

Article 14

1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.
2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges. Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.
3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.
4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.

COMMENTAIRE

Des sept institutions de l'Union, inventoriées à l'article 13 TUE, le Parlement européen est sans doute celle dont le fonctionnement a été le moins critiqué et qui a été la moins touchée par les modifications apportées par le traité de Lisbonne dans le sillage du traité constitutionnel abandonné. Certes, ses pouvoirs ont été considérablement renforcés, notamment dans le cadre de la procédure législative, et il peut être considéré, à juste titre, comme « le grand gagnant » de la réforme. Pour ce qui est de sa composition et de son fonctionnement, le *statu quo* a toutefois été maintenu. En l'absence d'un groupe de travail sur les institutions de l'Union et en raison de leur rôle essentiel dans l'équilibre et le fonctionnement du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le chapitre consacré au cadre institutionnel a fait l'objet des plus vives discussions au sein de la Convention et a subi d'importantes modifications faisant suite aux derniers « marchandages » opérés dans le cadre de la conférence intergouvernementale. Le texte qui figurait dans l'article I-20 du traité constitutionnel a été repris par le traité de Lisbonne avec des changements mineurs.

Le nouvel article 14 TUE, qui en résulte, est la disposition fondamentale concernant le Parlement européen. Il succède aux articles 189, 190, 192 et 197 du traité CE dont il reprend certains éléments alors que d'autres sont relégués au TFUE, où ils figurent désormais aux articles 223 à 234. Ces dispositions sont complétées par d'autres sources, telles que notamment l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976¹ et le règlement intérieur du Parlement².

La comparaison du libellé de l'article 14 avec les dispositions précédentes fait apparaître trois changements notables : les fonctions du Parlement européen ont été renforcées et mieux définies ; l'institution est désormais censée représenter les citoyens de l'Union ; la répartition future des sièges entre les États membres peut s'avérer problématique. Son organisation interne demeure par ailleurs des plus classiques.

¹ JOCE n° L 178 du 8 octobre 1976, tel que modifié en dernier lieu par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002, JOUE n° L 283 du 21 octobre 2002.

² Voir la dernière version du « Règlement du Parlement européen » (7^{ème} législature, avril 2012) disponible sur <http://www.europarl.europa.eu>.

Des fonctions renforcées

A la différence de l'article 189 TCE, qui évoquait sans les préciser « les pouvoirs qui lui sont attribués », l'article 14, par. 1, distingue désormais clairement les quatre fonctions que le Parlement exerce, soit conjointement avec le Conseil, soit individuellement. Le traité consacre donc l'accroissement des prérogatives du Parlement en donnant pour la première fois une définition générale de son rôle.

Codétenteur, avec le Conseil, des fonctions législative et budgétaire, le Parlement obtient l'égalité de droit avec le Conseil pour l'adoption des actes législatifs de l'Union ainsi que pour le vote du budget. L'extension du champ d'application de la codécision, qui devient la « procédure législative ordinaire » (article 294 TFUE), concrétise l'importance de la « fonction législative » du Parlement. Plus de 40 nouveaux domaines tombent en effet dans le champ de la procédure de codécision et le Parlement européen peut dorénavant proposer des modifications aux traités qui régissent le fonctionnement de l'Union. La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires (article 314 TFUE) accroît ses pouvoirs budgétaires, puisqu'il les partage désormais, sur un pied de stricte égalité, avec le Conseil. De surcroît il appartient désormais au président du Parlement européen de constater que le budget est définitivement adopté (article 314 § 9 TFUE).

Le Parlement exerce sa fonction de contrôle politique vis-à-vis de la Commission à l'aide des moyens classiques que sont les questions écrites et orales, l'examen des rapports d'activité adressés par la Commission, les pétitions, les commissions d'enquête, la motion de censure et la décharge du budget. A cet égard, le Parlement européen n'a rien à envier aux parlements nationaux. Le droit de censurer la Commission, qui figure désormais à l'article 17, par. 8 TUE, peut sembler inefficace, puisque sur onze motions de censure déposées depuis l'origine, aucune n'a été adoptée. La motion de censure joue en réalité surtout comme une arme de dissuasion.

