

DÉCRYPTAGE  
3 MAI 2019  
#PARLEMENT  
EUROPÉEN  
#ÉLECTIONS2019



Ce texte est le produit des réflexions d'un groupe de travail présidé par **PASCAL LAMY**, président emeritus de l'Institut Jacques Delors, avec **CHRISTINE VERGER**, conseillère de l'Institut Jacques Delors comme rapporteure, composé de **PERVENCHE BERÈS**, députée européenne, **JEAN-LOUIS BOURLANGES**, député français, **THIERRY CHOPIN**, conseiller spécial auprès de l'Institut Jacques Delors, **MONICA FRASSONI**, co-présidente d'un parti européen, **VALENTIN KREILINGER**, chercheur au Jacques Delors Institut – Berlin, **ALAIN LAMASSOURE**, député européen, **ALESSIA MOSCA**, députée européenne, et **GENEVIEVE PONS**, directrice du bureau de Bruxelles de l'Institut Jacques Delors.

# LE PARLEMENT EUROPÉEN UN PARLEMENT DIFFÉRENT



L'analyse qui suit porte sur le rôle et l'évolution du Parlement européen pendant la législature 2014-2019, et sur ses perspectives futures. Elle est la quatrième note d'une série de décryptages réalisés par l'Institut Jacques Delors à l'occasion des élections européennes des 23-26 mai.<sup>1</sup>

Au moment où la campagne électorale est lancée, et où tous les candidats sont désormais connus, cette note a pour objet

de mettre en valeur, de façon aussi concrète que possible, les acquis considérables, mais aussi les limites d'une institution trop méconnue, et politiquement sous-estimée.

Elle sera suivie, dans le courant du mois de mai, d'une esquisse de ce que pourrait être un programme pour la prochaine législature, susceptible de recevoir le soutien d'une majorité stable au Parlement européen.

---

<sup>1.</sup> « Parlement européen 2019 : quel hémicycle ? quelle europe ? » ; « La campagne pour les élections européennes : quels thèmes ? quels clivages ? » ; « Propositions des principales familles politiques européennes ».

## 1. Un Parlement puissant, original, conquérant

Peu de citoyens se doutent que le Parlement européen, élu au suffrage universel direct depuis 40 ans, et dont ils s'apprêtent à élire les nouveaux députés en mai 2019, est, pour les observateurs avertis, **un Parlement puissant, original et conquérant.**

Rien ne favorise aujourd’hui un engouement pour le parlementarisme national ou européen : crise de la représentation, crise du politique, auxquelles s’ajoute la perception d’une Europe souvent éloignée des préoccupations quotidiennes des citoyens, ou même hostile à leurs intérêts. Et pourtant...

Il est un **parlement puissant** car, dans le cadre des compétences, encore trop limitées, de l’Union européenne, il dispose d’un pouvoir sensiblement supérieur à celui de la plupart des Parlements nationaux, dans la mesure où il est **indépendant de l’exécutif** et n’a de comptes à rendre qu’aux citoyens qui l’élisent.

C’est un **parlement original** car l’Union européenne est un ensemble composite formé de plusieurs dizaines de peuples et que le pouvoir politique repose sur deux sources de légitimité : les États membres, et les citoyens européens qui participent par la voie du suffrage universel indirect et direct au fonctionnement de ses institutions. Les co-législateurs que sont le Conseil de l’Union européenne et le Parlement accordent donc une représentation à la fois aux États membres et aux citoyens européens. Ils doivent coopérer et passer des compromis afin d’aboutir à un accord. La démocratie européenne est une démocratie de négociation et non de confrontation. Elle vise à rassembler et non pas à exclure. C'est cette différence de culture qui explique largement qu'un processus décisionnel très différent de celui qui est en usage dans la plupart des démocraties nationales échappe

aux opinions publiques et aux relais d’opinion nationaux.

On peut parler à cet égard de « démocratie duale », voire « bicamérale ». La répartition des sièges au Parlement européen tient elle-même compte de la nécessité d’assurer une représentation significative de chacun des peuples composant l’Union : aucun État ne doit disposer de moins de 6 sièges, ni de plus de 96, le principe étant que la représentation des citoyens est assurée de façon « dégressivement proportionnelle ».

C'est aussi un **parlement conquérant**. Les Traités européens successifs, de l’Acte unique européen en 1986 au Traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, ont accru progressivement et fortement ses pouvoirs.

Le Parlement a ainsi connu plusieurs âges dans sa montée en puissance : celui où il était un allié naturel de la Commission, puis celui de la conquête des pouvoirs budgétaires et législatifs, impliquant une certaine méfiance entre les institutions (cf. démission de la Commission présidée par Jacques Santer en 1999 sous la pression du PE). Aujourd’hui, le Parlement joue pleinement son rôle de représentant des peuples, se montrant, le plus souvent, plus ambitieux dans ses décisions que la Commission et que le Conseil, aiguillonné notamment par la société civile. Il force le Conseil à la négociation.

Il est devenu **un co-législateur dans 85 domaines de compétence** de l’Union européenne : marché intérieur (domaine le plus important), programmes-cadres de recherche, environnement, réseaux transeuropéens, énergie, transports, protection des consommateurs, tryptique liberté-sécurité-justice, politique agricole commune, aide aux régions les plus démunies, etc.

Ainsi, depuis les élections de 2014, près de 1000 propositions législatives de la Commission Juncker ont été discutées,

amendées et finalement adoptées après avoir été négociées à égalité avec le Conseil.

Il dispose aussi **d'un pouvoir budgétaire non négligeable**, car l'adoption du budget annuel est soumise à la procédure de codécision, et il approuve le cadre financier pluriannuel. **Il demeure qu'il n'a pas de compétences sur les recettes**, à la différence des parlements nationaux, les États décidant seuls et à l'unanimité de la nature et du montant des ressources propres de l'Union. Cette limitation du pouvoir parlementaire constitue un frein majeur au développement de politiques ambitieuses.

#### **À ces pouvoirs s'ajoutent :**

- **L'investiture de la Commission européenne désormais formellement élue par le Parlement et sa censure éventuelle.**

- Un droit de **veto** dans **15 domaines, incluant l'approbation d'importantes nominations individuelles, la signature des accords internationaux, les Traités d'adhésion, l'octroi de la décharge budgétaire**, et donc **un pouvoir de contrôle important**.

- **Le droit de demander à la Commission de lui soumettre une proposition (droit d'initiative indirect).**

- La procédure de consultation qui oblige à recueillir un avis du Parlement, certes non contraignant, dans une cinquantaine de domaines.

- La possibilité d'initier des projets pilotes et des actions préparatoires pour lancer de nouvelles initiatives qui peuvent déboucher sur des activités ou des programmes financés par l'Union (par exemple soutien d'ARTE, corps européen de solidarité, Erasmus des apprentis, dé-radicalisation des détenus, indemnités chômage minimum, etc.).

