

COLLECTION
DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

dirigée par Fabrice Picod
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

MONOGRAPHIES

23

**Le Parlement européen,
assemblée des citoyens
de l'Union européenne**

Aspects institutionnels, juridiques et politiques

Didier Blanc



BRUYLANT

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	5
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
PARTIE I. – L'INSTITUTION : LE MIMÉTISME PARLEMENTAIRE.....	13
CHAPITRE I. – NAISSANCE D'UNE ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE	15
SECTION I. <i>Une assemblée européenne de parlementaires, chambre des parlements nationaux</i>	<i>15</i>
§ 1. Les prémices d'une assemblée européenne de parlementaires.....	16
A) <i>L'attraction parlementaire au sortir de la guerre (1945-1949)</i>	<i>16</i>
B) <i>L'institution inédite d'une assemblée parlementaire transnationale au sein du Conseil de l'Europe</i>	<i>19</i>
§ 2. La fausse réplique de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).....	21
A) <i>Le choix de l'organe pour sa fonction de contrôle</i>	<i>22</i>
B) <i>Le passage d'une chambre des parlements vers une chambre des peuples</i>	<i>24</i>
SECTION II. <i>Une chambre des peuples de l'Union</i>	<i>28</i>
§ 1. D'une assemblée parlementaire unique au Parlement européen	28
A) <i>La composition d'une instance entre représentation des peuples et des États</i>	<i>28</i>
1) <i>Le Parlement européen : la chose n'est pas dans le nom</i>	<i>28</i>
2) <i>Une composition évolutive suivant une procédure assouplie</i>	<i>30</i>
3) <i>Le Parlement européen, représentant des citoyens de l'Union</i>	<i>34</i>
B) <i>L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.....</i>	<i>35</i>
1) <i>Le réveil du principe de l'élection au suffrage universel direct</i>	<i>36</i>
2) <i>La perspective repoussée d'une procédure électorale uniforme</i>	<i>40</i>
3) <i>Les principes communs de la procédure électorale européenne.....</i>	<i>42</i>
C) <i>La structuration du débat politique européen.....</i>	<i>45</i>
1) <i>L'uniformité statutaire des partis politiques européens</i>	<i>45</i>

2) <i>Les fondations politiques européennes</i>	48
§ 2. Le cadre juridique des élections européennes : entre droit de l'Union et droit interne.....	50
A) <i>La qualité d'électeur aux élections européennes</i>	50
1) <i>L'ouverture aux citoyens européens du droit de vote</i>	50
2) <i>La participation déclinante des électeurs aux élections européennes</i>	52
B) <i>La qualité de candidat aux élections européennes</i>	53
1) <i>L'ouverture aux citoyens européens de l'éligibilité</i>	53
2) <i>Le faible nombre de candidats originaires d'un autre État membre</i> ..	54
C) <i>L'acquisition de la qualité d'élu au Parlement européen</i>	55
1) <i>La stabilité du mode de scrutin de liste aux élections européennes</i>	55
2) <i>Le régime des incompatibilités</i>	57
3) <i>Les résultats aux élections européennes</i>	58
§ 3. Les membres du Parlement européen	59
A) <i>Le statut des députés européens</i>	59
1) <i>L'unification du statut des députés européens</i>	59
2) <i>Le régime financier du député européen</i>	60
B) <i>La protection fonctionnelle assurée aux députés européens</i>	63
1) <i>Les privilèges</i>	63
2) <i>Les immunités parlementaires</i>	63
C) <i>Les devoirs des députés européens</i>	68
1) <i>La civilité parlementaire</i>	68
2) <i>Le code de conduite des députés européens en matière d'intégrité et de transparence</i>	70
CHAPITRE II. – LA FORMATION DE LA VOLONTÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN :	
UN PARLEMENT À L'ÉGAL DES PARLEMENTS.....	73
SECTION I. <i>L'organisation mimétique du Parlement européen</i>	76
§ 1. Les organes exécutifs du Parlement européen.....	76
A) <i>Les organes parlementaires prévus par le traité</i>	76
1) <i>Le président du Parlement européen</i>	76
2) <i>Le Bureau du Parlement européen</i>	78
B) <i>Les organes non prévus par le traité</i>	80
1) <i>La conférence des présidents</i>	81
2) <i>Les conférences des autres présidents</i>	81