Sur le plan institutionnel, les pouvoirs du Parlement vis-à-vis de la Commission sont également renforcés car, lors du choix du Président de la Commission, le Conseil européen propose un candidat « en tenant compte des élections au Parlement européen » (article 17 § 7 TUE). L'indication que le Parlement « élit » le Président de la Commission prête à confusion car cette « élection » ne peut porter que sur le candidat proposé par le Conseil européen. Lors de la mise en place de la Commission Barroso, le Parlement a pour la première fois pleinement exercé son pouvoir « d'investiture » du collège des Commissaires ce qui a renforcé par la même occasion le lien de responsabilité de la Commission à son égard. La coïncidence de la durée du mandat de la Commission avec la durée de la législature est par ailleurs maintenue. Les membres du Parlement continuent d'être élus pour cinq ans et en cas de démission suite à une motion de censure, une nouvelle Commission n'est nommée que pour la période restant à courir jusqu'à la fin de son mandat.

Le Parlement européen entretient en outre des relations étroites avec les parlements nationaux. Conformément à l'article 12 TUE ces derniers contribuent en effet activement au bon fonctionnement de l'Union en « participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ».

Le représentant des citoyens de l'Union européenne

A l'instar de l'article 10, par. 2, qui dispose que « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen », l'article 14, par. 2, précise que « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union ». Il s'agit donc bel et bien d'un changement dans l'identification des représentés. Ceux-ci sont désormais appréhendés

non pas en tant que peuples des Etats membres (article 189 TCE), mais bien en tant que citoyens de l'Union européenne. Les termes choisis introduisent une nouvelle signification de la représentation démocratique assurée par le Parlement européen. En remplaçant la pluralité de peuples distincts par une référence plus générique aux citoyens de l'Union, considérés comme un collectif, cette formule tend à renforcer le lien entre les représentants et leur base électorale. C'est une conséquence logique de l'établissement de la citoyenneté de l'Union, laquelle, conformément à la jurisprudence récente de la Cour, « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres ». C'est également cohérent avec le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes de tout citoyen de l'Union « dans l'Etat membre où il réside » inscrit dans l'article 39 de la Charte. Dans une décision du 3 avril 2003 relative à la constitution des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Parlement européen, le Conseil constitutionnel français a d'ailleurs considéré que les « membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France »³. La possibilité, envisagée autrefois par le Parlement, de constituer des circonscriptions transnationales n'a pas été retenue alors qu'elle s'inscrirait dans la logique même d'une représentation des citoyens européens.

Une répartition problématique des sièges

Le nombre maximal de sièges a été fixé à 751 par l'article 14 § 2. Pendant une période transitoire – et sous réserve de nouvelles adhésions –, le Parlement comprendra cependant, jusqu'au terme de la législature 2009-2014, 754 membres⁴. En vertu de l'article 11 de son Règlement et pour préparer l'adhésion de la Croatie, envisagée pour le 1^{er} juillet 2013, le Parlement accueille en son sein depuis le 17 avril 2012 douze députés délégués du Parlement croate avec un statut d'observateurs.

L'article 14 § 2 prévoit de répartir les sièges de façon « dégressivement proportionnelle » avec un seuil minimum de 6 et un maximum de 96 membres par Etat membre. Cette règle de répartition ne fait que reproduire l'esprit du système existant en le modifiant à la marge. Elle maintient et renforce cependant une certaine distorsion dans la représentation. Les citoyens résidant dans les petits Etats membres sont ainsi surreprésentés alors que ceux résidant dans un grand Etat membre sont sous-représentés. Le différentiel de représentation qui en résulte est loin d'être négligeable car, en comparant la situation au Luxembourg et en Allemagne, le rapport « représentés/représentant » varie dans un rapport de 1 à 10,3. Cet état de choses paraît peu compatible avec le principe d'égalité démocratique proclamé à l'article 9 TUE. Il est toutefois difficile d'imaginer un système de représentation assurant à chaque Etat membre une représentation appropriée sans mettre en danger le fonctionnement d'un Parlement dont les effectifs sont déjà pléthoriques⁵. Ladite « proportionnalité dégressive » constitue à cet égard un compromis entre les impératifs d'une représentation égale des citoyens et d'une représentation appropriée des Etats.

L'article 14, par. 2, se borne donc à fixer des seuils et des principes. La répartition elle-même ne figure plus dans le traité. Elle devra résulter d'une décision unanime du Conseil européen.

³ Décision n° 2003-468 DC, (*Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux parties politiques*), considérant n° 37.

⁴ Voir la décision 2010/350/UE du Conseil européen relative au projet de modification de l'article 2 du protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires, JOUE n° L 160 du 26 juin 2010, p. 5 et le Protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires annexé au TUE, au TFUE et au TCEEA du 23 juin 2010, JOUE n° C 263 du 29 septembre 2010, p. 1. Le protocole modifié est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2011.

⁵ Le Parlement européen avait d'ailleurs lui-même adopté, le 10 juin 1992, une résolution dans laquelle il considérait que le nombre optimal de membres ne saurait, pour permettre un travail efficace et des liens directs entre électeurs et élus, dépasser 700 (JOCE n° C 176 du 13 juillet 1992, p. 72).

