



Brugge

College of Europe  
Collège d'Europe



Natolin

# Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative: Une analyse des évolutions de son organisation

Nathalie Brack, Olivier Costa et Clarissa Dri



DEPARTMENT OF EUROPEAN POLITICAL  
AND ADMINISTRATIVE STUDIES

Bruges Political Research Papers

**39 / 2015**



College of Europe  
Collège d'Europe



European Political and Administrative Studies / Études  
Politiques et Administratives

Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges

No 39 / Janvier 2015

Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative:

une analyse des évolutions de son organisation

par Nathalie Brack, Olivier Costa et Clarissa Dri

© Nathalie Brack, Olivier Costa et Clarissa Dri

European Political and Administrative Studies/  
Études Politiques et Administratives  
Dijver 11, B-8000 Brugge, Belgium  
[www.coleurope.eu/pol](http://www.coleurope.eu/pol)

## About the authors

Nathalie Brack holds a PhD in politics from the Université libre de Bruxelles (CEVIPOL), where she is currently FRS-FNRS Research Fellow. She is also a Visiting Professor at the College of Europe. Her research interests include Euroscepticism, radical right parties, EU politics and institutions as well as parliamentary studies. Her current research focuses on the electoral connection in Europe. She recently co-authored the handbook, *How the EU really works* with Olivier Costa (Ashgate, 2014).

Olivier Costa is Director of the Department of Political and Administrative Studies of the College of Europe (Bruges) and Research Professor at the CNRS-Centre National de la Recherche Scientifique (University of Bordeaux). He is co-Director of the Jean Monnet Center of Excellence of Aquitaine. He has been teaching EU studies in many universities in Europe, USA and Japan. He has published numerous books, articles and editorial contributions dealing with European institutions – mainly the European Parliament – and policy-making, and with parliaments and MPs. He is member of the editorial board of the *Journal of European Integration*, the *Journal of Legislative Studies* and the *RISP: Italian Political Science Review*.

Clarissa Dri holds a PhD in political science from Sciences Po Bordeaux. She is currently Professor of International Relations at the Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, Brazil. Her research is mostly dedicated to regionalism in Europe and Latin America, legislative studies and Brazilian foreign policy. She has recently co-authored *Parliamentary dimensions of regionalization and globalization* with Olivier Costa and Stelios Stavridis (Palgrave 2013).

Addresses for correspondence:

[o.costa@sciencespobordeaux.fr](mailto:o.costa@sciencespobordeaux.fr)

[nbrack@ulb.ac.be](mailto:nbrack@ulb.ac.be)

[clarissa.dri@ufsc.br](mailto:clarissa.dri@ufsc.br)

## Editorial Team

Michele Chang, Laurent Bonfond, Emilie Cazenave, Sébastien Commain, Thibaud Deruelle, Thomas Pellerin-Carlin, Katja Tuokko, and Olivier Costa  
Dijver 11, B-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0) 50 477 281 | Fax +32 (0) 50 477 280  
email [michele.chang@coleurope.eu](mailto:michele.chang@coleurope.eu) | website [www.coleurope.eu/pol](http://www.coleurope.eu/pol)

## **Résumé**

Quel rôle l'organisation du travail parlementaire a-t-elle joué dans la montée en puissance du Parlement européen (PE)? Cet article vise à examiner cette question en s'appuyant sur la governing theory développée dans le cadre des études sur le Congrès nord-américain. Sur cette base, nous faisons l'hypothèse que les réformes de la structure institutionnelle du PE résultent des efforts des députés visant à renforcer la place de l'institution dans le système politique de l'Union européenne, à travers un accroissement de son «efficacité législative». Afin de tester cette hypothèse, cet article analyse l'impact de la rationalisation du fonctionnement du PE sur trois éléments clés: les organes de direction et les groupes politiques, la délibération en séance plénière et le comportement des députés. On montre ainsi que l'argument de «l'efficacité» générale du travail parlementaire est devenu un objectif en soi qui s'est imposé sur celui de liberté des parlementaires.

**Mots-clefs:** Parlement européen. Congrès nord-américain. Règlement intérieur.

La montée en puissance du Parlement européen (PE) est un phénomène abondamment étudié, tant par la science politique francophone qu'anglophone.<sup>1</sup> La question a été abordée sous de multiples angles, tant du point de vue des facteurs explicatifs que de celui des conséquences sur le fonctionnement global du système politique européen.<sup>2</sup> Cette littérature a mis en évidence la capacité d'adaptation de l'institution à son environnement institutionnel, et en particulier son habilité à modifier ses méthodes de travail afin de maximiser son influence au sein du système politique européen. Elle a aussi largement évoqué la question de l'impact de cette recherche 'd'efficacité' sur le caractère démocratique du système politique européen et du fonctionnement de l'assemblée, en considérant le plus souvent que les deux notions sont par définition antithétiques.<sup>3</sup>

Toutefois, le rôle joué par l'organisation du travail parlementaire dans cette évolution reste un angle mort des études européennes. De façon quelque peu surprenante, il n'existe qu'un nombre très limité d'études portant sur le règlement intérieur du PE et leurs conséquences pour l'institution et ses membres. Pendant longtemps, l'étude de la structure et des mécanismes d'organisation de l'assemblée supranationale a été délaissée: «modern analyses of the EU very rarely delve into the internal operating procedures of the European Parliament beyond a brief description of the hierarchical structures».<sup>4</sup> Des recherches ont porté sur les commissions parlementaires, le rôle de rapporteur, la structure partisane supranationale,

---

<sup>1</sup> Parmi cette littérature, nous renvoyons en particulier vers R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer European Integration*, Londres: Macmillan, 1998; O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2005; O. Costa et N. Brack., "The Role of the European Parliament in Europe's Integration, in: O. Costa, S. Stavridis et C. Dri (eds.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*, Palgrave, 2013, pp. 45-69.

<sup>2</sup> C. Reh, "European Integration as Compromise: Recognition, Concessions and the Limits of Cooperation", *Government and Opposition*, vol. 47, n° 3, 2012, pp. 414-440.

<sup>3</sup> A. Ripoll-Servent, "Playing the co-decision game? Rules' changes and institutional adaptation at the LIBE committee", *Journal of European integration*, vol. 34, n° 1, 2012, pp. 55-73; A. Ripoll-Servent, "Holding the European Parliament responsible: policy shift in the Data Retention Directive from consultation to codecision", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 7, 2013, pp. 972-987.

<sup>4</sup> A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 91.

l'organisation des groupes politiques ou encore l'action individuelle des députés,<sup>5</sup> mais les règles affectant le travail quotidien de ces acteurs restent largement négligées.<sup>6</sup> Certains auteurs ont décrit globalement le processus de rationalisation du fonctionnement du PE,<sup>7</sup> tandis que d'autres ont étudié des règles et procédures particulières en vue de concentrer l'analyse sur un sujet spécifique, tel que le développement de la structure partisane dans l'Union européenne (UE),<sup>8</sup> la définition d'un groupe politique,<sup>9</sup> l'impact des réformes des traités sur le PE,<sup>10</sup> les changements dans les relations interinstitutionnelles,<sup>11</sup> la possibilité de trouver un consensus en commission<sup>12</sup> ou encore sur un groupe particulier d'élus,<sup>13</sup> Enfin, quelques juristes se sont penchés sur le règlement intérieur du PE, mais sur un mode qui reste largement descriptif et dans une logique de constitution d'un «droit parlementaire

---

<sup>5</sup> S. Bowler et D. Farrell, "The organizing of the European parliament: committees, specialization and coordination", *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 2, pp. 219-243; S. Hix, A. Noury et G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; B. Hoyland, "Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament", *European Union Politics*, vol.7, n° 1, 2006, pp. 30-50; M. Kaeding, "Rapporteurship allocation in the European Parliament", *European Union Politics*, vol. 5, n° 3, 2004; pp. 353-371; R. Scully, "MEPS and the building of a 'parliamentary Europe'", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, pp. 92-108; P. Settembri, "Is the European Parliament competitive or consensual... 'and why bother'?", communication présentée au Federal trust workshop 'The European Parliament and the European Political Space', Londres, 2006; G. Tsebelis et G. Garrett, "Legislative Politics in the European Parliament", *European Union Politics*, vol. 1, n° 1, 2000, pp. 9-36.

<sup>6</sup> M. Williams, "The European Parliament: political groups, minority rights and the 'rationalization of parliamentary organization'. A research note", dans: H. Döring (dir.), *Parliaments and the majority rules in Western Europe*, New York: St Martin's Press, 1995.

<sup>7</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 7ème éd., Londres: John Harsher Publisher, 2007; O. Costa, *op. cit.*; D. Judge et D. Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008.

<sup>8</sup> A. Kreppel, *op. cit.*

<sup>9</sup> P. Settembri, "When is a group not a political group? The dissolution of the TDI group in the European parliament", *The Journal of Legislative Studies*, vol.10, n° 1, 2004, pp. 150-174.

<sup>10</sup> A. Kreppel, "Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the EP", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 6, 2003, pp. 884-911.

<sup>11</sup> S. Hix, "Constitutional Agenda Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, vol. 32, 2002, pp. 259-280; J. Stacey, *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2010

<sup>12</sup> C. Burns, "Co-decision and Inter-Committee Conflict in the European Parliament Post-Amsterdam", *Government and Opposition*, vol. 41, n° 2, 2006, pp. 230-248; C. Burns, "Consensus and compromise become ordinary—but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 7, 2013, pp. 988-1005.

<sup>13</sup> N. Brack, "Euro-scepticism at the supranational level: the case of the 'untidy right' in the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 1, 2013, pp. 85-104; N. Brack, *L'euro-scepticisme au sein du Parlement européen. Stratégies d'une opposition anti-système au coeur des institutions*, Luxembourg: Larcier, 2014.

européen».<sup>14</sup> Alors que le règlement structure *de facto* le fonctionnement quotidien de l'institution et détermine les règles du jeu pour ses acteurs, aucune étude systématique n'en a été faite. Les études mentionnées précédemment portent en effet sur les dispositions du règlement relatives à des questions spécifiques, et n'ont pas pour but d'expliquer la dynamique générale des réformes.

A l'inverse, aux Etats-Unis, les études législatives ont produit une riche littérature sur les règles et procédures en vigueur au sein du Congrès. De nombreux auteurs ont souligné le rôle essentiel des règles et procédures internes pour l'évolution des assemblées mais également pour le processus législatif.<sup>15</sup> Ils ont également montré que les modifications des arrangements organisationnels des chambres peuvent avoir un impact considérable pour ses membres.<sup>16</sup>

Dans cet esprit, cet article vise à explorer les facteurs qui expliquent l'organisation interne du PE et à comprendre quels problèmes internes les députés européens tentent de résoudre à travers leurs choix de règlement intérieur. Pour ce faire, nous examinerons le potentiel explicatif des théories développées dans le cadre du Congrès nord-américain et, en particulier, la «*governing theory*» développée par Adler et Wilkerson.<sup>17</sup> Nous soutenons l'hypothèse selon laquelle les réformes de la structure institutionnelle du PE sont dues aux efforts des députés visant à renforcer la place de l'institution dans le système politique de l'UE, au moyen

---

<sup>14</sup> N. Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris: LGDJ, 2006.

