

Qui détient la fonction législative dans l'UE ?

Le 25 mai 2014 auront lieu les élections parlementaires européennes qui visent à élire au suffrage universel direct (SUD, depuis 1979) les futurs euro-députés pour un mandat de 5 ans. Le Parlement européen (PE) nouvellement composé aura par la suite un rôle central en terme de fonction législative puisqu'il vote les « lois » de l'Union Européenne (UE) et ainsi donne toute sa substance au droit européen. A travers la procédure de co-décision qu'il exerce depuis le Traité de Lisbonne (2009) et qui le place sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres (ou Conseil, ou Conseil de l'UE), lui-même organe européen reconnu comme ayant un rôle législatif central, ces deux organes institutionnels semblent donc être les principaux détenteurs de la fonction législative de l'UE.

Au premier abord, la fonction législative, telle qu'on l'envisage au niveau national, serait associée aux parlements nationaux qui ont le rôle de faire et voter les lois au sein d'une structure étatique. Ainsi, cette fonction serait largement caractérisée par « l'activité de production des normes juridiques » (C.Blumann). Or, la fonction législative de l'UE est une fonction spécifique à cette organisation européenne qui ne possède guère cette structure étatique, elle a donc ses propres caractéristiques et processus de fonctionnement. D'ailleurs, en droit européen pour désigner des actes juridiques adoptés par procédure législative on ne parle pas de « lois » (terme toutefois utilisé dans le traité instituant une constitution on pour l'Europe) mais d' « actes législatifs » englobant les règlements, directives et décisions (article 289-3 du TFUE). On associe souvent la fonction législative européenne, à travers la procédure législative ordinaire (de co-décision) au Parlement européen et au Conseil (article 289-1 du TFUE). Néanmoins, la fonction législative n'est guère réduite à la production de normes législatives. Il convient d'englober le processus législatif (création et vote des normes), ainsi que l'intervention de tous les autres acteurs qui prennent part à la fabrication des actes législatifs. Ainsi, la fonction législative de l'UE pourrait être définie comme la procédure de fabrication des « lois européennes » (actes législatifs européens), mais aussi le processus de proposition et d'impulsion qui peut donner lieu à la production de ces actes, ainsi que leur contrôle. Par conséquent, loin de n'englober qu'un organe parlementaire comme il est d'usage au niveau national, la fonction législative européenne tient sa spécificité dans le fait qu'elle fait intervenir de nombreux acteurs.

Au commencement de la construction européenne, cette organisation était principalement d'orientation économique et la fonction législative ne fut pas été instituée par le traité de Paris instituant la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1951). De même, avec le traité créant la CEE (Communauté économique européenne, 1957) la fonction législative européenne ne semblait pas encore établie puisque la production des normes se rattachait à la fonction d'exécution. Par la suite cette fonction législative de l'UE va être consacrée par la distinction entre la création de « règles de base » par le Conseil et leur exécution par la Commission (ex-article 221-4 TCE). Le Conseil fut le premier organe européen qualifié de « législateur » (ex-article 207 TCE), et ce n'est que par la suite que le Parlement européen a acquis cette fonction, à travers le processus évolutif de l'UE.

Avec la place qu'elle occupe aujourd'hui dans le monde, l'UE semble bien être une organisation essentielle dans les relations internationales, mais aussi et surtout en Europe. En effet, l'UE se base sur les relations qu'entretiennent ses Etats membres et donc sur leur intrinsèque coopération. Afin de devenir une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples », c'est-à-dire tendre vers un Etat fédéral, la création du droit européen (par la production d'actes législatifs) semble incontournable. Ainsi, dans la perspective d'approfondir la construction européenne, il semble que la fonction législative, et les acteurs qui lui sont liés, soient essentiels actuellement.

Il s'agit par conséquent de se demander quelles sont les différentes entités européennes qui prennent part à la fonction législative au sein de l'UE.

Les développements s'ordonneront autour de deux idées, d'une part nous étudierons les acteurs de premier plan en terme de fonction législative que sont le Parlement européen (PE) et le Conseil (I), et d'autre part nous verrons que d'autres entités européennes jouent un rôle important en terme de fonction législative au sein de l'UE (II).

