



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

L'âge du feu : réflexions relatives à l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen

Victor Davio



DEPARTMENT OF
EUROPEAN LEGAL STUDIES

Research Paper in Law

02 / 2019



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Juridiques Européennes

RESEARCH PAPERS IN LAW

2/2019

Victor Davio

***L'âge du feu : réflexions relatives à l'avènement d'un pouvoir d'initiative
législative direct du Parlement européen***

© *Victor Davio*, 2019

L'âge du feu : réflexions relatives à l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen

Victor Davio*

INTRODUCTION

Dans ses orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, intitulées « Une Union plus ambitieuse, Mon programme pour l'Europe », présentées le 16 juillet devant le Parlement européen, Mme Ursula Von der Leyen, fraîchement élue présidente de la Commission européenne, fait de la démocratie une thématique centrale de son futur mandat.¹ Voulant insuffler, selon ses propres termes, « un nouvel élan pour la démocratie européenne », l'ancienne Ministre fédérale de la Défense allemande entend renforcer substantiellement le rôle du Parlement européen au sein de la structure institutionnelle de l'Union européenne au cours des prochaines années.² Dans cette perspective, peut-on notamment lire au sein de ses orientations politiques : « J'ai la conviction que nous devrions accorder un rôle plus important au Parlement européen, qui est la voix des citoyens. Je suis favorable à *un droit d'initiative pour le Parlement européen*. »³ Dans la même veine, la nouvelle présidente de la Commission avance que : « [lorsque] le Parlement, statuant à la majorité de ses membres, adoptera des résolutions demandant à la Commission de présenter des propositions législatives, je m'engage à répondre par un acte législatif, dans le plein respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité ainsi que de l'accord « Mieux légiférer ». »⁴ Ces déclarations ne sont pas sans rappeler le discours du président sortant du Parlement européen, Mr. Antonio Tajani, prononcé à l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année universitaire 2018-2019 au Collège d'Europe. En effet, ce dernier arguait qu'il était grand temps de réfléchir à l'octroi d'un pouvoir d'initiative législative « direct » au Parlement européen, étant entendu que ce dernier aspire à « se situer au centre des démocraties » et est « l'unique parlement au monde à ne pas disposer d'un tel pouvoir d'initiative législative ». ⁵ Ces mots font écho aux revendications exprimées par le Parlement européen dans de récentes résolutions. En ce sens, dans sa résolution du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, le Parlement européen proposait que « les deux chambres de la branche législative de l'Union, à savoir le Conseil et en particulier le Parlement, en tant que seule institution directement élue par les citoyens, obtiennent le droit d'initiative législative, sans préjudice de la prérogative législative de base de la Commission ». ⁶ Plus récemment encore, dans des résolutions des 12⁷ et 13 février 2019, ⁸ le Parlement européen estimait que la possibilité d'octroyer un droit

* Diplômé du Collège d'Europe, Bruges 2018-2019 ; Assistant en droit constitutionnel à l'Université Saint-Louis Bruxelles.

¹ U. VON DER LEYEN, « Une Union plus ambitieuse, Mon programme pour l'Europe », 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf, dernière consultation le 28 août 2019. Souligné par nous.

² *Ibid.*, p. 23.

³ *Eod.loco*.

⁴ *Eod.loco*.

⁵ Discours du Président du Parlement européen, Mr. Antonio Tajani, à l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année universitaire 2018-2019 au Collège d'Europe, campus Bruges, 9 octobre 2018.

⁶ Résolution du Parlement européen sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, P8_TA(2017)0048, 16 février 2017, point 62.

⁷ Résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives au pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission, P8_TA-PROV(2019)0078, 12 février 2019, point 27.

⁸ Résolution du Parlement européen sur l'état du débat sur l'avenir de l'Europe, P8_TA-PROV(2019)0098, 13 février 2019, point 13.

d'initiative législative « direct » au Parlement devrait être envisagée en vue d'une future modification des traités.

À cet égard, il convient de rappeler que l'élaboration des politiques publiques est un procédé complexe qui peut être divisé en quatre étapes, à savoir (a) la définition de l'agenda, (b) la spécification des alternatives à partir desquelles un choix est opéré, (c) le choix faisant autorité parmi les alternatives, (d) la mise en œuvre de la décision.⁹ La capacité d'intervenir lors de la première étape est d'une importance capitale. Tout d'abord, les décideurs de l'agenda déterminent les arènes du discours politique et établissent les contours du débat législatif.¹⁰ Ensuite, la possibilité de définir l'agenda constitue un ultime pouvoir de veto, en ce sens que les propositions qui ne font pas partie du processus de décision ne risquent pas d'être adoptées.¹¹ Enfin, les responsables de l'agenda peuvent, à travers des propositions ciblées de manière stratégique, maximiser leurs intérêts.¹²

En raison du quasi-monopole de l'initiative législative de la Commission,¹³ le Parlement européen ne dispose pas d'un pouvoir d'initiative législative « direct ». Néanmoins, ce dernier jouit, depuis le traité de Maastricht, d'un pouvoir d'initiative « indirect » ou « de l'initiative ».¹⁴ En vertu de l'article 225 TFUE, le Parlement européen peut « à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités ». ¹⁵ Ainsi, le Parlement dispose d'une capacité à inciter la Commission à faire usage de son pouvoir de proposition.¹⁶ La Commission conserve toutefois un pouvoir d'appréciation quant aux propositions émises par le Parlement européen, et si la Commission refuse de soumettre une proposition, « elle en communique les raisons au Parlement européen ». ¹⁷

En dépit d'une histoire marquée par l'accroissement progressif de ses pouvoirs,¹⁸ et singulièrement de son autorité législative,¹⁹ le Parlement européen est considéré comme ayant été exclu, à tout le moins sur le plan formel, de la définition directe de l'agenda législatif.²⁰ Le Parlement européen est ainsi perçu comme un parlement « faible » ne répondant pas aux définitions d'un parlement « ordinaire » ou un « véritable » parlement au sens commun du terme.²¹ Le Parlement européen ne posséderait pas la capacité de traduire les préférences électorales en un programme législatif.²² Plus particulièrement, c'est à travers un jeu de miroir avec les parlements nationaux que les critiques les plus vives sont adressées à l'égard du Parlement européen. L'absence de pouvoir d'initiative législative « direct » du Parlement européen est considérée comme une anomalie parmi les assemblées législatives des

⁹ J. W. KINGDOM, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2^e éd., Pearson Longman, Londres, 1995, p. 3.

¹⁰ A. KREPPPEL et M. WEBB, « European Parliament Resolutions – Effective Agenda Setting or Whistling into the Wind? », 2018, https://www.researchgate.net/publication/327537276_European_Parliament_Resolutions-Effective_Agenda_Setting_or_Whistling_into_the_Wind, dernière consultation le 28 août 2019, p. 2.

¹¹ *Eod. loco*.

¹² *Ibidem*, pp 2-3.

¹³ Article 17, paragraphe 2 TUE : « Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient. »

¹⁴ M. GODET, « Article 192 TCE », dans P. LÉGER (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 1487.

¹⁵ Article 225 TFUE.

¹⁶ J. PERTEK, *Droit des institutions de l'Union européenne*, 5^e éd., PUF, Paris, 2016, p. 218.

¹⁷ Article 225 TFUE.

¹⁸ J.P. JACQUÉ, *Le Parlement européen*, Répertoire Dalloz, 2011, p. 2.

¹⁹ Voy. O. COSTA, « Les pouvoirs législatifs et constituants », dans P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 77-107.

²⁰ A. MAURER et M. WOLF, « Chapter 3: Agenda-Shaping in the European Parliament and the European Commission's right of legislative initiative », dans J. EGE, M. W. BAUER et S. BECKER (dir.), *The European Commission in Turbulent Times, Assessing Organizational Change and Policy Impact*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2018, p. 53.

²¹ A. MAURER et M. WOLF, *ibidem*, p. 53.

²² *Ibidem*, p. 53.

systèmes démocratiques, qui ont généralement le droit formel d'initiative législative « direct ».²³

L'analogie avec les parlements nationaux semble *prima facie* couler de source : l'institution qui ressemble le plus à un parlement national, à savoir un organe représentatif élu directement par les citoyens, est naturellement le Parlement européen.²⁴ Alors que la Communauté européenne du charbon et de l'acier instituait une Assemblée composée « des représentants des peuples des États réunis dans la Communauté »,²⁵ le Parlement européen est aujourd'hui composé de représentants des citoyens de l'Union,²⁶ élus au suffrage universel direct.²⁷ Toutefois, le rapprochement avec les parlements nationaux pose question : est-il si évident de conférer un pouvoir d'initiative législative « direct » au Parlement européen dans un système institutionnel bien moins caractérisé par le principe de séparation des pouvoirs que par celui d'équilibre institutionnel ?²⁸ De manière provocatrice, la volonté d'octroyer un pouvoir d'initiative législative « direct » au Parlement européen ne repose-t-elle pas sur une version « fantasmée » d'un tel pouvoir au sein des systèmes nationaux ? Sur un autre volet, il semble pertinent de questionner la prétention selon laquelle le Parlement européen ne participe pas ou peu à la définition de l'agenda législatif de l'Union européenne, en raison de l'absence d'un pouvoir d'initiative législative « direct ». Singulièrement, deux aspects méritent toute notre attention : d'une part, quel rôle le pouvoir d'initiative législative « indirect » du Parlement européen joue-t-il dans la capacité du Parlement européen à définir l'agenda des politiques européennes (**Section 1**) ? D'autre part, dans quelle mesure un pouvoir d'initiative législative « direct » du Parlement européen serait-il souhaitable et envisageable et en quoi pourrait-il suppléer aux carences du pouvoir d'initiative législative « indirect » (**Section 2**) ?

Section 1. Le pouvoir d'initiative législative indirect du Parlement européen : un instrument infructueux ?

En dépit d'un pouvoir d'initiative législative direct, le Parlement européen dispose d'une capacité à inciter la Commission à présenter une proposition législative en vertu de l'article 225 TFUE susmentionné. S'il est indéniable qu'un tel pouvoir d'initiative indirect présente un potentiel remarquable en vue de la participation du Parlement européen à la définition de l'agenda des politiques européennes (§1), les maintes carences liées à ce pouvoir font de ce dernier un instrument passablement infructueux (§2).

§1. La reconnaissance d'un pouvoir d'initiative législative indirect

Avant de considérer l'impact du pouvoir d'initiative législative indirect, il convient au préalable de mettre en exergue deux dimensions fondamentales de ce pouvoir, à savoir son émergence au sein du système institutionnel de l'Union européenne (A) ainsi que sa nature indirecte (B).

A. L'émergence du pouvoir d'initiative indirect

²³ A. KREPEL et M. WEBB, précité à la note 10, p. 1.

²⁴ G. CONWAY, « Recovering a Separation of Powers in the European Union », *ELJ* 2011, p. 308. Cf. également *supra* : on peut lire dans la résolution du 16 février 2017 susmentionnée, « comme cela est d'usage courant dans un certain nombre d'États membre » ou encore dans le discours du Président du Parlement européen, Mr Antonio Tajani, « nous sommes l'unique parlement au monde à ne pas disposer d'un tel pouvoir d'initiative législative. »

²⁵ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 2.

²⁶ Article 14, paragraphe 2 TUE.

²⁷ Voy. J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 4 : le Conseil des Ministres a décidé par l'Acte de Bruxelles du 20 septembre 1976 l'élection des parlementaires européens au suffrage universel direct.

