 1975 restant limité) est devenu irréversible.

Conclusion.

Un Parlement du possible, si...

Les combats sont parfois longs, toujours difficiles, mais la pratique parlementaire (le Parlement européen ne connaît pas le « 49,3 » à la française) permet d'avancer.

Prenons quelques exemples sur la dernière mandature (2019-2024), empruntés à la délégation française du groupe socialiste et démocrate (S&D) au Parlement européen.

L'aboutissement de la directive sur les travailleurs des plateformes est une véritable victoire pour l'Europe sociale, après la directive sur les salaires minimums aussi votée pendant la législature. L'intérêt des travailleurs l'a emporté, avec l'appui de toute la gauche. C'est une avancée pour des millions de travailleurs, avec la présomption de salariat, et donc les droits qui y sont liés (contrat de travail, congés payés, arrêts maladie). Cette proposition vient de loin : c'est en 2017 qu'elle est évoquée pour la première fois dans un rapport du Parlement européen, à l'initiative des socialistes. Si le verre n'est pas tout à fait plein, la faute non pas à l'Europe, mais aux États membres, et en particulier à la France d'Emmanuel Macron.

La directive sur le devoir de vigilance des entreprises est une autre proposition qui vient de loin, puisque précédée par une législation française dont les auteurs sont socialistes. Plus de 10 ans après l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh qui a frappé des travailleuses et des travailleurs du textile (1100 morts), on avance. Là aussi, le verre est plus qu'à moitié plein, même si là encore le Conseil, les États membres — et toujours la France — ont tout fait pour affaiblir le texte.

N'oublions pas la **directive pour lutter contre les violences faites aux femmes**. Là, le verre a été bien vidé par la France et **Emmanuel Macron, qui a malheureusement réussi à empêcher l'adoption d'une définition européenne du viol basée sur l'absence de consentement**. Mais la nouvelle directive criminalisera les mutilations génitales féminines et les mariages forcés, et pour la première fois, l'Union européenne disposera d'un instrument juridique pour lutter contre les cyberviolences fondées sur le genre, comme le cyberharcèlement et le [cyberexhibitionnisme](#).

Enfin, on n'oubliera pas le rôle qui a été, au sein du Parlement européen, celui de Raphaël Glucksmann dans la dénonciation de la répression et de la véritable mise en esclavage des Ouïghours, le soutien à l'Ukraine ou le combat contre les manipulations et les tentatives d'influence des dictatures russe et chinoise sur les institutions européennes¹.

Comme l'indique la dernière [infolettre de la mandature 2019-2024](#) de la délégation française au sein du groupe de la gauche sociale et écologiste²⁰ :

Le Parlement européen a énormément de pouvoirs, même si malheureusement il n'a pas toujours la volonté de s'en servir. C'est particulièrement vrai en matière budgétaire. La prochaine législature devra être celle où le Parlement européen reprend pleinement ses pouvoirs de co-législateur comme il a commencé à le faire.

Le choix des députés européens va donc au-delà de la photo finish de la compétition électorale, surtout, si l'on veut « réveiller l'Europe » !

Annexes

Table des sigles

CE: Communauté européenne. Appellation unifiée des trois communautés historiques (CECA, CEE, Euratom) par le traité de Maastricht (1991) comme premier des trois piliers de l'Union européenne²¹.

CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier (traité de Paris, 1951-2002).

CED : Communauté européenne de défense (1952 : traité non ratifié).

CEE: Communauté économique européenne (traité de Rome, 1957).

Euratom: Communauté européenne de l'énergie atomique (1957).

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord (1949).

UE: Union européenne. Cadre politique des différents piliers de l'Union européenne (traité de Maastricht, 1991), puis cadre juridique et d'organisation des politiques européennes (traité de Lisbonne, 2007).

