

# La parlementarisation de la fonction législative dans l'Union européenne

Didier BLANC

*Professeur de droit public*

*Université Toulouse I Capitole*

*Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC) EA 4211*

*Centre d'excellence Jean Monnet*

Mis en forme: Centrer

La parlementarisation de la fonction législative de l'Union européenne est une expression close sur elle-même, circulaire : c'est précisément parce qu'une telle fonction existe, qu'un processus a été engagé sur le temps long au cours duquel le Parlement européen a vu ses prérogatives en matière normative croître ; en sens inverse parler de fonction législative c'est admettre implicitement qu'un organe représentatif exerce un rôle central dans sa production. Se renforçant par sa seule mention, de la parlementarisation résulte une fonction législative, laquelle procède à son tour du rôle dévolu au Parlement européen. En réalité, la célèbre citation de Lamarck trouve ici une parfaite illustration, c'est bien la fonction qui crée l'organe, ou pour le dire autrement, de la fonction législative résulte la parlementarisation du processus décisionnel. Dans l'enchaînement des causalités, la découverte d'une fonction législative a appelé son exercice parlementaire. Elle célèbre la rencontre, ou si l'on préfère, les noces entre un organe et une fonction. L'union procédant de la réunion des deux, il convient de les appréhender l'une après l'autre.

La parlementarisation désigne pour commencer un long parcours au terme duquel l'institution parlementaire connaît une promotion, sinon pour occuper une place centrale dans un système juridique, à tout le moins pour exercer un rôle déterminant dans certaines activités qu'elles relèvent d'attributions normatives<sup>1</sup> ou de contrôle. Par un effet mécanique, cette parlementarisation est parée de toutes les vertus dans la mesure où la marque de l'institution parlementaire est d'être un instrument de démocratie au titre de sa représentativité qui, selon les bases de la théorie générale de l'État, est acquise par le seul effet de l'élection ; toute parlementarisation vaut démocratisation<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas ici de discuter cette relation<sup>3</sup>, au prétexte en particulier de l'incapacité du mode de désignation du Parlement européen à faire apparaître une démocratie européenne<sup>4</sup>, mais au contraire de la souligner dans la mesure où elle fonde depuis son origine les revendications parlementaires, désormais largement satisfaites par son statut de colégislateur. Ainsi appliquée à la production normative, la parlementarisation pose comme résolue sur un plan formel la question du déficit démocratique<sup>5</sup>, il ne viendrait à l'idée de personne de nier la qualité d'acte exprimant la volonté générale à la loi française pour ce seul motif qu'elle ne correspond pas à telle ou telle attente, si l'objet « loi » peut le cas échéant être discuté, le processus législatif qui en est à l'origine échappe pour l'essentiel à toute critique, si on veut bien considérer comme

<sup>1</sup> Voir DONY M., « Trente ans de montée en puissance du Parlement européen dans le processus législatif communautaire », *Les Petites Affiches (LPA)*, n° 116, 2009, p. 47 et suiv.

<sup>2</sup> Ce qui ne signifie pas que la démocratisation passe exclusivement par ce canal : VAUCHEZ A., *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014, p. 77 et suiv.

<sup>3</sup> Le lien entre « la destinée du Parlement européen et la progression de la démocratie dans l'Union » peut faire l'objet de contestations : GUILLOUD L., « Le Parlement européen et la démocratie », *LPA*, n° 116, 2009, p. 21 et suiv.

<sup>4</sup> En ce sens : PHILIP C., « L'échec de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », in BOUTAYEB C. (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 857 et suiv.

<sup>5</sup> MORAVCSIK A., « In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union », *JCMS*, vol. 40, 2002, p. 603 et suiv. ; *id.*, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, n° 10, 2003, p. 88.

marginale celles adressées de manière récurrente à l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution. En revanche, s'agissant de l'Union européenne, le principe même du processus fait débat, et d'appeler sa révision au prétexte de son caractère insuffisamment démocratique.

À ce stade du raisonnement, deux précisions doivent être apportées, l'une d'ordre général, l'autre d'ordre plus spécifique. La parlementarisation de l'Union européenne n'a pas pour effet ultime l'installation d'un régime parlementaire, lequel repose historiquement et juridiquement sur la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement. La responsabilité qui pèse sur la Commission devant le Parlement européen ne permet pas de caractériser un tel régime à la fois parce qu'elle n'est pas titulaire d'un droit de dissolution, absent du système institutionnel de l'Union et constitutif des moyens d'action réciproques propres au régime parlementaire, et surtout parce qu'elle n'incarne pas le gouvernement de l'Union, lequel a davantage son siège dans le Conseil européen. Plus que la référence au modèle de Westminster, celui de la balance des pouvoirs est mieux à même de rendre compte du régime politique européen<sup>6</sup>. Cette remarque générale se prolonge par une plus spécifique touchant à la fonction de contrôle parlementaire. Traditionnellement, selon Hauriou, par son moyen d'expression propre qui est la délibération, tout Parlement exerce une fonction législative et une fonction de contrôle<sup>7</sup>. Or, celle-ci est dès l'origine détenue par l'assemblée parlementaire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) tandis que les traités de Rome reproduisent ce dispositif. Si bien que la question de la parlementarisation de la fonction de contrôle n'a pas lieu d'être en ce sens que son principe est posé par les traités institutifs, même si ses modalités peuvent être renforcées<sup>8</sup>. En revanche, le mode de production des règles européennes est un enjeu central dont la conformité à un ensemble de principes et valeurs communs aux États membres appelle sa nécessaire parlementarisation. Les Communautés puis l'Union sont autant des organisations gouvernées par le droit, soumises à la règle de droit<sup>9</sup>, que réalisées par le droit. Au fond, la construction européenne est une construction par le droit, une Union de droit *par* le droit, au regard de cette « prémisses fondamentale »<sup>10</sup>, sa réalisation ne peut être tenue longtemps éloignée des regards parlementaires.

La question de la fonction législative appelle moins de développements à la fois parce que s'attacher à la preuve de son existence c'est préjuger de son résultat, à savoir sa parlementarisation et parce que le droit de l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne « aboutit à une consécration officielle, mais douloureuse de la notion »<sup>11</sup>. C'est ainsi que l'article 15 du Traité sur l'Union européenne (TUE) précise que le Conseil européen « n'exerce pas de fonction législative » tandis que l'article suivant retient que le « Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire ». Classiquement, cette fonction législative est définie comme consistant dans la production de normes générales et impersonnelles<sup>12</sup>. Malgré les approximations du traité – la procédure budgétaire y est présentée comme « une procédure législative spéciale »<sup>13</sup> –, la fonction

Commentaire [1] : Est-ce bien les critiques qui sont marginales et adressées ?

<sup>6</sup> En ce sens : ROLAND S., « Le renforcement des pouvoirs de colégislateur du Parlement européen », *LPA*, n° 116, 2009, p. 51 et suiv.

<sup>7</sup> HAURIOU M., *Précis de Droit constitutionnel*, Paris, Éditions du CNRS, 1965 (réédition, Sirey, 1929), p. 467.

<sup>8</sup> Voir CHAUCHAT M., *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989.

<sup>9</sup> Voir CARPANO E., *État de droit et droits européens*, Paris, Harmattan, 2005, p. 253 et suiv. et 297 et suiv.

<sup>10</sup> BERTRAND B., « Le tropisme juridique du droit de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 615, 2018, p. 103.

<sup>11</sup> BLUMANN C., « La fonction législative de l'Union "modifiée" », in BLANQUET M. (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 34.

<sup>12</sup> En ce sens KOVAR R., *Le pouvoir réglementaire de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1964, p. 326.

<sup>13</sup> Article 314 TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après. »

législative doit être distinguée de la fonction budgétaire conformément à l'article 14, § 1 TUE<sup>14</sup>. De la même manière, elle ne recouvre pas les procédures propres aux accords externes<sup>15</sup>.

Si le processus de parlementarisation et la fonction législative se nourrissent mutuellement, l'analyse en vertu de laquelle un pouvoir législatif existe sans qu'y soit suffisamment associé le Parlement européen est à l'origine du processus, la fonction ne peut durablement pas être détachée de l'organe (I), la rencontre entre les deux était depuis longtemps programmée (II).

## I. Une fonction législative sans organe parlementaire

La doctrine a posé une distinction entre les traités fondée sur leurs caractères, opposant les traités-cadres aux traités-loi<sup>16</sup>. Les premiers ont « pour but non de fixer des règles de fond, mais d'établir un cadre institutionnel produisant de telles règles »<sup>17</sup>. D'évidence le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) appartient à cette première catégorie, tandis que le traité de Paris relatif à la CECA relève de la seconde<sup>18</sup>. De sorte que, dans la communauté fondatrice de l'Europe communautaire la question de la fonction législative ne se pose pas, les États membres ont fait œuvre législative sous une forme conventionnelle, il revient aux institutions et principalement à la haute autorité, de les mettre en œuvre au titre de sa fonction d'exécution, réglementaire, en accord avec sa nature institutionnelle. Ainsi que le relève R. Kovar : « réserve faite d'une hypothèse particulière dont la portée est d'ailleurs contestée, les organes communautaires n'ont pas de compétence pour poser des normes initiales, inconditionnées, primaires donc législatives » ; « la nature législative du pouvoir de décision dans la CECA n'est pas admise communément »<sup>19</sup>. Il en va différemment dans le traité CEE, il s'agit selon P. Reuter d'« un *traité cadre*, relativement abstrait, qui appelle nécessairement pour sa mise en œuvre une fonction législative »<sup>20</sup>. Son identification par la doctrine et le juge (A), est la première pierre posée sur la voie de la parlementarisation des esprits (B), préparant le terrain à une parlementarisation des procédures (C).

### A. L'identification d'une fonction législative

Si l'expression de « pouvoir législatif » ou de « fonction législative »<sup>21</sup> est parfois utilisée en doctrine, empruntée qu'elle est au vocabulaire juridique de droit interne, elle va progressivement céder devant celle plus neutre de processus décisionnel ou de processus de décision. Chez les premiers auteurs, l'intérêt pour les traités fondateurs cohabite très souvent

<sup>14</sup> « Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. »

<sup>15</sup> Voir NEFRAMI E., *JCP Europe*, fasc. 192-1 (Accords internationaux) ; RIDEAU J., *Répertoire de droit européen (Accords internationaux)*.