²⁸ Article 13, paragraphe 2 TUE : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale. »

C'est sous l'aphorisme « la Commission propose, le Conseil dispose » que l'organisation du pouvoir législatif dans le système institutionnel européen mis sur pied en 1951 et 1957 est sans doute la mieux schématisée.²⁹ En effet, à l'origine de la construction européenne, le pouvoir législatif était l'apanage du Conseil, détenteur du pouvoir décisionnel, et de la Commission, détentrice du monopole de l'initiative.³⁰ S'inscrivant dans le climat de méfiance à l'égard du processus politique dans l'Europe de l'après-guerre,³¹ la construction européenne et la protection de l'intérêt général de l'Union étaient confiées à une autorité technocratique indépendante, dont les décisions devaient être légitimées par son expertise et son efficacité.³² En exerçant son pouvoir d'initiative, la Commission était chargée d'exprimer et de veiller sur l'intérêt général de l'Union, qui ne pouvait être confondu avec les intérêts des États membres fondateurs ou encore les intérêts des États membres dominants.³³ En conférant un monopole d'initiative à la Commission, il était attendu que cette dernière serait à même de tenir compte des intérêts de tous les États membres³⁴ et d'adopter des propositions législatives s'inspirant des législations nationales les plus avancées.³⁵

Parallèlement, le Parlement européen n'intervenait au plan législatif que de manière très limitée. Comme le rappelle à juste titre le professeur COSTA, l'Assemblée était initialement conçue comme une institution de contrôle et non comme une institution titulaire d'une capacité normative.³⁶ Loin de partager sur un pied d'égalité avec le Conseil la fonction législative, le Parlement ne disposait que d'un rôle consultatif.³⁷ Malgré cela, depuis 1957, ce dernier disposait d'un droit d'adopter des résolutions « d'initiative »,³⁸ en sus des résolutions « portant avis du Parlement européen ». ³⁹ En effet, les commissions parlementaires disposaient de la possibilité de rédiger un rapport accompagné d'une proposition de résolution destinée à être soumise au vote en séance plénière.⁴⁰ Comme en témoigne l'article 28 du Règlement du Parlement européen de 1962, tout représentant pouvait déposer une proposition de résolution à l'adresse de la Haute Autorité, des Commissions européennes ou des Conseils, à la seule condition que celle-ci soit imprimée, distribuée et renvoyée à la commission compétente.⁴¹

Quoique les députés européens se soient auto-conférés le droit d'adopter ces résolutions, en se basant sur leurs pouvoirs de délibération et d'organisation interne,⁴² la Commission s'est progressivement engagée à donner suite aux initiatives du Parlement européen. Ainsi, en 1982, la Commission, dans un rapport sur les relations interinstitutionnelles, dit rapport *Andriessen*, a rappelé attacher « la plus grande importance aux idées adoptées par le Parlement sous forme de projets de propositions formelles », et s'est engagée à s'inspirer de ces propositions dans la mesure où ces dernières ne soulevaient aucune objection substantielle.⁴³ Dans le cas contraire, la Commission exposait de façon détaillée au Parlement

²⁹ P. CRAIG, « The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation », *ELJ* 2000, p. 106 ; voy. aussi O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001, p. 144.

³⁰ O. COSTA, précité à la note 19, pp. 77-78.

³¹ E.-M. POPTCHEVA, « Library Briefing - Parliament's legislative initiative », 24 octobre 2013, http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130619/LDM_BRI%282013%29130619_REV2_EN.pdf, dernière consultation le 28 août 2019, p. 1.

³² *Ibidem*, p. 4.

³³ P. PONZANO, C. HERMANIN et D. CORONA, « Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive », 2 février 2012, <http://institutdelors.eu/publications/the-power-of-initiative-of-the-european-commission-a-progressive-erosion/?lang=en>, dernière consultation le 28 août 2019, p. 7.

³⁴ J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9^e éd., Dalloz, Paris, 2018, p. 417.

³⁵ P. PONZANO, C. HERMANIN et D. CORONA, précité à la note 33, p. 7.

³⁶ O. COSTA, précité à la note 19, p. 77.

³⁷ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 15.

³⁸ A. KREPPPEL et M. WEBB, précité à la note 10, p. 3.

³⁹ O. COSTA, précité à la note 29, p. 138.

⁴⁰ *Eod. loco*.

⁴¹ Règlement du Parlement européen, JOCE 62 du 15 octobre 1962, p. 2437.

⁴² O. COSTA, précité à la note 29, p. 138.

⁴³ Communication de la Commission des Communautés européennes – Les relations entre les institutions de la Communauté, COM (1981) 581 final, 7 octobre 1981, point 18.

les raisons qui déterminent son attitude.⁴⁴ En outre, en mars 1983, la Commission s'est engagée à élaborer des rapports semestriels adressés au Parlement sur les suites données à ses résolutions « d'initiative ».⁴⁵

Un célèbre exemple de résolution « d'initiative » est la résolution du Parlement européen prise en 1982 concernant l'interdiction de l'importation de peaux de bébés phoques.⁴⁶ Malgré les réticences initiales du Conseil et de la Commission, la résolution, abondamment soutenue par l'opinion publique, connut un sort favorable en 1983 avec l'adoption de la directive 83/129/CEE du Conseil concernant l'importation dans les États membres de peaux de certains bébés-phoques et de produits dérivés.⁴⁷ Cependant, l'issue favorable de cette initiative relevait plus de l'exception que de la règle ; nombreuses étaient les résolutions « d'initiative » qui étaient déboutées par la Commission.⁴⁸ Simultanément, le Parlement européen se voyait contrarié de plus belle en raison de l'approche de la Commission à l'égard du pouvoir d'initiative indirect du Conseil,⁴⁹ étant entendu que celle-ci avait de grandes difficultés à refuser les demandes du Conseil, conférant ainsi un droit d'initiative quasi automatique au Conseil.⁵⁰ Dans ce contexte d'insatisfaction, exacerbé par les accusations croissantes de déficit démocratique de l'Union européenne, le Parlement adoptait, au sein de sa résolution du 22 novembre 1990 portant sur la préparation de la réforme des traités, une position nouvelle en revendiquant un pouvoir d'initiative législative direct.⁵¹ Singulièrement, le Parlement européen considérait que la Commission devait disposer du pouvoir d'initiative mais que celle-ci, en cas de demande du Parlement, était obligée de « présenter une proposition législative conforme à cette demande ».⁵² En cas de refus de la Commission ou de silence pendant un délai de six mois, le Parlement pourrait alors « déposer une proposition conforme à sa demande initiale ».⁵³ Toutefois, confrontés au risque de devoir conférer un droit similaire au Conseil, ce qui aurait affaibli le pouvoir d'initiative de la Commission et complexifié la procédure législative, les négociateurs du Parlement européen ont abandonné cette voie.⁵⁴ Bien que le traité de Maastricht n'ait pas modifié le monopole de l'initiative de la Commission, le Parlement européen a tout de même obtenu une satisfaction partielle, à savoir l'introduction du pouvoir d'initiative indirect au sein du second paragraphe de l'article 138 B TCE, renuméroté par la suite article 192 TCE.⁵⁵ Comme mis en exergue *infra*, cette disposition n'a été que peu contestée par la suite, si l'on excepte les récentes résolutions en faveur de l'octroi d'un pouvoir d'initiative législative direct au Parlement européen, ce dernier affirmant à plusieurs reprises son hostilité à toute remise en question du monopole de l'initiative de la Commission.⁵⁶ De surcroît, cette disposition n'a été modifiée qu'à une seule reprise depuis son introduction par le traité de Maastricht, avec l'insertion d'une phrase supplémentaire par le traité de Lisbonne

⁴⁴ *Eod. loco.*

⁴⁵ O. COSTA, précité à la note 29, p. 139.

⁴⁶ *Eod. loco.*

⁴⁷ Directive (CEE) n° 83/129 du Conseil du 28 mars 1983 concernant l'importation dans les États membres de peaux de certains bébés-phoques et de produits dérivés, JOCE L 91 du 4 septembre 1983, p. 30.

⁴⁸ M. WESTLAKE, *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter Publishers Ltd, Londres, 1994, p. 152.

⁴⁹ *Eod. loco.*

⁵⁰ *Eod. loco.*

⁵¹ P. VAVRIK, « Contribution of the European Parliament to multilevel governance. Building on a potential for a fuller right of legislative initiative for the European Parliament », mars 2017, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/599350/EPRS_STU\(2017\)599350_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/599350/EPRS_STU(2017)599350_EN.pdf), dernière consultation le 28 août 2019, p. 8.

⁵² Résolution du Parlement européen sur les Conférences intergouvernementales dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, JOCE C 324 du 22 novembre 2000, pp. 232-33.

⁵³ *Eod. loco.*

⁵⁴ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 2.

⁵⁵ Article 138 B, paragraphe 2 TCE : « Le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en oeuvre du présent traité. »

⁵⁶ Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale, précité à la note 79, point 26.

qui prévoit l'obligation de motivation de la Commission en cas de refus de proposer une initiative législative.⁵⁷

B. La nature indirecte du pouvoir d'initiative

Aujourd'hui consacré à l'article 225 TFUE, le pouvoir d'initiative indirect du Parlement européen est à juste titre qualifié de pouvoir d'initiative « de l'initiative ».⁵⁸ En effet, ce pouvoir « indirect » peut se comprendre comme une invitation ou une incitation à présenter une proposition législative adressée à la Commission.⁵⁹ Il est remarquable que certains auteurs, antérieurement au traité de Lisbonne, aient suggéré qu'une obligation légale reposait sur la Commission d'élaborer une proposition législative en cas de demande formelle du Parlement européen.⁶⁰ Selon eux, la disposition serait dénuée de sens si tel n'était pas le cas, étant entendu que le Parlement européen disposait déjà du droit d'adopter des résolutions « d'initiative ».⁶¹ Aujourd'hui, avec l'introduction formelle de l'obligation de motivation en cas de refus de faire une proposition, il paraît incontestable que la Commission n'est pas tenue d'y réserver une suite positive.⁶² Notons encore que le droit d'initiative du Parlement s'applique à l'ensemble des actes de l'Union européenne et, partant, ne se limite pas aux domaines politiques pour lesquels la procédure législative ordinaire est applicable, à condition toutefois que la Commission soit en mesure d'adopter une proposition législative dans le domaine visé.⁶³

Si le Parlement européen jouit d'un pouvoir d'initiative indirect, il n'est pas le seul dans le système institutionnel européen ; des pouvoirs similaires sont conférés au Conseil et aux citoyens de l'Union européenne. Pour sa part, le Conseil dispose, depuis le traité de Rome, d'une capacité à inciter la Commission à faire usage de son pouvoir de proposition.⁶⁴ Ainsi, le Conseil peut « demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées ».⁶⁵ C'est notamment à la suite d'une demande du Conseil que le Règlement concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (REACH) a été adopté.⁶⁶ Innovation du traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne européenne, quant à elle, permet à un million de citoyens européens issu d'au moins sept pays de l'Union européenne d'inviter la Commission européenne à proposer des mesures législatives dans un domaine relevant de sa compétence.⁶⁷ Les modalités de mise en œuvre de ce droit, définis strictement par un Règlement du 16 février 2011, ont rendu difficilement recevables les initiatives citoyennes européennes.⁶⁸ Ce faisant, seules quatre initiatives ont franchi le stade de la recevabilité à ce jour.⁶⁹

⁵⁷ Article 225 TFUE : « (...) Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen. »

⁵⁸ I. PINGEL, « Article 192 TCE », dans I. PINGEL (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 1305.