<sup>15</sup> G. Cox, «On the effect of Legislative Rules», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 2000, pp. 169-192; R. D. Hedlund, «Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structures, Rules, Norms, Resources», in: G. Loewenberg, S. Patterson et M. Jewell (dir.), *Handbook of Legislative Research*, Londres: Harvard University Press, 1985; R. McKelvey et P. Ordershook, «An Experimental Study of the Effect of Procedural Rules on Committee Behavior», *The Journal of Politics*, vol. 46, n° 1, 1984, pp. 182-205; K. Shepsle et B. Weingast, «When Do Rules of Procedure Matter?», *The Journal of Politics*, vol. 46, n° 1, 1984, pp. 206-221.

<sup>16</sup> D. Davison, M. Krassa et D. Reagan, «The Behavioural Consequences of Institutional Rules: Republicans in the US House», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n° 1, 2005, pp. 38-56; A. Sheingate, «Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the US House of Representatives», dans: J. Majoney et K. Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

<sup>17</sup> E. Adler et J. Wilkerson, *Congress and the politics of problem solving*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

d'un accroissement de son « efficacité législative » - avec tout ce que ce concept comporte de subjectivité.<sup>18</sup>

Afin de tester cette hypothèse, nous analyserons les enjeux internes de la rationalisation du fonctionnement du PE dans le but de déterminer son impact sur trois de ses éléments-clés: les organes de direction et les groupes politiques, la délibération en séance plénière et le comportement des députés. On pourra objecter que l'essentiel du travail parlementaire s'opère au sein des commissions et que la plénière n'est, dans la plupart des cas, qu'un espace de mise en scène de compromis négociés par ailleurs. Toutefois, les variables «groupes politiques» et «comportement des députés» qui sont au cœur de notre analyse ne renvoient pas exclusivement à la plénière, mais à l'ensemble du fonctionnement du PE. En outre, si nous privilégions l'étude de la plénière, c'est aussi parce que le règlement est beaucoup plus précis sur le comportement des élus et la conduite des débats en plénière qu'en commission. Ces dispositions traduisent néanmoins une dynamique et des équilibres qui irriguent tous les organes du PE, qu'il s'agisse des commissions, des délégations ou des groupes politiques.

Nous démontrerons que l'argument de «l'efficacité» générale du travail parlementaire est devenu un objectif en soi et a pris le pas sur celui de liberté des parlementaires. Ces modifications ont conduit à une pacification des débats, grâce à la montée en puissance des organes hiérarchiques et des groupes politiques, à la réduction des espaces de libre-débat et, enfin, à un contrôle et à un encadrement de plus en plus étroit du comportement des élus individuels.

Il ne s'agit pas d'adopter une approche normative des concepts d'efficacité, de performance ou d'intérêt institutionnel, mais au contraire, de souligner les enjeux qui entourent leur

---

<sup>18</sup> Sur la question de la quête incessante de nouveaux pouvoirs par le PE, voir M. Shackleton et T. Raunio, «Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, 2003, pp. 171-188; J. Priestley, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, Londres: John Harper, 2008; A. Ripoll-Servent, *op. cit.*



définition au sein de l'assemblée. Notre objectif est de montrer qu'à l'heure actuelle, ce sont les hiérarques et les responsables des grands groupes qui sont parvenus à imposer leur lecture de l'intérêt institutionnel et des évolutions souhaitables du travail parlementaire, en prônant la restriction des libertés individuelles des députés au nom de ce qu'ils appellent «efficacité». Nous montrerons que certains acteurs maximisent leurs intérêts à travers la révision des règles du jeu bien qu'il existe lignes de divisions autour de ces réformes: les petits groupes s'opposent aux grands groupes, les dirigeants aux *backbenchers* et les membres siégeant dans des groupes aux non-inscrits.

Cet article se base sur l'analyse des éditions du règlement intérieur d'avril 1979 à juillet 2014, en ce inclus la réforme consécutive à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et prête une attention particulière aux modifications adoptées après le traité de Maastricht. Celles-ci portent en effet davantage sur l'organisation interne de l'assemblée, tandis que les précédentes réformes avaient pour objectif principal d'asseoir la place du PE dans le triangle institutionnel.<sup>19</sup> Les parties du règlement que nous analysons ici sont extraites d'une base de données exhaustive construite à partir d'une classification manuelle du contenu de chaque réforme. Elles sont reprises ici sous forme de texte, dans un souci de lisibilité.

## **1. L'organisation des chambres parlementaires saisie par la science politique nord-américaine**

Plusieurs théories ont été développées aux États-Unis afin d'expliquer les choix procéduraux et l'organisation des chambres parlementaires d'un point de vue endogène. Il est possible d'identifier aujourd'hui trois théories centrales, toutes inspirées par le choix rationnel, qui se

---

<sup>19</sup> A. Kreppel, *op. cit.* (2002 et 2003).

concentrent sur l'organisation du Congrès et de ses activités : les théories distributive, informationnelle et partisane.

La théorie distributive défend l'idée que l'organisation du Congrès dépend de la répartition des gains électoraux potentiels entre ses membres. Ces gains proviennent des avantages qu'ils tirent de politiques publiques, de dépenses ciblées, de décisions législatives ayant un impact pour les électeurs de leur circonscription ou encore de l'obtention de postes ou de fonctions au sein de l'institution. Une logique de coopération et d'échange se développe entre les membres, qui cherchent tous à défendre leurs intérêts propres.<sup>20</sup> Le système des commissions parlementaires, avec ses règles de compétence, contribue à cet arrangement en institutionnalisant les mécanismes d'échange entre élus. Ces travaux explorent par exemple la relation entre la commission et la séance plénière et montrent que les commissions ne sont pas représentatives de celle-ci, parce qu'elles sont composées de membres spécialisés dans un domaine politique particulier en vertu de son importance pour leur circonscription. En utilisant des données économiques, sociales et géographiques de différentes circonscriptions à travers le temps, Adler et Lapinski montrent ainsi que les membres du Congrès cherchent à servir les intérêts économiques de leur base électorale et qu'ils sont mieux à même de le faire s'ils sont membres des commissions dont les compétences affectent leur circonscription.<sup>21</sup> Dans cette perspective, les règles de procédure importent et toute réforme est considérée comme une tentative endogène visant à réduire les coûts de transaction.<sup>22</sup>

La théorie informationnelle s'oppose à cette vision individualiste et conflictuelle des rapports entre les parlementaires. Les auteurs de ce courant considèrent que les membres du Congrès ne disposent pas d'une information parfaite ou sont asymétriquement informés sur les

---

<sup>20</sup> K. Shepsle et B. Weingast, "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, n° 2, 1994, pp. 149-179.

<sup>21</sup> E. Adler et J. Lapinski, "Demand-Side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach", *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 3, 1997, pp. 895-918.

<sup>22</sup> K. Shepsle et B. Weingast, *op. cit.* (1984).

procédures politiques, leurs contenus et leurs implications.<sup>23</sup> Par ailleurs, les tenants de la théorie informationnelle considèrent que si les préférences des membres ne peuvent pas être considérés comme homogènes, les commissions ne peuvent pas non plus être analysées comme des acteurs unitaires. Par conséquent, les arrangements institutionnels, tels que les règles procédurales, peuvent découler de la nécessité d'acquérir et de diffuser de l'information, en plus de résoudre les «problèmes de répartition» (*distributive issues*). Le haut niveau de spécialisation des membres des commissions atteste de leur recherche continue d'information.<sup>24</sup> Ces deux perspectives, distributive et informationnelle, ne doivent pas être vues comme nécessairement antagoniques, puisque les parlementaires qui cherchent des gains pour leur circonscription en s'investissant dans une commission peuvent également avoir intérêt à obtenir des informations sur les conséquences d'une politique publique donnée.<sup>25</sup> La réduction de l'incertitude est également un bien collectif qui améliore l'efficacité des règles.

Se basant sur la vision collective et les postulats des théories informationnelles, les perspectives partisans mettent en avant le rôle du parti (et plus précisément, le rôle du parti majoritaire) qui est réputé agir de façon à garder le contrôle de l'agenda législatif, utilise ses positions hiérarchiques afin d'influencer les règles législatives dans le sens de ses priorités politiques et du bien-être de ses membres. De ce point de vue, les caucus constituent un facteur d'organisation extra-législatif qui contribue à l'équilibre institutionnel.<sup>26</sup> La stabilisation du parlement s'explique ainsi par le fait que les membres du parti sont liés par les règles du caucus et que les coûts d'une défection sont a priori plus élevés que ses bénéfices potentiels. La coopération intra-partisane apparaît comme un moyen pour les élus d'obtenir des gains, étant donné qu'ils organisent des coalitions procédurales et déterminent l'agenda,

---

<sup>23</sup> T. Gilligan et K. Krehbiel, "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous committee", *American Journal of Political Science*, vol. 33, n° 2, 1989, pp. 459-490.

<sup>24</sup> T. Gilligan et K. Krehbiel, "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature", *American Journal of Political Science*, vol. 34, n° 2, 1990, pp. 531-564.

<sup>25</sup> T. Gilligan et K. Krehbiel, *op. cit.*, 1989.

<sup>26</sup> G. Cox et M. McCubbins, "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, n° 2, 1994, pp. 215-231.

ce qui induit des avantages tant législatifs qu'électoraux. Dans cette perspective, ce sont les partis et non les commissions qui sont perçus comme les principaux acteurs de la production législative, les secondes agissant pour servir les intérêts des premiers. Et les règles sont déterminées de façon endogène, étant dictées par le caucus partisan majoritaire.<sup>27</sup>

Plus récemment, l'organisation législative a fait l'objet d'explications alternatives, qui restent néanmoins fondées sur les postulats précédemment exposés. Adler et Wilkerson proposent ainsi une théorie centrée sur la capacité de production législative, estimant que les commissions parlementaires existent avant tout pour la maintenir et l'accroître. Leur «*governing theory*» découle de la perspective distributive, en ce sens qu'elle suppose que le comportement des législateurs est essentiellement guidé par leurs motivations électorales, c'est-à-dire par leur volonté de satisfaire les demandes de leurs électeurs. Néanmoins, selon les auteurs, cela implique un engagement collectif de la part des membres du Congrès afin d'améliorer la performance institutionnelle. Adler et Wilkerson estiment donc que les commissions sont conçues pour trouver un consensus sur les questions essentielles, ce dont bénéficie notamment le parti majoritaire. Selon eux, ce sont les commissions, plutôt que les partis ou les membres spécialisés, qui déterminent l'agenda du Congrès. La productivité institutionnelle et les intérêts électoraux individuels sont directement liés à la capacité des commissions de régler les questions collectives de gouvernance.