<sup>16</sup> En ce sens : LAGRANGE M., « Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes : théorie et réalité », *RTD eur.*, n° 1, 1967, p. 17.

<sup>17</sup> KISS A., « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 793.

<sup>18</sup> Voir TEITGEN P.-H., *Cours de Droit institutionnel communautaire. Structure et fonctionnement des Communautés européennes : licence 4<sup>e</sup> année, 1977-1978*, Paris, Les Cours de Droit, 1977, p. 138.

<sup>19</sup> KOVAR R., *Le pouvoir réglementaire de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1964, respectivement p. 59 et 327. La réserve mentionnée porte sur l'article 95, alinéa 1 CECA permettant d'étendre les compétences de la haute autorité pour lui permettre d'atteindre les objectifs du traité selon la procédure dite de la « petite révision ».

<sup>20</sup> REUTER P., *Organisations européennes*, Paris, Presses universitaires de France, 1965, p. 174.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 239. Cette fonction est ainsi présentée : « Le Conseil dispose du pouvoir de poser des règles générales qui lient les États, et dans certains cas les particuliers [...] il s'agit d'un pouvoir législatif. »

Supprimé : AFDI

avec l'attrait pour la cause européenne, la part prise par l'un ou l'autre est parfois difficile à démêler et il peut arriver que l'engagement personnel prenne le pas sur la science du droit<sup>22</sup>. En témoigne la transposition dans le langage juridique communautaire de notions dont l'usage peut s'avérer abusif et propre à susciter la controverse<sup>23</sup>. Ainsi la question de la nature ou non législative du droit dérivé divise, la qualification des actes et leur dénomination sont très tôt un enjeu politique ; « l'emploi du terme loi eût mis en danger la ratification par les Parlements nationaux »<sup>24</sup>. À plus d'un demi-siècle de distance on mesure la force de l'argument tant la présence de termes évoquant les systèmes juridiques internes tels notamment ceux de « Constitution » et de « loi européenne » ont concentré les attaques des opposants à la ratification du traité-constitutionnel en 2005.

Dans ces conditions, plutôt que la référence risquée à l'expression de fonction législative dont l'emploi est sans influence sur la réalité de l'intégration normative à l'œuvre au tournant des années 1960, l'usage de processus ou procédure de décision se répand. Celui qui incarne « la doctrine communautariste française »<sup>25</sup>, Pierre-Henri Teitgen, considère ainsi que par procédure de décision il faut entendre les mécanismes institutionnels d'élaboration de « tout acte juridique qui exprime une volonté propre de la Communauté »<sup>26</sup>. Cette neutralisation doit être lue en relation avec les caractères attachés par la Cour de justice au droit communautaire, en ce sens que la double affirmation de son applicabilité directe et de sa primauté recevrait un écho infiniment plus important en se réalisant au bénéfice de normes procédant d'une fonction législative ; poser d'emblée la supériorité et l'invocabilité d'une loi européenne sur la loi nationale aurait entraîné des répercussions juridiques et politiques susceptibles de fragiliser l'édifice prétorien<sup>27</sup>. L'affirmation simultanée par le juge d'une fonction législative à laquelle serait attachée de puissants effets, aurait nuit à ceux-ci sans bénéfice pour celle-là. Or, en aucun cas la qualification législative des actes communautaires ne doit être un obstacle à l'impératif de leur application uniforme.

À cet égard, les conclusions présentées par l'avocat général Lagrange à l'occasion du litige opposant Costa à E.N.E.L., illustrent parfaitement les risques de cette articulation, ou si l'on préfère de cette combinaison, entre des actes et leurs effets. Faisant part des objections que pourraient nourrir – et que continue de nourrir<sup>28</sup> – la Cour constitutionnelle allemande à l'encontre de :

« l'ordre juridique de la Communauté [...] [qui] ne procurerait pas aux citoyens de la République fédérale la plénitude des garanties que leur reconnaît la loi fondamentale, notamment en ce que des actes de caractère législatif peuvent être pris dans la Communauté par des organes non parlementaires (Conseil, Commission) dans des cas où, dans l'ordre interne, ils ne relèveraient que de la compétence du Parlement. Que répondre à cela, sinon que

<sup>22</sup> Voir BAILLEUX J., *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, Paris, Dalloz, 2014, p. 25 et suiv.

<sup>23</sup> Voir OBERDORFF H., FAVOREU L., « Dialogue autour de : Droit constitutionnel et droit communautaire, les rapports des deux ordres juridiques », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 435, février 2000, p. 94 et suiv.

<sup>24</sup> CATALANO N., « La fusion des voies de droit », in DEHOUSSE J.-M. (dir.), *La fusion des Communautés européennes*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1965, coll. « Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège », n° 22, p. 284. Il considère par ailleurs que certains règlements sont « de véritables loi car les organes communautaires disposent d'un très large choix politique pour les édicter ».

<sup>25</sup> BAILLEUX J., *Penser l'Europe par le droit...*, op. cit., p. 333 et suiv. D'importants développements sont consacrés à cette figure centrale de la construction européenne et à son entourage intellectuel.

<sup>26</sup> TEITGEN P.-H., « La décision dans la Communauté économique européenne », *Recueil des Cours de l'Académie de droit International*, vol. III, 1971, p. 593.

<sup>27</sup> Sur cette question : BLANC D., « L'arrêt Costa appréhendé par la doctrine contemporaine », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, 2017, p. 121 et suiv.

<sup>28</sup> Voir CHALTIEL F., « Le Traité de Lisbonne devant la Cour constitutionnelle allemande : conformité et démocratie européenne », *LPA*, n° 146, 2009, p. 4 et suiv. ; FROMONT M., « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 2009 », *Revue du droit public (RDP)*, n° 4, 2010, p. 1172-1189.

Supprimé : RMCUE

Supprimé : RCADI

Supprimé : Petites affiches

les règlements communautaires, même les plus importants, ne sont pas des actes législatifs, ni même “quasi-législatifs”, comme on le dit parfois, mais des actes émanant d’un pouvoir exécutif (Conseil ou Commission) qui ne peut agir que dans les limites des législations qui lui sont consenties par le traité et sous le contrôle juridictionnel de la Cour de justice ? »<sup>29</sup>.

L’approche organique a un objectif limpide ici : écarter toute argumentation pointant le défaut d’une fonction législative communautaire pensée et réalisée hors de l’institution parlementaire. Ne peut être davantage retenue une approche matérielle car elle débouche sur des résultats incertains, variables en fonction des domaines. En somme la prudence conforte l’usage de la référence au processus de décision<sup>30</sup>. En revanche, lorsque la démonstration porte sur le caractère spécifique et original du droit communautaire, détaché de l’ordre juridique international, l’emploi de termes et expressions tels que « législateur », « législation », « pouvoir législatif », « pouvoir de législation », « processus législatif », « système législatif », est abondant<sup>31</sup>.

Éloignée de ces contingences, la doctrine va progressivement identifier les éléments constitutifs d’une fonction législative. À partir du constat unanimement partagé selon lequel la législation possède un triple caractère obligatoire, unilatéral et général, C.-A. Morand s’attache à dégager une fonction législative détachée de l’organe parlementaire en raison de l’inapplication de la séparation des pouvoirs<sup>32</sup>, sans pour autant écarter toute référence organique, comme l’illustre la comparaison entre le Conseil et « la Chambre d’un parlement fédéral »<sup>33</sup>. Toutefois, cette dernière considération ne peut prospérer : d’une part, tout dans son organisation et son fonctionnement rapproche le Conseil d’un exécutif et d’autre part, il est difficile de soutenir que la fonction législative incombe exclusivement à une chambre haute. Sans compter que « cette doctrine se réclame d’une conception fédéraliste »<sup>34</sup>. Échappant à ce modèle, C.-A. Morand apporte la démonstration qu’une législation européenne existe, les institutions communautaires adoptent unilatéralement des actes dotés d’effets juridiques ayant une portée générale lorsqu’ils « ont pour destinataires les agents des Communautés, les membres des organes communautaires ou les ressortissants des États membres »<sup>35</sup>. En écho à cette démarche, l’avocat général Roemer dans ses conclusions présentées à l’occasion de l’affaire Franz Grad, mentionne une législation « émanant des institutions communautaires » et des « actes analogues à l’acte législatif »<sup>36</sup>, son analyse découle de la distinction entre actes législatifs (*actum*) et procédés législatifs (*actus*).

Privilégiant une approche organique et formelle, la doctrine ne se résout pourtant pas à user du substantif et pas davantage du qualificatif, la logique juridique commande aux actes

<sup>29</sup> Conclusion présentées le 25 juin 1964, *Rec.*, p. 1178. Dans l’article paru à la *RTDE* en 1967, il considère que les règlements ne sont pas des « lois camouflées », mais qu’à l’issue de la période de transition qui doit en principe intervenir en 1970, « les règlements du Conseil, ou même ses directives, seront de véritables lois », LAGRANGE M., « Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes : théorie et réalité », *op. cit.*, respectivement p. 21-22.

<sup>30</sup> Pour une illustration : ECONOMIDES C., *Le processus de décision dans les organisations internationales européennes*, Leyde, A. W. Sythoff, 1964 ; GERBET P., PEPY D. (dir.), *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1969 ; TEITGEN P.-H., « La décision dans la Communauté économique européenne », *op. cit.* ; WEINSTOCK U., « Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté ? Observations sur le rapport des “Trois Sages” », *Revue du marché commun (RMC)*, n° 236, 1980, p. 174 et suiv.

<sup>31</sup> Voir PESCATORE P., *Le droit à l’intégration*, Bruxelles, Bruylant, 2005 (réédition, 1972), p. 55 et suiv.

<sup>32</sup> Voir LENAERTS K., « Some reflections on the separation of powers in the European Community », *Common market Law Review*, n° 1, 1991, p. 11 et suiv. ; BLUMANN C., « Équilibre institutionnel et séparation des pouvoirs en droit communautaire », in *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, 2000, p. 1639 et suiv.

<sup>33</sup> MORAND C.-A., *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1968, p. 9.