⁵⁹ J. PERTEK, précité à la note 29, p. 218.

⁶⁰ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, pp. 62-63.

⁶¹ *Eod.loco.*

⁶² E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 3.

⁶³ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁴ J. PERTEK, précité à la note 29, pp. 217-18.

⁶⁵ Article 241 TFUE.

⁶⁶ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 2.

⁶⁷ Article 11, paragraphe 4 TUE.

⁶⁸ Règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, JO L 65 du 11 mars 2011, p. 1.

⁶⁹ J.P. JACQUÉ, précité à la note 34, p. 421. Voy. à cet égard la proposition de révision du Règlement relatif à l'initiative citoyenne (Communication de la Commission, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, COM(2017) 482 final, 13 octobre 2017) qui a fait l'objet d'une position commune du Parlement européen et du Conseil (Commission, « European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal », 12 décembre 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6792_en.htm, dernière consultation le 28 août 2019).

Si la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation, ce dernier n'est toutefois pas illimité. Au fil des années, la Commission s'est engagée à donner suite aux initiatives législatives par le biais d'accords interinstitutionnels.⁷⁰ À titre d'exemple, dans l'accord-cadre du 5 juillet 2000, la Commission s'engageait « à apporter une réponse rapide et suffisamment détaillée à toutes demandes du Parlement européen présentées conformément à l'article 192 TCE ».⁷¹ Aujourd'hui, les engagements de la Commission sont cristallisés dans l'accord-cadre du 20 octobre 2010,⁷² par lequel la Commission s'engage à « rendre compte des suites concrètes données à toute demande visant à soumettre une proposition au titre de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (rapport d'initiative législative) dans les trois mois suivant l'adoption de la résolution correspondante en séance plénière ».⁷³ Ce délai, considéré comme une restriction décisive du pouvoir d'appréciation de la Commission, entend remédier à l'attitude de cette dernière, ayant à plusieurs reprises par le passé fait attendre le Parlement durant des périodes prolongées.⁷⁴ En outre, la Commission est tenue de présenter « une proposition législative dans un délai d'un an ou d'inscrire cette proposition dans son programme de travail de l'année suivante » ; dans le cas contraire, la Commission doit exposer « les motifs circonstanciés au Parlement ».⁷⁵ À cet égard, le nouvel accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 précise que la Commission, en cas de refus de soumettre une proposition, doit fournir « une analyse des autres solutions possibles et répondre à toutes questions soulevées par les colégislateurs au regard des analyses concernant la « valeur ajoutée européenne » et le « coût de la non-Europe » ».⁷⁶ En dépit de sa liberté de donner une suite positive aux demandes du Parlement, la Commission doit expliquer toute décision négative.⁷⁷ Par conséquent, le Parlement peut introduire un recours en carence devant la Cour de justice lorsque la Commission ne s'acquitte pas de son obligation de motivation,⁷⁸ qui n'aboutira pas à forcer la Commission à soumettre une proposition, mais obligera cette dernière à examiner la demande du Parlement.⁷⁹ Notons encore qu'un manquement à l'obligation de motivation pourrait constituer un motif pour introduire une motion de censure à l'encontre de la Commission.⁸⁰

§2. Mise en évidence des carences du pouvoir d'initiative législative indirect

Bien que le pouvoir d'initiative législative indirecte présente une potentialité certaine pour le Parlement européen de définir l'agenda des politiques européennes, la portée de ce pouvoir est fortement limitée en raison du faible recours à celui-ci (**A**) ainsi que de l'impact restreint des résolutions d'initiative législative (**B**).

A. Le faible recours au pouvoir d'initiative indirect

Le bilan du recours au pouvoir d'initiative indirect par le Parlement européen depuis son insertion par le traité de Maastricht en 1992, est pour le moins maigre. Jusqu'à aujourd'hui, le

⁷⁰ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 16.

⁷¹ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, JOCE C 121 du 5 juillet 2000, point 4.

⁷² Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, JO L 304 du 20 novembre 2010, p. 47.

⁷³ *Ibidem*, point 16.

⁷⁴ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 3.

⁷⁵ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, précité à la note 95, point 16.

⁷⁶ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux Légiférer », JO L 123 du 12 mai 2016, point 10.

⁷⁷ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 3.

⁷⁸ *Eod. loco*.

⁷⁹ *Eod. loco*.

⁸⁰ *Eod. loco*.

Parlement européen a utilisé de manière parcimonieuse sa faculté d'initiative.⁸¹ Ainsi, seulement 56 résolutions du Parlement européen basées sur l'article 225 TFUE peuvent être dénombrées.⁸² Toutefois, une augmentation progressive du recours à cette disposition s'opère depuis le début des années 2000⁸³ puisque le Parlement européen n'avait fait recours à son pouvoir que huit fois durant les dix premières années suivant son insertion par le traité de Maastricht. À cet égard, une mise en perspective avec le recours par le Parlement européen à ses autres instruments législatifs est poignante. Ainsi, A. MAURER et M. WOLF dénombrent 2051 résolutions d'initiative adoptées par le Parlement européen entre 1994 et 2017.⁸⁴ Dans la même veine, Peter VAVRIK remarque qu'au cours de la septième législature (2009-2014), 44 472 amendements ont été déposés en plénière, dont près de la moitié ont été adoptés.⁸⁵ Enfin, la Commission a pris en moyenne 480 propositions législatives par an entre 1990 et 2016.⁸⁶

Dans leur récente étude, A. MAURER et M. WOLF mettent également en exergue la forte disparité existante entre les différentes commissions parlementaires quant au recours au pouvoir d'initiative indirect.⁸⁷ Selon cette étude réalisée sur la base de 48 rapports d'initiative législative, la commission des affaires juridiques (JURI) est responsable de plus d'un tiers des rapports d'initiative législative (37,5%).⁸⁸ La commission des affaires économiques et monétaires (ECON) est à l'origine de 18,75% des rapports d'initiative législative.⁸⁹ La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) et la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM) ont respectivement rédigé 8% et 6,25% des rapports d'initiative législative.⁹⁰ Enfin, dix comités supplémentaires ont rédigé et voté au moins un rapport d'initiative législative depuis 1993.⁹¹

L'explication du recours limité par le Parlement à son pouvoir d'initiative indirect est loin d'être univoque. Toutefois, un facteur prédominant consiste en ce que le Parlement européen ferait le choix délibéré d'utiliser son pouvoir de manière responsable et parcimonieuse afin que celui-ci ne soit pas « dilué ».⁹² Voulant empêcher que les demandes formelles soient affaiblies par leur usage excessif, le Parlement imposerait des conditions strictes aux fins d'exercer le pouvoir d'initiative « de l'initiative ».⁹³ À cet égard, la procédure pour la présentation d'une demande à la Commission, fixée par le Règlement intérieur du Parlement, se caractérise par sa grande complexité. De manière générale, afin de faire une demande à la Commission en vue de l'adoption d'un acte nouveau ou de la modification d'un acte existant, le Parlement doit adopter une résolution sur la base d'un rapport d'initiative législative de la commission compétente.⁹⁴

Avant l'adoption d'une telle résolution, deux procédures peuvent être empruntées. La procédure courante est qu'une commission parlementaire prenne l'initiative de déclencher le pouvoir d'initiative indirect.⁹⁵ Cette dernière doit alors demander l'autorisation préalable de la

⁸¹ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 16.

⁸² Ce résultat est obtenu sur base des données disponibles sur le site de l'observatoire législatif du Parlement européen : <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y>, dernière consultation le 28 août 2019.

⁸³ R. CORBETT, F. JACOBS et D. NEVILLE, *The European Parliament*, 9e éd., John Harper Publishing, Londres, 2016, p. 311.

⁸⁴ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 64.

⁸⁵ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 12.

⁸⁶ A. KREPPPEL et M. WEBB, précité à la note 10, p. 7.

⁸⁷ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, pp. 66-67.

⁸⁸ *Eod.loco.*

⁸⁹ *Eod.loco.*

⁹⁰ *Eod.loco.*

⁹¹ *Eod.loco.*

⁹² A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 67.

⁹³ *Ibidem*, p. 64.

⁹⁴ Article 46, paragraphe 1 du Règlement intérieur du Parlement intérieur, mars 2019.

⁹⁵ P. CRAIG et G. DE BURCA, *EU Law, Text, Cases and Materials*, 6^e éd., O.U.P., Oxford, 2015, p. 125.

Conférence des présidents, dont la décision doit être prise dans un délai de deux mois.⁹⁶ Si la Conférence des présidents accepte, la commission parlementaire rédige un rapport d'initiative législative accompagné d'une proposition de résolution, texte qui sera débattu et voté au sein de la commission parlementaire avant d'être soumis au débat et vote en plénière. Alternativement, un député peut agir comme catalyseur du pouvoir d'initiative indirect.⁹⁷ Une proposition d'acte, qui peut être déposée par un ou plusieurs députés avec un maximum de 10 députés, est soumise au Président du Parlement, qui vérifie si celle-ci satisfait aux conditions juridiques applicables.⁹⁸ Si le Président estime que la proposition est recevable, il la transmet à la commission compétente qui décide, dans un délai de trois mois, de la suite à donner à la proposition, et rédige, en cas de réponse positive, un rapport d'initiative législative accompagné d'une proposition de résolution soumis au vote du Parlement.⁹⁹ Qu'importe la procédure suivie, la proposition de résolution d'initiative législative¹⁰⁰ sera soumise à un vote à la majorité des membres du Parlement, et non à la majorité des suffrages exprimés,¹⁰¹ ce qui constitue un frein considérable à la possibilité de recourir au pouvoir d'initiative indirect.¹⁰² Si le choix délibéré du Parlement européen de limiter le recours au pouvoir d'initiative indirect peut en expliquer le faible emploi, d'autres facteurs jouent conjointement un rôle déterminant. Tout d'abord, le Parlement européen ne jouit pas de ressources – en termes d'expertise et de temps – comparables à celle de la Commission pour s'adonner à l'élaboration de propositions législatives. En effet, la Commission dispose d'une expertise sans égale pour évaluer les situations à l'échelle de l'Union européenne.¹⁰³ E.-M. POPTCHEVA, quant à elle, observe que le nombre d'initiatives – formelles et informelles – est inversement proportionnel à l'accroissement des compétences législatives du Parlement européen.¹⁰⁴ En raison de la charge de travail et la responsabilité découlant de ses nouvelles compétences législatives, le Parlement européen consacre moins de temps à l'élaboration de nouvelles propositions.¹⁰⁵ Ensuite, comme mis en exergue *infra*, le Parlement dispose d'autres opportunités de définir l'agenda des politiques européennes.¹⁰⁶ À titre d'exemple, la collaboration toujours plus étroite entre le Parlement européen et la Commission dans l'élaboration du programme annuel de travail de la Commission conduit le Parlement à se concentrer sur ce canal plutôt que sur les demandes formelles fondées sur l'article 225 TFUE.¹⁰⁷ Enfin, le fait que la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation à l'égard des demandes du Parlement influe indubitablement sur le recours au pouvoir d'initiative.