La «*governing theory*» nous semble particulièrement à même d'expliquer les réformes de l'organisation interne du PE. Partant des travaux d'Adler et Wilkerson, nous pouvons faire l'hypothèse que ces réformes sont liées aux efforts conjoints d'une majorité des députés – émanant notamment des plus grands groupes – pour renforcer la place de l'institution dans le système politique de l'UE à travers une efficacité *législative* accrue. Toutefois, il nous semble que dans le cas du PE, ce sont les organes hiérarchiques davantage que les commissions qui

---

<sup>27</sup> G. Cox et M. McCubbins, *op. cit.*

déterminent l'agenda de l'assemblée. Nous avons donc choisi de centrer notre analyse sur les organes dirigeants et les groupes politiques, sur l'espace de délibération et sur les droits individuels des députés afin de saisir la montée en puissance des acteurs hiérarchiques dans les réformes successives du règlement, plutôt que celle des commissions, comme l'ont fait Adler et Wilkerson. Dans les deux cas, l'analyse ne porte pas sur la plénière, mais des ressources employées par les groupes principaux pour accroître leur influence sur le processus législatif.

## **2. Les conséquences de l'évolution des règles procédurales au PE**

Depuis 1979, année de la première élection du PE au suffrage universel direct, le règlement intérieur de l'assemblée a été modifié à de très nombreuses reprises. Sans compter les changements mineurs intervenus au fil du temps, on ne recense pas moins de 17 éditions du règlement en 30 ans (1979-2009); consécutivement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le règlement a une nouvelle fois été révisé en profondeur le 15 juin 2010.<sup>28</sup> Ce document a gagné en complexité et est devenu de plus en plus précis afin d'adapter le fonctionnement du PE à ses nouvelles compétences. Alors qu'en avril 1979, le règlement comptait 42 pages, 54 dispositions et 2 annexes, il comportait en 1998 100 pages, 167 dispositions et 9 annexes ; à l'heure actuelle (décembre 2014), il contient 231 articles et 21 annexes, et compte, au total, 285 pages.

Retracer et analyser de façon systématique l'ensemble de ces changements est impossible dans le cadre limité de cet article. En raison des changements qui sont intervenus dans la structure même du texte, il n'est pas non plus aisé d'en donner une représentation graphique. C'est pourquoi, nous nous concentrerons ici sur l'évolution des dispositions ayant trait à trois

---

<sup>28</sup> Les nouvelles règles encadrant le comportement des députés dans leurs relations aux groupes d'intérêts ne sont pas prises en compte dans cet article.

questions centrales pour la problématique qui nous intéresse: le poids des organes dirigeants et des groupes politiques, l'organisation des débats et les droits individuels des députés.

### ***2.1. La montée en puissances des organes hiérarchiques et des groupes politiques***

Les principaux organes dirigeants du PE sont le Président, le Bureau et la Conférence des Présidents.<sup>29</sup> Ils prennent toutes les décisions importantes relatives à l'organisation du travail de l'assemblée et assurent l'essentiel de la «rationalisation» de son fonctionnement.<sup>30</sup>

Le Bureau est l'organe de direction en charge des questions financières et administratives de l'assemblée. Composé du Président du PE, des 14 vice-présidents et des 6 questeurs élus par l'assemblée, il a vu le nombre de ses fonctions s'accroître continuellement. Jusqu'en 1993, il ne s'occupait que des questions financières et organisationnelles du PE et de ses organes, des questions relatives aux fonctionnaires et aux questeurs, de la nomination du Secrétaire général, et établissait l'avant-projet d'état prévisionnel budgétaire. Depuis, il a vu son rôle s'étendre à la conduite des séances et des questions relatives au comportement des députés, aux réunions de commissions hors des lieux habituels de travail, aux auditions et voyages d'étude des rapporteurs, ou encore aux modalités d'application du règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens.

Le Président a, lui aussi, vu son rôle évoluer dans le sens d'un élargissement constant de ses pouvoirs.<sup>31</sup> En plus de sa fonction de représentation et de ses prérogatives dans la mise en œuvre des pouvoirs législatifs et budgétaires, il joue un rôle de direction du PE en présidant les séances plénières, la Conférence des présidents et le Bureau. Il assure aussi le respect et l'application du règlement intérieur à travers la direction de l'ensemble des activités de

---

<sup>29</sup> On peut aussi mentionner les questeurs, la Conférence des présidents de commissions et la Conférence des présidents de délégations, qui jouent un rôle moindre. Le rôle et les prérogatives de ces trois instances n'ayant pas beaucoup évolué, nous ne les prendrons pas en compte dans l'analyse.

<sup>30</sup> R. Corbett, F. Jacobs et M. Shackleton, *op. cit.*; O. Costa et N. Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2014.

<sup>31</sup> O. Costa, "The President of the European Parliament", *Il Filangieri (revue de l'ARSAE)*, vol. 2012-2013, «Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere», Naples: Ed. Jovene, 2013, pp. 143-160.

l'assemblée et de ses organes. La portée de sa fonction de direction a été élargie au cours de la 6<sup>ème</sup> législature (2004-2009) par une interprétation du règlement destinée à lutter contre les manœuvres dilatoires de certains élus eurosceptiques. Le Président du PE, à l'époque, H-G. Pöttering, a saisi de cette problématique la commission des affaires constitutionnelles, compétente pour préciser la portée des dispositions du règlement par des interprétations contraignantes, qui figurent en italique sous l'article concerné. L'article 22 stipule dorénavant que le Président dispose de tous les pouvoirs pour présider aux délibérations du PE et pour en assurer le bon déroulement. Il énumère les droits dont il dispose pour ce faire, dont celui de mettre fin à un recours excessif aux rappels au règlement, motions de procédure, explications de vote et demandes de vote séparé, de vote par division ou de vote par appel nominal, si le Président «est convaincu qu'elles ont manifestement pour but et auront pour effet d'entraver gravement et de manière prolongée les procédures de l'Assemblée ou l'exercice des droits d'autres députés». Consécutivement à cette interprétation, le Président décide aussi des sanctions à imposer aux élus en cas de non-respect des règles de conduite, après avoir entendu les députés concernés. La probabilité pour un élu de se faire priver de la parole ou sanctionner s'est donc accrue, ce qui a permis de limiter nettement les comportements d'obstruction dont une minorité d'élus s'étaient faits les spécialistes.

La Conférence des Présidents est l'instance hiérarchique la plus importante du PE et celle qui a connu les plus fortes évolutions, du point de vue de sa composition, de son mode de fonctionnement et de ses attributions. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et la réforme du règlement du PE qui en a découlé (1993), le Bureau élargi (prédécesseur de la Conférence des présidents) était composé du Bureau, des présidents des groupes politiques et de deux élus non-inscrits (dépourvus de droit de vote). Il statuait sur l'ensemble des questions liées à l'organisation interne du PE, notamment sur l'établissement de l'ordre du jour des sessions plénières et les relations avec les institutions et organes communautaires et

extra-communautaires (article 24, 1991). La réforme du règlement de 1993 a bouleversé sa composition : il s'agit dorénavant d'un organe plus restreint, comprenant uniquement le Président, les présidents des groupes politiques et, depuis 2007, un élu non-inscrit. En plus de ses fonctions précédentes, la Conférence des présidents a pour mission de statuer sur l'organisation des travaux et sur la programmation législative, d'autoriser les rapports d'initiative et d'organiser la concertation avec la société civile (articles 26 et 27, 2014). La réforme de 1993 a également revu son mode de décision en introduisant le principe de pondération des voix des présidents de groupes en fonction des effectifs de leur formation respective ; si un consensus ne peut être atteint, la Conférence procède à un vote pondéré.

Si toutes ces modifications formelles sont a priori mineures, le rôle des organes hiérarchiques s'est fortement intensifié, pour faire face à l'hétérogénéité du PE et assurer une coordination politique de ses activités au plus haut niveau.<sup>32</sup> Ces évolutions ont également contribué à renforcer l'influence des deux principaux groupes sur le pilotage des activités du PE. Sauf mésentente passagère (comme durant la législature 1999-2004), les groupes PPE et S&D se partagent la présidence (en organisant une alternance concertée à mi-mandat), détiennent la majorité des postes de vice-présidents (au titre de la règle d'Hondt) et peuvent imposer leur point de vue au sein de la Conférence des présidents, du fait de la pondération des voix qui leur assure une large majorité.

Les groupes politiques ont également vu leur rôle s'accroître au détriment des droits des élus non-inscrits et des députés individuels. Dès les débuts de l'assemblée (1953), les groupes ont été reconnus par le règlement, mais pendant longtemps, leurs prérogatives sont restées limitées. Avant l'élection au suffrage universel direct du PE, les groupes étaient ainsi mentionnés dans moins de 10 dispositions du règlement; la plupart de leurs droits étaient également accessibles à un nombre restreint de députés, qui étaient de ce fait relativement

---

<sup>32</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la commission affaires constitutionnelles, 23 juin 2010.



libres de demeurer non-inscrits. Depuis 1979, les références du règlement au rôle des groupes se sont multipliées; parallèlement, le nombre d'élus à réunir pour exercer certains droits ouverts aux groupes a connu une inflation continue. Fin 2014, les candidats à la présidence du PE peuvent être proposés par un groupe (quelle que soit sa taille) ou 5,33% des députés (40 élus sur 751); cette proportion était de 5,05% en 2004, de 4,59% en 1994 et seulement de 2,44% en 1981. De même, le droit de poser une question orale avec débat est attribué à une commission, un groupe politique ou, là encore, 5,33% des élus; en 1994, ce même droit était ouvert à 4,59% des élus et à 1,35% seulement trois ans plus tôt.

Depuis les années 1980, les élus non-inscrits ont vu leurs droits se réduire comme peau de chagrin à mesure que les groupes politiques, en particulier les deux plus grands, renforçaient leur rôle dans le fonctionnement du parlement et que les conditions pour former un groupe se durcissaient.<sup>33</sup> En raison de leur position sur la scène politique nationale et de leurs orientations idéologiques, les non-inscrits ne peuvent ou ne veulent pas rejoindre un groupe existant et ne parviennent pas à satisfaire aux conditions pour en former un autre. Dans la plupart des cas, les non-inscrits n'arrivent pas à agir de façon coordonnée, en raison de l'élévation constante du seuil à atteindre pour le faire (généralement 40 élus).<sup>34</sup> En outre, ils ont particulièrement souffert de la réduction des droits reconnus par le règlement aux députés individuels mais par ailleurs, le temps de parole dédié aux élus non-inscrits a été fortement réduit lors de la réforme du règlement consécutive à l'adoption du traité de Maastricht. Auparavant, une première fraction du temps de parole était divisée équitablement entre tous les groupes et une seconde était répartie entre ces derniers en fonction de leur taille; les non-inscrits, considérés dans ce calcul comme un groupe, bénéficiaient d'un temps de parole

---

<sup>33</sup> A partir de 1999, il est devenu impossible de former un groupe ne comprenant des députés que d'un seul Etat membre. Depuis 2009, le seuil est d'au moins 25 députés, en provenance d'un quart des Etats membres.