§ 2. Les organes délibératifs préalables à la formation de la volonté parlementaire	82
A) <i>Les commissions parlementaires, creuset de l'expression parlementaire</i>	82
1) <i>La libre détermination des commissions parlementaires permanentes</i>	83
2) <i>Les commissions d'enquête</i>	85
B) <i>Les délégations parlementaires</i>	87
C) <i>Les groupes politiques</i>	89
1) <i>La formation transnationale de groupes de députés européens par affinités politiques</i>	89
2) <i>Les intergroupes</i>	91
SECTION II. <i>Le fonctionnement du Parlement européen</i>	92
§ 1. Des lieux et des hommes	92
A) <i>La querelle du siège</i>	92
1) <i>L'éclatement géographique du Parlement européen</i>	93
2) <i>Le coût de la décentralisation du Parlement européen</i>	95
B) <i>Les sessions parlementaires</i>	96
1) <i>La sanctuarisation de douze sessions parlementaires à Strasbourg</i>	96
2) <i>L'organisation des sessions plénières</i>	98
a) <i>La tenue des sessions plénières</i>	98
b) <i>La maîtrise parlementaire de la fixation de l'ordre du jour</i>	98
c) <i>Le quorum</i>	100
§ 2. La délibération au Parlement européen	100
A) <i>Le Parlement européen : une assemblée à la parole comptée</i>	100
1) <i>Le principe de la liberté de parole au Parlement européen</i>	101
2) <i>La répartition proportionnelle du temps de parole</i>	101
3) <i>Le déroulement des délibérations en plénière</i>	103
B) <i>Le vote</i>	105
1) <i>Le passage au vote</i>	105
2) <i>La majorité requise</i>	106
a) <i>Le Parlement statue en principe à la majorité des suffrages exprimés</i>	106
b) <i>Le décompte des voix</i>	107
3) <i>Les modalités de vote</i>	108

PARTIE II. – LES FONCTIONS : LA PARLEMENTARISATION DE L'UNION 111

CHAPITRE I. – LA FONCTION DE CONTRÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN :

UNE RAISON D'ÊTRE..... 115

SECTION I. *Le contrôle par l'information* 115

§ 1. Les questions parlementaires..... 116

A) *La diversité des questions orales*..... 1171) *L'initiative collective des questions orales suivies d'un débat*..... 1172) *La refonte du temps des questions* 118B) *La variété croissante des questions écrites* 1191) *Les questions avec demande de réponse écrite*..... 1202) *Les grandes interpellations avec demande de réponse écrite* 121C) *Les questions écrites portant sur le domaine spécifique de l'Union économique et monétaire* 1221) *Les questions écrites à la Banque centrale européenne* 1222) *Les questions écrites portant sur le mécanisme de surveillance unique et le mécanisme de résolution unique*..... 123

§ 2. L'accès direct à l'information..... 124

A) *Les auditions parlementaires*..... 1241) *Les échanges avec les représentants spéciaux au titre de la PESC* 1252) *Les auditions publiques sur des initiatives citoyennes* 1263) *Les procédures de dialogue relevant de l'Union économique et monétaire*..... 127a) *Le dialogue monétaire* 127b) *Le dialogue économique*..... 128B) *Les déclarations faites devant le Parlement européen* 1291) *Les déclarations faites par des institutions politiques* 1292) *Les déclarations faites par les autres institutions et organes à la faveur ou non de la présentation de leur rapport annuel* 131C) *Les instruments collectifs d'investigation parlementaire*..... 1321) *Le droit de pétition*..... 1322) *Les commissions d'enquête parlementaires* 135a) *La constitution de commissions d'enquête*..... 136b) *Les travaux non contraignants des commissions d'enquête* 1383) *Les investigations menées par les commissions spéciales* 140SECTION II. *Le contrôle par la nomination* 141