Ainsi que l'écrivit Jean-Louis Bourlanges, qui

<sup>2</sup>. Jean-Louis Bourlanges, « [Un Parlement ne peut pas en cacher un autre](#) », *Ena hors les murs*, n°484, Octobre 2018, p. 32-33

fut 19 ans membre du Parlement européen, « le verre du député européen n'est pas grand, car les compétences politiques de l'Union sont des plus limitées, mais il boit dans son verre ». Les actes de l'Union résultent d'un accord négocié entre plusieurs institutions, et le Parlement européen étant lui-même élu selon le mode de scrutin proportionnel, aucune majorité n'y est d'avance acquise. Le travail de député exige donc un « patient travail d'écoute de chacun, de réduction des différences, de délimitation artisanale du bien commun. »<sup>2</sup>

De Maastricht à Lisbonne, les Traité successifs ont ainsi rapproché le système institutionnel européen d'un régime parlementaire de type fédéral, composé d'une Chambre représentative des citoyens (le Parlement) et d'une Chambre représentative des États (le Conseil des ministres de l'Union), avec également l'instauration d'un lien de subordination entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Les liens entre les trois pôles constitués par la Commission exécutive, le Conseil des ministres et le Parlement élu au suffrage universel direct sont ainsi fondés sur deux principes : le contrôle de la Commission par le Parlement et la codécision du Parlement et du Conseil sur les propositions législatives (directives ou règlements) initiées par la Commission.

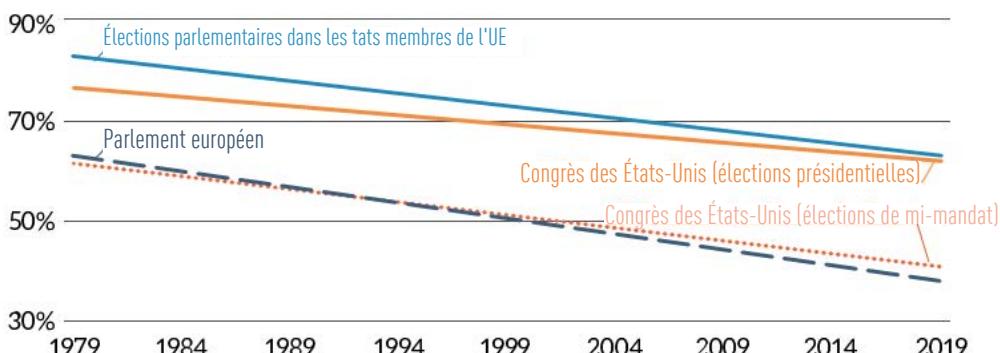
**Mais pourquoi donc ce Parlement, plus puissant, original et conquérant que beaucoup ne l'imaginent, reste-t-il si méconnu et considéré parfois comme « illégitime » ?**

Quatre considérations méritent d'être mentionnées :

- **La crise de la démocratie représentative** se traduit par une baisse générale de la participation électorale dans les pays de l'Union, voire dans les démocraties occidentales. La comparaison des taux de participation dans l'Union européenne et aux États-Unis est à cet égard très significative.

#### GRAPHIQUE 1 ■ Lignes de tendance dans la participation électorale aux élections parlementaires nationales et européennes

Les lignes de tendance pour la participation électorale dans quatre scrutins différents depuis la première élection parlementaire européenne en 1979 montrent que les taux de participation sont en déclin constant, à la fois dans l'Union européenne et aux États-Unis. Ces tendances sont cohérentes avec un déclin général de participation dans les démocraties du G20 depuis 1945 – d'environ 80% dans la période immédiate post-guerre à environ 60% aujourd'hui.



Le graphique ci-dessus souligne la relation forte entre le déclin de la participation aux élections européennes et aux élections de mi-mandat américaines. Le déclin parallèle de la participation aux élections parlementaires des États membres de l'Union européenne montre que les électeurs considèrent les élections européennes de la même manière que les scrutins nationaux, mais avec une participation en moyenne 15 à 20% plus élevée. En général, les scrutins au cours desquels les électeurs choisissent leur exécutif, ou ceux qui contrôlent la législature, attirent une participation plus élevée que d'autres élections.

Selon Olivier Rozenberg, chercheur à Sciences Po Paris, interrogé par « Toute l'Europe »<sup>3</sup>, le taux d'abstention moyen est à relativiser : « si on ne conserve que les pays présents lors des premières élections européennes de 1979 en y ajoutant la Grèce, on constate que la baisse du taux de participation aux Européennes est conforme à la baisse générale de participation. Il n'y a donc pas de désaffection croissante des électeurs pour ce scrutin. »

La baisse de la moyenne européenne trouverait ainsi en partie ses racines dans le faible taux de participation dans les États membres et ne serait pas propre aux élections européennes. Il y a néanmoins une difficulté particulière pour les citoyens à comprendre que leur vote a des conséquences sur les rapports de forces au Parlement européen, et donc sur les politiques menées.

#### - L'acclimatation laborieuse des processus électoraux au sein des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

C'est ainsi qu'en Slovaquie, en République Tchèque, en Croatie, en Pologne, les taux d'abstention dépassent les 75%.

<sup>3</sup>. « Élections européennes : les spécificités d'un scrutin pas comme les autres », Céline Schmitt, *Toute l'Europe*, août 2018

- **La spécificité du système institutionnel de l'Union** (négociation et non pas confrontation) qui exclut toute dramatisation (c'est un avantage autant qu'un inconvénient) du débat public, ce qui fait obstacle à la mobilisation populaire, quel qu'ait été au fil des ans l'engagement des partis européens auxquels appartiennent les principales formations politiques actives sur la scène nationale. Il peut arriver néanmoins que, lors d'une négociation, les débats soient passionnels, mobilisant les citoyens autour de thèmes spécifiques.

- **L'insuffisance des pouvoirs proprement politiques de l'Union européenne** qui rend très difficile la perception des enjeux concrets de l'élection, considérée par la plupart des partis politiques comme une élection seconde. Du jour où l'Union européenne franchirait résolument la porte du politique, les électeurs se rendraient sans doute plus massivement aux urnes.

## 2. Un législateur décisif

La législature 2014-2019 a été très productive, riche et intense. D'un point de vue législatif,

### INFOGRAPHIE 1 ▶ L'activité du Parlement européen en session plénière de Juillet 2014 à Décembre 2018



Unité de suivi de l'organisation plénière, DG présidence, Parlement européen

la plupart des observateurs considèrent que le verre est plein, sauf dans les domaines où les compétences du Parlement sont quasi inexistantes, là où la souveraineté nationale s'exprime, comme en matière de politique étrangère et de sécurité, ou dans certains champs de l'Union économique et monétaire. Même là où le Parlement n'a pas de pouvoir formel, il a défini des orientations.

Il reste cependant qu'une anomalie du système permet qu'un des deux collégislateurs, en l'espèce le Conseil, peut refuser d'agir (comme sur le Règlement de Dublin), ce qui limite la capacité de l'Union à légiférer dans certains domaines.

Les exemples choisis illustrent, parmi beaucoup d'autres, le rôle législatif du Parlement.