I) Le Parlement européen et le Conseil: des organes institutionnels au coeur de la fonction législative de l'UE

D'une part, nous allons étudier le Parlement européen et son ascension en terme de « pouvoir législatif » (A), puis nous verrons que le Conseil est un organe européen qui reste privilégié en terme de rôle législatif (B).

A) La montée en puissance du Parlement européen comme acteur législatif

Nous allons voir qu'au début, le PE prenait part à la fonction législative de manière limitée (1), puis nous allons voir qu'au fil de la construction européenne son rôle de législateur s'est renforcé, notamment avec le Traité de Lisbonne (2).

1) Le PE: un organe législatif originellement faible renforcé

Le rôle du Parlement européen était originellement consultatif. Il avait pour mission de donner son avis sur les actes législatifs, et le Conseil statuait à l'unanimité ou la majorité qualifiée. A travers cette procédure de consultation le Conseil possédait un réel ascendant sur le PE. Par la suite, une procédure de coopération a été mise en place avec l'AUE. Le rôle du PE s'est vu renforcé mais la décision finale revenait au Conseil : si il y avait un vote négatif du PE, le Conseil devait statuer à l'unanimité (ce n'est pas une grande avancée par rapport au compromis de Luxembourg). De même, à travers l'AUE il y a eu une extension de la procédure d'approbation (ou d'avis conforme originellement), c'est-à-dire que pour conclure les accords internationaux il devient nécessaire d'obtenir l'accord du PE. Ces avancées ne sont néanmoins guère importantes quant au rôle que pourrait jouer le PE dans la fonction législative de l'UE. C'est par la suite que le poids législatif du PE fut renforcé afin de palier au déficit démocratique de l'UE (euro-députés élus au SUD depuis 1976).

2) Des traités au fondement du Parlement européen comme législateur européen central

C'est le traité de Maastricht qui va être à l'origine d'un véritable renforcement du rôle législatif de cet organe européen. En effet, il institue la procédure de co-décision qui induit le partage de l'action législative entre le PE et le Conseil. Par exemple alors que le domaine de l'environnement était réservé au Conseil en terme de décision (sur seul avis du PE), à partir du traité de Maastricht la procédure de co-décision a permis au PE de pouvoir, au même titre que le Conseil, légiférer dans ce domaine. Cette procédure de co-décision a été élargie par le traité d'Amsterdam: politique de l'emploi, lutte contre la fraude au budget européen... Néanmoins, c'est bien le traité de Lisbonne qui permet au PE de véritablement s'imposer en tant qu'égal du Conseil en matière législative. En effet, il induit une forte augmentation du nombre de domaines de co-décision (on passe de 37 à 86 domaines) puis va consacrer la procédure de co-décision en tant que procédure législative ordinaire (presque une procédure de droit commun, procédure décrite dans l'article 294 du TFUE). A travers la procédure législative ordinaire, le PE statue en première lecture en arrêtant une position. Il semble donc que cet organe possède une certaine prééminence lors de cette première étape législative.

Ainsi, nous avons vu qu'au cours de l'évolution de la construction européenne, le rôle du PE en terme de fonction législative de l'UE s'est renforcée. Néanmoins, ses prérogatives restent limitées face au rôle essentiel que jouent les parlements nationaux en terme de fonction législative nationale et au faible intérêt que suscite son élection auprès des citoyens européens. De même le rôle du PE, même s'il s'est renforcé, paraît subordonné à la fonction primordiale de législateur qu'exerce le Conseil.

B) Le Conseil: un organe législatif privilégié

Nous allons étudier dans un premier temps l'ancien monopole législatif du Conseil (1), puis dans un second temps nous verrons que la place centrale du Conseil dans la fonction législative de l'UE a évolué (2).