B. L'impact limité mais croissant des résolutions d'initiative législative

Comme déjà précisé *supra*, lorsqu'une résolution d'initiative législative a été débattue et votée au sein de la commission parlementaire compétente ainsi qu'en séance plénière, c'est à la Commission de décider du sort des résolutions du Parlement européen.¹⁰⁸ La Commission, n'étant soumise à aucune obligation légale d'élaborer une proposition législative, dispose d'un

⁹⁶ Article 52, paragraphes 1 et 3 du Règlement intérieur précité à la note 94.

⁹⁷ P. CRAIG et G. DE BURCA, précité à la note 95, p. 125.

⁹⁸ Article 46, paragraphe 2 du Règlement intérieur précité à la note 94.

⁹⁹ Article 46, paragraphes 1 à 3 du Règlement intérieur précité à la note 94.

¹⁰⁰ D'un point de vue terminologique, nous nous référons au terme de résolutions d'initiative législative concernant les résolutions du Parlement basées sur l'article 225 TFUE (voy. en contraste *supra* les résolutions « d'initiative »).

¹⁰¹ M. GODET, précité à la note 14, p. 1488.

¹⁰² A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 64.

¹⁰³ A. RASMUSSEN, « Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability », *WEP* 2007, p. 258.

¹⁰⁴ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 5.

¹⁰⁵ *Eod.loco*.

¹⁰⁶ HOUSE OF LORDS, « Initiation of EU Legislation. Report with Evidence », 24 juillet 2008, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/150/150.pdf>, dernière consultation le 28 août 2019, p. 30.

¹⁰⁷ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 64.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 73.

vaste pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le caractère approprié des demandes du Parlement européen.¹⁰⁹ À ce stade, se pose la question de savoir comment la Commission exerce *in concreto* son pouvoir d'appréciation et dans quelle mesure cette dernière soumet des propositions législatives à la suite de l'exercice par le Parlement européen de son pouvoir d'initiative indirect.

De manière liminaire, notons que les résolutions d'initiative législative du Parlement européen ont trait à des matières fort diverses. À titre illustratif, durant la législature 2014-2019, les résolutions d'initiative législative ont porté *inter alia* sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,¹¹⁰ les normes minimales communes pour les procédures civiles dans l'Union européenne,¹¹¹ la protection des adultes vulnérables,¹¹² des règles de droit civil sur la robotique¹¹³ ou encore sur un statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire.¹¹⁴

À cet égard, l'analyse détaillée d'A. MAURER et M. WOLF est particulièrement éclairante. En se basant sur 42 résolutions d'initiative législative, ils concluent qu'à 20 reprises, la Commission a suivi une ou plusieurs propositions législatives conformément aux recommandations élaborées par le Parlement européen.¹¹⁵ En outre, lorsque la Commission a rédigé une proposition sur la base d'une résolution d'initiative législative, dans 17 cas sur 19, un accord politique a été conclu avec le Conseil, ce qui a conduit à l'adoption de l'acte souhaité.¹¹⁶ Aussi, à ce jour, dans une situation seulement, la Commission a déclaré qu'il n'existait aucun argument économique pour présenter une proposition législative, à la suite de la demande du Parlement européen concernant la 14^e directive sur le droit des sociétés relative au transfert transfrontalier du siège statutaire,¹¹⁷ considérant que « le cadre juridique existant permet déjà la mobilité des entreprises ». ¹¹⁸

En dépit de cet impact limité, quoique non-négligeable, il est à noter que le respect accordé aux initiatives du Parlement par la Commission a positivement évolué dans le temps. Initialement, l'impact des résolutions d'initiative législative était considéré comme tout à fait minime.¹¹⁹ En témoigne, la résolution du Parlement européen sur le programme législatif de la Commission pour l'année 2000, au sein de laquelle le Parlement blâmait l'attitude de la Commission, cette dernière s'étant « montrée très peu empressée à donner suite aux demandes faites par le Parlement dans une proposition législative ». ¹²⁰ Cette résolution contraste de manière saisissante avec une étude de 2009, qui révélait que les fonctionnaires parlementaires considéraient que la Commission avait réagi rapidement et positivement aux initiatives parlementaires durant la législature 2004-2009.¹²¹ Plus récemment encore, conscient de la valeur croissante du pouvoir d'initiative indirect, le Parlement européen, dans sa décision du 13 décembre 2012 sur la modification du règlement du Parlement, invitait

¹⁰⁹ M. GODET, précité à la note 14, p. 1488.

¹¹⁰ Cf. *supra* note 21.

¹¹¹ Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission relatives à des normes minimales communes pour les procédures civiles dans l'Union européenne, P8_TA(2017)0282, 4 juillet 2017.

¹¹² Résolution du Parlement européen du contenant des recommandations à la Commission sur la protection des adultes vulnérables, P8_TA(2017)0235, 1 juin 2017.

¹¹³ Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission concernant des règles de droit civil sur la robotique, P8_TA(2017)0051, 16 février 2017.

¹¹⁴ Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission relatives à un statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire, P8_TA-PROV(2018)0317, 5 juillet 2018.

¹¹⁵ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 74.

¹¹⁶ *Eod. loco*.

¹¹⁷ Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur une 14^e directive sur le droit des sociétés relative au transfert transfrontalier du siège statutaire, P7_TA(2012)0019, 2 février 2012.

¹¹⁸ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 5.

¹¹⁹ Voy. P. VAVRIK, précité à la note 51, pp. 10-11.

¹²⁰ Résolution du Parlement européen sur le programme législatif de la Commission pour l'année 2000, JOCE C 180/E du 16 mars 2000, point 5.

¹²¹ S. HAGEMANN, « Strength in numbers ? An evaluation of the 2004-2009 European Parliament », mai 2009, http://www.epc.eu/documents/uploads/539093269_EPC%20Issue%20Paper%2058%20-%20Strength%20in%20numbers.pdf, dernière consultation le 28 août 2019, p. 15.

explicitement les députés à faire usage de ce pouvoir, « *en ce qu'il donne à chaque député une réelle possibilité d'influer sur la législation de l'Union* et d'incorporer une proposition donnée dans les travaux des commissions du Parlement. »¹²²

Section 2. Un pouvoir d'initiative législative direct ou « la meilleure fausse bonne idée » ?

« Une idée fausse, mais claire et précise, aura toujours plus de puissance dans le monde qu'une idée vraie, mais complexe. »¹²³ Ces quelques mots écrits voici deux siècles par Alexis de Tocqueville, au sein de son ouvrage *De la démocratie en Amérique*, ne sont-ils pas d'une brûlante pertinence dans la présente réflexion ? En effet, dans notre contexte, se pose la question de savoir si l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct relève de « ces idées fausses » ou encore s'il s'agit là de la « meilleure fausse bonne idée ». ¹²⁴ Afin d'y répondre, il convient tout d'abord d'identifier les origines de l'idée et d'en questionner les fondements (§1). Ensuite, il faut envisager les mutations profondes engendrées par une éventuelle introduction d'un tel pouvoir ainsi que ses formes concevables (§2).

§1. Aux origines d'un pouvoir d'initiative législative direct

Procédant de manière dialectique, nous identifierions *primo* l'émergence de la revendication d'un pouvoir d'initiative législative direct et le raisonnement étayant cette demande (A) et *secundo* nous émettrons plusieurs contre-arguments qui sont autant de réserves à l'égard de l'avènement d'un tel pouvoir (B).

A. D'une revendication récente et de ses fondements

Suite à la consécration du pouvoir d'initiative législative indirect du Parlement européen par le traité de Maastricht,¹²⁵ aucune remise en cause significative du monopole de l'initiative législative de la Commission n'est observée pendant de longues années. En effet, les préoccupations du Parlement européen étaient alors bien différentes, la priorité pour ce dernier consistait en l'extension de la procédure de codécision introduite par le Traité sur l'Union européenne.¹²⁶ Ainsi peut-on lire, au sein d'une résolution du Parlement européen du 13 mars 1996, que, d'une part, « l'indépendance de la Commission doit être sauvegardée, son droit d'initiative doit être maintenu » et, d'autre part, que « la codécision devrait être élargie à toute la législation ». ¹²⁷ Dans cette veine, dans sa résolution du 19 novembre 1999, le Parlement européen, reprenant le propos de plus belle, se déclarait « hostile à toute remise en cause, lors de la CIG, du monopole de l'initiative dévolu à la Commission ». ¹²⁸ Par la suite, au début du 21^e siècle, des revendications ont émergé de manière sporadique, et cela notamment à l'occasion de la Convention sur l'avenir de l'Europe.¹²⁹ Toutefois, la position officielle du Parlement européen ne changeait en rien ; la loi communautaire devait être adoptée, « à la

¹²² Décision du Parlement européen du 13 décembre 2012 sur la modification du règlement du Parlement : article 123 relatif aux déclarations écrites et article 42 relatif aux initiatives législatives, P7_TA(2012)0502, 13 décembre 2012. C'est nous qui soulignons.

¹²³ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, Paris, 1848, p. 267.

¹²⁴ Cf. *infra* note 157.

¹²⁵ Cf. *supra* Ch.1, §1, A.

¹²⁶ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 18.

¹²⁷ Résolution du Parlement européen 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 du 1 avril 1996, p. 77, point 21.

¹²⁸ Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale, JOCE C 189 du 7 juillet 2002, p. 222, point 26.

¹²⁹ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 9.

seule initiative de la Commission, par les deux branches du pouvoir législatif ». ¹³⁰ Ce n'est en réalité que récemment, à travers notamment ses résolutions du 16 février 2017 et des 12 et 13 février 2019 susmentionnées, que le Parlement européen a expressément revendiqué la consécration d'un pouvoir d'initiative législative direct. ¹³¹ Aujourd'hui, cette revendication prend de l'ampleur et s'invite même dans le débat public. À cet égard, en sus des orientations politiques de la présidente de la Commission, Mme Ursula Von Der Leyen et du discours du président sortant du Parlement européen, Mr Antonio Tajani, ¹³² l'on notera que lors du premier grand débat télévisé français relatif aux élections européennes, le 4 avril 2019, Raphaël Glucksmann, candidat du parti *Place Publique*, se prononçait de vive voix sur la question. Situait l'Union européenne dans une « crise de la démocratie », il arguait que les prérogatives du Parlement européen devaient être élargies, et singulièrement qu'un pouvoir d'initiative législative direct devait lui être conféré. ¹³³

Comme élégamment souligné par le Professeur MESTRE, à l'heure actuelle, « il ne manque pas de propositions pour asseoir la démocratie européenne et tordre le cou au déficit démocratique, sauf que la surenchère en la matière s'assimile un peu trop facilement à une sorte de concours Lépine permanent, c'est à qui aura *la meilleure fausse bonne idée*. » ¹³⁴ Afin de déterminer si l'attribution au Parlement européen d'un pouvoir d'initiative législative direct s'inscrit dans cette veine, il est essentiel d'identifier les fondements de cette revendication. Notons au préalable que le Parlement européen, quoiqu'il ne dispose pas d'un pouvoir « général » d'initiative législative direct, peut initier certaines procédures décisionnelles sans intervention de la Commission, celles-ci se limitant pour l'essentiel à régler ses activités internes. ¹³⁵ À titre non-exhaustif, on peut citer un pouvoir d'initiative à l'égard de la composition du Parlement européen, ¹³⁶ du statut et conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, ¹³⁷ du statut et conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur ¹³⁸ ou encore la fixation de son règlement intérieur. ¹³⁹

De manière schématique, l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct est justifiée à travers trois lignes d'argumentation.