§ 1. Le pouvoir de nomination du Parlement européen 141

A) *L'élection du Médiateur européen*..... 142

B)	<i>Le rôle du Parlement européen dans la nomination de membres d'institutions non politiques de l'Union</i>	143
1)	<i>Un pouvoir de nomination entre consultation et approbation</i>	144
2)	<i>La désignation par le Parlement européen d'un membre du comité de l'article 255 TFUE</i>	146
§ 2.	<i>Le rôle central du Parlement européen dans la formation de la Commission</i>	147
A)	<i>La désignation du président de la Commission</i>	147
1)	<i>L'élection du président de la Commission : entre européanisation et politisation</i>	148
2)	<i>Les modalités de l'investiture du président de la Commission</i>	152
B)	<i>La désignation des autres membres de la Commission</i>	153
1)	<i>Le pouvoir d'approbation des autres membres de la Commission « en tant que collègue »</i>	153
2)	<i>Les modalités de l'audition des candidats aux fonctions de commissaires</i>	157
a)	<i>L'introduction d'un préalable à la tenue de l'audition de l'absence de conflit d'intérêts</i>	157
b)	<i>Le déroulement des auditions</i>	159
3)	<i>L'investiture du collègue de commissaires</i>	161
SECTION III.	<i>Le Parlement européen censeur de la Commission</i>	162
§ 1.	<i>L'asymétrie de la motion de censure parlementaire</i>	162
A)	<i>L'inspiration parlementaire de la motion de censure</i>	163
1)	<i>Le domaine de la motion de censure</i>	163
2)	<i>Les principaux traits de la motion de censure</i>	164
B)	<i>L'impossibilité de la dissolution</i>	166
§ 2.	<i>La mise en œuvre contrainte de la motion de censure</i>	168
A)	<i>L'improbabilité de la censure</i>	168
1)	<i>Le dépôt quantifié de la motion de censure</i>	168
2)	<i>Le seuil élevé du vote de la censure</i>	169
B)	<i>Le caractère inapproprié de la motion de censure</i>	171
1)	<i>La greffe imparfaite de la motion de censure dans le système institutionnel de l'Union</i>	171
2)	<i>Un mécanisme en quête d'amélioration</i>	172
CHAPITRE II. – LA FONCTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN : UNE RAISON D'EXISTER	175
SECTION I. <i>Le Parlement européen, assemblée législative de l'Union</i>	175
§ 1. <i>La fonction crée l'organe : la transformation d'une assemblée consultative en législateur de l'Union</i>	176

A)	<i>Du processus décisionnel à une fonction législative de l'Union</i>	176
1)	<i>L'identification de la fonction législative par la doctrine</i>	176
2)	<i>L'identification de la fonction législative par la Cour de justice</i>	178
3)	<i>La consécration d'une fonction législative par le traité de Lisbonne</i>	180
B)	<i>Le droit d'initiative du Parlement européen</i>	181
1)	<i>Le principe d'un défaut de droit d'initiative</i>	181
2)	<i>Un droit indirect d'initiative</i>	183
3)	<i>La revendication permanente d'un droit général d'initiative</i>	185
C)	<i>Les procédures législatives parlementaires</i>	187
1)	<i>L'égale dignité du Parlement européen dans la procédure législative ordinaire</i>	187
a)	<i>Une première lecture devenue le terme ordinaire de la procédure</i> ...	189
b)	<i>Une deuxième lecture en passe d'être seconde</i>	194
c)	<i>L'assèchement de la troisième lecture</i>	196
2)	<i>La procédure législative spéciale de consultation</i>	198
3)	<i>La procédure législative spéciale d'approbation</i>	202
D)	<i>Le contrôle parlementaire de la mise en œuvre de la législation</i>	206
1)	<i>De la défense de la fonction de contrôle parlementaire à la défense de la fonction législative</i>	207
2)	<i>Le contrôle parlementaire de l'exécution par la Commission</i>	210
3)	<i>Le contrôle parlementaire de la délégation par la Commission</i> ...	212
§ 2.	<i>La transformation asymétrique du Parlement européen en autorité budgétaire de l'Union</i>	214
A)	<i>Le Parlement européen, coauteur des dépenses de l'Union</i>	215
1)	<i>L'association étroite du Parlement européen aux décisions budgétaires</i>	215
a)	<i>La reconnaissance précoce d'un pouvoir d'amendement</i>	215
b)	<i>La reconnaissance d'un droit de rejet global du projet de budget</i>	217
2)	<i>L'apparente égalité du Parlement européen dans la procédure budgétaire</i>	218
a)	<i>L'examen parlementaire du projet de budget</i>	218
b)	<i>La conciliation budgétaire</i>	220
3)	<i>La fonction de contrôle du Parlement européen en qualité d'autorité budgétaire</i>	223
B)	<i>Le Parlement européen, spectateur de la fixation des ressources propres de l'Union</i>	226
1)	<i>La détermination intergouvernementale des ressources propres de l'Union</i>	227
2)	<i>L'approbation parlementaire du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union</i>	229