<sup>34</sup> PESCATORE P., « L’exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome », *Cahiers de droit européen*, n° 4, 1978, p. 390.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>36</sup> Conclusions présentées le 17 septembre 1970 au sujet de l’affaire 9/70, *Rec.*, p. 851.

Supprimé :

Supprimé : CMLR

Supprimé : CDE

législatifs de procéder d'une fonction de même nature. Quant aux tentatives guidées par le critère de la matérialité législative, leurs résultats ne sont guère convaincants tant la matérialité d'une compétence transférée par les États membres aux Communautés est sans incidence sur les procédures et actes en relevant ; l'éclatement du régime juridique défie toute modélisation. Seule la parlementarisation du processus normatif permet de réaliser cette association. De sorte qu'au début des années 1970, la législation demeure dissociée d'un pouvoir législatif qui demeure introuvable<sup>37</sup>. La parlementarisation des esprits crée les conditions favorables à cette association.

## B. La parlementarisation des esprits

Pendant plus de vingt ans, le Parlement européen ne va cesser de militer en faveur de la parlementarisation de l'élaboration des normes. Plusieurs étapes marquent cette permanente revendication exprimée par des parlementaires européens exerçant dans leurs États membres une fonction législative. La manifestation la plus significative de cette volonté s'exprime dans le rapport Furler de 1963<sup>38</sup>. L'argumentation développée tient principalement en trois points liés les uns aux autres et fixant la doctrine du Parlement européen pour un demi-siècle. Tout d'abord, les députés européens prennent pour modèle les parlements nationaux et souhaitent aligner leurs prérogatives sur ces derniers dans la mesure où il ne fait aucun doute que l'institution à laquelle ils appartiennent à la qualité de Parlement. Ensuite, alors que la construction européenne se traduit par des transferts de compétences des autorités nationales vers les autorités européennes, « il est notoire que les pouvoirs auxquels ont renoncé les Parlements nationaux n'ont été conférés au Parlement européen que dans une proportion réduite »<sup>39</sup>. Enfin, associé de façon minimale à la fonction législative, le Parlement européen ne peut souffrir de ce décalage entre son essence, une institution parlementaire, et les conditions de son existence, une assemblée consultative. En conséquence, le rapport avance une série d'aménagements ne nécessitant pas de révision des traités, s'agissant de la mise en œuvre de la procédure de consultation, alors perçue comme l'exclusive « participation du Parlement à l'œuvre législative »<sup>40</sup>. Pour ce faire, est envisagé pour la première fois que « pour toutes les décisions de caractère législatif, le pouvoir de consultation du Parlement devrait devenir un droit d'approbation. Ce droit signifierait que le Conseil des ministres et le Parlement ne peuvent arrêter des décisions ou des textes législatifs que d'un commun accord »<sup>41</sup>. L'objectif d'une égalité législative entre le Conseil et le Parlement est ainsi clairement visé. Les seules manifestations concrètes d'un renforcement du rôle du Parlement européen auront lieu quelques années plus tard en matière budgétaire<sup>42</sup>.

Le débat européen au début des années soixante-dix est marqué par la nécessité de renforcer de manière générale le rôle du Parlement européen dans le système institutionnel communautaire tout en instaurant son élection au suffrage universel direct. La réalisation presque complète du marché commun, la perspective d'une Union économique et monétaire, la nécessité d'étendre la légitimité démocratique de l'intégration européenne, sont autant de raisons qui conduisent la Commission à réunir un groupe de personnalités chargé, sous la présidence de Georges Vedel, d'examiner l'ensemble des problèmes liés à l'accroissement

<sup>37</sup> CANDUSSEAU P., « L'introuvable pouvoir législatif », *RMC*, n° 177, 1974, p. 371-372.

<sup>38</sup> Rapport fait au nom de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen par FURLER H., Documents de séance 1963-1964, Document n° 31 du 14 juin 1963.

<sup>39</sup> *Ibid.*, point 4, p. 2.

<sup>40</sup> *Ibid.*, point 53, p. 16.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>42</sup> Le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 (*JOCE* L 2, 2 janvier 1971, p. 1) accroît les pouvoirs budgétaires du Parlement en raison de l'instauration d'un nouveau régime des ressources propres tandis que le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 (*JOCE* L 359, 31 décembre 1977, p. 1) l'autorise à rejeter globalement le budget.

des compétences du Parlement européen. Reprenant l'essentiel de l'argumentation contenue dans le rapport Furler<sup>43</sup>, sensible au « rôle de l'Assemblée [qui] demeure "infra-parlementaire" »<sup>44</sup>, le rapport propose de renforcer ses prérogatives au terme de deux étapes. La première verrait la double attribution d'un « pouvoir de codécision » s'agissant de matières quasi-constitutionnelles<sup>45</sup> et d'un « pouvoir consultatif renforcé consistant dans le droit de demander une nouvelle délibération au Conseil »<sup>46</sup>. Ce veto suspensif annonce la procédure de coopération instaurée par l'Acte unique, et porte pour l'essentiel sur des matières jugées législatives telles que la politique agricole commune, la politique commune des transports ou encore la concurrence. La seconde étape consiste dans une généralisation de la codécision devant intervenir au plus tard avant 1986. Les questions techniques s'agissant de la mise en œuvre de ce partage de la fonction législative ne retiennent guère l'attention du Comité, tout laisse à penser que le Conseil et le Parlement européen se prononcent sur la proposition de la Commission en recherchant un accord au terme d'une unique lecture, le Comité marquant sa préférence pour que « les tâches de médiation reviennent naturellement à la Commission », plutôt qu'à « un comité de médiation »<sup>47</sup>. La mise en œuvre d'une navette est marginalement évoquée. De sorte que l'exercice partagé de la fonction législative se concilie initialement avec une simplicité procédurale.

Dans le système institutionnel européen, le rôle du Parlement en matière législative est presque toujours amputé du droit d'initiative tant il est vital aux yeux de tous que la Commission en conserve le monopole, même si naturellement les mêmes s'accordent pour qu'elle relaie les propositions parlementaires<sup>48</sup>. Le rapport Tindemans est à cet égard original en militant en faveur d'un droit de proposition complémentaire à celui de la Commission<sup>49</sup>, mais il partage avec les réflexions précédentes de ne pas être suivi d'effets ; il revient à l'Acte unique européen (AUE) de procéder à la première révision d'ensemble des traités.

À cet égard, l'AUE est attendu comme devant marquer, sinon la consécration de la parlementarisation de la fonction législative, *a minima* une étape importante en vue de sa réalisation. Les réflexions préalablement menées prônent un exercice partagé de la fonction législative entre le Parlement européen et le Conseil. Elles sont en général motivées par l'incontestable légitimité démocratique qu'il tient depuis son élection au suffrage universel direct en 1979<sup>50</sup>. C'est ainsi que le Comité Dooge suggère « une participation effective au pouvoir législatif, dont le domaine sera spécifiquement défini, sous forme de codécision avec le Conseil »<sup>51</sup>. De son côté, le Parlement européen, à la suite de l'action engagée par l'un de ses membres, M. Spinelli, adopte un projet de traité instituant l'Union européenne<sup>52</sup>. Son

<sup>43</sup> Rapport Furler précit., voir p. 17-18.

<sup>44</sup> Rapport du groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, dit « Rapport Vedel », *Bull. CE*, supplément n° 4/72, p. 16.

<sup>45</sup> Il s'agit de la révision des traités, de la mise en œuvre de la clause de flexibilité des compétences (ex-article 235 CEE, 352 TFUE) ; l'adhésion de nouveaux États et la ratification des accords internationaux.

<sup>46</sup> Rapport Vedel précit., p. 22.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>48</sup> En ce sens rapport Furler précit., point 92, p. 19, rapport Vedel précit., p. 29.

<sup>49</sup> Le rapport Tindemans propose que « le Conseil reconnaisse dès maintenant au Parlement une faculté d'initiative, en s'engageant à délibérer sur les résolutions que le Parlement lui adressera, afin de permettre à l'Assemblée d'apporter une contribution effective à la définition des politiques communes ». Rapport de M. Léo Tindemans au Conseil européen, *Bull. CE*, supplément n° 1/1976, p. 31.

<sup>50</sup> Elle brise le raisonnement circulaire qui avait cours précédemment : à quoi bon donner davantage de pouvoirs à une assemblée non élue ; à quoi bon élire une assemblée qui n'a pas de pouvoirs.

<sup>51</sup> Rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985, p. 11.

<sup>52</sup> Publié au *JOCE C 77*, 19 mars 1984. Voir BIEBER R., JACQUÉ J.-P., WEILER H. J., *L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite. Analyse critique du projet de Traité instituant l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE - Perspectives européennes, 1985.

Supprimé: V

Supprimé: développements

article 36 prévoit : « Le Parlement et le Conseil de l'Union exercent conjointement le pouvoir législatif avec la participation active de la Commission. » Profondément marqué par une inspiration fédéraliste, le projet parlementaire influence peu les auteurs de l'Acte unique qui vont en réalité se contenter pour l'essentiel d'instaurer une nouvelle procédure, dite de coopération, empruntant au rapport Vedel.

L'absence de toute procédure d'élaboration en commun d'une législation par le Parlement européen et le Conseil réside pour une large part dans le fait qu'elle comporte une forte connotation fédérale ; sa réalisation impliquant le passage vers une fédération européenne restant certes à inventer mais allant au-delà par ces procédés et mécanismes des structures communautaires existantes. Cette relation se trouve déjà dans le projet de traité de Communauté politique européenne établi par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953, dont l'article 10 prévoyait que le vote de la loi incombait à un Parlement composé selon l'article 11 d'une Chambre des Peuples « formée de députés représentant les peuples unis dans la Communauté » et d'une « seconde Chambre, le Sénat [...] formée de sénateurs représentant le peuple de chaque État ». Inévitablement la présentation habituelle d'un Parlement européen élu au suffrage universel direct, représentant les peuples et d'un Conseil, représentant les gouvernements des États membres, évoque un bicamérisme de type fédéral dès lors que s'agissant de la fonction législative ils en partagent l'exercice ; plus largement elle renvoie à la survenance d'une « structure fédérale » selon une conception alors répandue et partagée<sup>53</sup>. Or, la perspective d'un saut qualitatif vers le fédéralisme consécutif à une codécision retarde nécessairement sa réalisation ; lier la Fédération à la codécision revenait à lâcher la proie législative pour l'ombre politique, au risque de la dénonciation d'un « parlementarisme elliptique »<sup>54</sup>.