<sup>34</sup> Entretien avec un fonctionnaire du PE, 6 juin 2010.

double afin de tenir compte de la diversité de leurs orientations politiques. Depuis 1993, cette prime a été supprimée.

Plus récemment, les droits des élus non-inscrits ont été à nouveau affaiblis à plusieurs titres. Les deux plus grands groupes ont, tout d'abord, réclamé une réduction de la représentation (sans droit de vote) des non-inscrits à la Conférence des présidents; depuis 2007 ils n'envoient plus qu'un élu, contre deux jusqu'alors. La réforme du règlement du 15 juin 2010 a encore réduit la portée de ce droit: désormais, ce ne sont plus les non-inscrits qui choisissent leur délégué, mais le Président du PE. Officiellement, il s'agissait de mettre un terme à l'incapacité des non-inscrits à s'entendre sur le nom de leur représentant; dans les faits, la réforme permet aussi au Président de choisir un député conciliant. Les élus non-inscrits sont également écartés des réunions très stratégiques des «coordinateurs», ces élus qui chapeautent les délégations de chaque groupe au sein d'une commission parlementaire donnée. Ces réunions, qui étaient autrefois informelles, sont mentionnées par le règlement depuis le début de la septième législature (2009) et le statut de coordinateur est désormais réservé aux membres des groupes.<sup>35</sup>

## ***2.2. La réduction progressive des espaces de libre-débat***

Les débats au sein du PE sont souvent considérés comme ternes et soporifiques en raison des multiples contraintes qui s'y appliquent: multilinguisme et interprétation, technicité des textes, absence de clivage clair entre majorité et opposition, forte spécialisation des élus, rôle prédominant du travail en commission, importance des négociations entre les groupes en

---

<sup>35</sup> Dans la pratique, certains présidents de commissions permettaient aux non-inscrits de participer au titre d'observateurs, tandis que d'autres y étaient opposés (Entretien avec un fonctionnaire du PE, 6 juin 2010). Cela a donné lieu à une interprétation du règlement qui précise dorénavant que «les députés non-inscrits ne constituent pas un groupe politique au sens de l'article 30 et ne peuvent donc pas désigner de coordinateurs, lesquels sont les seuls membres pouvant participer de droit aux réunions des coordinateurs (...) Dans tous les cas, le droit d'accès à l'information des membres non-inscrits doit être garanti, conformément au principe de non-discrimination, par la transmission d'informations et la présence d'un membre du secrétariat des députés non-inscrits aux réunions des coordinateurs» (art. 205, 2014).

marge de l'hémicycle, déconnexion entre le moment du débat et celui du vote.<sup>36</sup> Toutefois, les modalités de la délibération ne sont pas seulement le résultat de contraintes objectives, mais aussi des choix opérés par les députés. Au nom de la recherche d'une certaine conception de l'efficacité du travail parlementaire, ils ont choisi d'allouer leur temps de session de façon stratégique<sup>37</sup> et de combattre l'obstruction. Au fil du temps, ils ont ainsi délibérément privilégié l'efficacité et le pragmatisme de la délibération au détriment de sa vivacité et de sa spontanéité.

Depuis 1979, l'organisation des travaux en plénière a connu une évolution tendant vers une limitation de plus en plus stricte du temps de parole et une codification accrue du déroulement de la séance. Les débats législatifs, qui occupent aujourd'hui l'essentiel de l'agenda, ont désormais lieu en deux temps après la présentation du rapport par le rapporteur et les possibles interventions de la Commission et du Conseil. Une première partie est composée de la liste des orateurs représentant les groupes politiques par ordre décroissant de taille, ainsi qu'un député non-inscrit. Le reste du temps de parole est accordé par le Président aux députés qui en font la demande, pour des interventions d'une minute, dans le respect d'un équilibre entre les différentes tendances politiques et les différents Etats membres. A la fin du débat, le rapporteur et les représentants de la Commission et du Conseil peuvent reprendre la parole pour répondre aux interventions (article 162, 2014).

Le règlement prévoit diverses possibilités permettant aux élus d'obtenir un temps de parole supplémentaire, mais celles-ci ont été progressivement limitées. Les interventions sur le procès-verbal et l'ordre du jour, les motions de procédures (motion d'irrecevabilité, demande de renvoi en commission, de clôture ou d'ajournement des débats ou du vote, demande de suspension ou de levée de la séance) et les interventions pour «fait personnel» permettent aux

---

<sup>36</sup> O. Costa, *op. cit.*, 2001.

<sup>37</sup> A. Rasmussen et D. Toshkov, «The inter-institutional division of Power and Time Allocation in the EP», *West European Politics*, vol. 34, n° 1, 2011, pp. 71-96.

députés individuels de prendre la parole en session plénière. En raison des abus dont ces possibilités ont fait l'objet, leur usage a été progressivement encadré et réduit. Le temps de parole qui s'y attache est ainsi passé de trois à une minute par élu; de même, les rappels au règlement doivent désormais se limiter à une minute (contre 3 auparavant) et les députés sont tenus de citer immédiatement la disposition réglementaire qu'ils entendent invoquer.

L'heure des questions constitue un autre espace potentiel de libre-débat. Cette procédure a été introduite consécutivement à l'adhésion du Royaume-Uni (1974), sur le modèle du *Question time* de la Chambre des Communes. Elle permet à tout député de poser oralement une question aux représentants de la Commission et du Conseil, qui sont tenus d'y répondre séance tenante. Là encore, une tendance à la réduction du libre-débat est perceptible. Jusqu'au début des années 1990, l'heure des questions pouvait être suivie d'un débat d'une heure à la demande d'un groupe politique ou d'au moins 7 députés (article 61, 1991), mais cette possibilité a été supprimée après l'adoption du traité de Maastricht. Par ailleurs, alors que le règlement prévoyait encore en 1991 que tout député pouvait poser une question respectivement à la Commission, au Conseil et aux ministres des affaires étrangères, ainsi qu'une question complémentaire à chacune des questions inscrites à l'heure des questions, la réforme post-Maastricht (1993) a restreint le nombre de questions complémentaires à deux pour la Commission et une pour le Conseil. Le règlement actuel fixe le maximum à deux questions complémentaires pour chaque député (annexe II, 2014).

La rationalisation du fonctionnement du PE à l'issue de l'adoption du traité de Maastricht a également entraîné la disparition de la possibilité pour tout député soumettre une question au Bureau élargi, qui décidait du statut de la question (avec demande de réponse orale durant l'heure des questions, orale sans débat ou avec demande de réponse écrite). Une période d'une demi-journée maximum était consacrée à ces questions lors de chaque période de session, au cours de laquelle leurs auteurs pouvaient s'exprimer 10 minutes (article 59,

1991). Leur intervention était suivie d'une réponse succincte d'un représentant de l'institution concernée. Cette procédure existait parallèlement aux «questions orales avec débat», qui pouvaient être posées par un groupe, une commission parlementaire ou au moins 7 députés; un des auteurs disposait de 10 minutes pour poser sa question et les autres députés concernés pouvaient intervenir après la réponse pour une durée maximale de 5 minutes. Ces deux procédures chronophages ont été modifiées. Actuellement, seule subsiste la possibilité pour un groupe, une commission ou 40 députés de poser une question orale avec débat; un des auteurs dispose de 5 minutes pour poser la question et la réponse ne peut donner lieu à une autre question (article 128, 2014).

Les «débat sur des problèmes d'actualité, urgents et d'importance majeure» constituaient une autre part importante de la délibération du PE dans les années 1980. Ils étaient un dérivatif pour des députés européens quasiment dépourvus de pouvoirs législatifs et leur permettaient d'affirmer leur assemblée comme un acteur-clé de l'espace public européen en voie de constitution. Dans les années 1990, les élus pouvaient délibérer dans ce cadre durant 3 heures sur 5 sujets à chaque session plénière. Ces débats étaient beaucoup plus spontanés et passionnés que les débats législatifs, en raison des thématiques évoquées et des contraintes moindres en termes de prise de parole. En outre, l'adoption des résolutions finales se faisait à la majorité simple des votants, et non à la majorité des membres requise pour certains votes législatifs et budgétaires : les prises de position des orateurs étaient donc moins conditionnées par le souci de ménager les compromis partisans. Afin de donner plus d'espace aux débats législatifs, les débats d'actualité ont été remplacés en 2002 par des «débat sur des cas de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit», limités à 3 sujets et une heure par session. Afin de compenser partiellement les effets de cette réforme, le règlement a introduit la possibilité d'organiser, une fois par période de session, un débat extraordinaire,

d'une durée d'une heure, sur un thème majeur concernant la politique de l'Union (article 153, 2014).

Les explications de vote fournissent une dernière possibilité aux élus d'intervenir en séance plénière. Là encore, le temps de parole prévu par le règlement est passé d'une minute et demie à une minute pour un député individuel, et de 3 à 2 minutes pour un groupe politique. Une modification du règlement datant de 1994 a en outre permis au Président de placer ces explications après le vote final, ce qui réduit beaucoup l'intérêt de la prise de parole. Les députés qui désirent expliquer leur vote ne peuvent plus espérer rouvrir les débats et sont généralement amenés à intervenir devant un hémicycle désert, où seuls sont encore présents les élus qui entendent user de cette possibilité.

La multiplication des restrictions à la prise de parole et l'encadrement étroit des travaux de l'assemblée plénière ont fini par affecter fortement l'intérêt de la délibération publique. Désormais, les débats et les négociations se déroulent surtout en commission et dans les groupes politiques; en séance plénière, les députés prennent la parole brièvement, sans réelle possibilité de dialogue et d'argumentation.<sup>38</sup> Par ailleurs, tout débat est exclu lors des «heures des votes», qui sont placées aux périodes où l'affluence des élus est maximale afin de faciliter la réunion des majorités surabondantes qu'exigent les traités. Sans rouvrir les débats, les députés se prononcent sur les propositions qui ont déjà été examinées en plénière, la veille ou plus tôt dans la journée. Ils votent de manière effrénée sur des textes qui sont à peine présentés, de sorte que l'observateur extérieur n'a aucune possibilité de comprendre de quoi il est question.

