

# SYNTHESE

à la demande de la commission AFCO



## Droit d'initiative du Parlement européen <sup>1</sup>

### RÉSUMÉ

Le Parlement européen est le seul organe démocratiquement élu de l'Union européenne. Contrairement à la plupart des parlements, il demeure toutefois officiellement dépourvu de tout droit d'initiative législative. Le pouvoir d'initiative législative appartient pour ainsi dire aux seuls organes composant l'exécutif de l'Union européenne, à savoir la Commission et — dans une mesure limitée mais croissante — le Conseil européen et le Conseil. Cette étude, commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission AFCO, montre que les «rapports d'initiative» du Parlement constituent un outil largement sous-estimé et méconnu permettant de modeler de manière informelle le programme politique de l'Union. La présente étude se propose d'analyser de manière circonstanciée tant les rapports d'initiative non législative que les rapports d'initiative législative. Nous exposons que le Parlement est en mesure de mettre en place un environnement coopératif susceptible d'amener la Commission à adhérer à ses propres priorités législatives et, parfois, à ses demandes législatives très spécifiques. Nous partons de cas concrets observés au Parlement depuis 1993 pour examiner finalement les pistes et les modalités d'une réforme pragmatique des traités et de leur révision.

### Contexte

Les parlements des États membres de l'UE ont, à l'image des gouvernements nationaux, le pouvoir de proposer un texte législatif. Mais au niveau de l'UE, le droit d'initiative législative est pour ainsi dire réservé à la seule Commission européenne (article 17, paragraphe 2, du traité UE). Tant le Conseil de l'Union européenne (article 241 du traité FUE) que le Parlement européen (article 225 du même traité) peuvent cependant se prévaloir d'un droit d'initiative indirecte: ils peuvent demander à la Commission de soumettre une proposition législative et la Commission, si elle ne soumet pas de proposition, est tenue d'en communiquer les raisons. Par ailleurs, le Parlement exerce un rôle moteur en ne cessant de jouer de son poids politique pour orienter l'ensemble de la programmation législative et en fixer les priorités. En application de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, il incombe à la Commission européenne de prendre en compte les priorités exprimées par le Parlement et d'exposer les raisons pour lesquelles elle ne peut pas présenter certaines des propositions prévues dans le programme de travail annuel qu'elle a adopté.

<sup>1</sup> Version intégrale de l'étude en anglais:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL\\_STU\(2020\)655134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)



L'accord prévoit également un dialogue structuré entre la Commission et les commissions parlementaires concernées. En outre, l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» prévoit de nouveaux engagements quant au dialogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil, tant avant qu'après l'adoption du programme de travail annuel de la Commission.

Ce n'est que dans des cas très particuliers que les traités accordent au Parlement un droit d'initiative directe. Ce droit s'applique aux règlements portant sur sa composition, sur l'élection de ses membres et sur les conditions générales d'exercice des fonctions de député. Il s'applique également à la constitution d'une commission temporaire d'enquête ainsi qu'au statut et aux conditions générales d'exercice de la fonction du médiateur.

## Objectif

Cette étude vise à analyser la mise en œuvre des droits d'initiative directe et indirecte du Parlement et à examiner si des modifications sont nécessaires pour conférer au Parlement européen un droit plein et entier d'initiative législative, et dans ce cas, lesquelles. Nous avons exploité les données existantes et les travaux d'analyse du service de recherche du Parlement européen, les données originales fournies par le portail EUR-Lex (point d'accès au droit de l'Union) et par l'Observatoire législatif (OEIL) du Parlement, ainsi que les réponses apportées à une enquête que le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen avait envoyée aux parlements des États membres en novembre 2019 en coopération avec le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) pour étudier les modalités pouvant permettre au Parlement de tirer aujourd'hui pleinement parti des traités actuels, pour examiner les modifications qu'il faudrait apporter à ces textes et pour faire le point sur les bonnes pratiques du moment.