## 2.1 L'antichambre des enjeux du 21<sup>e</sup> siècle

Sur les textes suivants, le Parlement européen a fortement contribué à écrire la législation pionnière du XXI<sup>e</sup> siècle sur des sujets nouveaux.

- **Paquet climat-énergie : un événement « historique »**

Le Parlement européen a adopté le 13 novembre 2018 des objectifs

contraignants pour les énergies renouvelables, un objectif indicatif sur les économies d'énergie et un règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie.

Pour Michèle Rivasi, députée européenne du groupe des Verts, « c'est la plus belle loi adoptée dans cette législature », un événement « historique ».

Les deux années de négociations furent parfois difficiles avec les gouvernements nationaux qui ne souhaitaient pas aller aussi loin.

Chaque État membre doit désormais présenter un plan national intégré décennal sur l'énergie et le climat, avant le 31 décembre 2019 pour 2021-2029, puis tous les dix ans. La Commission européenne présentera ses recommandations en juin, et les États devront en tenir compte avant d'adopter leurs plans nationaux à la fin de cette année.

D'ici à 2030, l'efficacité énergétique de l'Union européenne devra être améliorée de 32,5%, tandis que la part d'énergies renouvelables devra s'élever à au moins 32% de la consommation finale brute de l'UE.

Le Parlement s'est également montré plus ambitieux que la Commission et le Conseil concernant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules et des camions à l'horizon 2030.

**TABLEAU 1 ■ Réduction des émissions de CO2 d'ici 2030 pour les nouveaux inscrits**

	VOITURES	CAMIONNETTES	CAMIONS
Commission	30%	30%	30%
Parlement	40%	40%	35%
Conseil	35%	30%	30%
Accord	37,5%	31%	30%

**TABLEAU 2 ■ Objectif 2030 pour les énergies renouvelables**

	PROPOSITIONS
Commission	Au moins <b>27%</b> de sources d'énergies renouvelables (SER) de l'UE dans la consommation finale d'ici 2030
Parlement	Objectif contraignant pour l'UE d'une part de <b>35%</b> de SER dans la consommation finale d'énergie d'ici 2030, y compris une part de <b>12%</b> de SER dans les transports dans chaque État membre.
Conseil	Au moins <b>27%</b> de SER de l'UE dans la consommation finale d'ici 2030
Accord	Les énergies renouvelables doivent représenter <b>32%</b> de l'énergie finale consommée dans l'UE d'ici 2030.

**TABLEAU 3 ■ Objectif 2030 d'efficacité énergétique**

	PROPOSITIONS
Commission	Objectif contraignant de <b>30%</b> en matière d'efficacité énergétique fixé par l'UE pour 2030
Parlement	Objectif contraignant de <b>40%</b> d'efficacité énergétique dans l'UE
Conseil	Objectif indicatif d'efficacité énergétique au niveau de l'UE d'au moins <b>27%</b>
Accord	Objectif indicatif d'efficacité énergétique de <b>32,5%</b> d'ici 2030.

Dans l'ensemble le Parlement européen a toujours proposé des objectifs plus élevés que ceux proposés par la Commission ou votés par le Conseil en matière d'énergie et de climat. Les eurodéputés ont ainsi joué un rôle important pour augmenter l'ambition de l'Union européenne dans la lutte contre le dérèglement climatique et la réalisation de la transition énergétique.

Ces votes sont survenus après la réforme du marché du carbone, l'accord sur le règlement relatif au partage de l'effort, l'inclusion des forêts et des terres dans l'empreinte carbone de l'UE et l'adoption de la directive sur la performance énergétique.

- **Droits d'auteur : une défaite des GAFA**

Après deux ans d'âpres négociations concernant la directive sur le droit d'auteur, le Parlement européen a conclu, le 26 mars 2019, un processus législatif qui lui a permis d'obtenir satisfaction concernant une rémunération meilleure des journalistes, des éditeurs et des artistes, avec une obligation de contribution financière pour les GAFA.

L'objectif était d'adapter le droit d'auteur de l'Union européenne à l'ère numérique et de mieux protéger les détenteurs de droits, comme les artistes créateurs et les éditeurs de presse. Une idée contestée par les défenseurs de la diffusion libre sur internet.

C'est autour de cette opposition que des débats enflammés se sont déroulés, avec un lobbying effréné des GAFA qui, malgré les considérables moyens mis en place, n'ont pas obtenu ce qu'ils souhaitaient.

Les groupes politiques européens ont manifesté des divisions fortes, les clivages nationaux s'avérant souvent plus importants que les clivages partisans.

La Commission et une majorité au Conseil se situait globalement du côté des ayant droits, mais une partie du Parlement européen, qui

ne s'est pas avérée majoritaire, contestait l'idée d'une régulation contraignante.

L'adoption de la directive par le Parlement européen a été entre autres saluée par la Fédération européenne des journalistes, soulignant des « dispositions clefs pour le secteur de l'information et des auteurs, notamment un droit pour les journalistes à une part des revenus générés en ligne grâce à leur travail. »<sup>4</sup>

- **RGPD (Règlement général sur la protection des données) : le plus haut standard mondial**

Le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) constitue le texte de référence en matière de protection des données à caractère personnel. Il renforce et unifie la protection des données pour les individus au sein de l'Union européenne en vue d'instaurer un cadre législatif plus adapté aux nouvelles données du numérique.

Après quatre années de négociations législatives, il a été définitivement adopté par le Parlement européen le 14 avril 2016 et s'applique dans tous les États membres depuis le 28 mai 2018.

Le Parlement européen s'est battu pendant toute cette période pour créer un consensus et renforcer les protections, en posant des exigences plus strictes en matière de protection des données, malgré un lobbying important auprès des gouvernements comme des groupes politiques du PE de la part de certaines parties de l'industrie dont les GAFA à l'heure du «big data».

Le haut niveau de protection obtenu constitue désormais le plus haut standard mondial, compatible avec le développement technologique et économique. Les nouvelles règles européennes remplacent un patchwork de 28 règles nationales différentes transposant la directive antérieure de 1995.

<sup>4.</sup> Policy Brief Berlin du 15.4 PJ Dittrich Copyright Reform.

À noter que trois jours avant l'entrée en vigueur de la directive, le PDG de Facebook avait dû accepter une audition à huis clos au Parlement européen sur le scandale des données volées à 2,7 millions d'utilisateurs par le cabinet de conseil Cambridge Analytica.

Dans le domaine de l'échange des informations à des fins policières et judiciaires, face à des États membres souvent réticents, le Parlement européen a aussi obtenu que soient fixées des normes européennes sur les échanges d'informations. Cette directive a été adoptée par 621 voix, 10 voix contre et 22 abstentions.

## 2.2 Une assemblée qui protège

- **Travailleurs détachés : « à travail égal, salaire égal »**

La révision de la directive sur les travailleurs détachés de 1996 a été votée le 29 mai 2018 par le Parlement européen. Avec 456 voix pour, 147 voix contre et 49 abstentions, la révision de cette directive a été largement soutenue par une coalition majoritaire formée notamment par le PPE et les S&D, comme en témoigne le rapport co-rédigé par la Française Elisabeth Morin-Chartier (PPE) et la Néerlandaise Agnes Jongerius (S&D).