La première justification, accréditée par l'inefficacité du pouvoir d'initiative législative indirect mise en lumière *supra*, consiste à dire que le Parlement européen est un parlement « faible », qui dispose d'une capacité restreinte de définir l'agenda législatif des politiques européennes. À cet égard, bien que les pouvoirs législatifs du Parlement européen se soient élargis au fil des révisions des traités, le Parlement resterait exclu d'un aspect critique du processus législatif. En ce sens, le Professeur CHEVALLIER nous rappelle que « la montée en puissance incontestable du Parlement ne saurait pour autant conduire à surévaluer son influence ». ¹⁴⁰ Ainsi, puisque la Commission ne peut être tenue de présenter une initiative législative sur une question spécifique ou un domaine politique particulier, le Parlement européen n'a que peu d'influence à l'égard de l'agenda législatif des politiques européennes. ¹⁴¹

La consécration d'un pouvoir d'initiative législative direct est ensuite motivée par le fait qu'un tel pouvoir est reconnu à tous les parlements nationaux au sein des États membres de l'Union

¹³⁰ Résolution du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres, P5_TA(2002)0247, 16 mai 2002, point 12.

¹³¹ Cf. *supra* Introduction.

¹³² *Eod.loco*.

¹³³ Premier grand débat télévisé français relatif aux élections européennes organisé par France 2, jeudi 4 avril 2019.

¹³⁴ C. MESTRE, « Rapport introductif », dans C. MESTRE et C. HAGUENAU-MOIZARD (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 23.

¹³⁵ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 12.

¹³⁶ Article 14, paragraphe 2 TUE.

¹³⁷ Article 223, paragraphe 2 TFUE.

¹³⁸ Article 228, paragraphe 4 TFUE.

¹³⁹ Article 231 TFUE.

¹⁴⁰ J. CHEVALLIER, « L'Union européenne comme espace démocratique » dans B. BERTRAND, F. PICOD et S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 34.

¹⁴¹ A. KREPPPEL et M. WEBB, précité à la note 10, pp. 6-8.

européenne.¹⁴² En effet, dans les systèmes institutionnels de ces derniers, les parlements nationaux sont habilités, à côté du pouvoir d'initiative de leur gouvernement, à proposer des actes législatifs, cela soit par l'intermédiaire d'un nombre de députés, d'un groupe de partis politiques ou de députés individuels.¹⁴³ Dans le même ordre d'idée, l'octroi d'un pouvoir d'initiative direct est perçu comme une étape clé dans la constitution des démocraties modernes, un tel pouvoir figurerait au sein des systèmes institutionnels démocratiques.¹⁴⁴ Enfin, il est avancé qu'il ne peut y avoir une « démocratisation véritable » de l'Union européenne que si le Parlement européen, en tant qu'institution dotée d'une légitimité démocratique – directe et complète – se voit conférer un pouvoir d'initiative législative direct.¹⁴⁵ À cet égard, la Cour de justice avait déjà mis en exergue en 1980, dans son arrêt *Roquette*,¹⁴⁶ le lien étroit unissant le Parlement européen au principe de la démocratie dans le système institutionnel communautaire. La Cour avait alors considéré que la compétence de consultation attribuée au Parlement européen était « 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 ». ¹⁴⁷ Ainsi, le principe de la démocratie, élément on ne peut plus central au sein des traités,¹⁴⁸ ne pourrait être pleinement consacré que si le Parlement européen disposait d'un véritable pouvoir d'initiative. Plus encore, l'exclusion du Parlement européen est exacerbée par le fait qu'un monopole d'initiative législative est réservé à la Commission, institution technocratique, qui ne dispose pas d'une légitimité démocratique.¹⁴⁹

B. Les fondements à l'épreuve de la spécificité du système institutionnel européen

Les origines et fondements de la revendication d'un pouvoir d'initiative législative direct étant identifiés, il s'agit désormais, en vue de déterminer si l'avènement d'un tel pouvoir doit être qualifié de « meilleure fausse bonne idée », de passer au crible les arguments portés par ses partisans. Ainsi, convient-il, dans un premier de temps, de considérer si le Parlement européen est véritablement ce parlement « faible », dont la capacité de déterminer l'agenda législatif des politiques européennes est dérisoire.

Quoique la portée restreinte du pouvoir d'initiative législative indirect et l'absence de son homonyme direct aillent en ce sens, la réalité est bien plus nuancée. À cet égard, A. MAURER et M. WOLF identifient cinq canaux d'initiative parlementaire indirecte,¹⁵⁰ à savoir les résolutions d'initiative – ayant émergé sur la base du pouvoir d'auto-organisation du Parlement européen – et les résolutions d'initiative législative – en vertu de l'article 225 TFUE – déjà identifiées *supra* ainsi que le rôle du Parlement européen à l'égard du programme pluriannuel et annuel de la Commission, l'élection du Président de la Commission et l'influence sur la

¹⁴² M. GODET, précité à la note 27, p. 1487.

¹⁴³ E.-M. POPTCHEVA, précité à la note 31, p. 1.

¹⁴⁴ A. KREPPEL et M. WEBB, précité à la note 10, p. 1.

¹⁴⁵ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 26.

¹⁴⁶ Arrêt du 29 octobre 1980, *Roquette Frères c. Conseil des Communautés européennes*, C-138/79, EU:C:1980:249.

¹⁴⁷ *Ibidem*, point 4.

¹⁴⁸ Voy. C. MAUBERNARD, « Vers une possible démocratie « transnationale » européenne ? Du discours à la méthode dans l'établissement d'une démocratie européenne », *RMCUE* 2012, pp. 185-191.

¹⁴⁹ Voy. en ce sens R. MASTROIANNI, « Trattato di Lisbona : osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali », http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Astr/Astrid_Mastroianni_Adozione_Attilgislativi_Rassegna.pdf, dernière consultation le 28 août 2019, p. 4.

¹⁵⁰ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 58 : Les auteurs définissent ces canaux comme : « les initiatives qui visent à déplacer le statu quo dans un domaine politique donné vers la préférence de la majorité du Parlement (1.), peuvent potentiellement être mises en œuvre par les autres acteurs disposant d'un veto (généralement la Commission et le Conseil) (2.), et ne peuvent être poursuivies, si elles ne sont pas envisagées ou mises en œuvre par les autres acteurs (3.) ».

révision des traités.¹⁵¹ À cela, il est permis de rajouter le budget qui, historiquement, fut un vecteur d'initiative particulièrement fécond.¹⁵² Comme le remarque à juste titre le Professeur JACQUE, le Parlement européen, « en votant des crédits dans le cadre des dépenses non-obligatoires (...) espérait pouvoir ainsi initier la mise en oeuvre de politiques nouvelles ». ¹⁵³ Notons que dans ce contexte, la Cour de justice a considéré que l'adoption préalable d'un acte de base législatif était requise pour l'exécution de dépenses communautaires relatives à toute action communautaire significative.¹⁵⁴

Il semble primordial de revenir brièvement sur quelques aspects des canaux identifiés *supra*, qui mettent en évidence que le Parlement européen peut – dans une bonne mesure – façonner l'agenda législatif des politiques européennes. Tout d'abord, les résolutions d'initiative, qui sont adoptées à la majorité simple en plénière au Parlement européen,¹⁵⁵ présentent des résultats remarquables. À la suite de l'examen de 217 de ces résolutions, A. MAURER et M. WOLF observent que la Commission a dans 37,3% de ces cas pleinement mis en oeuvre les demandes du Parlement européen, dans 39,6% partiellement suivi ces demandes et seulement dans 23% refusé d'y donner suite.¹⁵⁶ Ensuite, le programme annuel de travail de la Commission est un instrument fructueux pour le Parlement européen en vue d'influencer l'agenda législatif des politiques européennes.¹⁵⁷ En vertu de l'article 17, paragraphe 1 TUE, la Commission « prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels. » Le Parlement européen a interprété cette phrase pour affirmer que la Commission devait se montrer réceptive à son avis dans l'élaboration de son programme annuel de travail.¹⁵⁸ Singulièrement, l'accord-cadre du 20 octobre 2010 dispose que la Commission, dans l'élaboration de son programme annuel de travail, « prend en compte les priorités formulées par le Parlement ». ¹⁵⁹ Enfin, les règles de l'élection du Président de la Commission permettent aussi indirectement au Parlement européen d'avoir une influence sur les initiatives législatives.¹⁶⁰ Les candidats à la présidence de la Commission devant obtenir le soutien de la majorité au sein du Parlement européen, le programme législatif pour les années à venir peut être un facteur déterminant en vue de recueillir cette majorité.¹⁶¹

En ce qui concerne l'argument selon lequel un pouvoir d'initiative législative direct doit être conféré dans la mesure où les parlements nationaux disposent d'un tel pouvoir, deux réserves majeures doivent être formulées. D'une part, avec le Professeur MAGNETTE, rappelons que « la tentation est grande, en analysant l'Union de projeter sur elle les schémas constitutionnels qui nous sont familiers ». ¹⁶² En effet, bien qu'elle présente certaines similitudes avec les systèmes étatiques, l'Union se caractérise par son « irréductible spécificité ». ¹⁶³ La Cour de justice a affirmé en ce sens, dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014, que l'Union est un « ordre juridique d'un genre nouveau, ayant une nature qui lui est spécifique, un cadre

¹⁵¹ *Eod. loco*.

¹⁵² O. COSTA, précité à la note 29, p. 146.

¹⁵³ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 15.

¹⁵⁴ Arrêt du 12 mai 1998, *Royaume uni c. Commission*, C-106/96, EU:C:1998:218, point 26.

¹⁵⁵ A. MAURER et M. WOLF, précité à la note 20, p. 60.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 68-69.

¹⁵⁷ Notons que le déroulement de la programmation annuelle et pluriannuelle – y compris le rôle du Parlement européen – est plus amplement explicité au sein de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », précité à la note 76, points 4 à 11.

¹⁵⁸ N. NUGENT et M. RHINARD, *The European Commission*, 2^e éd., Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, p. 289.

¹⁵⁹ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, précité à la note 72, point 34.

¹⁶⁰ O. COSTA, précité à la note 19, p. 91.

¹⁶¹ P. CRAIG et G. DE BURCA, précité à la note 95, p. 125.

¹⁶² P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 111.