SECTION II. <i>La fonction internationale du Parlement européen</i>	232
§ 1. Le rôle non conventionnel du Parlement européen en matière extérieure ...	233
A) <i>La reconnaissance progressive d'un droit général à l'information</i> ...	233
1) <i>Une information passive généralisée</i>	234
2) <i>Une information active exploitée</i>	239
B) <i>Le rôle du Parlement européen en matière de PESC</i>	240
1) <i>Le déploiement du contrôle-information</i>	241
2) <i>Le régime éclaté de la participation du Parlement européen au processus décisionnel de la PESC</i>	244
3) <i>L'exclusion du Parlement européen pour les accords relevant principalement de la PESC</i>	246
§ 2. La participation du Parlement européen aux procédures de conclusion des accords externes	248
A) <i>L'approbation parlementaire des accords internationaux, une procédure législative spéciale ordinaire</i>	249
1) <i>L'extension progressive des pouvoirs du Parlement européen</i>	249
2) <i>La généralisation de la procédure d'approbation parlementaire</i> ...	250
B) <i>La persistance marginale de la consultation parlementaire</i>	256
CHAPITRE III. – L'IRRÉDUCTIBLE SPÉCIFICITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN	259
SECTION I. <i>Le Parlement européen et la révision des traités, l'impossible pouvoir constituant</i>	259
§ 1. La fonction constituante du Parlement européen.....	260
A) <i>L'exercice parlementaire d'un pouvoir de nature constituante</i>	260
1) <i>Le rôle de l'Assemblée commune de la CECA dans la « petite révision » du traité</i>	261
2) <i>L'exercice original d'un pouvoir de fondation : le projet de traité portant statut de la Communauté européenne</i>	261
B) <i>L'exercice parlementaire d'une fonction constituante</i>	262
1) <i>L'exercice parlementaire d'une fonction constituante d'adaptation</i>	262
a) <i>Le rôle du Parlement européen dans l'adaptation générale des compétences européennes</i>	263
b) <i>Le rôle du Parlement européen au titre de clauses d'adaptations spécifiques</i>	264
2) <i>La contribution du Parlement européen à la fonction constituante : les procédures de révision simplifiées</i>	265
§ 2. Le rôle marginal du Parlement européen dans le processus ordinaire de révision des traités	269
A) <i>L'ambition parlementaire d'être acteur du pouvoir constituant dérivé</i>	270

1) <i>La revendication parlementaire d'un pouvoir d'approbation en matière de révision ordinaire des traités</i>	270
2) <i>L'impossible quête de l'exercice d'un pouvoir constituant dérivé</i> ...	274
B) <i>L'association du Parlement européen à la révision ordinaire des traités</i>	278
1) <i>Le droit d'initiative parlementaire</i>	279
2) <i>Le Parlement européen aiguilleur du processus de la révision ordinaire des traités</i>	280
SECTION II. <i>Le Parlement européen, une tribune pour l'Europe</i>	282
§ 1. <i>Le Parlement européen, siège de l'expression d'une conscience européenne</i>	283
A) <i>La résolution, acte à tout faire d'une assemblée bavarde</i>	283
1) <i>Le choix de la résolution comme véhicule du verbe parlementaire</i>	283
2) <i>L'extension du domaine de l'expression parlementaire</i>	286
B) <i>La rationalisation du verbe parlementaire</i>	289
1) <i>L'effort de typologie des résolutions</i>	289
2) <i>La réglementation de la procédure d'adoption des résolutions non législatives</i>	291
§ 2. <i>Les relations interparlementaires du Parlement européen : une assemblée parmi les assemblées</i>	293
A) <i>Les relations entre le Parlement européen et les parlements des États membres</i>	294
1) <i>Des relations interparlementaires contrastées</i>	295
a) <i>L'initiatrice : la conférence des présidents des parlements de l'Union européenne (CPPUE)</i>	296
b) <i>La conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (COSAC) : lieu privilégié de la coopération interparlementaire</i>	298
2) <i>Le paysage éclaté de la coopération interparlementaire</i>	305
a) <i>Coopération bilatérale</i>	307
b) <i>Coopération multilatérale</i>	308
c) <i>L'apparition de conférences interparlementaires thématiques</i>	308
d) <i>La coopération interparlementaire en matière d'ELSJ</i>	311
e) <i>Les relations interparlementaires dans le cadre du respect du principe de subsidiarité</i>	314
B) <i>Les relations du Parlement européen avec les autres assemblées</i>	316
1) <i>Voisines et cousines, la faiblesse des relations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	316
2) <i>Les délégations interparlementaires, instrument polymorphe de diplomatie parlementaire</i>	319

TABLE DES MATIÈRES

359

CONCLUSION.....	323
BIBLIOGRAPHIE.....	327
INDEX DES PERSONNES CITÉES.....	343
INDEX THÉMATIQUE.....	345
TABLE DES MATIÈRES	351