Les déclarations de ces dernières lors de l'adoption du texte illustrent le compromis intervenu. Les deux eurodéputées ont souligné un pas « vers une Europe plus sociale avec une concurrence plus saine entre les entreprises et de meilleurs droits pour les travailleurs »<sup>5</sup> et vers « la création d'une Europe sociale qui protège les travailleurs et qui s'assure que la concurrence est loyale. »<sup>6</sup>

La précédente directive votée en 1996, permettait aux entreprises d'employer des travailleurs détachés en payant des

charges sociales relevant du pays d'origine, engendrant des formes de « dumping social », notamment entre les pays d'Europe de l'Est et ceux d'Europe de l'Ouest. Là où les écarts de rémunération entre salariés n'étaient que de 1 à 3 entre les pays membres en 1996, l'élargissement de l'Union avait fait passer ce rapport de 1 à 10. Un rééquilibrage de la directive sur les travailleurs détachés devenait donc nécessaire.

En déclarant que « le détachement des travailleurs est une question, par définition, transfrontalière », qui relèverait donc de la compétence de l'UE et non pas des États », la Commissaire européenne au travail, Marianne Thyssen, avait donc proposé, en mars 2016, une réforme dans trois domaines : « la rémunération des travailleurs détachés (« à travail égal, rémunération égale »), les règles entourant le travail détaché des intérimaires (mêmes conditions qu'un travailleur local pour un travailleur détaché par une agence d'intérim transfrontalière) et le détachement à long terme (limitation à 24 mois de la durée du détachement). »<sup>7</sup>

Des négociations se sont ouvertes au Conseil (ministres du Travail de l'Union européenne) et au Parlement européen.

En mars 2018 un compromis fut trouvé entre les deux institutions. Sur la limitation des détachements à 18 mois c'est le Conseil qui obtint gain de cause (là où le Parlement souhaitait 24 mois), tout comme sur l'exclusion des transports routiers de la nouvelle directive. En revanche, le Parlement européen, grâce à sa persévérance, réussit à imposer son application dans un délai de 2 ans là où le Conseil en souhaitait 4.

Il a également beaucoup insisté sur le respect des conventions collectives et sur le principe « à travail égal, salaire égal sur le même lieu de travail. »

<sup>5.</sup> Cf. « Détachement des travailleurs: vote final sur l'égalité de rémunération et les conditions de travail », Elisabeth Morin-Chartier

<sup>6.</sup> Cf. « Détachement des travailleurs: vote final sur l'égalité de rémunération et les conditions de travail », Agnes Jongerius

<sup>7.</sup> « Qu'est-ce que la directive sur les travailleurs détachés ? », mai 2018

- **Budget Frontex : du personnel européen pour protéger nos frontières**

Frontex est l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a pour rôle principal d'aider les États membres de l'Union européenne et de l'Espace Schengen à sécuriser leurs frontières extérieures, et plus particulièrement à contrôler l'immigration illégale.

Depuis décembre 2016, et sous la pression du Parlement européen, elle dispose d'une réserve de réaction rapide de 1500 agents.

Mais la difficulté d'un fonctionnement optimal de Frontex vient à la fois d'un problème de souveraineté (de nombreux États membres étant réticents à l'idée d'un corps « européen »), mais aussi d'un problème de ressources effectives en personnel.

Plusieurs pays n'étaient pas favorables à l'idée de voir des agents dotés de pouvoirs « européens » se déployer sur leurs territoires.

Grâce au Parlement européen, lors d'un vote du 17 avril 2019, après une négociation en codécision extrêmement rapide, l'objectif a été obtenu de doter Frontex de 10000 agents d'ici 2027. À cette occasion, Frontex obtient également le pouvoir d'embaucher ses propres agents : 1000 sur 5000 en 2021, les autres étant fournis par les États.

Alors que ce texte sur la protection des frontières a pu être adopté, les autres propositions de la Commission dans le domaine de la migration légale (« Blue card ») ou de l'asile – avec la tentative inaboutie de construire ces dernières années une politique d'asile cohérente et solidaire – sont dans l'impasse, car les divergences entre États membres restent fortes au Conseil, en dépit de la recherche affirmée d'un équilibre à trouver entre responsabilité et solidarité.

- **Instruments de défense commerciale : faire face aux distorsions de concurrence**

Le Parlement européen a adopté plusieurs mesures destinées à défendre les intérêts de l'Union face à des puissances commerciales plus agressives, en particulier la Chine.

Le 30 mai 2018, il a notamment adopté une réforme des instruments de défense commerciale, permettant d'imposer des taxes douanières plus élevées et dans des délais plus courts sur les produits importés à un prix artificiellement bas.

Les nouvelles règles permettront de taxer un produit importé au-delà de la règle du « droit moindre » si une matière première ou une énergie ayant concouru à au moins 17% de son coût de production a bénéficié d'une distorsion de concurrence, notamment de la part de l'État d'importation.

L'Union devient le premier membre de l'OMC à inclure des normes sociales et environnementales dans ses calculs lorsqu'elle décide d'imposer des droits anti-dumping. Le Parlement européen s'était particulièrement battu sur ce point. Il a également défendu les dispositions en faveur des PME.

Le Parlement a aussi mis en place un instrument européen de filtrage des investissements directs étrangers (IDE) pour des motifs de sécurité, afin de protéger des secteurs stratégiques. Les députés l'ont approuvé par 500 voix pour, 49 contre, et 46 abstentions, le 14 février 2019, créant ainsi le tout premier système européen qui soutient un tel filtrage.

Les négociateurs du Parlement européen ont ajouté aux secteurs proposés ceux de l'eau, de la santé, de la défense, des médias, des biotechnologies et de la sécurité alimentaire.

\*

**Au-delà du pouvoir strictement législatif, il convient de ne pas négliger le pouvoir d'influence politique du Parlement.**

Ainsi en a témoigné le **vote sur le déclenchement de l'article 7 sur l'état de droit en Hongrie**.

À une très large majorité – plus de deux tiers des suffrages exprimés – le Parlement européen a recommandé au Conseil le 12 septembre 2018, l'activation d'une procédure exceptionnelle (l'article 7 du Traité sur l'Union européenne) pour « risque clair de violation grave de l'état de droit » en Hongrie.

C'est la première fois que le Parlement se prononce aussi clairement face à un État membre, qui, selon lui, a franchi la ligne rouge en s'éloignant trop des valeurs fondatrices de l'Union européenne.

L'Article 7 n'avait été déclenché qu'une fois depuis qu'il existe : par la Commission contre la Pologne, en décembre 2017. Mené à son terme il peut aller jusqu'à priver un État de son droit de vote au Conseil.

C'est aussi la première fois que le groupe PPE s'est trouvé face à un enjeu de taille, le parti du Premier ministre hongrois étant membre de cette famille politique. Une courte majorité au sein du groupe (115 sur 218) s'est déclarée favorable au déclenchement de la procédure, y inclus le président du groupe, Manfred Weber, candidat à la présidence de la Commission.