Table des cartes et schémas

Illustration 1. — Les élargissements, de l'Europe des Six à celle des Vingt-Sept	5
Illustration 2. — Le processus décisionnel européen	7
Illustration 3. — Compétence du Parlement européen (schéma simplifié)	11
Illustration 4. — Processus législatif « ordinaire » (80 % des cas)	12

Table des encadrés

Encadré 1. — Les grandes étapes de l'extension des compétences du Parlement européen.....	10
Encadré 2. — Le contrôle du Parlement européen sur les « actes délégués »	13
Encadré 3. — Le Parlement européen, une chambre basse ?	14

Sitographie

On pourra également trouver des sources d'information précieuses sur les sites :

- **Toute l'Europe** : <https://www.touteleurope.eu/>
- **Site d'information officiel** de l'UE : https://european-union.europa.eu/index_fr
- Site du **Parlement européen** : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/home>
- Site de la **délégation française du groupe de la gauche sociale et écologique** : <https://www.social-ecologie.eu/>

Notes

¹ Au sein du Parlement européen, Raphaël Glucksmann est notamment à l'origine notamment de la commission d'enquête « sur les ingérences étrangères dans les processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation » qu'il a présidée. Le sujet est toujours d'actualité, hélas !

Voir plus en détail sur Wikipédia : https://lstu.fr/commission_ingerences_pe.

² Le MRP ou Mouvement républicain populaire est un parti politique de tendance chrétienne-démocrate, né après la Libération en se réclamant des valeurs de la Résistance, comptant un courant progressiste (l'abbé Pierre fut député MRP de 1946 à 1951) et des courants plus conservateurs qui finiraient par l'emporter. Il a pris le nom de « Centre démocrate » en 1965 (candidature de Jean Lecanuet à l'élection présidentielle) et a fini par se fondre de l'Union pour la démocratie française (UDF) créée pour soutenir le président Giscard d'Estaing après l'élection présidentielle de 1974.

³ Euratom : la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), créée parallèlement à la Communauté économique européenne en 1957, est chargée de coordonner les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire. L'Assemblée parlementaire de la CECA avait proposé, après la crise du canal de Suez de 1956, d'étendre son champ à d'autres sources d'énergie que le charbon, dans un contexte marqué — déjà — par la volonté de diminuer la dépendance énergétique au pétrole. L'Euratom a été créée par les six pays à l'origine de la CEE et s'inscrit de fait aujourd'hui dans les institutions de l'Union européenne.

⁴ Hormis les communistes et les gaullistes qui étaient opposés à la CED, la question divisa âprement les autres formations politiques, notamment les socialistes.

⁵ La pratique a joué son rôle. Le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement n'est devenu régulier qu'à partir de 1974. Il a été inscrit pour la première fois dans les textes officiels européens par l'[Acte unique européen](#) (1986), qui institue deux réunions obligatoires par an, avant de devenir officiellement une institution de l'Union européenne par le [traité de Lisbonne](#) (2007).

⁶ En 1965, le traité de Bruxelles a décidé la fusion des exécutifs de la CEE, de la CECA et de l'Euratom (commission et conseil des ministres). L'Assemblée parlementaire et la Cour de justice étaient déjà des institutions communes.

⁷ Le [Conseil de l'Union européenne](#) (Conseil des ministres) est un organe décisionnel (co-législateur). Il est juridiquement distinct du « [Conseil européen](#) », regroupant les chefs d'État et de Gouvernement, qui est notamment chargé de définir les grandes orientations de l'Union européenne. Plus de détails sur Wikipédia : https://lstu.fr/cl_ministres_ue (Conseil de l'Union européenne) ; https://lstu.fr/conseil_europeen (Conseil européen).

⁸ Le Conseil de l'UE compte dix formations : « Agriculture et pêche », « Compétitivité », « Justice et affaires intérieures », « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs », « Transports, télécommunications et énergie », « Affaires générales », « Affaires étrangères », « Affaires économiques et financières » (dit conseil « Ecofin ») et « Éducation, jeunesse et culture ». À l'exception du Conseil des Affaires étrangères qui est présidé par le Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (il est désigné par le Conseil européen), chaque formation est présidée par un ministre du pays qui assume la présidence tournante semestrielle du Conseil. Noter également la formation spécifique dite « Eurogroupe » qui regroupe les ministères des Finances de la zone euro.

⁹ C'est le traité de Maastricht (1992) qui a modifié le nom de « Communauté[s] » en « Union européenne ».

¹⁰ Ce que méconnaissent les éternels adversaires des traités, tout comme ils ont oublié que le traité de Lisbonne de 2007 a rendu contraignante la Charte des droits fondamentaux adoptée au traité de Nice, ce qui autorise à s'en prévaloir devant la Cour de justice de l'Union européenne.