## Principales conclusions

L'élaboration de la politique de l'UE demeure un processus complexe. Sachant que la structure de gouvernance de l'Union se caractérise par la pluralité des niveaux d'intervention et par la multiplicité des acteurs, le cycle politique peut, dans ses grandes lignes, se diviser en cinq étapes: a) processus de délibération et de définition des problèmes communs, puis fixation des priorités, b) détermination des diverses solutions proposées, c) choix d'une solution faisant autorité, d) mise en œuvre de la décision et e) exercice du contrôle politique et juridictionnel de cette mise en œuvre. La possibilité d'intervenir durant les premières étapes revêt une importance capitale. Ce sont en effet les acteurs chargés de définir les enjeux prioritaires qui déterminent l'arène politique et circonscrivent le périmètre du débat législatif. Ensuite, la possibilité de définir les priorités et d'en programmer l'ordre équivaut en dernier ressort à un droit de veto car les propositions qui ne relèvent pas du processus décisionnel à venir n'ont que peu de chance d'être adoptées. Enfin, les acteurs chargés de définir les priorités et d'en programmer l'ordre d'examen peuvent, grâce à des propositions intelligemment ciblées, maximiser leurs intérêts. Dès lors que le monopole d'initiative législative est, pour ainsi dire, entre les mains de la Commission, toute forme d'initiative législative «directe» échappe au Parlement dans la plupart des domaines d'élaboration des politiques de l'Union.

Malgré l'élargissement progressif de ses pouvoirs législatifs, le Parlement est toujours réputé exclu, du moins formellement, de la définition directe de la programmation législative. Certains observateurs estiment donc que le Parlement est une institution «faible» qui ne répond pas à la définition commune et habituelle d'un parlement «traditionnel» ou «réel». Le fait que le Parlement ne puisse pas décider directement de la programmation législative est donc considéré comme une anomalie si on établit une comparaison avec les autres assemblées législatives des systèmes démocratiques. L'analogie avec les parlements nationaux semble évidente: l'institution européenne qui rappelle le plus un parlement national, à savoir un organe représentatif directement élu par les citoyens, est, de toute évidence, le Parlement européen. Cette comparaison somme toute simpliste, établissant un parallèle avec les parlements nationaux, soulève la question de la pertinence de conférer un pouvoir d'initiative législative directe au Parlement, sachant que le système institutionnel européen se caractérise non pas tant par une fusion structurelle des pouvoirs exécutif et législatif que par un savant équilibre entre les institutions et une déclinaison hybride de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, les

structures actuelles de gouvernance, tant supranationales qu'intergouvernementales, génèrent en fait une érosion du monopole d'initiative législative de la Commission. Il apparaît donc légitime de remettre en question les raisons traditionnelles - mais surannées - qui ont conduit à priver le Parlement du pouvoir d'initiative législative.

Cette étude se penche de manière approfondie sur le droit d'initiative directe du Parlement et sur la mise en œuvre de ce droit durant les vingt dernières années, sur le cadre interinstitutionnel et intra-institutionnel ainsi que sur la pratique des demandes d'initiative non législative (INI) et d'initiative législative (INL) du Parlement européen depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993. Elle dresse par ailleurs, dans un esprit de synthèse, un tableau comparatif des différentes pratiques des parlements nationaux des États membres.

Nous apportons globalement la preuve que l'influence du Parlement est bien plus importante qu'on n'est généralement porté à le croire, qu'il s'agisse de la définition des priorités politiques ou de la programmation de leur examen. La présente étude se penche plus précisément sur les aspects suivants. Nous commencerons tout d'abord par examiner de plus près le cadre constitutionnel, interinstitutionnel et intra-constitutionnel de l'Union européenne, ainsi que son environnement juridique et politique, pour ensuite analyser le droit d'initiative législative du Parlement, qu'il soit direct ou indirect. Nous dresserons un tableau complet des demandes d'initiative législative et non législative du Parlement et examinerons le sort qui leur a été réservé dans un premier temps (réponses et initiatives de la Commission), puis en fin de cycle (actes de l'UE faisant finalement suite aux différentes initiatives législatives du PE). Nous ferons ensuite la synthèse des mécanismes officiels et des pratiques politiques auxquels ont recours les parlements nationaux des États membres pour définir leurs priorités législatives. Nous terminerons en formulant des recommandations visant à exploiter pleinement les possibilités offertes par les traités en vigueur pour permettre ainsi au Parlement d'exercer le droit d'initiative législative. Nous nous attarderons également, si nécessaire, sur la nécessité de modifier les traités.