Certes, le vote n'est pas contraignant, mais la voix forte du Parlement sur ces sujets met de plus en plus le gouvernement concerné dans l'obligation de s'expliquer, sous peine d'endosser des sanctions.

<sup>8</sup>. Article 17§7 du Traité de Lisbonne : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure. »

Peut-être cette voix n'a-t-elle pas été étrangère à la décision prise par le PPE en mars 2019 de suspendre jusqu'à nouvel ordre le parti de Viktor Orbán, le Fidesz, qui en est membre.

## 3. Un contrôleur respecté

### 3.1 Contrôle de la Commission

Une très grande partie du pouvoir de contrôle du Parlement s'exerce sur l'exécutif européen, en l'espèce la Commission, qui détient le monopole du droit d'initiative, est chargée de l'exécution des politiques, et est gardienne des Traités.

Le Parlement dispose d'une arme atomique, **la possibilité de censurer la Commission européenne**. À ce jour, une telle motion n'a jamais été adoptée, mais la Commission présidée par Jacques Santer a dû démissionner en 1999, sous la menace d'une censure, suite à des allégations de mauvaise gestion.

Depuis le Traité de Lisbonne, le Parlement élit désormais formellement le **Président de la Commission**, le Conseil européen étant appelé « à tenir compte des élections au Parlement européen » avant de proposer un nom.<sup>8</sup> Cette procédure va au-delà même d'un pouvoir de contrôle.

En 2014, la plupart des familles politiques européennes interprétèrent cette disposition en proposant des « **Spitzenkandidaten** » (têtes de listes) pour mener la campagne, accréditant la thèse selon laquelle le chef de file arrivé en tête devrait être proposé par le Conseil européen pour la présidence de la Commission. C'est ainsi que Jean-Claude Juncker, tête de liste du PPE, fut proposé,

puis élu, après avoir conclu un accord politique, en particulier avec la seconde force du Parlement, le PSE (aucune d'entre elles ne disposant seule d'une majorité).

L'idée était double, même si elle est parfois contestée : sortir du huis clos du Conseil européen pour les désignations des dirigeants de l'Union, et donc parlementariser ces dernières ; d'autre part, sensibiliser les citoyens à l'enjeu du vote en le personnalisant. Sans vouloir juger ici de la pertinence de cette procédure (pour certains, dans un système multi-partisan à un tour, le candidat arrivé en tête n'est pas nécessairement celui qui obtiendrait la majorité, pour d'autres l'incarnation personnifiée du vote devrait pousser à une meilleure participation aux élections), notons que de nouveau en 2019, le Parlement a majoritairement souhaité qu'elle se renouvelât. En effet, pour le Parlement, une lecture parlementariste de l'article 17§7 du Traité de Lisbonne doit s'imposer.

La plupart des familles politiques ont ainsi proposé des « Spitzenkandidaten »<sup>9</sup>, avec une originalité du côté de la famille ALDE qui a proposé pour sa part une « Team Europe » de sept personnes. La famille d'extrême-droite n'a pas souhaité participer à l'exercice, ni en 2014 ni en 2019.

**Mais cette fois-ci, la donne pourrait être plus complexe, car même si, comme les sondages le prédisent, le PPE arrive en tête, encore faudrait-il que son candidat, s'il est proposé par le Conseil européen, parvienne à réunir une majorité au Parlement.**

Or PPE et PSE n'y suffiront sans doute pas. Une coalition pourrait alors se former pour s'accorder sur un nom, et un contrat de coalition formel pourrait être envisagé, sur des bases politiques communes. Mais le Conseil européen pourrait tenter de reprendre la main, si l'accord s'avère difficile, alors même que les hasards de calendrier conduisent à ce que le mandat du président de la Banque centrale européenne ait vocation à être discuté pendant la même période.

<sup>9</sup>. « Spitzenkandidaten : l'infographie », novembre 2018, Institut Jacques Delors

Derrière ce qui pourra apparaître comme une négociation d'ensemble pour la répartition des différents attributaires des différentes fonctions pour les années à venir, se jouera en grande partie le sort et le profil politique des principales institutions de l'Union.

Le retard probable du Brexit et la participation, à ce stade prévue, des Britanniques aux élections européennes risque également d'influer sur la constitutive du Parlement et l'élection du prochain Président de la Commission, sauf à reporter ce dernier vote, jusqu'au moment d'un accord qui verrait les députés britanniques quitter le Parlement. Ceci reviendrait à prolonger d'autant la Commission actuelle.

**En termes de calendrier, intervient d'abord l'élection du Président du Parlement européen, lors de la session constitutive de juillet, suivie par celle du président de la Commission lors de la seconde session de juillet.**

\*

Une fois le Président de la Commission élu, s'ouvre une période intense au cours de laquelle **les candidats aux postes de Commissaires sont auditionnés par le Parlement** (procédure initiée en 1994).

**Une telle procédure est inimaginable dans les États membres de l'Union** (contrairement aux États-Unis). Être ainsi auditionné et évalué en public avant d'accéder à un poste de responsabilité est une grande première démocratique en Europe, d'autant que l'examen de passage est très exigeant.

C'est ainsi que le Parlement a rejeté dans le passé plusieurs noms de Commissaires qui lui étaient proposés. En 2004, l'italien Rocco Buttiglione, proposé au portefeuille « justice et affaires intérieures » fut rejeté par la commission parlementaire des libertés publiques suite à des propos polémiques sur l'homosexualité, le rôle des femmes dans la société, et le traitement des réfugiés. La candidate lettone, Ingrīda Ūdre, a dû renoncer

et László Kovács (Hongrie) a dû passer un oral de rattrapage sur un portefeuille différent de celui initialement proposé.

En 2009, la candidate bulgare, Roumiana Jeleva a dû renoncer pour conflits d'intérêts mis en exergue par le Parlement européen.

En 2014, la slovène Alenka Bratušek n'a pas convaincu le Parlement, et a devancé son échec à l'audition, en démissionnant quelques heures après celle-ci. Le hongrois Tibor Navracsics n'a également pas convaincu ni sur son engagement pour l'Europe ni sur l'aspect « citoyenneté » de son portefeuille ; en conséquence, la citoyenneté a été exclue de ses futures missions.

Enfin, l'espagnol Miguel Cañete a été approuvé, mais le dossier « développement durable » lui a été retiré.

Après ces étapes, le Collège dans son ensemble est soumis au vote de confiance du Parlement.

### **3.2 Au-delà du contrôle de la Commission**

#### **- Les relations avec le Conseil européen et le Conseil**

Le Président du Conseil européen présente un rapport au Parlement sur les résultats du dernier Conseil, et un débat s'ensuit. De même, le Président du Conseil de l'Union participe à un débat en plénière sur son programme au début et à la fin de son mandat. Les députés peuvent également adresser au Conseil des questions écrites ou orales.

Le Président du Parlement européen intervient lui-même au début de chaque Conseil européen. Il arrive qu'en fonction de l'ordre du jour sa présence se prolonge pendant les débats. Elle peut s'accompagner de débats animés, ainsi qu'à pu le vivre le

Président Borrell (2004-2007) face à Vladimir Poutine lors du Conseil européen informel de Lahti de 2006 sur la question des Droits de l'Homme.