L'encadrement extrême des activités des élus en séance plénière suscite des polémiques récurrentes au sein du PE, où les partisans d'une délibération plus ouverte ne cessent de

---

<sup>38</sup> M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris: Hachette, 1992.

s'élever contre les choix opérés par les autorités de l'assemblée et les responsables des deux grands groupes. Ces derniers estiment que c'est le prix à payer pour garantir l'efficacité de l'action du PE et lutter contre les stratégies d'obstruction conduites par certains élus. Ce clivage a été particulièrement sensible lors des débats sur la réforme du règlement destinée à préparer l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1<sup>er</sup> décembre 2009). Les représentants des grands groupes soulignaient la nécessité de procéder à de nouvelles réformes, étant donné que «le Parlement aura alors davantage de pouvoirs législatif et nous devons nous préparer à placer l'activité législative au cœur de notre travail». Pour leur part, les membres de petits groupes dénonçaient cette vision des choses, considérant que les réformes proposées tendaient «à transformer notre parlement en une machine bureaucratique, où le rôle des députés, des groupes minoritaires et même des commissions doit être soumis au pouvoir décisionnel croissant, partiellement arbitraire, de la Conférence des présidents et de l'administration».<sup>39</sup>

Afin de remédier à l'atonie des débats tout en limitant les manœuvres dilatoires, la possibilité d'interventions d'une minute a été introduite dans le règlement en 2002. A l'instar de ce qui se pratique au Congrès américain, l'agenda prévoit une séquence de 30 minutes au début de chaque période de session permettant à tout élu d'intervenir une minute sur un sujet qu'il estime important (article 163, 2014). La réforme de 2009 a introduit par ailleurs la procédure du «carton bleu»: tout député peut le lever à l'intention du Président de séance afin de poser une question pendant l'intervention d'un orateur, si ce dernier en est d'accord et si le Président estime que cette question n'est pas de nature à perturber le débat (article 162, 2014).

---

<sup>39</sup> Extraits du débat du 5 mai 2009 sur la révision générale du règlement (rapport A6-0273/2009 R.Corbett) ; interventions de Jo Leinen (S&D) et Monica Frassoni (Verts/ALE) respectivement.

### 3. Un encadrement plus rigoureux du comportement individuel des élus

La pacification de la délibération résulte aussi d'un encadrement de plus en plus rigoureux de la conduite des parlementaires en séance. Même si, selon Corbett *et al.*, «individual 'back-bench' members do play a considerable role in the life of the Parliament»,<sup>40</sup> l'analyse de l'évolution du règlement intérieur montre que les députés (ou, du moins, la majorité favorable à cette vision des choses) ont choisi de sacrifier progressivement leur liberté individuelle afin de privilégier l'efficacité du travail parlementaire et la capacité de l'assemblée à tirer profit de ses pouvoirs.

Il faut ici préciser quelque peu notre propos. Nous ne voulons pas nier que les députés continuent à jouer un rôle clé dans le fonctionnement du PE, en raison d'une logique de division du travail particulièrement poussée. Les textes, législatifs ou non, sont élaborés par un nombre limité de députés (le rapporteur, les rapporteurs «fantômes» et les coordinateurs) qui disposent d'une réelle influence sur le résultat final. La montée en puissance des «trilogues» entre la Commission, le Conseil et le PE n'a pas remis en question ce rôle, puisque c'est, là encore, une poignée de parlementaires qui mène la négociation au nom de l'assemblée. Il est donc possible pour des députés, même *backbenchers*, d'avoir un rôle considérable dans le fonctionnement du PE, mais uniquement lorsqu'ils sont en situation de pouvoir, c'est-à-dire lorsqu'ils sont rapporteur, rapporteur-fantôme ou coordinateur.

Pour le reste, leur comportement est contraint par des règles de plus en plus sévères. En outre, les députés qui ne remplissent pas les conditions pour accéder à ces positions de pouvoir (par exemple, les non-inscrits, les élus insuffisamment impliqués ou une partie des eurosceptiques) voient leur capacité d'action se réduire sans cesse. Plusieurs évolutions en attestent.

---

<sup>40</sup> R. Corbett, F. Jacobs et M. Shackleton, *op. cit.*, p. 56.



Premièrement, comme nous l'avons vu, les droits des non-inscrits ont été progressivement réduits tandis que la proportion de députés à réunir pour exercer certains droits a subi une inflation permanente. De même, le recours aux motions de procédure a été limité de plus en plus strictement.

Les droits ouverts à un seul élu ont également connu un déclin discret mais constant. Aujourd'hui, le règlement reconnaît à tout parlementaire cinq droits. Le premier est celui de poser une question écrite aux autres institutions de l'Union; il s'agit d'une ressource importante grâce à laquelle un député peut obtenir des informations, contrôler l'action de la Commission et du Conseil ou encore démontrer à ses électeurs ou à son parti qu'il est actif sur une thématique qui les mobilise.<sup>41</sup> Certains membres font ainsi un usage extensif de cette procédure. Tout député peut également intervenir durant l'heure des questions, mais le nombre de questions et de questions complémentaires a été progressivement réduit tandis que les effectifs du PE s'accroissaient. En outre, une réforme de juillet 2008 a encadré de façon plus stricte le contenu des questions.<sup>42</sup> Auparavant, les élus étaient totalement libres du contenu et de la formulation de leurs questions écrites aux autres institutions communautaires. Dorénavant, cette activité est encadrée par les principes établis dans l'annexe III. Cette dernière prévoit que les questions avec demande de réponse écrite doivent présenter un intérêt général, être concises, contenir une demande compréhensible, ne pas avoir trait à des questions strictement personnelles ni contenir des propos insultants. Par ailleurs, les pouvoirs du président ont été accru puisqu'il statue désormais sur la recevabilité

---

<sup>41</sup> T. Raunio, "Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, n° 4, 1996, pp. 356-382.

<sup>42</sup> Décision du Parlement européen du 8 juillet 2008 sur la modification du règlement du Parlement européen à la lumière des propositions du groupe de travail sur la réforme parlementaire concernant les travaux de la plénière et les rapports d'initiative (2007/2272 (REG)).

des questions (art. 130, 2014).<sup>43</sup> Il s'agit là d'une restriction importante pour certains députés qui utilisaient les questions comme plateforme d'expression ou évoquaient des problématiques très spécifiques à leur circonscription, sans rapport avec les activités de l'Union. Un élu a, en troisième lieu, le droit de faire une explication de vote, par voie écrite ou orale; comme on l'a vu, le Président peut aujourd'hui décider de reporter les explications orales après le vote final. Un député peut également intervenir pour fait personnel, c'est-à-dire prendre la parole afin de rectifier ses propres déclarations ou réfuter des propos tenus à son égard au cours des débats. Enfin, un député peut déposer une proposition de résolution de 200 mots, portant sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne (art. 133, 2014).

Toutes ces possibilités ne sont pas négligeables et offrent aux élus une marge de liberté en séance plénière. Cependant, au début des années 1990, ils jouissaient de deux droits supplémentaires dont la portée était autrement plus importante: celui de déposer des amendements en séance plénière (article 69, 1991) et celui de demander à tout moment le renvoi d'un texte en commission (article 103, 1991). Aujourd'hui, le dépôt d'amendements en séance plénière est réservé à la commission compétente au fond, à un groupe politique ou à 40 députés au moins (article 169, 2014). Un député isolé ne peut, quant à lui, déposer des amendements qu'en commission, à la condition d'en être membre (article 208, 2014). De même, la demande de renvoi en commission, qui permet, si elle est approuvée par une majorité de votants, de suspendre le débat et le vote sur un texte, est désormais l'apanage des groupes politiques ou de 40 députés au moins (article 188, 2014). Les députés européens ont

---

<sup>43</sup> Certains membres de la commission des affaires constitutionnelles avaient proposé de mettre une limite au nombre de questions pouvant être posées par les députés, mais cette suggestion a été rejetée en commission. Voir les débats ainsi que les documents relatifs à la décision du PE sur la modification du règlement du PE à la lumière des propositions du groupe de travail sur la réforme parlementaire concernant les travaux de la séance plénière et les rapports d'initiative, P6\_TA(2007)0500.

donc été privés de deux outils importants qui leur permettaient d'intervenir dans le travail parlementaire.

Historiquement, un élu pouvait aussi prendre l'initiative d'une déclaration écrite. D'une longueur maximale de 200 mots, elle est inscrite dans un registre accessible à tous les députés. Si elle recueille les signatures de la majorité des membres du PE, elle est transmise aux institutions qu'elle mentionne. Les chances de succès étaient faibles, mais cette procédure permettait aux députés de jouir d'une certaine visibilité. Cette possibilité a toutefois été progressivement restreinte: aujourd'hui, elle n'est ouverte qu'à dix députés, issus de trois groupes politiques au moins (art. 136, 2014).

Le comportement des élus a lui aussi été encadré de plus en plus strictement depuis les années 1980. En temps normal, la délibération du PE est relativement policée, notamment si on la compare avec celle de nombreuses chambres nationales. Le ton est courtois et les orateurs sont rarement interrompus par leurs pairs. Les présidents de séance appliquent le règlement intérieur avec rigueur et n'hésitent pas à interrompre les députés qui excèdent leur temps de parole, se livrent à des attaques personnelles ou rouvrent des débats clos. La nature des relations entre les élus contribue également à la sérénité des délibérations: contrairement aux membres d'une chambre nationale, ils ne forment pas une classe politique avec tout ce qu'elle suppose de connivences, de rivalités et de contentieux. Enfin, dans la mesure où les députés prennent, en moyenne, très peu la parole et le font sur les dossiers dont ils sont experts, ils privilégient en général l'efficacité de leurs interventions et sont peu enclins à la polémique.<sup>44</sup> Certains députés ont toutefois une autre conception de leur mandat et s'affirment comme de redoutables tribuns. Ils usent d'un ton vif, affectionnent les envolées lyriques et la polémique, et expriment des positions qui ne ménagent pas leurs adversaires politiques ou les

---

<sup>44</sup> O. Costa, *op. cit.*, 2001, p. 412.

représentants des autres institutions. C'est notamment le cas de certains députés d'extrême-gauche et d'extrême-droite, et de nombreux eurosceptiques.

La présence dans les rangs de l'assemblée d'un nombre croissant de députés désirant faire entendre leur opposition à l'intégration européenne ou se servir du PE comme d'une tribune pour faire connaître leurs idées, a suscité une réaction des tenants de la rationalisation du fonctionnement parlementaire. Depuis la fin des années 1980, le contrôle des députés est ainsi devenu un enjeu récurrent des réformes du règlement. De manière presque systématique, les événements ayant provoqué une agitation au sein de l'hémicycle ont entraîné un durcissement des dispositions du règlement relatives au comportement des élus en plénière. La première réforme a eu lieu après deux incidents de ce type. Le premier, en octobre 1988, était le fait du révérend Ian Paisley, leader du Parti unioniste démocrate nord-irlandais, qui créa un scandale lors de la visite du Pape Jean-Paul II au PE. Il interrompit son discours en hurlant «Mort à l'antéchrist!» et en brandissant des pancartes «Pape Jean-Paul II antéchrist», avant d'être frappé par un autre député et expulsé par le Président sous les applaudissements de ses collègues<sup>45</sup>. L'année suivante, des élus du Groupe technique des droites européennes, rassemblant des élus d'extrême-droite, protestèrent bruyamment contre leur exclusion des organes hiérarchiques des délégations interparlementaires, entraînant une rixe et une suspension de séance. En conséquence de ces événements, les députés ont révisé une première fois les dispositions du règlement intérieur relatives au comportement des membres. Ils ont attribué au Président le pouvoir de rappeler à l'ordre le fauteur de trouble par deux fois avant de prononcer son expulsion immédiate de la salle et de proposer un vote de censure à son encontre. En cas d'approbation par l'assemblée plénière, le député fautif était exclu pour une période allant de 2 à 5 jours.