Cette étude montre que le Parlement a réussi avec un certain succès à transposer les dispositions juridiques du traité dans des accords interinstitutionnels et à amener la Commission à engager d'intenses activités de programmation législative sur la base d'une fixation conjointe des priorités. Nous entendons également mettre en exergue l'érosion continue du pouvoir d'initiative législative de la Commission et l'empiètement du Conseil européen sur les compétences de la Commission. Toute révision future des modalités de fixation des priorités de l'UE doit tenir compte de ce travail de saine spécificité de la raison d'être initiale de la Commission. Le Parlement ne doit donc pas se contenter d'examiner les possibilités de renforcer son droit actuel de demander une initiative législative. En effet, eu égard à la répartition actuelle des pouvoirs entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil et la Commission en matière de définition des priorités, il est judicieux d'envisager un rééquilibrage complet des droits et obligations des différentes institutions.

Nous rappellerons que le Parlement est à même de définir les grandes priorités, qu'il a pour pratique de négocier en amont le programme de travail législatif de la Commission et qu'il peut exercer une pression politique sur cette dernière. Le Parlement peut également être à l'origine d'une interprétation des traités et de réformes diverses en exhortant les autres institutions à conclure des accords interinstitutionnels.

S'agissant du droit d'initiative directe, nos conclusions font apparaître un bilan général mitigé. Des succès ont été enregistrés lorsque les propositions du Parlement soumises à l'approbation du Conseil ne suscitaient pas de divergences profondes entre les institutions. Par contre, nous montrons que la mise en application des initiatives du Parlement relatives à des dispositions qui concernent la composition du Parlement et la législation électorale européenne fait l'objet de conflits durs avec le Conseil ou le Conseil européen. À partir d'analyses de cas, nous faisons apparaître que les chances de succès pour le Parlement dépendent principalement des modalités de prise de décision au Conseil (majorité qualifiée ou unanimité).

S'agissant du droit d'initiative indirecte, nos principales conclusions sont les suivantes: si les initiatives législatives (rapports INL) n'ont acquis une valeur constitutionnelle qu'avec le traité de Maastricht, les initiatives non législatives (rapports INI) constituent depuis toujours un instrument d'expression des inquiétudes et

suggestions de la majorité parlementaire. Les rapports INL trouvent une base juridique à l'article 225 du traité FUE, tandis que les rapports INI ne sont pas explicitement mentionnés dans les traités.

Ces deux types d'initiative indirecte sont l'un comme l'autre mis en application de manière satisfaisante par la Commission, du moins dans une certaine mesure. L'une des principales différences entre les rapports INI et INL réside dans leur contenu minimal requis. Tandis qu'il est possible pour les rapports INI de contenir des demandes législatives, il s'agit d'une obligation pour les rapports INL, par leur nature même. En outre, l'adoption de rapports INI en plénière est plus aisée que celle de rapports INL, pour deux raisons: tout d'abord, les rapports INI sont adoptés à la majorité simple des suffrages exprimés, tandis que l'article 225 du traité FUE impose la majorité des députés qui composent le Parlement; ensuite, le règlement intérieur du Parlement rend l'élaboration des rapports INL plus difficile car leurs auteurs sont tenus, concernant l'acte législatif de droit dérivé demandé, d'y annexer une proposition.

La tendance probablement la plus notable et la plus facile à quantifier qui affaiblit l'efficacité de la coopération interinstitutionnelle concerne le calendrier attendu pour les rapports INL. En 20 ans, jamais la Commission n'a respecté le calendrier d'une résolution INL en élaborant une proposition législative en temps voulu. Par ailleurs, on observe une tendance accrue au regroupement de demandes législatives distinctes dans un même rapport INL. Au cours des deux dernières législatures, les rapports INL ont pris de plus en plus d'ampleur s'agissant a) du champ des sujets traités et b) de leurs destinataires. Ce dernier point est le plus surprenant car l'article 225 du traité FUE désigne la Commission comme unique destinataire des demandes législatives.