Le Parlement a surtout pris l'habitude ces dernières années d'organiser de grands débats avec les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Ainsi les présidents de la République française, qui n'ont pas la possibilité de débattre avec leur propre Parlement, se sont-ils succédés dans l'hémicycle, répondant pendant de longues heures à tous les questionnements des différentes familles politiques. Le Président Hollande et la Chancelière Merkel ont participé côté à côté en 2015 à cet exercice. On peut regretter que les médias français en particulier ne s'y soient pas plus intéressés.

#### **- Autres pouvoirs de nomination**

Le PE doit être consulté avant que le Président, le Vice-président et les membres du directoire de la BCE ne soient nommés par le Conseil européen. En cas de pluralité de candidatures, le PE organise une audition à huis clos des candidats pour pouvoir indiquer un ordre de préférence au Conseil.

Le Président de la Banque centrale européenne intervient quatre fois par an devant la plénière du Parlement européen, et devant les membres de la commission compétente.

Le PE doit être consulté avant la nomination des membres de la Cour des comptes.

Le PE a même obtenu d'auditionner les futurs ambassadeurs de l'Union européenne dans les pays tiers.

Le PE élit le Médiateur européen.

Dans l'exercice de ce pouvoir sur les nominations, le Parlement mène également un combat pour plus d'égalité des genres au sein des institutions.

### **- Commissions d'enquête et commissions spéciales**

**Le PE peut mettre en place des commissions d'enquête chargées d'examiner des allégations d'infractions et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, commises par une institution de l'Union ou des États membres. Il peut aussi mettre en place des commissions spéciales de nature temporaire traitant de problèmes particuliers, notamment lorsque des scandales ou des abus ayant d'éventuelles conséquences à grande échelle se sont produits.**

Il en a fait un usage accru au cours de la mandature qui s'achève. Le **scandale des « Luxleaks »** révélé en novembre 2014, le conduit **en février 2015 à mettre en place la commission TAXE pour examiner les pratiques fiscales abusives dans l'UE et les rescrits fiscaux, puis une commission spéciale TAX2 pour suivre la mise en œuvre des travaux de TAXE, ainsi qu'une commission TAX3 sur la criminalité financière, la fraude et l'évasion fiscale.**

L'affaire des « Panama papers » a donné lieu à la création d'une commission d'enquête sur les paradis fiscaux (PANA).

Une commission d'enquête a été créée sur les mesures des émissions dans le secteur automobile (EMIS), au lendemain du « Dieselgate ». Une commission spéciale « pesticides » (PEST) a été également mise en place pour enquêter sur les modalités d'autorisation des pesticides en Europe.

Les recommandations et conclusions détaillées de tous ces travaux alimentent les nouvelles propositions de la Commission qu'ils aiguillonnent, et des pressions utiles ont pu être exercées sur les États membres.

**Prenons l'exemple tout particulier des commissions TAXE. Leur influence fut déterminante.**

**10.** Directive mettant en place divers mécanismes visant à lutter contre l'évasion fiscale, ou les directives sur l'échange automatique d'informations en matière fiscale (la dernière s'attelant au rôle des intermédiaires dans la création de montages fiscaux transfrontaliers agressifs).

Le travail du Parlement souffre évidemment de n'avoir qu'une portée consultative, l'unanimité au Conseil étant la règle sur toutes les questions fiscales. En la matière, le Parlement joue plutôt le rôle d'une caisse de résonnance de l'indignation de l'opinion publique face aux LuxLeaks, Offshore leaks, Panama papers etc. Il participe ainsi au maintien d'une pression forte sur les gouvernements nationaux, qui a eu des effets incontestables. Les Pays-Bas, redoutant d'être pointés du doigt, ont très largement réformé leur régime fiscal, de même que le Luxembourg et dans une certaine mesure l'Irlande. La pratique des rescrits fiscaux (accords entre l'administration et une entreprise qui permet à un État de valider directement un montage fiscal), pièce majeure de la concurrence fiscale déloyale dans l'Union, a considérablement diminué grâce aux efforts conjoints de la Commission et du Parlement, et à l'entrée en vigueur de la législation sur la coopération entre les administrations fiscales.

Le travail des commissions spéciales (TAXE, TAX2, PANA puis TAX3) a par ailleurs eu le grand avantage de donner aux questions fiscales une bonne position dans l'agenda européen, et a ainsi fortement facilité l'adoption d'autres textes importants en matière de fiscalité : qu'ils soient liés aux travaux de l'OCDE<sup>10</sup> ou qu'il s'agisse de problèmes purement internes à l'Union, tels que le régime définitif pour la TVA (visant à lutter contre la fraude, notamment dite fraude « carrousel » qui coûterait à l'Union européenne quelques 50 milliards d'euros par an), ou d'autres projets moins fructueux, hélas, tels qu'ACCIS (projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés).

Le Parlement n'a certes pas encore de pouvoir législatif direct en ce domaine, la souveraineté des États membres en matière fiscale étant fréquemment rappelée dans les divers rapports. En revanche, il a réussi, par le biais de ces commissions spéciales

qui ont «institutionnalisé» l'indignation populaire, à s'attribuer un véritable rôle et est désormais devenu une partie incontournable à toute prise de décision en matière fiscale dans l'Union. Plus qu'incontournable, il s'est même récemment imposé comme force de proposition majeure : l'amendement qu'Alain Lamassoure, président des commissions TAXE 1 et 2, a porté comme rapporteur du projet de directive sur l'ACCIS, créant le concept d'établissement numérique stable, a fait du Parlement européen la première institution internationale à proposer une solution crédible pour imposer les GAFA et incorporer les modèles numériques contemporains dans un cadre fiscal rénové et adapté. Depuis, la Commission a repris très largement les propositions du Parlement européen (proposition de la Commission pour la taxation d'un établissement numérique permanent) et l'OCDE s'en inspire dans le cadre des grandes négociations actuelles sur la fiscalisation du numérique.

#### **- Service d'expertise propre**

Le Parlement s'est également doté d'un service d'expertise propre, à la différence de la plupart des Parlements nationaux souvent tributaires de l'exécutif.

## **4. Un incontournable relais du pouvoir citoyen**

Il est courant d'assimiler les institutions européennes à un «monstre technocratique» comme de dénoncer leur manque de transparence.

Mais ne convient-il pas de nuancer ces critiques, en particulier en ce qui concerne le Parlement européen ?

Les députés sont aussi en lien avec des circonscriptions. Même avec des listes nationales (mode de scrutin rétabli en France pour les élections de 2019), l'origine géographique est en général mise en avant.

Les parlementaires et le Parlement européen sont également très actifs sur les réseaux sociaux, ce qui permet aux citoyens d'intervenir directement dans le processus de décision.

Ainsi le député David Martin (Royaume-Uni, Parti travailliste), rapporteur sur l'accord CETA, a reçu tant de messages sur le niveau insuffisant de protection proposé par l'accord, qu'il décida de changer sa position initiale.