1) L'antérieur monopole législatif du Conseil

Originellement, la CJUE à travers son arrêt Köster qui établissait une certaine dissociation entre l'exécutif et le législatif au sein de l'Union, précisait que le Conseil était le seul législateur de l'UE. En effet, « les procédures législatives resteront jusqu'au traité de Lisbonne fortement marquées de l'inter-gouvernementalisme. Le Conseil est le seul décideur statuant de surcroît à l'unanimité et au mieux avec un simple avis du PE » (C.Blumann). Ainsi, il semble que jusqu'au traité de Lisbonne (2009), cet organe institutionnel détenait bel et bien le monopole de la fonction législative de l'UE. Avec l'adoption du traité de Lisbonne et la procédure de co-décision instituée en tant que procédure législative ordinaire, le Conseil s'est retrouvé sur un pied d'égalité avec le PE qui fut jusqu'alors un organe essentiellement consultatif en matière de fonction législative européenne.

2) L'évolution de la place du Conseil au sein de la fonction législative de l'UE

Malgré l'apparent renforcement du PE, la procédure législative spéciale (évoquée à l'art 289-2 du TFUE) précise qu'un acte législatif peut être adopté par le Conseil (ou PE) avec la simple participation du PE (ou Conseil), l'acte devant être signé par le président de l'institution l'ayant adopté. Lors de cette procédure, les deux législateurs ne sont donc plus sur un pied d'égalité : l'un décide et l'autre participe. Par ailleurs, il s'est avéré très rare que le PE soit le décideur et son intervention participative ne s'avère être finalement que consultative lorsque le Conseil agit en qualité de décideur. De même, dans une telle situation, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, ce qui lui confère une plus large capacité de prise de décision. De plus, avec le traité de Lisbonne, la vote à la majorité qualifiée (art 16-3 TUE) est devenu la procédure de vote de droit commun, ce qui une fois de plus facilite la prise de décision de cet acteur de la fonction législative européenne. Par ailleurs, lorsqu'on étudie les modalités d'exécution de la procédure législative ordinaire, on peut percevoir un certain ascendant du Conseil sur le PE (article 294 TFUE). En effet, le Conseil peut s'écarter de la position prise en première lecture par le PE. De même en seconde lecture la position prise par le Conseil est automatiquement adoptée lorsque le PE reste silencieux. Ainsi, même si le rôle du PE dans la fonction législative de l'UE s'est renforcé, le Conseil continue de posséder un certain monopole au niveau législatif par rapport au PE et malgré l'extension du domaine de co-décision avec le traité de Lisbonne. En effet, il n'y a pas de procédure de co-décision (procédure législative ordinaire) dans certains domaines hypersensibles comme la fiscalité (art. 113 TFUE) ou la politique sociale (art. 153 TFUE). Dans ces domaines, la décision revient essentiellement au Conseil.

Par conséquent, nous avons étudié les deux principaux acteurs de la fonction législative de l'UE en terme de processus législatif. Il apparaît nécessaire que ces deux organes suivent une logique de solidarité et de coopération au sein de l'UE. Néanmoins, ils ne sont pas seuls à prendre

part à la fonction législative européenne car celle-ci n'est pas simplement définie par la procédure d'adoption des actes juridiques, mais englobe les processus qui lui sont antérieurs (impulsion, initiative) et postérieurs (contrôle).

II) Des entités européennes présentes au sein de la fonction législative de l'UE

D'autre part, nous allons interroger la participation d'institutions de l'UE à la fonction législative de cette Union (A), ainsi que celle d'autres entités européennes (B).

A) Des institutions actives dans la fonction législative de l'UE

Nous verrons tout d'abord le rôle législatif de la Commission européenne (1), puis nous étudierons celui du CE (2).