En somme la découverte de la fonction législative est doublement retardée par la menace qu'elle fait peser sur l'effet attaché aux actes et par sa signification supposée quant à la nature des Communautés. La très grande progressivité dans la parlementarisation des procédures désamorçe cette dernière crainte.

### C. Les prémices de la rencontre entre une fonction législative et un organe parlementaire

La période qui va de l'Acte unique européen en 1986 au traité d'Amsterdam en 1997 se caractérise par un usage progressif, constant et au final irréversible des termes de « procédures législatives », de « fonction législative » au fur et à mesure que les compétences du Parlement européen gagnent en intensité. Toutefois, sans attendre que cette tendance s'engage autrement que par la révision des traités, la Cour de justice découvre progressivement une fonction législative communautaire<sup>55</sup> en relevant l'existence d'un « système législatif du traité »<sup>56</sup>, puis d'un « pouvoir législatif »<sup>57</sup> en se fondant sur une hiérarchie entre les règlements de base et d'exécution ayant pour conséquence de faire

<sup>53</sup> P. Pescatore est représentatif de cette tendance : « Un accroissement réel des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire ne pourrait donc se faire grâce au démantèlement des souverainetés nationales, en d'autres termes, en supposant que soit concevable d'ores et déjà le passage de la structure encore à bien des égards internationale de la Communauté vers une structure décidément fédérale », *La fusion des institutions et des pouvoirs*, in DEHOUSSE J.-M. (dir.), *La fusion des Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>54</sup> SOLDATOS P., « Le parlementarisme elliptique de l'Union européenne. Progrès constitutionnels et ambiguïtés politiques », in MASCLET J., RUIZ FABRI H., BOUTAYEB C. (dir.), *L'Union européenne : union de droit, union des droits. Mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, p. 311. Ce caractère elliptique ressort d'une parlementarisation résistante « à une fédéralisation prononcée ».

<sup>55</sup> Voir BLUMANN C., *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1995, p. 19.

<sup>56</sup> CJCE, 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/68, *Rec.*, p. 1172, point 6.

<sup>57</sup> CJCE, 9 mars 1978, *Simmmenthal*, aff. 106/77, *Rec.*, p. 644, point 118.

ressortir le règlement selon les cas d'une fonction législative ou exécutive<sup>58</sup>. Toutefois, le mot à lui seul ne peut créer la chose, son usage découle du constat d'une dissociation entre la nature des règlements communautaires, de leur rapports et caractères. En aucun cas la Cour de justice ne raisonne à partir du processus, elle ne craint pas de voir dans le seul Conseil un « législateur communautaire »<sup>59</sup>, son analyse repose essentiellement sur les normes qui en sont issues.

La réflexion du juge se déplace vers le processus à la faveur de l'arrêt *Roquette* opposant le Conseil au Parlement européen au sujet de la portée de la consultation prévue par les traités<sup>60</sup>. C'est ainsi que le juge voit dans la consultation :

« le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, **bien que limité**, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative »<sup>61</sup>.

La force des termes employés (équilibre institutionnel, processus démocratique fondamental) hisse au rang de principe jurisprudentiel la participation parlementaire à la fabrique du droit ; le juge « prend acte de la nature fondamentale du principe de la démocratie représentative »<sup>62</sup>. Cet arrêt assure la rencontre entre des actes pouvant être identifiés comme législatifs depuis l'arrêt *Köster* et leur processus d'élaboration associant une assemblée élue. Certes, la Cour de justice reconnaît le caractère limité de la participation du Parlement européen « au processus législatif » communautaire mais il n'en demeure pas moins « législatif ». De toute évidence, la circonstance selon laquelle le Parlement européen a été élu pour la première fois au suffrage universel direct a dû peser sur la position du juge et donne corps à l'indissoluble lien entre la fonction et l'organe, la première peinant à exister hors du second.

À partir de cette affirmation jurisprudentielle, tout renforcement du Parlement européen dans le processus normatif va se traduire par un usage plus large du terme « législatif ». Les procédures de coopération et d'avis conforme introduites par l'Acte unique en 1986 sont présentées comme « législatives »<sup>63</sup>. Dans le même temps, la Cour de justice abandonne la restriction (« reflet, bien que limité ») apportée à la compétence parlementaire :

« L'objet même de la procédure de coopération, qui est de renforcer la participation du Parlement européen au processus législatif de la Communauté, serait ainsi mis en cause. Or, comme la Cour l'a relevé dans les arrêts du 29 octobre 1980, *Roquette Frères/Conseil*, point 33 [138/79, *Rec.*, p. 3333], et *Maizena/Conseil*, point 34 [139/79, *Rec.*, p. 3393], cette participation **est le reflet**, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative<sup>64</sup>. »

On pourrait penser que la disparition de la limitation s'explique par le gain, faible au demeurant, que tire le Parlement européen de la coopération, il n'en est rien puisque la Cour

Supprimé : ; le Conseil adoptant un acte après avis du Parlement européen

<sup>58</sup> Voir commentaire PETIT Y., *Grands arrêts du droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2014, p. 150-151.

<sup>59</sup> CJCE, 27 octobre 1992, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-240/90, *Rec.*, p. I-5430, point 20.

<sup>60</sup> Le Conseil soutenait que l'obligation de saisir le Parlement pour avis était satisfaite dès lors qu'il lui transmettait un projet d'acte à cette fin et qu'ensuite l'obligation se déplaçait sur l'organe consulté, qui devait délibérer et se prononcer. Selon le Parlement le Conseil devait au contraire prendre connaissance de son avis avant de statuer.

<sup>61</sup> CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette Frères c/ Conseil*, aff. 138/79, *Rec.*, p. 3360, point 33. CJCE, 29 octobre 1980, *Maizena GmbH c/ Conseil*, aff. 139/79, *Rec.*, p. 3424, point 34 (nous soulignons).

<sup>62</sup> CARPANO E., *État de droit et droits européens*, op. cit., p. 447.

<sup>63</sup> DOMESTICI-MET M.-J., « Les procédures législatives communautaires après l'Acte unique », *RMC*, n° 310, 1987, p. 556-571.

<sup>64</sup> CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, *Rec.*, p. I-2900, point 20 (nous soulignons).

de justice en fait une jurisprudence itérative alors même que la procédure en cause est celle de consultation<sup>65</sup>.

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht marque une étape supplémentaire et décisive dans la parlementarisation par l'introduction d'une nouvelle procédure, qui en dépit de ses imperfections, contribue à la consécration en doctrine de l'expression « de fonction législative »<sup>66</sup>, se généralisant à l'approche du traité d'Amsterdam pour ne plus quitter la scène du lexique juridique européen. Cette procédure parlementaire conduit le Conseil à distinguer dans son règlement intérieur selon qu'il « agit comme législateur » ou non<sup>67</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme souligne à sa façon la rencontre entre la fonction et l'organe en décidant qu'il existe un « processus législatif communautaire » au sein duquel le Parlement européen intervient et forme à cet égard « une partie du “corps législatif” »<sup>68</sup>; l'autre partie étant incarnée par le Conseil. Si la qualification de la Cour a pu être discutée en doctrine, il convient d'observer d'une part que la fonction législative peut être exercée par plusieurs institutions et d'autre part que le « corps législatif peut être un organe législatif partiel qui participe au processus législatif »; de sorte que « lui seul parmi les institutions communautaires mérite le qualificatif de corps législatif »<sup>69</sup>.

Le traité d'Amsterdam confère au Parlement un véritable rôle de co-législateur tandis que celui de Nice en étend le champ matériel. Le traité de Lisbonne, suivant en cela le traité-constitutionnel couronne cette longue marche vers la parlementarisation de la fonction législative. L'article 16 TUE confie l'exercice de la fonction législative au Conseil et au Parlement européen, célébrant en cela les noces d'une fonction et d'un organe.

## II. Les noces de la fonction législative et du Parlement européen

Les six États fondateurs de l'Europe communautaire pratiquant tous le régime parlementaire, la présence d'une assemblée s'est rapidement imposée à côté de la Haute Autorité, d'autant plus que le Conseil de l'Europe naissant en est également doté. La raison principale sur un plan institutionnel réside dans la crainte d'une dérive « technocratique »<sup>70</sup>,

Supprimé: h

Supprimé: a

<sup>65</sup> « Il y a lieu de rappeler, d'abord, que la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. La participation effective du Parlement au processus législatif de la Communauté, selon les procédures prévues par le traité, représente, en effet, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Cette compétence constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. » *CJCE*, 30 mars 1995, *Parlement c/ Conseil*, aff. C- 65/93, *Rec.*, p. I-668, point 21.

<sup>66</sup> RIDEAU J., « La fonction législative dans les Communautés européennes », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 1995, p. 63 et suiv. ; QUINTY D., JOLY G., « Le rôle des Parlements européen et nationaux dans la fonction législative », *RDJ*, n° 2, 1991, p. 393 et suiv. La doctrine en langue anglaise qui utilisait précédemment la notion de *decision-making procedure*, équivalent du processus décisionnel, emploie de plus en plus à la notion de *legislative function* ou *legislative process*.

Supprimé: RAE

<sup>67</sup> Article 7-5 de la décision du Conseil du 6 décembre 1993 portant adoption de son règlement intérieur, *JOCE* L 304, 10 décembre 1993, p. 3. En annexe il est précisé : « Le Conseil agit en tant que législateur [...] lorsqu'il adopte des normes juridiquement obligatoires dans ou pour les États membres, que ce soit au moyen de règlements, de directives ou de décisions, sur la base des dispositions pertinentes des traités. » De son côté, le règlement intérieur du Parlement européen comporte au même moment un chapitre VII intitulé « Procédures législatives ».

<sup>68</sup> *Cour EDH*, 18 février 1999, *Mathews c/ Royaume-Uni*, requête n° 24833/94, *Rec.* 1999-1, point 54.

<sup>69</sup> ANDRIANTSIMBAZOVINA J., « Le Parlement européen, “corps législatif”. Banalisation hasardeuse ou évolution créatrice », in *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire*, vol. 1, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, respectivement p. 279-281.