---

<sup>45</sup> Extrait vidéo de la scène disponible à l'adresse suivante: <http://www.youtube.com/watch?v=hRxtkIEhY8w>

Malgré cette réforme, d'autres incidents ont eu lieu. En juin 1995, de nombreux eurodéputés réagirent avec virulence à l'annonce par le Président français Jacques Chirac de la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique. Des députés de gauche et écologistes affichèrent des slogans antinucléaires sur leur pupitre, revêtirent des t-shirts barrés d'inscriptions du même ordre et décidèrent d'inscrire la décision de Jacques Chirac à l'ordre du jour des débats d'actualité. Les protestations des élus prirent un tour plus virulent encore lors de la session suivante. Les hasards du calendrier voulurent que Jacques Chirac, Président en exercice du Conseil de l'Union, doive intervenir devant le Parlement le 11 juillet 1995 pour dresser un bilan de la présidence française. Il fut contraint de prendre la parole dans un hémicycle transformé en forum de contestation et subit la fronde d'une large partie des députés, principalement écologistes, communistes, socialistes et radicaux.<sup>46</sup> Fait sans précédent dans l'histoire de l'institution, une part significative des membres refusa d'applaudir le discours d'un Chef d'État ou de gouvernement. Compte tenu de l'ampleur du mouvement de protestation, qui avait mobilisé toute la gauche, les initiatives visant à réviser une nouvelle fois le règlement intérieur n'aboutirent pas.

Une deuxième réforme importante eu lieu en conséquence de plusieurs incidents causés par des élus hostiles à l'intégration européenne, notamment après l'élargissement de 2004. L'assemblée a ainsi connu une session particulièrement troublée en janvier 2005, lorsque des députés eurosceptiques polonais et britanniques vinrent dans l'hémicycle équipés de larges banderoles s'opposant au vote de la constitution européenne, et refusèrent de les baisser malgré la requête du Président. Leur campagne, dite «*not in my name*», perturba le lancement

---

<sup>46</sup> Jean Quatremer titra ainsi dans *Libération* : «Cris, protestations, calicots et même quelques horions, c'est une véritable bronca parlementaire qui a accueilli Jacques Chirac venu dresser le bilan de la présidence française». *Libération*, 12 juillet 1995, p. 4.

de la campagne d'information officielle sur la constitution européenne, entraînant agitation, bagarres et échange de coups de poing, dans l'hémicycle et en marge de celui-ci.<sup>47</sup>

Les instances hiérarchiques du PE prirent conscience à l'occasion de ces événements qu'elles étaient désarmées face aux élus violents. Les sanctions existantes (exclusion de la plénière et, de fait, privation du droit de vote) étaient rarement appliquées et difficilement applicables, dans la mesure où elles portaient atteinte à l'exercice même du mandat représentatif des députés. Les dispositions encadrant la conduite des membres du PE furent ainsi profondément réformées, du point de vue des principes qu'ils doivent respecter, des sanctions dont ils peuvent faire l'objet et de l'autorité compétente pour les prononcer. Le règlement révisé dispose que «le comportement des députés est inspiré par le respect mutuel, repose sur les valeurs et principes définis dans les textes fondamentaux de l'Union européenne, préserve la dignité du Parlement et ne doit pas compromettre le bon déroulement des travaux parlementaires ni la tranquillité dans l'ensemble des bâtiments du Parlement» (article 11, paragraphe 2, 2014). Il est toutefois indiqué que le respect de ces règles de conduite ne doit pas entraver la vivacité des débats parlementaires ni la liberté de parole. Une annexe a été ajoutée au règlement afin de préciser l'interprétation de cette disposition: elle distingue les comportements de nature visuelle, qui peuvent être tolérés sous certaines conditions, de ceux qui entraînent une perturbation effective des activités parlementaires. Elle prévoit aussi une extension de la responsabilité des députés à l'ensemble de leur personnel et à l'ensemble des bâtiments du PE (annexe XV, 2014).

De nouvelles sanctions ont, en outre, été introduites. Si les mesures immédiates demeurent inchangées (rappel à l'ordre du député, exclusion de l'hémicycle pour le reste de la séance, au besoin *manu militari* par les huissiers), le Président peut désormais, en cas de trouble exceptionnellement grave ou de violation des principes de comportement, sanctionner le

---

<sup>47</sup> N. Smith, 'Vote no' protest sparks EU scuffles, *The Telegraph*, 13/01/2005.

député sans soumettre cette décision au vote du PE. La palette des sanctions est large: blâme; perte du droit à l'indemnité de séjour pour une durée pouvant aller de deux à dix jours; suspension temporaire, pour une durée de deux à dix jours consécutifs, de la participation à l'ensemble ou partie des activités du PE, sans préjudice de l'exercice du droit de vote en séance plénière; soumission à la Conférence des présidents d'une proposition de suspension ou de retrait d'un ou de plusieurs mandats électifs occupés au sein du PE (article 166, 2014).

Malgré la survenance de nouveaux troubles, notamment en décembre 2007 lors de la signature de la Charte européenne des droits fondamentaux, l'application de ces sanctions est controversée. Il s'avère en effet difficile d'identifier l'ensemble des auteurs de troubles en cas de manifestation collective. En outre, certains chefs de groupe, notamment Daniel Cohn-Bendit (groupe des Verts/Alliance libre européenne), sont opposés à l'exclusion physique et immédiate des élus concernés, au nom de la démocratie. Elles n'ont donc été appliquées que deux fois depuis la réforme. La sanction la moins grave, c'est-à-dire le blâme, a été prononcée à l'encontre de M. Giertych pour avoir diffusé un pamphlet jugé xénophobe et antisémite, intitulé «civilisation at war in Europe», qui portait le logo du PE et contenait des propos contraires aux valeurs fondamentales de l'UE.<sup>48</sup> Des sanctions plus graves ont été infligées à Nigel Farage, le leader des eurosceptiques britanniques du parti UKIP et coprésident du Groupe Europe libertés démocratie (ELD), qui insulta en séance plénière le Président du Conseil de l'Union européenne.<sup>49</sup> Farage, qui avait déjà été réprimandé à une autre occasion et avait refusé de s'excuser de ses propos outranciers, a été privé de son indemnité de séjour pour une période de 10 jours, ce qui représente un peu moins de 3.000 euros.<sup>50</sup> Il ressort

---

<sup>48</sup> Nous renvoyons au procès-verbal de la séance du 14 mars 2007.

<sup>49</sup> Des extraits vidéo de cette session plénière sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.youtube.com/watch?v=bypLwI5AQvY>

<sup>50</sup> Voir notamment: Lettre de Jerzy Buzek, président du PE, à Nigel Farage, 2 mars 2010; Andrew Willis, «Farage sanctioned after refusing to apologize for Van Rompuy insults», *EU Observer*, 2 mars 2010; The Guardian: «Nigel Farage fined for verbal attack on EU president», 2 mars 2010.

toutefois de ses déclarations à la presse que ce type de sanction est peu susceptible de faire évoluer son comportement et lui assurait une publicité inespérée.

Les responsables du PE se trouvent dans l'incapacité pratique de mettre un terme aux comportements outranciers d'une partie des députés, extrémistes de gauche ou de droite, autonomistes ou eurosceptiques. Ces parlementaires donnent la priorité à la défense, par toutes les voies possibles, de leurs positions et de leurs idées, et n'estiment pas devoir se conformer à ce que les autorités du PE attendent d'eux. Les sanctions n'ont donc qu'une portée limitée à leur égard. Si elles consistent en des blâmes ou pénalités financières, elles apportent aux élus la publicité qu'ils recherchent.<sup>51</sup> Si elles vont au-delà, et prennent la forme d'une interdiction de participation aux activités de l'assemblée, elles font de ces parlementaires des martyrs et posent le problème de la légitimité de la mise à l'écart de députés régulièrement élus. C'est d'ailleurs en référence aux contraintes excessives qui pèsent sur leur comportement que ces élus justifient habituellement leurs dérapages.

L'analyse des débats parlementaires des 18 et 19 janvier 2006 sur la réforme du règlement visant à encadrer les comportements des élus montre que deux visions du Parlement et du mandat parlementaire s'affrontent. Les tenants de la première estiment qu'il faut des «garde fous démocratiques» contre les comportements perturbateurs visant à empêcher les parlementaires de travailler,<sup>52</sup> et voient la réforme comme une rationalisation du système actuel «visant à préserver la dignité du rôle du PE».<sup>53</sup> Ainsi, le député socialiste D. Martin déclare: «étant donné le comportement de certains députés et de certains groupes en session plénière du Parlement, il est malheureusement nécessaire d'introduire de nouvelles règles destinées à régir la conduite des députés. A mon avis, ce rapport fixe un juste équilibre entre la nécessité de garantir la liberté d'expression parlementaire et la passion du débat d'une part,

---

<sup>51</sup> N. Brack, *op. cit.*

<sup>52</sup> Intervention de R. Corbett (S&D, au nom du groupe), 18 janvier 2006.

<sup>53</sup> Intervention d'I. Guardans Cambo (ALDE, au nom du groupe), 18 janvier 2006.



et un digne conduite des opérations d'autre part».<sup>54</sup> D'autres élus, issus pour l'essentiel de petits groupes, estiment au contraire que l'on «bafoue la démocratie parlementaire»,<sup>55</sup> «que les interruptions lors des débats ainsi que l'affichage ostensible des différentes opinions font partie intégrante de la pratique parlementaire normale»<sup>56</sup> et que «sous prétexte du bon fonctionnement du Parlement, on tente d'utiliser des mesures d'ordre et des sanctions pour restreindre et contrôler l'expression de réactions, protestations ou désaccords et terroriser les députés souhaitant exprimer leur opposition (...)».<sup>57</sup>

Les débats sur l'organisation du travail parlementaire voient ainsi s'opposer deux conceptions du rôle de l'assemblée (parlement de travail vs. parlement de parole), qui renvoient à deux approches l'impératif démocratique dans l'Union: la démocratie *par le* parlement et la démocratie *au* parlement. La première met l'accent sur la démocratisation du fonctionnement de l'Union européenne par la maximisation de l'influence du PE en son sein, et donc la rationalisation de ses activités. La seconde insiste sur le caractère démocratique du fonctionnement du PE; elle promeut un parlement de parole, fondé sur des principes de pluralité et de représentativité, pratiquant une délibération libre et favorisant l'expression de toutes les sensibilités.

#### **4. Conclusion**

L'analyse de l'évolution du règlement intérieur du PE montre qu'un train constant de réformes a pris place depuis le milieu des années quatre-vingt, au nom de «l'efficacité» du travail parlementaire. Les organes de direction ont vu leur pouvoir s'étendre au fil du temps: le Président, le Bureau et la Conférence des présidents ont aujourd'hui un rôle beaucoup plus

---

<sup>54</sup> Intervention de D. Martin (S&D), 18 janvier 2006.