1) La Commission européenne et son rôle dans la procédure législative ordinaire

En sa qualité de garante de l'intérêt général de l'UE, la Commission a comme rôle dans la fonction législative de l'UE, celui d'émettre les propositions dont découlent les actes législatifs. Elle possède ainsi un quasi monopole de l'initiative législative puisque le traité de Lisbonne précise que la Commission « promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin » (article 17-1 du TUE). Son rôle dans la fonction législative de l'UE est donc primordial puisque « un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission » sauf si les traités en disposent différemment (article 17-2 TUE). Par ailleurs, l'ex article 221 CE prévoyait que le Conseil pouvait conférer à la Commission des compétences « pour l'exécution des règles » qu'il établissait (C.Blumann). Celle-ci peut acquérir des habilitations larges lorsque l'acte de base comporte des éléments essentiels à la matière à exécuter (ex: PAC). Néanmoins, avec le traité de Maastricht et la mise en place de l'Euro, la Commission se voit dans l'obligation de partager son pouvoir de proposition avec la Banque centrale européenne (voir le Conseil), et peut même n'avoir qu'un pouvoir de recommandation selon les cas.

2) Le Conseil européen (CE): un acteur de la fonction législative de l'UE à part

Cet organe réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement a pour mission de définir les grandes orientations et donner les grandes impulsions de l'UE (article 15-1 du TUE), des éléments qui pourront être concrétisés postérieurement à travers l'élaboration d'actes législatifs. Par ailleurs, la clause passerelle ou procédure de révision simplifiée (article 48-7 TUE) permet au CE de statuer à l'unanimité, après approbation du PE (statuant à la majorité de ses membres), afin d'autoriser l'adoption d'actes par procédure législative ordinaire et non plus spéciale (les actes sont transmis aux parlements nationaux qui possèdent un droit de veto). Ainsi, cet organe européen prend part à la fonction législative de l'UE notamment en amont des procédures législatives plutôt réservées au PE ainsi qu'au Conseil.

Ainsi, nous avons vu que des institutions européennes peuvent jouer un rôle au sein de la fonction législative de l'UE dans le sens où elles agissent en amont des procédures législatives qui permettent l'élaboration d'actes législatifs constituant le droit de l'UE.

B) Des acteurs divers jouant un rôle dans la fonction législative de l'UE

Nous allons étudier les Etats membres de l'UE et leur pouvoir d'initiative (1), puis des acteurs jouant un rôle important concernant le contrôle des actes législatifs (2).

1) Les Etats-membres de l'UE et leur pouvoir d'initiative

Le traité de Lisbonne (2009) confère effectivement aux Etats membres un rôle au sein de la fonction législative de l'UE. En effet, l'article 289-4 du TFUE précise que « dans des cas spécifiques prévus par les traités, des actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'Etats membres (...) ». Par exemple, l'article 76 du TFUE indique qu'en terme de coopération policière et judiciaire pénale, ainsi que concernant la coopération administrative la Commission partageait son pouvoir de proposition avec un quart des Etats membres. Ainsi, les Etats membres de l'UE possède un certain pouvoir d'initiative au sein de la fonction législative de l'UE. En effet, en ce qui concerne les sujets sensibles liés notamment à la souveraineté des Etats nations, il semble nécessaire d'accorder à ces pays un droit de regard et surtout d'action législative afin que leurs intérêts nationaux ne soient pas contestés dans certains domaines spécifiques.

2) Des acteurs en terme de contrôle des actes législatifs

Nous avons vu à travers la définition de la fonction législative de l'UE, que celle-ci englobait les actions postérieures à la création des actes législatifs: le contrôle de ces actes fait donc partie intégrante de la fonction législative de l'UE et il est exercé par diverses entités européennes. Tout d'abord, il existe un contrôle du respect du principe de subsidiarité (article 5-3 TUE) qui peut être mis en cause à travers l'élaboration d'actes législatifs qui concernent par exemple les compétences partagées de l'Union avec les Etats membres de l'UE. Ce contrôle peut être effectué par la Cour de Justice de l'UE (CJUE), mais aussi par les parlements nationaux des différents Etats membres de l'Union. Il s'agit d'une action qui a lieu en aval des procédures législatives mais qui reste tout aussi importante en terme de fonction législative puisqu'elle garantit le respect du droit européen qui structure l'Union européenne actuellement. Par conséquent, les acteurs qui prennent part à ce rôle de contrôle peuvent être considérés comme des acteurs au sein de la fonction législative de l'UE.