¹⁶³ O. COSTA, « Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme du parlementarisme », *PE* 2002, p. 39.

constitutionnel et des principes fondateurs qui lui sont propres (...) ». ¹⁶⁴ Ce faisant, l'analogie entre le modèle étatique et la structure de l'Union, et singulièrement entre le rôle du Parlement européen et de ses homologues nationaux, est quelque peu réductrice. En particulier, le principe de la séparation des pouvoirs – qui caractérise sur le plan formel le modèle étatique – ne trouve pas à s'appliquer dans le contexte de l'Union européenne. ¹⁶⁵

D'autre part, les critiques portées à l'égard de la démocratie dans le système de l'Union européenne sont généralement fondées sur la comparaison avec un type idéal de parlementarisme, qui ne correspond pas au fonctionnement réel des démocraties nationales. ¹⁶⁶ Le modèle européen se voit ainsi souvent enfermé dans le carcan d'une « exigence de la perfection européenne ». ¹⁶⁷ Dans notre contexte, bien que le pouvoir d'initiative législative soit un attribut historique des assemblées représentatives, ¹⁶⁸ sa portée est toute relative dans les systèmes institutionnels des États membres. ¹⁶⁹ En effet, aujourd'hui, les assemblées nationales se limitent le plus souvent à amender les textes provenant de leur gouvernement, ne proposant des initiatives législatives que de manière sporadique. ¹⁷⁰ Qui plus est, au sein des États membres de l'Union européenne, les gouvernements ont bien plus de réussite pour faire adopter leurs propositions législatives. ¹⁷¹

Quant à l'argument selon lequel la « démocratisation véritable » de l'Union ne peut aboutir que lorsqu'un pouvoir d'initiative législative direct sera conféré au Parlement européen – en raison de sa légitimité démocratique –, plusieurs observations méritent d'être formulées. Tout d'abord, soulignons que c'est au travers du prisme du Parlement européen que la question du « déficit démocratique » est communément abordée. ¹⁷² En effet, la construction européenne conduirait à une érosion démocratique dès lors que les pouvoirs des parlements nationaux seraient appauvris sans pour autant que les pouvoirs du Parlement européen soient étendus en proportion. ¹⁷³ Ainsi, pour combler le « déficit démocratique », il suffirait d'accroître les pouvoirs du Parlement européen et de doter l'Union de quelques traits des régimes parlementaires. ¹⁷⁴ Force est de constater qu'une telle approche de « mimétisme institutionnel », déjà amplement mise en œuvre au travers de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, n'a pas réussi à conférer à l'Union européenne une « crédibilité démocratique ». ¹⁷⁵

En outre, il convient de rappeler que le monopole de l'initiative législative de la Commission se justifie à la lumière de plusieurs éléments. En écho à l'origine historique de ce monopole, la Commission est tout d'abord en mesure d'agir en vue de promouvoir l'intérêt général européen et, partant, de protéger les petits États membres d'une domination des grands États membres. ¹⁷⁶ Ensuite, lors de la phase de préparation des actes législatifs, la Commission procède à des analyses d'impact comprenant notamment une analyse des incidences

¹⁶⁴ Avis du 18 décembre 2014, C-2/13, *Avis portant sur le projet d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, EU:C:2014:2454, point 158.

¹⁶⁵ S. GOULARD et M. MONTI, *De la démocratie en Europe : voir plus loin*, Flammarion, Paris, 2012, p. 31.

¹⁶⁶ A. MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *JCMS* 2002, p. 603.

¹⁶⁷ S. GOULARD et M. MONTI, précité à la note 165, p. 28.

¹⁶⁸ O. COSTA, précité à la note 29, p. 143.

¹⁶⁹ *Eod.loco.*

¹⁷⁰ *Eod.loco.*

¹⁷¹ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 16.

¹⁷² C. MESTRE, précité à la note 134, pp. 13-14.

¹⁷³ P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE, « Introduction : Vers un nouveau mode de parlementarisme », dans P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 12-13.

¹⁷⁴ P. MAGNETTE, « L'Union européenne : Un régime semi-parlementaire », dans P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1999, p. 25.

¹⁷⁵ *Eod.loco.*

¹⁷⁶ A. RASMUSSEN, précité à la note 103, p. 259.

environnementales, sociales et économiques.¹⁷⁷ Ainsi, il convient de se demander si de telles procédures pourront encore être respectées si un pouvoir d'initiative est conféré au Parlement européen. Plus généralement, les ressources du Parlement européen – en termes d'expertise et de temps – étant limitées, lui conférer un pouvoir d'initiative pourrait conduire à une détérioration de la qualité législative. Enfin, le rôle de la Commission dans l'élaboration des textes législatifs a considérablement changé au fil du temps.¹⁷⁸ Aujourd'hui, la Commission joue un rôle de médiateur ; la décision de légiférer est considérée comme une responsabilité commune entre les institutions, tandis que la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation en dernière instance sur le contenu des propositions.¹⁷⁹ En témoigne, seulement 5% de ses propositions d'initiative émanent d'initiatives autonomes de ses services.¹⁸⁰ Il est à noter que le Conseil européen joue un rôle croissant à l'égard du contenu des propositions législatives, qualifié par certains de détournement politique.¹⁸¹ En effet, depuis la fin des années 80, les conclusions du Conseil européen tendent à inclure des demandes détaillées à l'intention de la Commission, afin que celle-ci les convertisse en proposition législative.¹⁸²

Pour le surplus, l'opposition classique opposant la légitimité démocratique du Parlement européen à la légitimité fonctionnelle de la Commission ne semble pas refléter la réalité. D'une part, la Commission, souvent accusée d'être technocratique et de ne pas disposer d'une légitimité démocratique, demeure responsable devant le Parlement européen.¹⁸³ À cet effet, ce dernier est investi de différents pouvoirs : entre autres, le Parlement européen peut censurer la Commission,¹⁸⁴ constituer une commission temporaire d'enquête afin d'examiner « les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union »¹⁸⁵ ou encore adresser des questions à la Commission qui sera tenue d'y répondre.¹⁸⁶ D'autre part, une singularité fondamentale du parlementarisme européen par contraste avec les systèmes nationaux, où les représentants nationaux tirent généralement leur légitimité des élections ou de leur identité idéologique, est que les parlementaires européens ont tendance à justifier leur position sur la base de leur expertise.¹⁸⁷ Ainsi, le Parlement européen, quoique classiquement associé à la légitimité démocratique, tend lui-même à se réclamer d'une légitimité fonctionnelle et à se caractériser par l'utilisation technocratique de ses compétences.¹⁸⁸

§2. Les perspectives d'un pouvoir d'initiative législative direct

Si un pouvoir d'initiative législative direct devait être conféré au Parlement européen, il est vraisemblable que la structure institutionnelle de l'Union européenne se trouverait fondamentalement bouleversée (A). Une question cruciale se poserait encore, à savoir celle de la forme que doit revêtir un tel pouvoir d'initiative (B).

A. Une mutation profonde de la structure institutionnelle de l'Union européenne

¹⁷⁷ P. VAVRIK, précité à la note 51, pp. 30-31.

¹⁷⁸ HOUSE OF LORDS, précité à la note 106, p. 17.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 17-18.

¹⁸⁰ P. PONZANO, C. HERMANIN et D. CORONA, précité à la note 33, pp. 2-3.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁸² *Eod.loco*.

¹⁸³ Voy. B. SMULDERS, « The Double Legitimacy and Multiple Accountability of the European Commission. Some Reflections about its Constitutional Democratic Role » à paraître dans S. GARBEN (dir.), *Constitutional democracy in the EU*, Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 1-12.

¹⁸⁴ Article 234 TFUE.

¹⁸⁵ Article 226 TFUE.

¹⁸⁶ Article 230 TFUE.

¹⁸⁷ P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE, précité à la note 173, p. 20.

¹⁸⁸ O. COSTA, précité à la note 19, p. 91.

Sur le plan systémique, l'émergence d'un pouvoir d'initiative législative direct bouleverserait foncièrement le système institutionnel de l'Union européenne. Il ne s'agit en effet pas simplement d'étendre les pouvoirs d'une institution, mais bien de remettre en question les équilibres institutionnels sur lesquels l'Union européenne est fondée.¹⁸⁹ En premier lieu, un tel changement conduirait à une remise en cause, voire un abandon sur le long terme, de la méthode communautaire. Cette dernière, aux origines de la construction européenne et sans équivalent au sein d'autres organisations internationales, repose en essence sur l'institution de mécanismes supranationaux.¹⁹⁰ En sa qualité de dépositaire de l'initiative législative, la Commission se situe en son cœur et en constitue même l'originalité.¹⁹¹ Garante de l'intérêt général européen, la Commission veille à ce que ne puissent être adoptées des initiatives qui mettent en péril l'acquis communautaire ou affaiblissent le projet européen.¹⁹² Permettre au Parlement européen d'engager le processus législatif aurait indubitablement un impact non négligeable sur la place de la Commission au sein du système communautaire.¹⁹³ Quand bien même cette dernière conserverait son pouvoir d'initiative, elle pourrait désormais se voir contourner et reléguer au second plan, et perdrait ainsi en grande partie son autorité.¹⁹⁴ Le triangle institutionnel pourrait alors se muer en un dialogue législatif entre le Parlement européen et le Conseil, où la Commission devrait se contenter d'un rôle de spectateur. Plus encore, il ne peut être exclu que le pouvoir d'initiative de la Commission se réduise comme une peau de chagrin et, partant, que la pertinence de la Commission, dépossédée de ce qui la singularisait autrefois, soit contestée. L'avènement d'un pouvoir d'initiative pourrait ainsi aboutir à un système institutionnel radicalement différent, au sein duquel la méthode communautaire ne serait qu'un lointain souvenir.¹⁹⁵

C'est ensuite la nature du Parlement européen qui serait modifiée en profondeur. Dans le système actuel, aucune des trois institutions que sont la Commission, le Conseil et le Parlement européen n'est en mesure de dominer le jeu politique.¹⁹⁶ L'Union européenne est un régime « acéphale », fondé sur une négociation continue entre ces trois pôles de pouvoir, sans qu'aucun d'eux ne parvienne à monopoliser les « fonctions de leadership ». ¹⁹⁷ Bien plus que de séparation de pouvoirs, il convient de parler de « mitigation de fonctions » au sein de l'Union européenne.¹⁹⁸ Les procédures décisionnelles sont telles qu'il est virtuellement impossible pour une institution de parvenir à ses fins sans le support de ses partenaires.¹⁹⁹ Ainsi, bien que la Commission dispose d'un monopole de l'initiative législative, elle se garde de déposer des propositions si elle ne peut compter sur le soutien du Conseil et du Parlement européen.²⁰⁰ De même, les parlementaires sont conscients que leurs souhaits resteront lettre morte s'ils ne bénéficient pas de l'appui de la Commission et du Conseil.²⁰¹ L'équilibre institutionnel européen, qui s'est construit au fil du temps, repose donc par-dessus tout sur la collaboration.²⁰² Le Parlement européen, contraint de négocier en permanence avec deux institutions, est enclin à rechercher le consensus et, par conséquent, ses interventions paraissent quelquefois peu « politiques », ce qui contraste fortement avec la virulence des oppositions idéologiques qui prévaut le plus souvent au sein des assemblées législatives

¹⁸⁹ A. RASMUSSEN, précité à la note 103, pp. 259-260.

¹⁹⁰ N. DE SADELEER, « Syllabus de droit des institutions européennes », 2018-2019, http://tradeven.cluster015.ovh.net/wordpress/wp-content/uploads/2018/12/1_2.pdf, dernière consultation le 28 août 2019, p. 41.

¹⁹¹ P. PONZANO, C. HERMANIN et D. CORONA, précité à la note 33, p. 2.

¹⁹² K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, 3^e éd., Sweet & Maxwell, Londres, 2011, p. 657.

¹⁹³ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 36.

¹⁹⁴ J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 16.

¹⁹⁵ Voy. A. RASMUSSEN, précité à la note 103, pp. 259-260.

¹⁹⁶ P. MAGNETTE, précité à la note 162, p. 111.

¹⁹⁷ P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE, précité à la note 173, p. 15.