Le Parlement est lui-même une maison ouverte aux citoyens, avec pas moins de 1 128 000 visiteurs comptabilisés entre juillet 2014 et décembre 2017. L'ensemble de ses réunions (hormis celles des groupes politiques, et des trilogues interinstitutionnels en matière législative)

**INFOGRAPHIE 2 ▶ Le travail du Parlement européen avec ses partenaires et avec les citoyens**



Les eurodéputés rencontrent régulièrement leurs homologues parlementaires nationaux, en particulier au sein des commissions. Les commissions parlementaires consultent aussi régulièrement l'avis des experts et des groupes d'intérêts concernés au cours d'auditions publiques dédiées à des sujets spécifiques. Les citoyens ont également plusieurs moyens de contacter le Parlement européen, au travers des élus, en visitant l'institution, en sollicitant l'unité « Demandes d'informations des citoyens », ou en soumettant une pétition à la commission des pétitions du Parlement européen. Les chiffres ci-dessus donnent une idée de ces activités de Juillet 2014 à Décembre 2018.

est public (commissions parlementaires, plénières, auditions, etc.).

Il travaille en 24 langues ce qui permet à l'ensemble des députés de comprendre et de lire les débats et les textes dans leur langue maternelle. Au Parlement européen, le multilinguisme est une réalité.

**Le rôle des lobbies est également souvent dénoncé, ainsi que le manque de transparence des institutions européennes.**

Certaines familles politiques et beaucoup d'acteurs extérieurs au Parlement européen dénoncent le rôle prépondérant des lobbies, sous-entendant que les députés se soumettraient à des intérêts privés et corporatistes, et donc à une forme de corruption. Dans toute démocratie, chacun et chacune doit pouvoir exprimer son point de vue, et transmettre son expertise d'un dossier : groupes d'intérêts, groupes de citoyens, ONG, entreprises, administrations des États membres, régions, etc. Le mode d'élaboration de la législation européenne, d'abord à partir de procédures de consultation, explique aussi largement la présence très en amont des représentants des différentes parties prenantes, souvent considérée comme excessive.

L'exemple de la négociation sur les droits d'auteur est à cet égard emblématique : malgré la puissance logistique des GAFA qui ont inondé le Parlement de leur lobbying et les moyens considérables mis en œuvre pour empêcher toute législation les concernant, une majorité de députés s'est constituée pour les contrer.

**En bref, le Parlement européen peut entendre les lobbies sans nécessairement leur céder.**

Le 31 janvier 2019, dans le cadre de la modification de son règlement intérieur, le Parlement a adopté un amendement à l'initiative des Verts obligeant ses élus à encore plus de transparence vis-à-vis des lobbies.

Le règlement intérieur de l'institution oblige ainsi « les rapporteurs, et les présidents de commissions à publier, pour chaque rapport, la liste de toutes les réunions prévues avec les représentants d'intérêts relevant du champ d'application du registre de transparence ». Le groupe PPE avait demandé un vote secret sur cet amendement. À noter que le Rassemblement National en France a voté contre le texte, estimant qu'il « porte atteinte à la liberté de l'élu » (Nicolas Bay).

Créé par la Commission et le Parlement en 2011, ce registre de transparence fait la liste des lobbies qui, en échange d'informations mises à jour sur leurs activités, ont le droit d'accéder à ces institutions : plus de 11000 organisations y sont enregistrées. Pour deux tiers, pour défendre des intérêts commerciaux. Pour un tiers, des ONG, associations de droit des consommateurs, régions, États, etc.

Il reste que ce registre n'est pas contraignant, que la déclaration financière est partielle et que les bureaux d'avocats ne sont pas inclus parmi les organisations devant s'enregistrer.

Enfin, il convient de signaler l'existence d'une **commission des pétitions** au Parlement européen. Elle a enregistré quelques 6400 pétitions depuis 2014, et traité les plaintes, demandes et observations des citoyens sur l'application de la législation européenne. Elle joue un rôle de médiateur entre les pétitionnaires et les États membres ou les institutions de l'Union en vue de résoudre un problème particulier. Par exemple dans les domaines suivants : les pratiques d'emplois précaires dans l'UE, les droits des personnes en situation de handicap, la non-discrimination des minorités, les droits des enfants, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en France, les « Américains accidentels » victimes de l'extra-territorialité de la législation fiscale des États-Unis, etc.

Le suivi des pétitions n'est néanmoins pas toujours assuré, il conviendrait de disposer de données sur l'ouverture des procédures d'infraction ou de consultation avec les pétitionnaires pour en juger précisément.

Le Parlement européen aura également dans le futur à débattre de la réforme de l'Initiative Citoyenne Européenne (ICE), instrument créé par le Traité de Lisbonne et dont le bilan est aujourd'hui en demi-teinte.

En bref, le paradoxe n'est-il pas que l'Union européenne est accusée de déficit démocratique, alors que le Parlement européen est sans doute l'une des institutions la plus en contact avec les citoyens.

Avant même d'être le Parlement de la société politique, il fut et est encore le **Parlement de la société civile**, relayant nombre de préoccupations des citoyens, par exemple dans le domaine de l'environnement, et revendiquant son rôle comme acteur de la démocratie européenne à renforcer.

## 5. Des marges d'amélioration pour un Parlement plus fort et plus moderne

Le Parlement européen a atteint son rythme de croisière à Traité constant. Il a souvent acquis des pouvoirs supplémentaires grâce à des innovations qui sont devenues la règle.

Mais peut-il encore renforcer son influence et moderniser ses pratiques, et comment ?

### 5.1 Les limites de la coopération intergouvernementale

Dans les domaines où s'exerce pleinement la souveraineté nationale, il y a le plus souvent impasse en termes d'efficacité et de contrôle démocratique au niveau européen: les compétences de l'Union sont limitées, les décisions sont prises à l'unanimité, et le Parlement européen n'a donc que peu de pouvoirs.

Ajoutons que les crises (financière, des migrants, du Brexit) ont jalonné la vie de l'Union européenne ces dix dernières

années, et que l'attention médiatique s'est essentiellement portée sur les débats du Conseil européen concernant ces sujets.

Par exemple, sur trois dossiers relatifs aux affaires intérieures et de justice (asile, migrations légales, règlement de Dublin), le Parlement européen était parvenu à dégager des propositions majoritaires dont le Conseil n'a pas tenu compte. De même, dans le domaine de l'Union économique et monétaire, concernant par exemple le budget de la zone euro, un accord avait été trouvé au sein du Parlement européen, mais qui n'a pas eu de suite au Conseil (voir notamment le rapport Berès-Böge, 13 février 2017<sup>11</sup>).