Deux solutions pourraient être envisagées pour améliorer le processus de traitement des demandes INL dans une perspective coopérative. D'une part, il convient de réexaminer l'échéance de trois mois, et, le cas échéant, de l'allonger. De l'autre, il revient au Parlement de reconsidérer sérieusement sa tendance à verser de plus en plus d'informations et des demandes dans chaque rapport INL, au prix d'une complexité croissante. Travailler sur ces deux solutions à la fois permettrait d'accélérer et de recentrer le processus. Le Parlement européen pourrait donc se demander si regrouper de nombreuses demandes (parfois plusieurs dizaines, pour certaines sans lien direct entre elles) adressées à divers acteurs autres que la Commission est réellement dans son intérêt politique et constitue une bonne stratégie pour gagner en visibilité en tant que «co-initiateur», et s'il ne serait pas judicieux de rechercher un partenariat législatif avec d'autres acteurs largement ignorés par le Conseil européen ou le Conseil. Si le Parlement veut suivre rigoureusement le schéma des possibilités prévu par les traités, il convient qu'il s'attache à rendre plus précis les rapports INL par lesquels il formule ses demandes législatives et n'adresse ses suggestions qu'à la seule Commission. Si nécessaire, il est possible d'assortir ces demandes d'actes nouveaux ou de révision d'actes de rapports «normaux», en d'autres termes, de rapports INI (non législatifs). Une distinction mieux établie entre les rapports législatifs INL et les rapports non législatifs INI accroîtrait le poids et la transparence des résolutions INL dans leur ensemble. Nous suggérons en outre au Parlement de demander à la Commission de relier plus clairement ses propositions d'initiative aux rapports INL ou INI correspondants. Faire apparaître ainsi clairement «l'empreinte législative» du Parlement dans les propositions législatives renforcerait la transparence et la responsabilité.

L'étude se conclut par l'examen de trois solutions de réforme possibles. Nous formulons des propositions en vue d'une révision directe de l'article 225 du traité FUE, dont pourrait découler une révision de l'article 17 du traité UE et des articles 241, 289 et 294 du traité FUE. Une révision moins radicale s'attacherait à adapter l'accord-cadre en vigueur afin de renforcer le caractère contraignant des rapports INL du Parlement.

Nous proposons donc d'étudier les solutions de réforme suivantes.

En cas de révision de l'article 225 du traité FUE, le Parlement devrait tout d'abord se demander s'il convient que la Commission reste le destinataire principal des initiatives parlementaires, conformément à l'article 17 du traité UE. À l'inverse, le Parlement pourrait choisir un droit d'initiative législative directe, en concurrence avec la Commission. Une révision de l'article 225 du traité FUE qui renforcerait le caractère impératif des demandes INL n'affecterait pas, en revanche, le rôle de principal catalyseur de l'initiative législative tenu par la Commission.

Si le Parlement choisit une telle révision des traités, il convient qu'il élabore aussi un argumentaire stratégique qui souligne l'extrême asymétrie actuelle entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil et la Commission dans la fixation des priorités législatives pour ce qui est des affaires courantes de l'Union. À cet égard, le Parlement pourrait également proposer une révision du droit d'initiative opérationnelle détenu de fait par le Conseil européen en matière de justice et d'affaires intérieures au titre de l'article 68 du traité FUE. L'adoption par le Conseil européen de programmes opérationnels pluriannuels dans ce domaine, sans obligation de consulter ni le Parlement ni la Commission, constitue un instrument et une procédure obsolètes et non démocratiques. Le Parlement pourrait proposer le renforcement de son rôle dans la définition des politiques en matière de sécurité intérieure et de droit pénal européen, en se référant à l'article 225 du traité FUE pour une adoption des programmes relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui soit plus cohérente avec la répartition des compétences dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

De manière générale, le Parlement pourrait plaider pour bénéficier de compétences d'initiative élargies ou renforcées afin d'améliorer l'équilibre institutionnel dans les domaines où la Commission ne jouit pas d'un droit d'initiative exclusif.

En pratique, le Parlement pourrait réexaminer la proposition qu'il avait formulée lors de la conférence intergouvernementale qui avait conclu le traité de Maastricht. Dans cette perspective, il serait possible de conférer au Parlement un droit d'initiative par l'élaboration de propositions législatives lorsque la Commission ne réagit pas dans un délai fixé à une demande, adoptée par la majorité des députés au Parlement, de formuler des propositions. La mise en œuvre de cette modification dans le cadre du traité en vigueur serait possible par le remaniement de l'article 225 du traité FUE ou de l'article 294 du traité FUE relatif à la procédure législative ordinaire. Une telle modification conférerait au Parlement une pleine responsabilité au premier stade, pré législatif, des demandes visées à l'article 225.