<sup>70</sup> P. Reuter souligne qu'avec la création d'une Assemblée « se trouverait partiellement désarmée l'hostilité de certains milieux qui avaient prononcé une accusation d'autant plus redoutable qu'obscur de “technocratie” suggérant l'intervention des puissances ténébreuses qui dans la mythologie politique moderne ont remplacé les divinités antiques », REUTER P., *Organisations européennes*, *op. cit.*, p. 52.

aussi l'Assemblée de la CECA exerce-t-elle une fonction de contrôle, complète dans la mesure où elle peut mettre en cause la responsabilité de l'exécutif. Si bien que la parlementarisation de la fonction de contrôle est posée d'emblée dans les traités institutifs de Paris puis de Rome. En revanche, dans le système de la CEE, l'Assemblée commune est cantonnée dans un rôle consultatif, les fondateurs de l'Europe lui accordant peu de pouvoirs, craignant qu'elle soit une « caisse de résonances des nationalismes ébranlés certes, mais non moribonds »<sup>71</sup>.

Il revient à l'Acte unique de marquer le point de départ d'un lent processus de parlementarisation législative que referme le traité de Lisbonne. Étala sur plus de vingt ans, il se déroule toujours de la même manière, associant parlementarisation procédurale (A) et matérielle (B). La première vaut parlementarisation qualitative, en ce sens que la participation du Parlement européen à la fonction législative gagne en intensité tandis que la seconde, quantitative, vise à soumettre à chaque révision un nombre croissant de dispositions à la procédure assurant au Parlement européen un rôle de colégislateur. Toutefois, leur articulation incomplète est la principale cause d'une consommation imparfaite du mariage entre l'organe et la fonction (C).

### A. La parlementarisation procédurale de la fonction législative

La parlementarisation procédurale passe par une technique d'une grande simplicité : l'ajout d'une lecture doublée par un renforcement de la portée de l'expression parlementaire. Alors qu'un partage de la fonction législative semblait se dessiner à l'approche de l'Acte unique, la solution finalement retenue par les auteurs des traités reprend celle envisagée dans le rapport Vedel. La procédure de coopération prévue se caractérise par une lecture supplémentaire après l'émission d'un premier avis conformément à la consultation, sans néanmoins en modifier la portée<sup>72</sup>. Dans ces conditions, la déception du Parlement européen est compréhensible : « la nouvelle procédure de coopération [...] ne confère pas au Parlement un nouveau pouvoir de codécision maintes fois réclamé »<sup>73</sup>. Cette timidité institutionnelle inaugure la volonté de renforcer les pouvoirs du Parlement européen sans menacer les équilibres institutionnels présents. La progressivité de son association à la production normative écarte toute révision annonciatrice d'un Grand soir fédéral sans priver le Parlement européen d'une fonction législative.

Le traité de Maastricht poursuit dans cette voie de deux manières. D'abord, il instaure une procédure comprenant une troisième lecture, précédée en cas de désaccord persistant lors des deux lectures précédentes, par la réunion d'un comité paritaire de conciliation<sup>74</sup>. De fait cette approche est constitutive d'une complexité procédurale inhérente au système institutionnel communautaire au point que la figure du labyrinthe décisionnel s'est alors imposée<sup>75</sup>. Ensuite, la procédure peut se conclure asymétriquement au profit du Conseil, détenteur du dernier mot à l'issue d'un « mécanisme de repêchage »<sup>76</sup>, afin de surmonter l'absence d'accord au sein du comité de conciliation, à cette réserve près d'un rejet parlementaire ultime. Ce facteur supplémentaire de lourdeur témoigne de la prudence des auteurs des traités, cherchant à concilier l'attribution de nouveaux droits au Parlement

Supprimé : naturellement

<sup>71</sup> BURBAN J.-L., « Le Parlement européen : mythes et réalités », *RMC*, n° 223, 1979, p. 18.

<sup>72</sup> L'article 7 de l'Acte unique instaure la procédure de coopération par un article 149 CEE, devenu 252 CE et supprimé par le traité de Lisbonne.

<sup>73</sup> Résolution du 11 décembre 1986, *JOCE C 7*, 12 janvier 1987, p. 107, point 15.

<sup>74</sup> L'article G 60) du traité de Maastricht insère un article 189 B CE (traité d'Amsterdam : article 251 CE, traité de Lisbonne : 294 TFUE).

<sup>75</sup> Voir JACQUÉ J.-P., « Le labyrinthe décisionnel », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 23 et suiv.

<sup>76</sup> CLOOS J., REINESCH G., VIGNES D., WEYLAND J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 2<sup>e</sup> éd., p. 379.

européen sans priver le Conseil d'un pouvoir final de décision. Une même circonspection ressort sur un plan formel, la procédure étant « innommée », le terme « codécision » effrayant à la manière de celui de « loi » à la fondation des Communautés. La doctrine ne renonce pas pour autant à qualifier la procédure de codécision<sup>77</sup>.

La pratique de la procédure ayant rapidement fait apparaître l'inanité de ce filet décisionnel<sup>78</sup>, le traité d'Amsterdam assure une parfaite égalité législative qui passe non seulement par la double suppression du « mécanisme de repêchage » et de « l'intention de rejet »<sup>79</sup>, mais également en permettant la convocation rapide du comité de conciliation<sup>80</sup>. À cet égard, cette révision marque un tournant dans la parlementarisation de la fonction législative dans la mesure où elle réalise une simplification procédurale qui va pour la première fois de pair avec la consécration d'un Parlement européen co-législateur<sup>81</sup>. Le traité de Nice en constitue le prolongement par la promotion de la première lecture au terme de laquelle un acte peut être adopté en cas d'accord entre le Parlement européen et le Conseil<sup>82</sup>. Le traité de Lisbonne bien que transformant la codécision en procédure législative ordinaire se limite à des changements tirés de la pratique ou de la jurisprudence<sup>83</sup>, sa seule véritable contribution à la simplification législative tient dans l'abrogation prévisible de la procédure de coopération<sup>84</sup>. Cette rupture témoigne de la fin d'une démarche inspirée par la méfiance à son égard. En substance, le Parlement européen accède à l'égalité législative une fois la preuve rapportée de sa pondération et de sa modération. Tout se passant comme si la pacification de l'exercice de la fonction législative était la condition de sa parlementarisation.

La pratique en apporte l'éclatante démonstration dans la mesure où concernant les 165 procédures de codécision terminées avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, seules 3 ont fait l'objet de profonds désaccords entre les deux autorités législatives, dont 2 se sont conclues par une absence de texte commun à l'issue des travaux du comité de conciliation<sup>85</sup>. De plus, si 40 % des procédures ont fait l'objet d'une conciliation (soit 66),

<sup>77</sup> Se fondant en particulier sur les anciens articles 189 et 190 CE employant le terme « conjointement » au sujet d'actes adoptés au terme de cette procédure, certains auteurs y voyaient une codécision ainsi dans son manuel BOULOUIS J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1997, 6<sup>e</sup> éd., p. 163, n°173.

<sup>78</sup> Mise en œuvre une seule fois au sujet d'une proposition de directive relative à la téléphonie vocale que le Parlement a fini par rejeter, *JOCE* C 261, 19 septembre 1994, p. 10. L'autre moyen évoqué par le Parlement européen pour neutraliser la procédure était de faire pression sur la Commission pour qu'elle retire sa proposition.

<sup>79</sup> Voir BLANC D., « La fonction législative communautaire : la loi concurrente », in PERALDI-LENEUF F. (dir.), *La législative dans le système de l'Union Européenne : quelle nouvelle approche ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 51.

<sup>80</sup> L'article 251-3 CE fixe un délai de convocation du comité de conciliation. Devant la persistance des problèmes de calendrier, les institutions ont décidé de substituer, à partir de 2003, au système de dates provisoires fixées à l'avance un système contraignant de dates définitives.

<sup>81</sup> Voir BLANC D., « Le Parlement européen législateur », in BLANQUET M. (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, op. cit., p. 91 et suiv.

<sup>82</sup> Article 215, § 2 CE (article 294, § 4 TFUE).

<sup>83</sup> L'article 294 TFUE remplace la référence à l'avis que donne le Parlement européen en première lecture par celle à une « position », terme rendant mieux compte de l'égalité législative dès les débuts de la procédure. De même la formule de « position commune » du Conseil disparaît à la fois parce qu'elle est adoptée par lui seul et qu'elle n'est pas commune à tous ses membres en raison du caractère automatique de la majorité qualifiée. Enfin, la base de négociation du comité de conciliation est élargie « aux positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture » afin de tenir compte de l'arrêt *CJCE*, 10 janvier 2006, *IATA et ELFAA*, aff. C-344/04, *Rec.*, p. I-403, points 58 et 59, reconnaissant au comité de conciliation un large pouvoir d'appréciation quant à la base de ses négociations : obs. *MARIATTE F., Europe, Accords internationaux n° 72, mars 2006, p. 10.*

<sup>84</sup> Réalisée par l'article 2, 240), du traité de Lisbonne. Depuis le traité d'Amsterdam elle avait pour domaine exclusif l'Union économique et monétaire (UEM) à la suite de l'impossibilité pour ses négociateurs de modifier les dispositions relatives à l'UEM. À nouveau à la faveur du traité de Nice sa disparition a été envisagée.

<sup>85</sup> À côté de la proposition de directive relative à la téléphonie mobile figure une proposition de directive relative aux valeurs mobilières, *Bull. UE.*, n° 4/1998, point 1.2.34, p. 215. Un accord a été trouvé par le comité de

Supprimé: du

concernant les autres, pour 63 d'entre elles, la position commune du Conseil n'a pas fait l'objet d'amendements ce qui signifie que l'acte aurait pu être adopté dès la première lecture si le traité l'avait permis. De l'aveu même des parlementaires : « L'esprit de la conciliation a désormais contaminé heureusement toute la procédure, et ce, dès la première lecture »<sup>86</sup>. Depuis, cette tendance s'est considérablement renforcée, car si 29 % des procédures ont été conclues à ce stade de 1999 à 2004, ce taux montait à 72 % de 2004 à 2009 pour atteindre 85 % de 2009 à 2014<sup>87</sup>. L'actuelle législature conforte ce mouvement puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 75 % des propositions relevant de la procédure législative ordinaire ont été adoptées en première lecture tandis que pas une seule fois le comité de conciliation n'a eu à se réunir à l'issue de la deuxième lecture<sup>88</sup>, ce qui est inédit sur une moitié de législature depuis « l'introduction de la procédure de codécision au titre du traité de Maastricht »<sup>89</sup>.