Seule une réforme des Traités permettrait des avancées à cet égard. Pendant la législature 2019-2024, le Parlement européen pourrait être à l'initiative en la matière, contrairement à la législature précédente. Le rapport Verhofstadt présente toutefois des pistes concernant les évolutions et les adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne.<sup>12</sup>

Les pouvoirs de contrôle du Parlement européen pourraient en attendant s'exercer avec plus de force. Selon Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, « il faut espérer que les dispositions en matière d'obligation de rendre des comptes afin de contrôler les institutions de l'UE continueront d'être renforcées... En ce sens le rôle du Parlement européen est fondamental. Parmi toutes les institutions dotées d'un mandat d'exercice de contrôle démocratique, c'est la seule qui présente une perspective européenne » (discours prononcé à l'Université de Bologne le 22 février 2019).

### 5.2 Le Traité de Lisbonne, une boîte à outils sous-utilisée

Dans un très grand nombre de domaines, le Traité de Lisbonne offre des possibilités qui

11. Rapport Berès-Böge, Parlement européen, 13 février 2017

12. Rapport Verhofstadt, Parlement européen, 20 décembre 2016

ne sont pas encore exploitées. Les 10 ans de ce Traité en décembre 2019 pourraient être l'occasion pour le futur Parlement européen de relancer la nouvelle Commission à cet égard.

Les services du Parlement européen ont d'ores et déjà identifié tous les articles du Traité à même de faire l'objet de nouvelles initiatives.<sup>13</sup>

Le rapport Bresso-Brok<sup>14</sup> a aussi posé des jalons sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union, en mettant à profit le potentiel du Traité de Lisbonne.

L'actuelle Commission européenne a pour sa part fait des propositions récentes de passage au vote à la majorité qualifiée dans des domaines très sensibles tels que la fiscalité et les questions sociales, à travers l'utilisation des « clauses passerelles » qui requièrent néanmoins l'unanimité au Conseil.

De même, le recours accru aux coopérations renforcées pourrait être un levier pour permettre des avancées (voir rapport d'Alain Lamassoure sur les coopérations renforcées du 28 janvier 2019<sup>15</sup>).

### 5.3 Le droit d'initiative pour le Parlement européen

Il s'agit d'une revendication fréquente, qui fait débat sur le plan institutionnel, car elle conduirait à enlever à la Commission européenne le monopole du droit d'initiative.

Le Parlement européen dispose déjà de la possibilité de demander formellement à la Commission de prendre des initiatives sur tel ou tel sujet et il a mis en place la notion de « rapport d'initiative législatif ». Le futur Parlement pourrait dans un premier temps explorer les domaines où ce droit dont il dispose de l'initiative n'a pas été suffisamment utilisé et se montrer plus

<sup>13.</sup> Libérer le potentiel des traités de l'Union européenne, Janvier 2019.

<sup>14.</sup> Rapport Bresso-Brok, Parlement européen, 9 janvier 2017

<sup>15.</sup> Rapport Lamassoure sur les coopérations renforcées, Parlement européen, 28 janvier 2019

exigeant vis-à-vis de la Commission lorsqu'il examine son programme de travail et sur la façon dont la Commission donne suite à ces rapports d'initiative législatifs.

En effet, l'inclinaison naturelle de celle-ci la porte à reprendre fréquemment des propositions venues du Conseil. Par exemple en matière de fiscalité numérique, la Commission avait proposé une réforme de l'impôt sur les sociétés, incluant l'économie numérique. Suite à une initiative franco-allemande portant sur les impôts sur les plateformes numériques, la Commission a dû présenter une nouvelle proposition pour rester dans la boucle d'une initiative intergouvernementale.

Mais le véritable droit d'initiative du Parlement européen ne consisterait-il pas à pouvoir proposer de nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union européenne, ou des réformes des Traités ?

### 5.4 Contrôle des nominations

Le Parlement a déjà démontré son efficacité dans le contrôle des nominations des Commissaires. Il a également obtenu que le Conseil ne puisse se prononcer contre son avis, concernant les nominations au Fonds de résolution bancaire. Il en sera de même pour les autorités de supervision européenne. Mais le futur Parlement devrait poursuivre cette tendance concernant le contrôle des qualifications nécessaires pour exercer des responsabilités et y ajouter la mise en œuvre effective de la parité dans les nominations.

### 5.5 Comment mieux faire connaître auprès des citoyens le travail du député européen, non reconnu à sa juste valeur ?

Le rôle majeur du Parlement européen en tant que co-législateur a été souligné

précédemment. Il reste que les réunions de concertations entre les institutions appelés « trilogues » ne sont pas transparentes, ce qui permet aux représentants du Conseil de ne pas rendre publiques leurs positions. Au contraire, le Parlement futur devrait revendiquer, lui-même étant transparent dans sa prise de décision, **la transparence totale des trilogues**, ce qui permettrait une meilleure visibilité du travail des députés européens et une meilleure connaissance des positions respectives des États membres.

À l'avenir les députés européens devront intervenir toujours plus sur les réseaux sociaux et sur le terrain, et tenter de faire mieux pénétrer la dimension européenne dans les partis politiques nationaux.

Le rôle des questions parlementaires et de leur suivi par la Commission mérite aussi réflexion.

Enfin, il existe de nombreux sites spécialisés qui mesurent l'activité des députés, qui se basent essentiellement sur des critères quantitatifs tels que la production de textes ou la présence en plénière ou en commission. Or ces critères ne reflètent souvent pas la réalité des activités des députés, sont insuffisamment qualitatifs et ne prennent pas en compte le type de responsabilité exercé par les députés (par exemple un président de groupe politique ne sera pas bien noté) ni leur contact avec le public. Il conviendrait de définir à l'avenir de nouvelles modalités plus objectives pour l'évaluation des députés et de mettre en place, éventuellement, un site officiel à cet effet.

De même, une réflexion pourrait être menée sur le rôle des partis politiques européens, en posant la question de l'adhésion directe des citoyens à ces partis, qui jusqu'à présent n'a pas été retenue.

Quant aux médias, et même si la situation

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

varie d'un pays à l'autre, il est souvent difficile de les intéresser à des dossiers à priori techniques, dépassant le seul cadre national et dont le traitement est basé sur la recherche du compromis entre députés, institutions et États membres, ce qui nécessite un temps long. Le plus souvent, les débats européens sont en effet vus à travers des lunettes nationales. Seule une européanisation des enjeux et de l'espace politico-médiaque, et une évolution des compétences de l'Union pourraient contribuer à terme à développer une vie politique et citoyenne européenne.

Toutes les formes de démocratie participative, déjà très présentes au sein du Parlement européen devront être encouragées, ainsi que la dimension e-Parlement et l'utilisation des nouvelles technologies.<sup>16</sup> Même si le Parlement depuis de nombreuses années est une forte caisse de résonnance sur des sujets qui intéressent particulièrement les citoyens (environnement, santé, etc.), des initiatives telles que les Agoras citoyennes pourraient être relancées. Les moyens pourraient être augmentés afin de permettre au Parlement de continuer d'être pionnier en la matière, notamment à l'égard de la jeunesse.

Gageons que la campagne pour les élections européennes permette d'animer le débat autour de la place du Parlement européen, en tant qu'institution dynamique et pilier démocratique et citoyen de l'Union européenne.

<sup>16</sup>. Giancarlo Vilella, e-democracy, on participation in the digital age, editions Nemos, 2019.