Si le Conseil européen n'accepte pas la révision du traité au titre de l'article 48 du traité UE, le Parlement pourrait envisager d'autres solutions de réforme. Il pourrait proposer à la Commission une négociation en vue de la mise à jour de l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne. Une telle révision permettrait de trouver un accord prévoyant un calendrier plus réaliste pour les réactions de la Commission, qui pourraient rendre le processus dans son ensemble plus crédible. Ceci s'applique aussi a priori aux calendriers proposés pour la soumission des propositions législatives. Dans ce contexte, le Parlement pourrait également reconsidérer sa pratique du regroupement de demandes (parfois sans lien direct entre elles) qu'il adresse à divers acteurs autres que la Commission, et la restreindre. Nous plaignons pour un recentrage des rapports INL par le Parlement, afin qu'ils formulent des demandes législatives claires, établissent leur nécessité et n'adressent les suggestions du Parlement qu'à la seule Commission. En outre, un accord-cadre révisé pourrait obliger la Commission à relier plus clairement ses propositions d'initiative aux rapports INL ou INI correspondants du Parlement. Faire apparaître ainsi clairement «l'empreinte législative» du Parlement dans les propositions législatives renforcerait la transparence et la responsabilité.

Enfin, nous proposons d'étudier un éventuel soutien de tiers à des mesures législatives afin de renforcer la demande d'initiative législative du Parlement. Rien n'interdit au Parlement d'apporter son soutien à des accords conclus entre partenaires sociaux au titre de l'article 155 du traité FUE. Il serait possible de prévoir une procédure similaire de «renforcement» des demandes légitimes de mesures législatives émanant d'autres acteurs, en lien avec le Comité économique et social européen et le Comité des régions, lorsque l'une des instances consultatives adopte une demande d'initiative législative. Dans ce cas de soutien législatif et de demande triinstitutionnelle, l'accord-cadre révisé pourrait prévoir une obligation de fait pour la Commission de présenter une proposition législative. L'idée d'un soutien interinstitutionnel mutuel à l'initiative législative pourrait également s'appliquer dans le cadre de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Le Parlement européen pourrait ici prévoir un mécanisme autonome pour associer les parlements nationaux à son initiative législative dans le cadre de l'article 9 du protocole 1 au traité de Lisbonne.

L'image que certains observateurs ont, à tort, du Parlement européen comme d'une assemblée sans réalité ou sans substance demeurera s'ils continuent de voir les rapports d'initiative comme un instrument traditionnel destiné à compenser un manque de prérogatives législatives. Rien n'empêche le Parlement de changer cette

vision dépassée des choses. À partir des procédures bien établies par lesquelles il organise et gère son activité, le Parlement pourrait réfléchir aux meilleures manières d'améliorer la visibilité des rapports INL et la connaissance des procédures correspondantes. En pratique, il s'agirait de faire mieux apparaître les rapports INL dans l'ordre du jour de la plénière, de les signaler particulièrement sur le site internet du Parlement et d'y consacrer des activités de relations publiques. Dans ce cadre, le Parlement pourrait également réfléchir à s'appuyer sur la décision de désigner des vice-présidents chargés de portefeuilles précis. Sur cette base, nommer deux vice-présidents chargés de l'initiative législative pourrait faciliter la fixation des priorités du Parlement et contribuer à améliorer la visibilité de l'institution. Ces deux vice-présidents pourraient être responsables des négociations et accords interinstitutionnels en vue de la mise en œuvre des dispositions en la matière de l'accord-cadre bilatéral et de l'accord interinstitutionnel trilatéral «Mieux légiférer», ainsi que de l'organisation du soutien mutuel avec d'autres acteurs aux initiatives législatives.

**Clause de non-responsabilité et droits d'auteur** Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2020.

Auteurs externes: Andreas MAURER, université d'Innsbruck, chaire Jean Monnet d'études sur l'intégration européenne  
Michael C. WOLF, université d'Innsbruck

Administratrice de recherche responsable: Eeva PAVY Assistante éditoriale: Fabienne VAN DER ELST

Contact: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 655.134

IP/C/AFCO/2020-18

Version imprimée ISBN 978-92-846-6974-5 | doi: 10.2861/990785 | QA-03-20-516-FR-C

PDF ISBN 978-92-846-6969-1 | doi: 10.2861/89105 | QA-03-20-516-FR-N