En conséquence, un pas supplémentaire vers une plus grande lisibilité procédurale pourrait être franchi avec la disparition de la troisième lecture qui sans courir le risque de tomber en désuétude en dépit d'un usage extrêmement limité<sup>90</sup>, contribuerait à faire du labyrinthe décisionnel l'état transitoire d'une crise de croissance de la parlementarisation. Dès lors le comité de conciliation pourrait se réunir à un stade avancé. D'autant plus que depuis 2004 la pratique d'accords conclus entre la première et la deuxième lecture s'est instaurée. Il s'agit d'une « deuxième lecture anticipée » témoignant « de négociations fructueuses entre les institutions après que le Parlement a adopté sa position en première lecture mais avant que le Conseil se soit entendu sur sa position commune »<sup>91</sup>. Au cours de l'actuelle législature cette deuxième lecture anticipée concerne 18 % des actes adoptés après la première lecture et concerne depuis ses débuts plus de la majorité des textes adoptés lors de la seconde lecture.

Cet avènement de la procédure législative ordinaire et sa pratique attestent de la parlementarisation de la fonction législative qui toutefois pour être réelle doit concerner un nombre conséquent de matières.

## B) La parlementarisation matérielle de la fonction législative

Par le seul fait qu'elle soit ordinaire, c'est-à-dire de droit commun – caractère lui assurant de représenter plus de 7 procédures législatives sur 10<sup>92</sup> – la procédure législative visée à l'article 294 TFUE couvre un vaste champ matériel qui n'a cessé de croître au gré des révisions des traités, confortant cette analyse d'une grande progressivité dans la parlementarisation.

---

conciliation sur la proposition de directive relative à la protection juridique des innovations biotechnologiques, mais il n'a pas survécu aux élections européennes de 1994 (*JO* série débats du Parlement européen, annexe n° 4-458, séance du 1<sup>er</sup> mars 1995, p. 55).

<sup>86</sup> Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 avril 1999 de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam des délégations au Comité de conciliation présenté par les vice-présidents M<sup>me</sup> Fontaine et MM. Imbeni et Verde I Albea, PE 230.998, p. 13, point 34.

<sup>87</sup> Voir tableau en annexe.

<sup>88</sup> Les institutions entendent conforter cette tendance : « Le Parlement européen et le Conseil, en leur qualité de colégislateurs, conviennent qu'il importe de maintenir des contacts étroits dès avant les négociations interinstitutionnelles, afin de mieux saisir leurs positions respectives. » Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », *JOUE* L 123, 12 mai 2016, p. 1, point 34.

<sup>89</sup> Rapport d'activité sur la procédure législative ordinaire (4 juillet 2014-31 décembre 2016) présenté par vice-présidents chargés de la conciliation M. Tajani, M<sup>me</sup> Guillaume, M. Lambsdorff et M. Burzek, Président de la Conférence des présidents des commissions, PE 595.931, p. 9.

<sup>90</sup> 2 % des cas sous la 7<sup>e</sup> législature, voir tableau en annexe.

<sup>91</sup> Rapport d'activité Conciliation et Codécision de juillet 2004 à décembre 2006 des délégations au Comité de conciliation présenté par A. Vidal-Quadras, C. A. Trakatellis et D. Roth-Behrendt, 31 janvier 2007, p. 13.

<sup>92</sup> Voir rapport d'activité précité sur la codécision et la conciliation (14 juillet 2009-30 juin 2014), p. 46.

Commentaire [2] : Il manque le guillemet fermant

Initialement, le traité de Maastricht rattache à la nouvelle procédure quatorze dispositions, susceptibles d'être regroupées en trois catégories. La première couvre le marché intérieur et relevait précédemment de la coopération, la deuxième régit deux politiques communautaires instaurées par l'Acte unique dont l'une est soumise à la règle de l'unanimité<sup>93</sup>, enfin une troisième porte sur des compétences nouvellement transférées mais concerne l'adoption d'actes à la portée juridique incertaine et excluant toute harmonisation législative et réglementaire<sup>94</sup>. Ainsi à l'exclusion du marché intérieur, ce « champ d'application [...] se trouve restreint et cantonné à des domaines plutôt périphériques du droit communautaire »<sup>95</sup>. C'est si vrai que son extension prévue par l'article 189 B CE est substantiellement réalisée par le traité d'Amsterdam par le transfert presque intégral du champ de la coopération<sup>96</sup>. Cette opération, qui relève d'une volonté de rationaliser les procédures parlementaires, est conduite en dépit de l'abandon de l'inscription formelle d'une hiérarchie des normes<sup>97</sup>. Par la suite, le traité de Nice étend le domaine de la codécision à cinq dispositions<sup>98</sup>. Mais, cet ajout demeure insuffisant pour en faire la procédure de droit commun, place qu'occupe la consultation jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En doublant le nombre de dispositions concernées, le traité de Lisbonne fait du partage de l'exercice de la fonction législative entre le Parlement européen et le Conseil, le mode d'élaboration commun du droit de l'Union<sup>99</sup>. Ce résultat est obtenu par le couplage

<sup>93</sup> Il s'agit de la recherche et le développement technologique conformément à l'article 130, S-3, alinéa 1 CE.

<sup>94</sup> Suivant respectivement l'ancienne numérotation CE articles : 49 (travailleurs) ; 54-2, 56-2 et 57-1 et 2 *in fine* (liberté d'établissement) ; 66 (services), 100 A et 100 B (harmonisation des législations) ; 126-4 (éducation – actions d'encouragement) ; 128-5 1<sup>er</sup> tiret (culture-actions d'encouragement) ; 129-4 (santé-actions d'encouragement), 129 A-2 (consommateurs-actions spécifiques), 129 D (réseaux transeuropéens-orientations), 130, I-1 (recherche et développement), 130, S-3, alinéa 1 (environnement).

<sup>95</sup> BLUMANN C., *La fonction législative communautaire*, op. cit., p. 64.

<sup>96</sup> Articles du traité CE relevant de la codécision (en **gras** les nouveaux cas) : **12** (non-discrimination) ; **18-2** (citoyenneté) ; 40 (ex-49) ; 42 (travailleurs) ; 44-2 ; 46-2 ; 47-1 et 2 (ex-54-2, ex-56-2 et ex-57-1 et 2) ; 55 (ex-66) ; **71-1** et **80** (transports) ; 95 (ex-100 A) ; **129** (emploi) ; **135** (coopération douanière) ; **137** (ex. article 2-2 du protocole n° 14 sur la politique sociale) ; **141** (égalité hommes-femmes) ; **148** (Fonds social européen) ; 149-4 (ex-126) ; **150-4** (formation professionnelle) ; 151-5 1<sup>er</sup> tiret (ex-128-5) ; 152 (ex-129) ; 153 (ex-129 A) ; 156 (ex-129 D) ; **162** (Fonds européen de développement régional) ; 166 (ex-130-I) ; **172, alinéa 2** (recherche et développement) ; 175-1 (ex-130 S) ; **179-1** (coopération au développement) ; **255** (transparence) ; **280** (lutte contre la fraude financière) ; **285** (statistiques) ; **286** (protection des données personnelles).

<sup>97</sup> GAUDIN H., « Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes », *RTD eur.*, n° 1, 1999, p. 15.

<sup>98</sup> Articles 13-2 CE (lutte contre les discriminations), 67-5 CE (visas, asile...), 137-2 CE *in fine* (politique sociale), 157-3 CE (politique industrielle), 159-3 CE (cohésion économique et sociale), 191 CE (partis politiques). L'article 67-5 CE renvoie à l'application de la codécision pour les articles 62-1, 62-2 a) et 62-3 CE (contrôle aux frontières et visas), 63-1, 63-2 a) et b, 63-3 b) CE (asile et immigration), 65 CE (coopération judiciaire à l'exclusion du droit de la famille).

<sup>99</sup> TFUE (en gras les nouveaux cas) : **article 14** (Services d'intérêt économique général) ; article 15, § 3 TFUE (accès aux documents des institutions) ; article 16 (autorité de surveillance pour la protection des données personnelles) ; article 18 (prohibition de discrimination en raison de la nationalité) ; **article 19, § 2** (lutte contre toutes formes de discrimination) ; article 21, § 2 (liberté de circulation des citoyens) ; **article 24** (initiative citoyenne) ; article 33 (coopération douanière) ; **article 42** (règles de concurrence et produits agricoles) ; **article 43, § 2** (organisation commune des marchés agricoles) ; **article 46** (libre circulation des travailleurs) ; article 48 (sécurité sociale des travailleurs migrants) ; articles 50, § 1, **51 alinéa 2**, 52, § 2 et 53, § 1 (liberté d'établissement) ; **articles 56, alinéa 2, 59, § 1 et 62** (libre prestation de services) ; **articles 64, § 2 et 75, alinéa 1** (mouvements de capitaux) ; article 77, § 2 (contrôle aux frontières et visas) ; **article 78, § 2** (asile) ; **article 79, § 2** (immigration) ; article 81, § 2 (coopération judiciaire civile), **articles 82, § 1 et 2, 83, § 1 et 2, 84 et 85, § 1** (coopération pénale) ; **articles 87, § 2 et 88, § 2** (coopération policière) ; articles 91, § 1 et 100, § 2 (politique des transports) ; articles 114, § 1 et 116, alinéa 2 (harmonisation des législations) ; **article 118, alinéa 1** (protection droits de propriété intellectuelle) ; **article 121, § 6** (surveillance multilatérale des politiques économiques) ; **articles 129, § 3, 133 et 136, § 1** (politique monétaire) ; 149, alinéa 1 (emploi) ; articles 153, § 2 et 157, § 3 (politique sociale) ; article 164 (FSE) ; article 165, § 4 (éducation et sport) ; article 166, § 4 (formation professionnelle) ; article 167, § 5 (culture) ; article 168, § 4 (santé publique) ; **article 168, § 5** (santé humaine) ; article 169, § 3 (protection des consommateurs) ; article 172, alinéa 1 (réseaux transeuropéens) ;

systématique entre la majorité qualifiée et la codécision, suivant en cela une ancienne revendication parlementaire<sup>100</sup>. Si bien que le critère retenu est procédural, lié au mode de votation du Conseil, ce qui en soi laisse présager l'existence de failles susceptibles d'entamer la cohérence de la fonction législative.