L'avantage, que présente cette solution, d'éviter que chaque nouvel élargissement rende nécessaire une révision du traité, apparaît très relatif. Le protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires relatives aux institutions, tel que modifié en juin 2010, prévoit que cette décision doit être prise « en temps utile » avant les élections parlementaires européennes de 2014. On remarquera que cette expression est juridiquement peu précise. Des difficultés sont à prévoir puisque le Conseil devra adopter cette décision à l'unanimité sur initiative et avec l'approbation du Parlement. L'interprétation de la notion de « proportionnalité dégressive » est délicate et les discussions entre Etats membres seront vraisemblablement animées. Pour le Conseil européen il s'agit néanmoins d'une obligation juridique contraignante. Sa carence conduirait à une situation difficile car le protocole modifié n° 36 ne fixe la composition du Parlement que jusqu'au terme de la législature 2009-2014. Compte tenu du fait que le nombre actuel de députés dépasse d'ores et déjà le seuil fixé et que la Croatie, dont le traité d'adhésion a été signé le 9 décembre 2011, peut prétendre à 12 sièges supplémentaires au Parlement, le Conseil européen sera amené à réaliser des arbitrages difficiles pour convaincre les Etats à renoncer à quelques uns de leurs sièges.

Quant à l'élection des membres du Parlement européen, le troisième paragraphe de l'article 14 reprend pour l'essentiel les termes de l'ancien article 190 TCE en précisant que le suffrage, qualifié d'universel et direct dans le traité CE, est également libre et secret. Cet ajout, qui figure également à l'article 39 de la Charte, relève de l'évidence et correspond, comme l'indique l'explication de cet article, « aux principes de base du régime électoral dans une société démocratique ». Le caractère « direct » du suffrage souffre cependant d'un certain nombre de défauts tenant à son organisation. Les élections européennes se déroulent en effet au sein de circonscriptions dessinées sur le plan national sans qu'existe une procédure électorale véritablement uniforme. A défaut de créer une telle procédure uniforme, la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 poursuit le rapprochement des dispositions nationales et permet l'élection des députés européens conformément à des principes communs à tous les Etats membres⁶.

Une organisation interne calquée sur celle des parlements nationaux

Concernant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, le paragraphe 4 de l'article 14 se borne à préciser que le Parlement européen « élit » parmi ses membres son président et son bureau alors que l'article 197 TCE employait le terme « désigne ». L'article 15, par. 2, TFUE ajoute encore que le Parlement européen « siège en public » et le protocole (n° 6) sur la fixation des sièges des institutions établit son siège à Strasbourg. Pour le reste il faut se reporter aux articles 223 à 234 du TFUE.

En vertu de l'article 232 le Parlement arrête son règlement intérieur (RI) « à la majorité des membres qui le composent ». Sur cette base, son organisation interne ressemble très largement à celle des parlements nationaux. Ainsi il dispose d'instances directrices que sont le président, le bureau, la conférence des présidents et les questeurs (articles 20 à 29 RI). Les députés se regroupent dans les groupes politiques plurinationaux de 25 députés au moins (article 30 RI). Il constitue des commissions permanentes, des commissions spéciales ainsi que des commissions d'enquête (articles 183, 184 et 185 RI).

Conformément à l'article 223 § 2 TFUE (ancien article 190 § 5 TCE) le statut des membres du Parlement européen « fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil ». Le nouveau

⁶ Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, JOCE n° L 283/1 du 21 octobre 2002.

statut des députés européens est entré en vigueur le 14 juillet 2009⁷. Il rend plus transparent leurs conditions de travail et introduit un salaire commun à tous, payé par le budget de l'Union.

Jörg GERKRATH
Professeur à l'Université du Luxembourg

Références bibliographiques :

- R. BIEBER et M. HAAG, *Das Europäische Parlament*, Nomos, Baden-Baden, 1994.
- O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, ULB, Bruxelles, 2001.
- N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et Droit parlementaire - Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, LGDJ, Paris 2006, 776 pages.
- Y. DELOYE (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, Paris, 2005.
- J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, *European Constitutional Law Review* 2005, issue 1, p. 73.
- A. MAURER, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union, Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Nomos, Baden-Baden 2002, 439 p.
- C. MESTRE, *Le Parlement*, in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel (dir.), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, Analyses & Commentaires*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, p. 117.

⁷ Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 (2005/684/CE, Euratom) portant adoption du statut des députés au Parlement européen, JOUE L 262 du 7.10.2005, p. 1.