<sup>55</sup> Intervention de C. Lang (NI), 19 janvier 2006.

<sup>56</sup> Intervention d'E. Meijer (GUE/NGL, au nom du groupe), 18 janvier 2006.

<sup>57</sup> Intervention d'A. Pafilis (GUE/NGL), 19 janvier 2006.

important qu'il y a quelques années et sont mieux à même d'assurer la coordination politique interne. Cette évolution a renforcé l'influence des deux grands groupes politiques, tandis que le rôle individuel des députés a été réduit de manière significative. La délibération a toujours été strictement encadrée au sein du PE, mais les débats sont aujourd'hui plus que jamais contrôlés et rationalisés. Ces évolutions sont considérées par leurs tenants comme un moyen d'accroître la capacité du PE de profiter de ses pouvoirs formels. Leur impact est contrasté.

D'une part, la complexité de la structure institutionnelle de l'Union européenne et du processus législatif a conduit le PE à adapter ses procédures afin de maximiser son influence. Les membres des deux groupes majoritaires travaillent ensemble, notamment au sein des organes de direction de l'assemblée, afin d'améliorer sa performance collective. On ne peut nier que les députés cherchent à promouvoir les intérêts de leurs électeurs, d'une manière ou d'une autre. Toutefois, le lien électoral est encore relativement faible au PE et n'est pas comparable à celui qui existe entre électeurs et membres des assemblées nationales.<sup>58</sup> Les députés européens privilégient ainsi la recherche de l'efficacité institutionnelle: à travers la promotion de leur assemblée, ils cherchent à accroître leur propre pouvoir individuel et leur visibilité. En d'autres termes, comme le prédit la théorie d'Adler et Wilkerson, renforcer de façon collective le rôle de l'institution est un moyen de renforcer l'image individuelle des députés vis-à-vis de leurs électeurs.

En raison de ces évolutions, le Parlement est devenu une assemblée plus homogène et moins représentative, dans ses activités et ses décisions, de la diversité idéologique de ses membres. Il est également moins à même de rendre les enjeux de l'intégration européenne lisibles aux yeux des citoyens; les députés se sont avant tout concentrés sur l'efficacité institutionnelle et tiennent encore peu compte de l'image de leur institution vis-à-vis de l'extérieur.

---

<sup>58</sup> N. Brack et O. Costa, «The Challenges of Territorial Representation at Supranational Level: the Case of French MEPs», *French Politics*, vol. 11, n° 1, 2013, pp. 1-23.

Cette analyse exploratoire indique que la «*governing theory*» fournit un cadre théorique fructueux pour saisir l'évolution des règles d'organisation du PE et comprendre la quête d'efficacité et de productivité législative qui la motive. Certains points restent cependant à approfondir, en particulier le rôle des commissions, vues par Adler et Wilkerson comme les principaux déterminants de l'agenda. Il conviendrait d'analyser plus en détail le rôle qu'elles jouent au PE ainsi que les liens qu'elles entretiennent avec les organes de direction. L'on pourrait faire l'hypothèse que, malgré le rôle central qu'occupent les commissions au PE, ce sont plutôt les organes hiérarchiques, et en particulier la Conférence des Présidents, qui définissent les priorités politiques de l'assemblée et se voient déléguer les tâches de gestion. Le postulat selon lequel l'objectif d'accroître la capacité législative de l'assemblée explique la formation d'une commission spécialisée<sup>59</sup> pourrait s'appliquer au PE à travers le renforcement de ses organes hiérarchiques. Si tel est effectivement le cas, les perspectives partisanses – qui sous-tendent de fait la Conférence des présidents – pourraient alors être mobilisées dans l'étude du règlement du PE.

L'utilisation des théories relatives à l'organisation du Congrès américain nous permet de montrer que l'évolution du PE résulte non seulement d'événements extérieurs, tels que l'adaptation aux changements qui affectent le système politique supranational et l'entrée en vigueur de nouveaux traités, mais aussi de processus internes, tels que l'institutionnalisation du parlement, la quête d'efficacité dans le travail législatif et les luttes de pouvoir entre les groupes. La question de la rationalisation du fonctionnement parlementaire renvoie en effet aux rapports de force au sein de l'assemblée et est fondée sur un double clivage.

Le premier oppose les hiérarques du PE et les députés les plus systématiquement investis dans le travail législatif aux *backbenchers*, en raison de leurs appréciations divergentes des priorités stratégiques et des moyens d'améliorer le fonctionnement du PE. Dans une logique

---

<sup>59</sup> E. Adler et J. Wilkerson, *op. cit.*

de vases communicants, les premiers ont en effet largement bénéficié du processus de rationalisation en termes de pouvoir et d'influence, alors que les seconds ont vu leurs pouvoirs se réduire continument. La généralisation des «trilogues» en matière législative et de l'adoption des textes dès la première lecture n'ont fait qu'accentuer ce clivage, en distinguant clairement les députés qui sont désormais impliqués dans les négociations avec la Commission et le Conseil (vice-présidents du PE en charge de la codécision, présidents des commissions, rapporteurs, rapporteurs-fantômes, coordinateurs) et ceux qui en sont écartés.<sup>60</sup>

Un second clivage oppose les membres des «grands» groupes (PPE et S&D, et dans une moindre mesure ALDE) à ceux des autres formations. Les deux principaux groupes rassemblent en effet près des deux tiers des élus et assurent, depuis le milieu des années 1980, une sorte de cogestion des aspects organisationnels de l'assemblée. Si les petits groupes bénéficient de certains moyens et attributs au nom de la méthode d'Hondt, ils n'en subissent pas moins la loi du PPE et du S&D lorsque ceux-ci s'entendent en amont. Ce clivage recouvre, en partie, une opposition entre députés pro et anti-européens. Les premiers privilégient la participation du PE au fonctionnement de l'Union et à l'approfondissement de l'intégration européenne, et sont disposés pour cela à favoriser l'émergence de positions majoritaires au sein de l'assemblée. Les seconds se focalisent sur la dénonciation des travers de l'intégration européenne et sur la critique de l'action de la Commission; compte tenu de leur situation structurellement minoritaire, ils privilégient les stratégies d'obstruction et de protestation, récusent la recherche du consensus interinstitutionnel, qui sous-tend notamment la pratique des trilogues, et s'opposent à l'idée de rationalisation du fonctionnement du PE.

---

<sup>60</sup> O. Costa, R. Dehousse et A. Trakalova, «La Codécision et les 'accords précoces'. Progrès ou détournement de la procédure législative ?», *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, mars 2011.

La question des règles excède le niveau organisationnel et affecte la répartition du pouvoir et de l'autorité au sein de l'institution.<sup>61</sup> Des recherches complémentaires permettront de mieux saisir les mécanismes du fonctionnement quotidien du PE. Les théories développées au sujet du Congrès américain, bien que fondées sur une approche de choix rationnel, peuvent être utilement adaptées au cas du PE, notamment grâce à l'inclusion de facteurs culturels et idéationnels, pour peu que l'on reste attentif aux différences institutionnelles.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> A. Sheingate, *op. cit.*

<sup>62</sup> S. Martin, «Two Houses: Legislative Studies and the Atlantic Divide», *PS Online*, juillet 2008.

## Bibliographie

- M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris: Hachette, 1992.
- E. Adler et J. Wilkerson, *Congress and the politics of problem solving*, Cambridge University Press, 2013
- E. Adler et J. Lapinski, "Demand-Side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach", *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 3, 1997, pp. 895-918
- S. Bowler et D. Farrell, "The organizing of the European parliament: committees, specialization and coordination", *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 2, pp. 219-243
- N. Brack, *L'euroscpticisme au sein du Parlement européen. Stratégies d'une opposition anti-système au coeur des institutions*, Luxembourg: Larcier, 2014
- N. Brack, "Euroscpticism at the supranational level: the case of the 'untidy right' in the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 1, 2013, p. 85-104
- N. Brack et O. Costa, "The Challenges of Territorial Representation at Supranational Level: the Case of French MEPs", *French Politics*, vol. 11, n° 1, 2013, pp. 1-23
- C. Burns, "Consensus and compromise become ordinary—but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 7, 2013, pp. 988-1005
- C. Burns, "Co-decision and Inter-Committee Conflict in the European Parliament Post-Amsterdam", *Government and Opposition*, vol. 41, n° 2, 2006, pp. 230-248
- N. Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris: LGDJ, 2006
- R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer European Integration*, Londres: Macmillan, 1998
- R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 7ème éd., Londres: John Harsher Publisher, 2007
- O. Costa, R. Dehousse et A. Trakalova, «La Codécision et les 'accords précoces'. Progrès ou détournement de la procédure législative?», *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, mars 2011
- O. Costa et N. Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2014
- O. Costa, "The President of the European Parliament", *Il Filangieri (revue de l'ARSAE)*, vol. 2012-2013, «Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere», Ed. Jovene, Naples, 2013, pp. 143-160
- O. Costa et N. Brack., "The Role of the European Parliament in Europe's Integration", dans: O. Costa, S. Stavridis et C. Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*, Palgrave, 2013, pp. 45-69
- O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2001
- G. Cox, «On the effect of Legislative Rules», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 2000, pp. 169-192
- G. Cox et M. McCubbins, "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, n° 2, 1994, pp. 215-231

- D. Davison, M. Krassa et D. Reagan, "The Behavioural Consequences of Institutional Rules: Republicans in the US House", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n° 1, 2005, pp. 38-56
- T. Gilligan et K. Krehbiel, "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous committee", *American Journal of Political Science*, vol. 33, n° 2, 1989, pp. 459-490
- T. Gilligan et K. Krehbiel, "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature", *American Journal of Political Science*, vol. 34, n° 2, 1990, pp. 531-564
- R.D. Hedlund, "Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structures, Rules, Norms, Resources", in: G. Loewenberg, S. Patterson et M. Jewell (dir.), *Handbook of Legislative Research*, Londres: Harvard University Press, 1985
- S. Hix, "Constitutional Agenda Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, vol. 32, 2002, pp. 259-280
- S. Hix, A. Noury et G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- B. Hoyland, "Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament", *European Union Politics*, vol. 7, n° 1, 2006, pp. 30-50
- D. Judge et D. Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008
- M. Kaeding, "Rapporteurship allocation in the European Parliament", *European Union Politics*, vol. 5, n° 3, 2004, pp. 353-371
- A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002
- A. Kreppel, "Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the EP", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 6, 2003, pp. 884-911
- S. Martin, "Two Houses: Legislative Studies and the Atlantic Divide", *PS Online*, juillet 2008.
- R. McKelvey et P. Ordershook, "An Experimental Study of the Effect of Procedural Rules on Committee Behavior", *The Journal of Politics*, vol. 46, n° 1, 1984, pp. 182-205
- J. Priestley, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, Londres: John Harper, 2008
- A. Rasmussen et D. Toshkov, "The inter-institutional division of Power and Time Allocation in the EP", *West European Politics*, vol. 34, n° 1, 2011, pp. 71-96
- T. Raunio, "Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, n° 4, 1996, pp. 356-382
- C. Reh, "European Integration as Compromise: Recognition, Concessions and the Limits of Cooperation", *Government and Opposition*, vol. 47, n° 3, 2012, pp. 414-440
- A. Ripoll-Servent, "Holding the European Parliament responsible: policy shift in the Data Retention Directive from consultation to codecision", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 7, 2013, pp. 972-987
- A. Ripoll-Servent, "Playing the co-decision game? Rules' changes and institutional adaptation at the LIBE committee", *Journal of European integration*, vol. 34, n° 1, 2012, pp. 55-73
- B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2005
- R. Scully, "MEPS and the building of a 'parliamentary Europe'" *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, pp. 92-108
- P. Settembri, "Is the European Parliament competitive or consensual... 'and why bother'?", communication présentée au Federal trust workshop 'The European Parliament and the European Political Space', Londres, 2006