Ainsi, le domaine de la procédure législative ordinaire peut faire l'objet à titre principal de deux catégories d'objections. La première, relative dans son application à trait au champ de compétences concernées, les compétences coordonnées, dont le régime juridique commun est précisément que les actes juridiques de l'Union en relevant « ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres »<sup>101</sup>. Si l'on peut considérer que la production normative européenne n'est pas cantonnée à l'harmonisation législative, un acte obligatoire et unilatéral ayant une portée générale s'y rattache incontestablement alors même qu'il prend sa source dans la mise en œuvre d'une compétence coordonnée. Aussi faut-il distinguer au cas par cas. Il ressort de cet examen par exemple que l'ensemble normatif dit du *Six pack* et du *Two pack* adopté dans le cadre de la coordination des politiques économiques consécutive à la crise grecque relève de la fonction législative<sup>102</sup>. Les exemples pourraient être multipliés, et à l'exclusion de l'emploi<sup>103</sup>, l'ensemble des compétences coordonnées peut participer de l'exercice d'une fonction législative européenne sous réserve du respect de l'article 2, § 5 TFUE.

La seconde associe cette analyse à l'étude des actes adoptés à l'issue de la procédure législative ordinaire dans la mesure où leur caractère législatif est discutable à rebours de l'article 289, § 3 TFUE : « Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs. » Ainsi toute une série d'actes relevant de la procédure législative ordinaire n'appartient pas à la trilogie normative de l'article 288 TFUE (règlement, directive, décision), qu'il s'agisse d'« actions d'encouragement », d'« orientations », de « programme-cadre pluriannuel », « de programme d'actions à caractère général » ou encore d'un « programme spatial européen »<sup>104</sup>. Bien que revêtus de la qualité d'acte législatif<sup>105</sup>, ces textes dépourvus de caractère contraignant s'apparentent « à ces mauvaises graisses que sont les neutrons législatifs »<sup>106</sup> du droit interne. Pour autant, une fois de plus, la fonction législative n'est pas exclue car parfois la disposition concernée bien qu'évoquant sans plus de

Supprimé : «

Supprimé : ,

article 173, § 3 (industrie) ; articles 175, alinéa 3, 177 et 178 (cohésion économique sociale et territoriale) ; articles 182, § 1 et 5, **183, 184, 185** et 188, alinéa 2 (recherche et développement) ; **article 189** (programme spatial) ; article 192, § 1 et § 3 (environnement) ; **article 194, § 2** (énergie) ; **article 195, § 2** (tourisme) ; **article 196, § 2** (protection civile) ; **article 197, § 2** (coopération administrative) ; **article 207, § 2** (politique commerciale commune) ; article 209, § 1 (coopération au développement) ; **article 212, § 2** (coopération économique, financière et technique) ; **articles 214, § 3 et 5** (action humanitaire) ; article 224 (partis politiques européens) ; **articles 257, alinéa 1 et 281, alinéa 2** (organisation et statuts juridictionnels) ; **article 291, § 3** (comitologie) ; **article 298, § 2** (administration européenne) ; **articles 322, § 1 a) et b)** (règles financières) ; article 325, § 4 (lutte contre la fraude financière) ; **article 336** (fonction publique européenne) ; article 338, § 1 (statistiques). Les nouveaux cas sont **en gras**.

Supprimé : en

<sup>100</sup> Voir résolution du 13 mars 1996, portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale, *JOCE* C 96, 1<sup>er</sup> avril 1996, p. 77, point 21.6.

<sup>101</sup> Article 2, § 5 TFUE.

<sup>102</sup> Respectivement : *JOUE* L 306, 23 novembre 2011 ; *JOUE* L 140, 27 mai 2013.

<sup>103</sup> L'article 149, alinéa 1 TFUE retient la procédure législative ordinaire pour l'adoption de « mesures d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres ». Sur ce fondement par exemple : décision n° 573/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE), *JOUE* L 159, 28 mai 2014, p. 32.

<sup>104</sup> Respectivement articles TFUE : 165, § 4 et 168, § 5 ; 172 ; 182, § 1 ; 192, § 3 ; 189, § 2.

<sup>105</sup> Par exemple : décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », *JOUE* L 354, 28 décembre 2013, p. 17.

<sup>106</sup> CARCASSONNE G., « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 45.

précision l'adoption de « mesures », peut déboucher sur un acte législatif<sup>107</sup>. En l'occurrence, la distinction entre la nature des compétences n'est pas opérante puisque les dispositions concernées s'insèrent indifféremment dans le champ de compétences partagées<sup>108</sup> ou coordonnées<sup>109</sup>.

Dans ces conditions, la parlementarisation s'opère sans production législative, parfois elle porte seulement sur une fonction décisionnelle dont se contente le Parlement européen, davantage attaché au partage du pouvoir qu'à sa réalisation dans un cadre conceptuellement cohérent à la lumière du droit. À ce titre, on chercherait en vain une grille d'analyse quant au domaine de la procédure législative ordinaire. Mais, il n'est pas nécessaire d'entrer dans une classification basée sur ce critère dont l'appréciation laisse une grande place à la subjectivité, pour juger que le produit de la parlementarisation de la fonction législative n'est pas nécessairement législatif. En sens inverse, le caractère indéniablement législatif d'un acte ne signifie pas nécessairement qu'il résulte d'une procédure au terme de laquelle le Parlement européen aura participé en qualité de co-législateur.

### **C. La consommation imparfaite du mariage entre un organe parlementaire et une fonction : les procédures législatives spéciales**

À côté de la procédure législative, le traité de Lisbonne opère une distinction avec deux autres procédures, spéciales par définition, qui à ce titre concourent à entamer la parlementarisation normative.

La première est l'antique procédure de consultation au terme de laquelle le Conseil décide sur proposition de la Commission après avoir recueilli l'avis du Parlement européen. Si la portée de cette consultation a pu être renforcée à la suite de la stratégie juridictionnelle déployée à partir du début des années 1980<sup>110</sup>, elle demeure *in fine* non contraignante. Dès lors, présentée par l'article 289-2 TFUE comme une « procédure législative spéciale »<sup>111</sup>, sa dénomination est de toute évidence abusive tant l'intervention parlementaire est réduite *a minima*. Il est difficile de soutenir qu'une procédure est législative quand l'action de l'organe législatif se réduit à l'émission d'un avis. Le traité lui-même retient que le Parlement exerce une fonction législative quand elle l'est « conjointement avec le Conseil », à défaut il « exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives »<sup>112</sup>. Partant, classer la procédure de consultation parmi les procédures législatives spéciales témoigne de la « persistance de la confusion organique »<sup>113</sup> dans la mesure où le législateur européen est dans ce cas de figure un organe exécutif : le Conseil. Apparaissent ici les limites du critère formel, en participant à une procédure législative, le Parlement européen ne la rend pas de ce seul fait législative.

<sup>107</sup> Pour un exemple en matière d'éducation : règlement n° 1288/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « Erasmus + », *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 50. Il est à noter que le terme de « mesures » est le plus souvent évoqué quand il n'est pas fait référence à la nomenclature de l'article 288 TFUE.

<sup>108</sup> Recherche et développement (article 182, § 1 TFUE) ; réseaux transeuropéens (article 172 TFUE) Environnement (article 192, § 3 TFUE).

<sup>109</sup> « Actions d'encouragement » Éducation et sport : article 165, § 4 TFUE ; Santé humaine (article 168, § 5 TFUE) ; politique spatiale européenne (article 189, § 2 TFUE).

<sup>110</sup> Voir BLANC D., « Le Parlement européen législateur », in BLANQUET M. (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, op. cit., p. 100.

<sup>111</sup> « Dans les cas spécifiques prévues par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale. » Voir par exemple article 22 TFUE : « [...] le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen [...] ».

<sup>112</sup> Article 14-1 TFUE.

<sup>113</sup> BLUMANN C., *La fonction législative communautaire*, op. cit., p. 28.

Cette mention d'une « procédure législative spéciale » ne trouve son utilité qu'à l'aune de l'effet qu'elle produit sur les actes adoptés, nécessairement législatifs selon l'article 289, § 3 TFUE<sup>114</sup>, et par la mue qu'elle peut opérer au bénéfice de la procédure législative ordinaire. Qualifié de « passerelle-adaptation », ce mécanisme prévu à l'article 48, § 7, alinéa 2 TUE habilite le Conseil européen à substituer celle-ci à celle-là, avec pour conséquence un changement dans le mode de votation du Conseil, l'unanimité disparaissant au profit de la majorité qualifiée. La définition du domaine de la consultation obligatoire peut être évolutive, bien qu'elle n'ait pas pour l'heure donné lieu à réalisation.

L'insuffisante association du Parlement européen au titre de cette procédure est aggravée par le fait qu'elle porte très souvent sur des matières pouvant être considérées comme législatives<sup>115</sup>, et qu'elle concerne au premier chef l'Union économique et monétaire (UEM), jusque-là régie par la procédure de coopération<sup>116</sup>, voire par celle d'avis conforme<sup>117</sup>. L'UEM constitue l'illustration exclusive d'un recul de la parlementarisation, à rebours du mouvement constant qu'elle représente, justifié en droit par cette raison qu'il ne s'agit pas de procédures à proprement parler législatives<sup>118</sup>, et dû à la volonté politique des États membres d'en conserver l'exclusivité. Si bien que des progrès s'agissant de la parlementarisation passent ici par l'application à certaines dispositions relatives à l'UEM de la procédure législative ordinaire<sup>119</sup>. Perspective improbable eu égard à la sensibilité des dispositions concernées pour les États membres, qui doivent au surplus décider à l'unanimité de ne plus le faire à l'avenir. Pourtant, la crise économique et financière a rendu plus que jamais nécessaire de tels changements. Ainsi que le relève le Parlement européen : « En raison de la crise actuelle et de la façon dont certaines mesures contre la crise ont été prises, le débat sur la nécessité de démocratiser davantage les procédures décisionnelles au sein l'UEM a pris de nouvelles proportions<sup>120</sup>. » Toutefois, les récentes propositions de la Commission en la matière s'avèrent décevantes, cantonnant le Parlement européen dans une mission de « surveillance »<sup>121</sup>, loin de l'audace conceptuelle d'un projet de traité de démocratisation de la zone euro issu de réflexions académiques<sup>122</sup>.