¹⁹⁸ *Eod.loco.*

¹⁹⁹ *Eod.loco.*

²⁰⁰ *Eod.loco.*

²⁰¹ *Eod.loco.*

²⁰² *Eod.loco.*

nationales.²⁰³ Conférer un pouvoir d'initiative au Parlement européen reviendrait ainsi à rendre ce dernier plus « politique ».²⁰⁴ Défait de la contrainte de négocier avec la Commission, le Parlement européen serait à même de porter directement ses idées au sein d'un dialogue législatif avec le Conseil.²⁰⁵ De plus, si les députés européens disposent individuellement du pouvoir d'initiative législative direct, le « duopole »²⁰⁶ composé des deux grands groupes de l'hémicycle européen que sont le Parti Populaire Européen et l'Alliance progressiste des socialistes et des démocrates perdrait une partie de son contrôle sur le Parlement européen. Il s'ensuit logiquement que le parlementarisme européen se verrait vigoureusement renforcé avec l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct. Avec le Professeur COSTA, remarquons que l'assemblée européenne s'est progressivement « parlementarisée », en se dotant de tous les traits distinctifs des assemblées nationales : « appellation indépendance financière, organisation interne, mode d'élection, immunités et privilèges des membres ».²⁰⁷ Dans le même temps, comme déjà noté précédemment, les prérogatives du Parlement européen au sein du processus normatif européen ont évolué de manière exponentielle, comme en atteste la procédure législative ordinaire qui place, aujourd'hui, le Conseil et le Parlement européen sur un pied d'égalité.²⁰⁸ Cela étant, ni la Commission ni le Conseil ne disposent d'un pouvoir de dissolution à l'égard du Parlement européen. L'émergence d'un pouvoir d'initiative législative direct pousserait de toute évidence à la réflexion en vue d'éviter que le système institutionnel européen ne se transforme en un régime d'assemblée au sein duquel la Commission serait inféodée.²⁰⁹

Si le Parlement européen et la Commission sont les premiers concernés par la révolution que constituerait un pouvoir d'initiative législative direct, l'attribution d'un tel pouvoir soulève également de nombreuses interrogations à l'égard d'autres instances de pouvoir. Ce sont tout d'abord les homologues nationaux du Parlement européen qui pourraient voir leur rôle fragilisé dans le système institutionnel européen. Avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam, les parlements nationaux ont été amenés à participer davantage aux activités de l'Union européenne et à exprimer leur point de vue sur des questions de nature à les intéresser.²¹⁰ En outre, avec le traité de Lisbonne, les parlements européens ont désormais leur rôle défini au sein d'une disposition particulière, à savoir l'article 12 TUE, et se voient confier une mission essentielle à l'égard du principe de subsidiarité.²¹¹ Si certains auteurs, tel que le Professeur BERROD, considèrent que les pouvoirs des parlements nationaux devraient encore être renforcés,²¹² conférer au Parlement européen un pouvoir d'initiative pourrait produire l'effet inverse. En effet, placer le Parlement européen au centre de l'échiquier institutionnel pourrait faire de l'ombre aux parlements nationaux et à leur place récemment acquise au sein du système institutionnel européen, l'accent étant dès lors mis sur la légitimité supranationale.

²⁰³ *Ibidem*, p. 19.

²⁰⁴ E. GUIGOU, « Rapport d'information sur la contribution de la commission des affaires étrangères au débat sur l'avenir de l'Union européenne », mai 2014, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1955.asp>, dernière consultation le 28 août 2019, p. 131.

²⁰⁵ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 27.

²⁰⁶ O. COSTA, précité à la note 19, pp. 105-106.

²⁰⁷ O. COSTA, précité à la note 163, p. 28.

²⁰⁸ Article 289, paragraphe 1 TFUE : « La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294. »

²⁰⁹ Voy. J.P. JACQUÉ, précité à la note 18, p. 16.

²¹⁰ M.-C. RUNAVOT, « La réorientation de la parlementarisation du droit de l'UE : « enquête » sur la notion de démocratie représentative », dans C. MESTRE et C. HAGUENAU-MOIZARD (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 42-43.

²¹¹ Voy. A. LAGELLE, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *RFDC* 2011, pp. 44-51.

²¹² F. BERROD, « L'Union par la souveraineté solidaire ou les limites de la démocratie exclusivement nationale », dans C. MESTRE et C. HAGUENAU-MOIZARD (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 77-78.

Du côté des institutions de l'Union, se poserait la question de savoir si le Conseil doit aussi se voir conférer un pouvoir d'initiative législative direct.²¹³ Une question connexe émergerait alors, à savoir si un tel droit doit être attribué aux États membres individuellement ou seulement à un groupe d'États membres.²¹⁴ En toute hypothèse, la perspective d'un pouvoir d'initiative législative direct du Conseil ne paraît guère attrayante, dès lors que ce dernier pourrait vouloir détricoter l'acquis communautaire, comme le notait déjà le Président de la Cour de Justice, Mr. Koen Lenaerts en 1991.²¹⁵ À cet égard, il convient de rappeler que le compromis du pouvoir d'initiative législative indirect consacré par le traité de Maastricht trouve son origine dans cette préoccupation.²¹⁶ Enfin, le Conseil européen devrait quant à lui adapter sa stratégie, la Commission qui était devenue son premier relai en vue de faire des propositions législatives perdant en autorité.

B. Un pouvoir d'initiative législative direct, mais sous quelle forme ?

Brièvement, pour l'exhaustivité de la réflexion, il convient de se pencher sur la forme que prendrait le pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen. Dans cette optique, il est intéressant d'examiner au préalable la structure du pouvoir d'initiative législative au sein d'autres systèmes institutionnels. Un premier modèle est celui des États au sein desquels une séparation des pouvoirs stricte prévaut, ce qui aboutit à la présentation de toutes les propositions législatives par les seuls membres du corps législatif.²¹⁷ Ce modèle est symbolisé par le système des États-Unis d'Amérique, où seul un membre de la Chambre des représentants ou du Sénat peut déposer une proposition de loi.²¹⁸ En ce sens la section première de l'article I de la Constitution des États-Unis dispose que « tous les pouvoirs législatifs accordés par la présente Constitution seront attribués à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants. »²¹⁹ Si l'on retrouve des dispositions analogues au sein des constitutions des États membres de l'Union européenne, aux États-Unis, elle signifie que le Congrès légifère seul avec tout ce que cela comporte, y inclus le pouvoir d'initiative législative.²²⁰ Notons que les députés américains font un usage extensif de ce pouvoir. Au cours de la 115^e session du Congrès (du 3 janvier 2017 au 3 janvier 2019), 13566 propositions législatives ont été introduites, alors que durant la 114^e session du Congrès (du 6 janvier 2015 au 3 janvier 2017), 12063 ont été déposées.²²¹ Cela étant, au cours de ces deux sessions, le taux de lois adoptées à la suite des propositions législatives fut extrêmement modeste, à savoir dans les deux cas 3%.²²² Le recours intensif au pouvoir d'initiative malgré les résultats décourageants, peut se comprendre par le fait que l'introduction d'une proposition législative n'a pas toujours pour objectif principal que celle-ci soit adoptée.²²³ Un second modèle est celui au sein duquel le pouvoir d'initiative législative est partagé entre les parlementaires et le pouvoir exécutif.²²⁴ Ce modèle est celui qui prédomine au sein des États membres de l'Union européenne. Tel que souligné par P. VAVRIK, après un examen approfondi de l'exercice de ce pouvoir au sein de 26 États membres, le pouvoir exécutif est le maillon central du pouvoir d'initiative législative, comme en témoigne, par exemple, le taux de

²¹³ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 30.

²¹⁴ *Eod. loco.*

²¹⁵ K. LENAERTS, « Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community », *CMLR* 1991, p. 28.

²¹⁶ *Cf. supra* CH. I, §1, A.

²¹⁷ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 4.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 17.

²¹⁹ J-P. MAURY, « Constitution des États-Unis », 2002, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/us1787.htm>, dernière consultation le 28 août 2019.

²²⁰ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 18.

²²¹ *Cf.* à cet égard : <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>, dernière consultation le 28 août 2019.

²²² *Eod. loco.*

²²³ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 19.

²²⁴ *Ibidem*, p. 16.

réussite des propositions gouvernementales, élevé à 85 %.²²⁵ Cela étant, les gouvernements dans l'Union européenne ne sont pas les seuls à détenir le pouvoir d'initiative législative.²²⁶ En effet, dans chacun des États membres, un député ou plusieurs de ceux-ci sont habilités à présenter une proposition législative.²²⁷ En outre, dans certains États membres, d'autres acteurs tels que des régions ou encore des citoyens disposent du pouvoir d'initiative législative.²²⁸

Dans ce contexte, quel modèle devrait prévaloir avec l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen ? Ne prétendant pas être en mesure d'apporter une réponse définitive, nous nous contenterons de quelques réflexions sous la forme de questions. *Primo*, une première question quelque peu provocatrice est de savoir si le Parlement détiendrait seul le pouvoir d'initiative législative. Si cette option semble improbable à court terme, dans la mesure où il est difficile d'imaginer que la Commission soit soudainement privée de son pouvoir d'initiative, le bouleversement profond du système induit par l'avènement du pouvoir d'initiative législative du Parlement européen pourrait changer la donne sur le long terme. En effet, seul l'avenir nous apprendra si le système institutionnel européen se dirigera davantage vers le modèle continental avec une prédominance de l'exécutif à l'égard du pouvoir d'initiative législative, ou s'il se rapprochera plutôt du modèle américain où seul le Parlement dispose du pouvoir d'initiative législative.²²⁹ *Secundo*, se pose la question de savoir si d'autres instances de pouvoir que la Commission et le Parlement européen devraient disposer du pouvoir d'initiative législative direct. Si le cas du Conseil a déjà été abordé *supra*, il est remarquable de noter que le Professeur BERTONCINI propose qu'un tel pouvoir soit également accordé aux gouvernements nationaux,²³⁰ ce qui, selon lui, permettrait notamment de restaurer les conditions d'un réel débat sur les textes communautaires en vigueur.²³¹ *Tertio*, il conviendrait d'examiner si un seuil minimum de parlementaires en vue de présenter une initiative législative devrait être mis en place. À cet égard, si le pouvoir d'initiative est accordé à chaque député, il est probable que de trop nombreuses propositions soient présentées, ce qui pourrait enrayer le système.²³² En outre, l'établissement d'un certain seuil sous la forme d'un nombre minimum de députés européens contribuerait à garantir que l'intérêt général de l'Union européenne soit pris en compte et que ces propositions soient d'une qualité suffisante pour amorcer un débat législatif de fond.²³³ *Quatro*, et finalement, on pourrait se demander si la Commission ne devrait pas disposer de la faculté de s'opposer à certaines initiatives ou encore, si en cas d'opposition, si les seuils du vote au sein du Conseil et du Parlement européen ne devraient pas être relevés.²³⁴ Autant de questions qui témoignent, à nouveau, de la grande complexité sous-jacente à l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen.

CONCLUSION

L'âge du feu, l'expression nous est venue à l'entame de cette contribution. Nous repensons à cette étape fondamentale de l'évolution humaine. La domestication du feu par les humains, entendue comme *la capacité de le conserver, puis de le recréer à volonté*, a permis de nombreux progrès. Un parallélisme nous est venu entre cette domestication et le sujet même

²²⁵ *Eod.loco.*

²²⁶ *Eod.loco.*

²²⁷ *Eod.loco.*

²²⁸ *Eod.loco.*

²²⁹ *Ibidem*, pp. 30-31.

²³⁰ Y. BERTONCINI, « Union européenne: le défi de réversibilité », dans J.-M. FERRY et al. (dir.), *Démocratie: la voie européenne*, PUPS, Paris, 2007, p. 176.

²³¹ *Ibidem*, p. 168.