- P. Settembri, "When is a group not a political group? The dissolution of the TDI group in the European parliament", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, n° 1, 2004, pp. 150-174
- M. Shackleton et T. Raunio, "Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, 2003, pp. 171-188
- A. Sheingate, "Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the US House of Representatives", dans: J. Majoney et K. Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- K. Shepsle et B. Weingast, "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, n° 2, 1994, pp. 149-179
- K. Shepsle et B. Weingast, "When Do Rules of Procedure Matter?", *The Journal of Politics*, vol. 46, n° 1, 1984, pp. 206-221
- J. Stacey, *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*, Oxford: Oxford University Press, 2010
- G. Tsebelis, G. Garrett, "Legislative Politics in the European Parliament", *European Union Politics*, vol. 1, n° 1, 2000, p. 9-36
- M. Williams, "The European Parliament: political groups, minority rights and the 'rationalization of parliamentary organization'. A research note", dans: H. Döring (dir.), *Parliaments and the majority rules in Western Europe*, New York: St Martin's Press, 1995



## **Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges**

No 38 /2014

Stefaan De Rynck, Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur

No 37 / 2014

Pierre Vanheuverzwijn, Promoting the agenda for a social Economic and Monetary Union: Attention, credibility and coalition-building

No 36 / 2014

Aileen Körfer, Politicising the Union? The Influence of 'Leading Candidates' for the Commission Presidency

No 35 / 2014

Guillaume Meynet, Analyser l'influence du syndicalisme agricole majoritaire: quelle utilité pour le modèle néo-corporatiste ? Etude de cas à partir du « mini-paquet lait »

No 34 / 2014

Laurent Bonfond, Le Parlement européen et les actes délégués : De la conquête d'un pouvoir à son exercice

No 33 / 2014

Alexis Perier, Le quatrième paquet ferroviaire : l'impossible libéralisation ?

No 32 / 2013

Eguzki Osteikoetxea, EU Trade Actors after Lisbon: Enhanced Negotiations or Business as Usual?

No 31 / 2013

David Freed, Do Institutional Changes Make a Difference ? A Veto Player Analysis of how Institutional Changes in the Council of the EU Influence Legislative Efficiency and Outputs

No 30 / 2013

Camille Dehestru, Industries and Citizens' Groups Networks in EU Food Policy: The Emergence of 'Unholy Alliances' in Multilevel Governance?

No 29 / 2013

Carole Pouliquen, Le cadre européen de protection des données personnelles en matière pénale: Dimensions interne et externe

No 28 / 2013

Marta Zalewska and Oskar Josef Gstrein, National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity

No 27 / 2012

Laura Batalla Adam, The Significance of EU Topics in National Media: Has There Been a Europeanization of Reporting in the National Media?

No 26 / 2012

Claire Baffert, Participatory Approaches In The Management Of Natura 2000: When EU Biodiversity Policy Gets Closer to its Citizens

No 25 / 2012

Serena Garelli, The European Union's Promotion of Regional Economic Integration in Southeast Asia: Norms, Markets or Both?

No 24 / 2012

Luis Bouza García, Víctor Cuesta López, Elitsa Mincheva and Dorota Szeligowska, The European Citizens' Initiative – A First Assessment

No 23 / 2012

Isabelle de Lichtervelde, La défense des droits de l'homme en Chine : Le parlement européen est-il la voix normative de l'union européenne ?

No 22 / 2012

Erik Brattberg and Mark Rhinard, The EU and US as International Actors in Disaster Relief

No 21 / 2011

Alesia Koush, Fight against the Illegal Antiquities Traffic in the EU: Bridging the Legislative Gaps

No 20 / 2011

Neill Nugent and Laurie Buonanno, Explaining the EU's Policy Portfolio: Applying a Federal Integration Approach to EU Codecision Policy

No 19 / 2011

Frederika Cruce, How Did We End Up with This Deal? Examining the Role of Environmental NGOs in EU Climate Policymaking

No 18 / 2011

Didier Reynders, Vers une nouvelle ‘gouvernance économique’?

No 17 / 2010

Violeta Podagėlytė, Democracy beyond the Rhetoric and the Emergence of the “EU Prince”: The Case of EU-Ukraine Relations

No 16 / 2010

Maroš Šefčovič, From Institutional Consolidation to Policy Delivery

No 15 / 2010

Sven Biscop and Jo Coelmont, Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces

No 14 / 2010

Antonio Missiroli, Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension

No 13 / 2010

Anne-Céline Didier, The European Institute of Innovation and Technology (EIT): A New Way for Promoting Innovation in Europe?

No 12 / 2010

Marion Salines, Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The Example of the Baltic Sea Region

No 11 / 2010

Martin Caudron, Galileo: Le Partenariat Public-Privé à l’Epreuve du « Juste Retour »

No 10 / 2009

Davide Bradanini, The Rise of the Competitiveness Discourse—A Neo-Gramscian Analysis

No 9 / 2009

Adina Crisan, La Russie dans le nouveau Grand Jeu énergétique en Mer Noire: Nabucco et South Stream ou « l’art du kuzushi »

No 8 / 2008

Jonas Dreger, The Influence of Environmental NGOs on the Design of the Emissions Trading Scheme of the EU: An Application of the Advocacy Coalition Framework

No 7 / 2008

Thomas Kostera, Europeanizing Healthcare: Cross-border Patient Mobility and Its Consequences for the German and Danish Healthcare Systems

06 / 2007

Mathieu Rousselin, Le Multilatéralisme en Question : Le Programme de Doha pour le Développement et la Crise du Système Commercial Multilatéral

05 / 2007

Filip Engel, Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formulation: The Advocacy Coalition Framework Meets New-Institutional Theory

04 / 2007

Michele Chang, Eric De Souza, Sieglinde Gstöhl, and Dominik Hanf, Papers prepared for the Colloquium, "Working for Europe: Perspectives on the EU 50 Years after the Treaties of Rome

03 / 2007

Erwin van Veen, The Valuable Tool of Sovereignty: Its Use in Situations of Competition and Interdependence

02 / 2007

Mark Pollack, Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes

01 / 2006

Christopher Reynolds, All Together Now? The Governance of Military Capability Reform in the ESDP



Europe is in a constant state of flux. European politics, economics, law and indeed European societies are changing rapidly. The European Union itself is in a continuous situation of adaptation. New challenges and new requirements arise continually, both internally and externally.

The *College of Europe Studies* series seeks to publish research on these issues done at the College of Europe, both at its Bruges and its Natolin (Warsaw) campus. Focused on the European Union and the European integration process, this research may be specialised in the areas of political science, law or economics, but much of it is of an interdisciplinary nature. The objective is to promote understanding of the issues concerned and to make a contribution to ongoing discussions.

L'Europe subit des mutations permanentes. La vie politique, l'économie, le droit, mais également les sociétés européennes, changent rapidement. L'Union européenne s'inscrit dès lors dans un processus d'adaptation constant. Des défis et des nouvelles demandes surviennent sans cesse, provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur.

La collection des *Cahiers du Collège d'Europe* publie les résultats des recherches menées sur ces thèmes au Collège d'Europe, au sein de ses deux campus (Bruges et Varsovie). Focalisés sur l'Union européenne et le processus d'intégration, ces travaux peuvent être spécialisés dans les domaines des sciences politiques, du droit ou de l'économie, mais ils sont le plus souvent de nature interdisciplinaire. La collection vise à approfondir la compréhension de ces questions complexes et contribue ainsi au débat européen.

Series Titles:

- vol. 18** Schunz, Simon, *European Union Foreign Policy and the Global Climate Regime*, 2014 (371 p.), ISBN 978-2-87574-134-9 pb, 978-3-0352-6409-8 (eBook)
- vol. 17** Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *Scrutinizing Internal and External Dimensions of European Law volumes I and II*, 2013 (880 p.), ISBN 978-2-87574-085-4 pb, ISBN 978-3-0352-6342-8 (eBook)
- vol. 16** Chang, Michele / Monar, Jörg (eds.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises: Between Political Leadership and Policy Management*, 2013 (298 p.), ISBN 978-2-87574-028-1 pb, ISBN 978-3-0352-6294-0 (eBook)
- vol. 15** Mahnke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, 2012 (273 p.) ISBN 978-90-5201-842-3 pb, ISBN 978-3-0352-6172-1 (eBook)
- vol. 14** Lannon, Erwan (ed.), *The European Neighborhood Policy's Challenges*, 2012 (491p.), ISBN 978-90-5201-779-2 pb, ISBN 978-3-0352-6104-2 (eBook)
- vol. 13** Cremona, Marise / Monar, Jörg / Poli Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2011 (432 p.), ISBN 978-90-5201-728-0 pb, ISBN 978-3-0352-6107-3 (eBook)
- vol. 12** Men, Jong / Balducci, Giuseppe (eds.), *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21<sup>st</sup> Century*, 2010 (262 p.), ISBN 978-90-5201-641-2 pb.
- vol. 11** Monar, Jörg (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2010 (268 p.), ISBN 978-90-5201-615-3 pb.
- vol. 10** Hanf, Dominik / Malacek, Klaus / Muir, elise (eds.), *Langues et construction européenne*, 2010 (286 p.), ISBN 978-90-5201-594-1 pb.
- vol. 9** Pelkmans, Jacques / Hanf, Dominik / Chang, Michele (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective*, 2008 (314 p.), ISBN 978-90-5201-424-1 pb.
- vol. 8** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Market Power and the Public Interest*, 2008 (315 p.), ISBN 978-90-5201-422-7 pb.
- vol. 7** Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.
- vol. 6** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.
- vol. 5** Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.

- vol. 4** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, 2008 (316 p.), ISBN 978-90-5201-047-2.
- vol. 3** Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?* 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / US-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.
- vol. 2** Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.
- vol. 1** Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 / second printing 2006 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6 / US-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.

If you would like to be added to the mailing list and be informed of new publications and department events, please email [rina.balbaert@coleurope.eu](mailto:rina.balbaert@coleurope.eu). Or find us on Facebook: College of Europe Politics and Administration Department.