¹¹ Le traité de Bruxelles de 1975 crée également la Cour des comptes des communautés européennes.

¹² Les recours du Parlement européen contre les actes de la Commission, du Conseil ou de la Banque centrale européenne peuvent être intentés pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir. Jusqu'au traité de Nice, ce droit de recours n'était ouvert qu'au Conseil, à la Commission ou aux États membres.

¹³ La majorité qualifiée est atteinte au Conseil de l'Union européenne si elle regroupe au moins 55 % des États membres [15 États sur 27], représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne. Lorsque le Conseil ne statue pas sur une proposition de la Commission, la majorité qualifiée doit alors atteindre au moins 72 % des États membres [20 États sur 27]

représentant au moins 65 % de la population. C'est le système de la double majorité (États + population). Toutefois, la minorité de blocage (35 % de la population) n'est opposable que si quatre États au moins y participent.

¹⁴ Voir Carmen-Cristina Cîrlig (service de recherche du Parlement européen), « [L'article 50 du traité UE en pratique. L'application de la "clause de sortie" par l'Union européenne](#) » sur le site du Parlement européen (document PDF).

¹⁵ Ursula von der Leyen, ancienne ministre chrétienne-démocrate allemande (CDU) était la candidate du PPE (Parti populaire européen, droite) auquel se rattachent les eurodéputés français LR. Arrivé en tête en 2019, le groupe du PPE représentait 176 eurodéputés, devant l'alliance des démocrates et socialistes (145 sièges).

¹⁶ Dans l'ordre juridique européen, les « actes délégués » permettent à la Commission, avec l'accord du Conseil et du Parlement européen de compléter ou préciser des dispositions d'un acte législatif (une directive, par exemple). C'est un système qui, par rapport à la situation française, serait un hybride entre les ordonnances (législation déléguée au gouvernement qui doit être ratifiée par le Parlement) et les décrets d'application prévus par une loi (et que ne relèvent que du Gouvernement, sous le contrôle éventuel du Conseil d'État). En l'espèce, ces actes délégués doivent être soumis à l'examen du Conseil et de la Commission et sont appliqués s'il n'y a pas d'objection.

¹⁷ Voir par exemple ces deux articles du *Monde* : « [Le Parlement européen refuse de sortir les Émirats arabes unis de la liste des pays à haut risque de blanchiment](#) » (Anne Michel, 23/04/2024) ; « [À Dubaï, les criminels investissent dans la pierre en toute impunité](#) » (Jérémy Baruch et Abdelhak El Idrissi, 14/05/2024).

¹⁸ Participe également au Conseil européen sans droit de vote, la présidente ou le président de la Commission, ainsi que le président que le Conseil s'est choisi (et qui ne doit plus exercer de mandat national), ainsi que le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité.

¹⁹ Les participants désignés par les États membres au Conseil [des ministres] doivent être de rang ministériel et pouvoir engager leurs États respectifs. Les exécutifs nationaux sont donc articulés entre deux instances : l'une, de haut niveau, est essentiellement stratégique (chefs d'État et de gouvernement) ; l'autre est essentiellement gestionnaire (ministres). Nationalement, les membres de la seconde restent dépendants de l'autorité hiérarchique et des arbitrages des premiers au sein de chaque gouvernement. En France, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est rattaché au Premier ministre et non au ministre des Affaires étrangères ou des Affaires européennes lorsqu'il est distinct.

²⁰ [Lettre d'information n° 184](#) du 29 avril 2024 : <https://lstu.fr/hkTS9pkE>. Cette délégation française rassemble les élus français du Parti socialiste et de Place publique qui avaient fait liste commune en 2019 et siègent au sein du [groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates](#) qui comprend notamment les députés socialistes et sociaux-démocrates des partis nationaux membres du Parti socialiste européen (dont le PS français).

²¹ Le changement d'appellation de 1991 (Maastricht) de « CEE » à « CE » met en évidence l'extension des compétences non économiques de l'Union européenne comme l'éducation (cf. le succès du programme *Erasmus* d'échanges d'étudiants), la culture et la santé publique. Les questions de police, justice, défense et politique extérieure relevaient de « piliers » distincts, relevant d'une gestion intergouvernementale et non dans un cadre « communautaire ».