²³² A. RASMUSSEN, précité à la note 103, pp. 257-258.

²³³ P. VAVRIK, précité à la note 51, p. 29.

²³⁴ *Ibidem*, p. 30.

de ce travail. Ne pourrait-on pas voir en définitive la loi comme le feu, le coeur brûlant de l'activité parlementaire?

Avec la reconnaissance au Parlement européen d'un pouvoir d'initiative législative direct, n'assisterait-on nous pas à une étape clé de l'évolution de l'activité du Parlement européen et, plus largement, du système institutionnel européen ? Le Parlement ne se contenterait plus d'entretenir le feu initié par d'autres, il gagnerait *la capacité de le récréer à volonté et d'en choisir la finalité*.

Le premier temps de la réflexion fut à l'enthousiasme. Le pouvoir d'initiative n'est-il pas consubstantiel au pouvoir législatif tel que le conçoivent nos démocraties modernes et ne convient-il pas, de toute urgence, de transposer ce qui se fait au niveau national à la sphère européenne? Qui plus est, le pouvoir d'initiative législative indirect, consacré par le traité de Maastricht, ne semble pas tenir toutes ses promesses. Bien qu'il permette au Parlement européen d'inviter la Commission à soumettre une proposition législative, sa portée demeure fondamentalement limitée en raison de son usage faible et de son impact en demi-teinte.

Mais ces évidences faciles ont rapidement cédé le pas face à une analyse en profondeur. Le Parlement européen est devenu au fil du temps une pièce maîtresse de l'échiquier institutionnel européen, et cela notamment au travers de l'accroissement de ses pouvoirs législatifs au fil des révisions des traités. Loin d'être un parlement « faible », il influence de manière croissante l'agenda législatif des politiques européennes, comme en témoignent par exemple l'impact grandissant des résolutions d'initiative législative ainsi que le rôle toujours plus important du Parlement européen à l'égard du programme de travail de la Commission. C'est ensuite à la tentation de projeter le modèle étatique sur l'Union européenne, et singulièrement des assemblées nationales « fantasmées » sur le Parlement européen, qu'il faut ne pas céder. L'Union européenne, on ne le rappellera jamais assez, reste une expérience d'intégration sans précédent qui « repose sur le pari (fou) d'interconnecter des espaces normatifs enserrés dans des frontières qui ont longtemps défini des zones de souveraineté ».²³⁵ Efforçons-nous de ne pas vouloir dupliquer en toute hâte tel ou tel modèle étatique, mais gardons à l'esprit l'histoire et le rôle moteur du système institutionnel européen.²³⁶

L'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct, loin d'être la panacée « démocratique », bouleversait en profondeur la structure institutionnelle européenne et les équilibres sur lesquels elle s'est construite. Ceci pourrait signifier l'anéantissement de ce qui se situe au coeur du projet européen, à savoir la méthode communautaire, avec un déclin progressif de la Commission. Les parlements nationaux pourraient eux aussi voir leur rôle grandement affaibli. La plus grande prudence est donc de mise en ce qui concerne l'attribution d'un pouvoir d'initiative législative : en précipitant les évolutions du Parlement européen, on risque bien de mettre le feu à la maison Europe.

²³⁵ F. BERROD, précité à la note 212, p. 63.

²³⁶ B. SMULDERS, précité à la note 183, p. 12.



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Juridiques Européennes

RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2003, Dominik Hanf et Tristan Baumé, "Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats Membres? Une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention".

2/2003, Dominik Hanf, "Der Prozess der europäischen Integration in Belgien. Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats".

3/2003, Dominik Hanf, "Talking with the "pouvoir constituant" in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice".

4/2003, Horst Dippel, "Conventions in Comparative Constitutional Law".

5/2003, Ludwig Krämer, "Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4".

6/2003, Ludwig Krämer, "Überlegungen zu Ressourceneffizienz und Recycling".

7/2003, Ludwig Krämer, "The Genesis of EC Environmental Principles".

8/2003, Takis Tridimas, "The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?".

1/2004, Dominik Hanf et Pablo Dengler, "Accords d'association".

2/2004, David Mamane, "Reform der EU-Wettbewerbsregeln für Technologietransfer-Verträge: Einfahrt in den sicheren Hafen?".

3/2004, Donald Slater and Denis Waelbroeck, "Meeting Competition : Why it is not an Abuse under Article 82".

4/2004, Jacques Bourgeois and Tristan Baumé, "Decentralisation of EC Competition Law Enforcement and General Principles of Community Law".

5/2004, Rostane Mehdi, "Brèves observations sur la consécration constitutionnelle d'un droit de retrait volontaire".

1/2005, Jacques Pelkmans, "Subsidiarity between Law and Economics".

2/2005, Koen Lenaerts, "The Future Organisation of the European Courts".

3/2005, John A.E. Vervaele, "The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration".

4/2005, Christine Reh and Bruno Scholl, "The Convention on the Future of Europe: Extended Working Group or Constitutional Assembly?"

5/2005, John A.E. Vervaele, "European Criminal Law and General Principles of Union Law".

6/2005, Dieter Mahncke, "From Structure to Substance: Has the Constitutional Treaty improved the Chances for a Common Foreign and Security Policy?".

1/2006, Dominik Hanf, "Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne".

2/2006, Vassilis Hatzopoulos, Thien Uyen Do, "The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of Services : 2000 – 2005".

3/2006, Dominik Hanf, "Réformes institutionnelles sans révision du traité?", (document de discussion).

4/2006, Elise Muir, "Enhancing the effects of EC law on national labour markets, the Mangold case".

5/2006, Vassilis Hatzopoulos, "Why the Open Method of Coordination (OMC) is bad for you: a letter to the EU".

6/2006, Vassilis Hatzopoulos, "The EU essential facilities doctrine".

7/2006, Pablo Ibáñez Colomo, "Saving the Monopsony: Exclusivity, Innovation and Market Power in the Media Sector".

1/2007, Pablo Ibáñez Colomo, "The Italian Merck Case".

2/2007, Imelda Maher, "Exploitative Abuses: Which Competition Policy, Which Public Policy?".

3/2007, Vassilis Hatzopoulos, "With or without you... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice?".

4/2007, Matteo Pierangelo Negrinotti, "The AstraZeneca Case".

5/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Que reste-t-il de la directive sur les services?".

6/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Legal Aspects in Establishing the Internal Market for services".

7/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Current Problems of Social Europe".

1/2008, Vassilis Hatzopoulos, "Public Procurement and State Aid in National Healthcare Systems".

2/2008, Vassilis Hatzopoulos, "Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty".

3/2008, Takis Tridimas and José A. Gutiérrez-Fons, "EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress?".

4/2008, Ludwig Krämer, "Environmental judgments by the Court of Justice and their duration".

5/2008, Donald Slater, Sébastien Thomas and Denis Waelbroeck, "Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?".

1/2009, Inge Govaere, "The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order".

2/2009, Vassilis Hatzopoulos, "Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services".

3/2009, Dominik Hanf, "L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union européenne. L'apport de l'arrêt « Lisbonne » de la Cour constitutionnelle fédérale".

1/2010, Vassilis Hatzopoulos, "Liberalising trade in services: creating new migration opportunities?"

2/2010, Vassilis Hatzopoulos & Hélène Stergiou, "Public Procurement Law and Health care: From Theory to Practice"

3/2010, Dominik Hanf, "Vers une précision de la *Europarechtsfreundlichkeit* de la Loi fondamentale - L'apport de l'arrêt « rétention des données » et de la décision « Honeywell » du BVerfG"

1/2011, Nicoleta Tuominen, "Patenting Strategies of the EU Pharmaceutical Industry – Crossroad between Patent Law and Competition Policy"

2/2011, Dominik Hanf, "The ENP in the light of the new "neighbourhood clause" (Article 8 TEU)"

3/2011, Slawomir Bryska, "In-house lawyers of NRAs may not represent their clients before the European Court of Justice - A case note on UKE (2011)"

4/2011, Ann Fromont et Christophe Verdure, "La consécration du critère de l'« accès au marché » au sein de la libre circulation des marchandises : mythe ou réalité ?"

5/2011, Luca Schicho, "Legal privilege for in-house lawyers in the light of AKZO: a matter of law or policy?"

6/2011, Vassilis Hatzopoulos, "The concept of 'economic activity' in the EU Treaty: From ideological dead-ends to workable judicial concepts"

1/2012, Koen Lenaerts, "The European Court of Justice and Process-oriented Review"

2/2012, Luca Schicho, "Member State BITs after the Treaty of Lisbon: Solid Foundation or First Victims of EU Investment Policy?"

3/2012, Jenő Czuczai, "The autonomy of the EU legal order and the law-making activities of international organizations. Some examples regarding the Council most recent practice"

4/2012, Ben Smulders and Katharina Eisele, "Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon"

5/2012, Christian Calliess, "The Future of the Eurozone and the Role of the German Constitutional Court"

1/2013, Vassilis Hatzopoulos, "La justification des atteintes aux libertés de circulation : cadre méthodologique et spécificités matérielles"

2/2013, George Arestis, "Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective"

3/2013, George Nicolaou, "The Strasbourg View on the Charter of Fundamental Rights"

4/2013, Jean Sentenac, "L'autorisation inconditionnelle en phase II - De l'imperfection du règlement 139/2004"

5/2013, Vassilis Hatzopoulos, "Authorisations under EU internal market rules"

6/2013, Pablo González Pérez, "Le contrôle européen des concentrations et les leçons à tirer de la crise financière et économique"

7/2013, Michal Bobek & David Kosař, "Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe"

8/2013, Pablo González de Zárate Catón, "Disclosure of Leniency Materials: A Bridge between Public and Private Enforcement of Antitrust Law"

9/2013, Gianni Lo Schiavo, "The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case. Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and The Attorney General, [2012] not yet reported"

1/2014, Ramses A. Wessel and Steven Blockmans, "The Legal Status and Influence of Decisions of International Organizations and other Bodies in the European Union"

2/2014, Michal Bobek, "The Court of Justice of the European Union"

3/2014, Michal Bobek, "Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (Non)Transformation"

1/2015, Frédéric Allemand, "La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne : le défi de l'intégration différenciée"

1/2016, Inge Govaere, "TTIP and Dispute Settlement: Potential Consequences for the Autonomous EU Legal Order"

2/2016, Gareth Davies, "Migrant Union Citizens and Social Assistance: Trying to Be Reasonable About Self-Sufficiency"

3/2016, Miguel Ángel de Diego Martín, "Net Neutrality: Smart Cables or Dumb Pipes? An overview on the regulatory debate about how to govern the network"

4/2016, Inge Govaere, "To Give or to Grab: The Principle of Full, Crippled and Split Conferral of Powers Post-Lisbon"

1/2017, Vassilis Hatzopoulos, "From Economic Crisis to Identity Crisis: The Spoliation of EU and National Citizenships"

1/2018, Vincent Delhomme, "Between Market Integration and Public Health: The Paradoxical EU Competence to Regulate Tobacco Consumption"

2/2018, Inge Govaere, "Interconnecting Legal Systems and the Autonomous EU Legal Order: A Balloon Dynamic"

1/2019, Paul Nemitz and Frithjof Ehm, "Strengthening Democracy in Europe and its Resilience against Autocracy: Daring more Democracy and a European Democracy Charter"

2/2019, Victor Davio, "L'âge du feu : réflexions relatives à l'avènement d'un pouvoir d'initiative législative direct du Parlement européen"