La seconde<sup>123</sup>, la procédure d'avis conforme, a été instaurée par l'Acte unique européen, dont l'incapacité à mettre le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le

Supprimé : le

<sup>114</sup> « Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs. » Toute consultation n'est pas assimilable à une procédure législative spéciale, celles prévues en matière de politique économique ne produisent pas de législation (*infra*).

<sup>115</sup> Article TFUE : 21 (sécurité sociale ou protection sociale), 22 (citoyenneté), 77-3 (passeports, cartes d'identité, titres de séjour...), 81-3 (coopération judiciaire en matière civile), 113 (fiscalité), 153-2 *in fine* (politique sociale), 311 (ressources propres).

<sup>116</sup> Articles 123, 124, 125, 126, § 14 et 128, § 2 TFUE.

<sup>117</sup> L'article 105 CE confiait au Parlement européen un droit de veto concernant l'attribution à la Banque centrale européenne, « des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances ». L'article 127, § 6 TFUE prévoit la consultation.

<sup>118</sup> La consultation prévue aux articles 123, 124 et 125 TFUE n'est pas qualifiée de procédure législative spéciale, les mesures en relevant ne peuvent pas davantage être ainsi caractérisées.

<sup>119</sup> Comme l'article 126, § 14 TFUE.

<sup>120</sup> Résolution du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « Vers une véritable Union économique et monétaire », 2012/2151(INI), considérant DR.

<sup>121</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'union économique et monétaire européenne : feuille de route*, COM(2017) 821 final, 7 décembre 2017, p. 15.

<sup>122</sup> HENNETTE S., PIKETTY T., SACRISTE G., VAUCHEZ A., *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017. Pour une analyse, CRUM B., « Making Democracy the Priority in EU Economic Governance: Four Theses on the Foundations of the T-Dem Project », *European Papers*, vol. 3, n° 1, 2018 (en ligne).

<sup>123</sup> Voir par exemple l'article 25 TFUE : « Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen. »

Supprimé : note 99

Supprimé : BCE

Conseil n'a pas été totale puisque dans sa technique, cette procédure lui confie « un véritable pouvoir de codécision »<sup>124</sup>. Plus précisément il s'agit d'un pouvoir de codécision passif sous la forme d'un droit de veto ou, pour reprendre le terme en vigueur depuis le traité de Lisbonne, d'un pouvoir d'approbation<sup>125</sup>. Néanmoins, il est difficile de soutenir que le Parlement européen devient un co-législateur. D'une part, il est face à une alternative : approuver ou refuser un texte, mais en aucun cas il ne peut formellement l'amender<sup>126</sup>, et ce en dépit d'une intervention parlementaire précoce<sup>127</sup>. D'autre part, lorsque le Conseil statue, il n'est pas auteur de l'acte<sup>128</sup>, ce dernier revêtant la signature de son président. Seuls les rares cas – limités pour l'essentiel à son régime juridique<sup>129</sup> – au terme desquels le Parlement européen statue après approbation du Conseil, en font un législateur formellement exclusif. Ainsi, faire de cette procédure législative l'indice de la parlementarisation de la fonction législative est risqué, sauf à voir dans le Parlement européen un législateur en négatif, réduit au maniement d'une seule faculté d'empêcher. D'autant plus que son domaine est hétérogène, mêlant aux matières intéressant les droits fondamentaux<sup>130</sup>, d'autres traditionnellement législatives<sup>131</sup>, sans compter celles portant sur des accords liant l'Union, dont le caractère conventionnel ne ressort pas *stricto sensu* de la fonction législative<sup>132</sup>. À nouveau, toute poursuite de la parlementarisation passe *a minima* par un rétrécissement du champ d'application de la procédure d'approbation au bénéfice de la procédure législative ordinaire.

Plus spéciales que législatives, ces procédures tirent leur spécificité du mode de votation le plus souvent en vigueur au Conseil lorsqu'il est l'auteur de l'acte : l'unanimité<sup>133</sup>. Aussi toute procédure soumise à l'unanimité est-elle un obstacle à une véritable parlementarisation de la fonction législative, tandis que la procédure législative ordinaire

<sup>124</sup> SIMON D., « Article 237 », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Économica, 1995, p. 1555.

<sup>125</sup> Plusieurs dispositions mentionnent l'approbation parlementaire sans qu'elles se rattachent à une procédure législative spéciale (article 7 TUE, violation des valeurs européennes par un État membre ; article 329 TFUE, coopérations renforcées), le plus souvent en raison de leur caractère matériellement constitutionnel et/ou multilatéral : 14 TUE (composition du Parlement) ; 48 TUE (révisions) ; 49 TUE (adhésion) ; 50 TUE (retrait). Tandis que l'approbation parlementaire visée à l'article 17 TUE ne ressort pas de la fonction législative, mais de celle de contrôle car elle a trait à l'investiture.

<sup>126</sup> Ce que rappelle l'article 99 de son règlement intérieur : « Le Parlement se prononce sur l'acte qui nécessite son approbation, aux termes du traité sur l'Union européenne ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en un seul vote relatif à l'approbation, indépendamment de la recommandation de la commission compétente d'approuver ou de rejeter l'acte, et aucun amendement ne peut être déposé. »

<sup>127</sup> Voir RAUX J., « L'avis conforme : une procédure alibi ? », in ENGEL C., WESSELS W. (dir.), *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Bonn, Europa Union Verlag, 1992, p. 75.

<sup>128</sup> Article 297-1 TFUE : « Les actes législatifs adoptés conformément à une procédure législative spéciale sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés. » Pour un exemple : règlement n° 55/2013/UE du Conseil du 17 décembre 2012 portant extension du champ d'application du règlement n° 1214/2011/UE du Parlement européen et du Conseil sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro, *JOUE* L 21, 24 janvier 2013.

<sup>129</sup> Articles TFUE : 223, § 2 (statut et conditions d'exercice des parlementaires) ; 226 (droit d'enquête parlementaire) ; 228, § 4 TFUE (statut et exercice de fonctions de médiateur).

<sup>130</sup> Articles TFUE : 19 (non-discrimination) ; 25 (droits des citoyens) ; 223 (procédure électorale) ; 329 (coopérations renforcées) ; 352 (flexibilité des compétences).

<sup>131</sup> Articles TFUE : 82 et 83 (coopération pénale) ; 86 (parquet européen) ; 311 et 312 (finances européennes).

<sup>132</sup> Hormis « lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune », l'article 218, § 6 TFUE fait de l'approbation le mode de droit commun de l'intervention parlementaire.

<sup>133</sup> L'unanimité ne se conjugue pas avec la consultation dans trois cas : article 23 TFUE (protection diplomatique et consulaire) ; article 182, § 4 (programmes spécifiques recherche et développement) ; article 349 (Régions ultrapériphériques) et avec l'approbation dans un seul : article 311 TFUE (mesures d'exécution des ressources propres de l'Union).

Supprimé : c

caractérisée par la majorité qualifiée propice à cette parlementarisation, n'en est pas la garantie absolue.

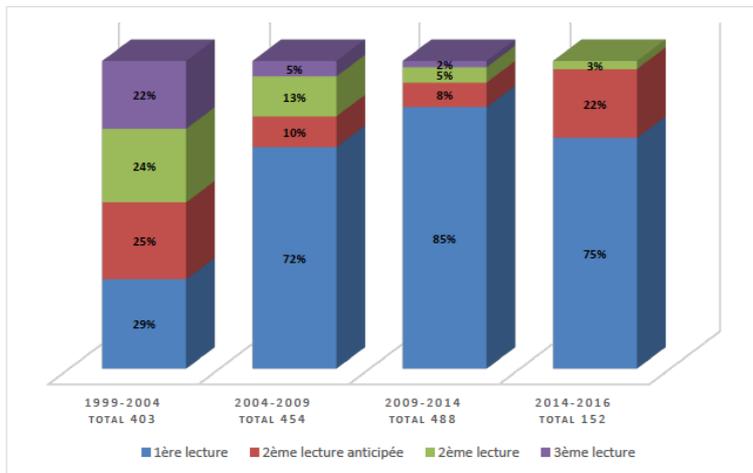
Si toute poursuite de la parlementarisation passe par un champ d'application étendu de la procédure législative ordinaire – aux effets bénéfiques au demeurant sur le contentieux de la base juridique – à défaut de sa généralisation, un progrès procédural autre que sa simplification est difficile à envisager tant l'hypothèse d'un Parlement européen doté d'un droit d'initiative menacerait le quasi-monopole de la Commission<sup>134</sup>, et avec l'équilibre institutionnel. Quant à la perspective d'un Parlement législateur exclusif, elle est actuellement extravagante. Les États membres maîtres des traités, conservent la complète maîtrise du droit primaire et ne souhaitent pas perdre celle du droit dérivé, dont ils songent au mieux à partager la production. Cette vérité institutionnelle première représente la limite ultime à la parlementarisation de la fonction législative, elle tient dans l'Union à ce que rien ne se fait sans les États membres, rien ne se fait contre les États membres.

---

<sup>134</sup> Plus que jamais, la sanctuarisation de l'initiative législative de la Commission est nécessaire, et après avoir longtemps milité pour le détenir en propre, le Parlement européen en a abandonné l'idée au fond en même temps qu'il est devenu une autorité législative.

## Annexe

Pourcentage de dossiers de codécision adoptés en première lecture, deuxième lecture anticipée, deuxième lecture ou en troisième lecture pour chaque législature depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999.



Source : Rapport d'activité sur la procédure législative ordinaire (4 juillet 2014-31 décembre 2016) présenté par vice-présidents chargés de la conciliation M. Tajani, M<sup>me</sup> Guillaume, M. Lambsdorff et M. Burzek, Président de la Conférence des présidents des commissions, PE 595.931, p. 10.