



Le Parlement européen

I – La progression du pouvoir

D'où vient le Parlement européen?

Le Parlement européen a été conçu, dès l'origine, comme une assemblée consultative, sur le modèle des Assemblées dont se sont dotées après le second conflit mondial les organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe ou l'OTAN. Il s'agissait donc d'une assemblée sans véritable pouvoir de décision ni de contrôle. Il émettait seulement des avis après avoir été consulté sur les principales résolutions proposées par la Commission européenne. Notons que le Parlement européen est la seule institution européenne qui délibère en public (les débats sont publiés au Journal Officiel des Communautés européennes).

1979 : les citoyens élisent pour la première fois directement le Parlement européen

Entre 1952, date de la création de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et 1979, les membres du Parlement européen étaient des membres désignés par les parlements nationaux. L'Assemblée commune de la CECA (78 membres pour les six pays fondateurs) devient l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes avec le Traité de Rome (1957). C'est par une résolution de 1962 que l'Assemblée a décidé de s'auto-désigner « Parlement ». 1979 marque donc une date essentielle : pour la première fois, les citoyens élisent leurs députés européens directement au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Le nombre des députés a augmenté à chaque élargissement pour atteindre le chiffre de 785 en janvier 2007.

Trois étapes importantes dans la croissance du pouvoir du Parlement européen

L'Acte unique (1987) introduit la « procédure de collaboration » entre le Parlement européen et le Conseil dans le processus législatif ; dans cette procédure le Conseil conserve en dernière instance le dernier mot.

Le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht, 1993) accomplit un saut qualitatif majeur en introduisant la « procédure de codécision » qui transforme le Parlement européen en véritable législateur à égalité avec le Conseil dans un certain nombre de domaines alors limités : par exemple, le marché intérieur, la libre circulation, l'éducation, la gestion des fonds structurels et la conclusion de contrats internationaux.

Les Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) conduisent à un accroissement important des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision : le Parlement européen décidera à égalité avec le Conseil sur 35 domaines de compétence de l'Union européenne : notamment la politique de santé, la lutte contre la fraude, la formation professionnelle, certains aspects de la politique de l'environnement.

Que prévoyait le projet de Constitution européenne ?

Le projet de Constitution européenne prévoyait l'extension du pouvoir législatif du Parlement européen à 80 domaines au total (dont, à titre d'exemples, la propriété intellectuelle, la protection des travailleurs, la politique agricole commune, la coopération judiciaire pénale, le contrôle aux frontières, les demandes d'asile, etc.). La codécision devenait ainsi la procédure législative ordinaire, ce qui constituait une véritable avancée démocratique et ce qui faisait du Parlement européen le véritable pouvoir législatif.

De surcroît, le Parlement européen élisait le Président de la Commission européenne, en tenant compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes.

En matière budgétaire, l'extension du pouvoir parlementaire se traduisait dans la disparition de la distinction entre dépenses obligatoires (déterminées par les traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci) et les dépenses non obligatoires, sur lesquelles le Parlement avait le dernier mot.

Dans des domaines où il n'était que consulté (par exemple, adoption du cadre financier pluriannuel, constatation d'une violation grave et persistante des valeurs européennes par un Etat membre), le Parlement devait donner une approbation formelle.

Enfin, le Parlement devait être consulté dans des domaines où il n'intervenait pas (ainsi pour l'adoption des directives relatives à la protection diplomatique et consulaire)

Le projet de traité de Lisbonne

Il reprend ces dispositions qui n'entreront en vigueur qu'après la ratification unanime des 27 pays membres. Elle les complète en affirmant le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du partage des compétences entre l'Union et les Etats membres grâce à un « mécanisme d'alerte précoce » permettant à chaque parlement national d'attirer l'attention sur un risque de violation du principe de subsidiarité par les institutions européennes, conforté par la possibilité de recours auprès de la Cour de Justice.

II A quoi sert le Parlement européen ? Ses pouvoirs et ses fonctions

Le Parlement européen est l'institution représentant les peuples des Etats membres de l'Union européenne (UE). En ce sens, ses membres incarnent le peuple européen. A ce titre, il est la « principale » institution européenne : il est mentionné en premier dans les traités et a la préséance cérémoniale sur toutes les autres autorités européennes. Ses pouvoirs se sont de plus en plus étendus. En particulier, il dispose d'un véritable pouvoir législatif, d'un pouvoir budgétaire important, et d'un pouvoir de contrôle croissant, en particulier à l'égard de la Commission européenne.

Le pouvoir législatif

Il ne détient pas un droit d'initiative législative, puisque la Commission européenne et le Conseil en ont le monopole. Néanmoins, il examine le programme annuel de la Commission et formule à cette occasion des suggestions et demandes qu'on lui soumette une proposition sur un sujet. Son pouvoir législatif s'exerce donc selon quatre procédures différentes selon la nature des problèmes.

La consultation simple : il donne un avis qui n'est pas juridiquement contraignant (par exemple sur les prix agricoles, les politiques économiques, les visas et l'immigration).

La procédure de co-décision : Comme on l'a vu, sous l'effet des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), le Parlement devient un véritable législateur à côté du Conseil. Avec la procédure de la codécision, l'accord final du Parlement européen est une condition sine qua non de création des "directives" européennes. Elle est la plus fréquente et concerne une quarantaine de domaines.

L'avis conforme : l'avis du parlement est juridiquement contraignant et doit être respecté ; cela concerne, par exemple, les accords d'association avec des pays tiers, l'adhésion de nouveaux Etats membres, le constat de l'existence d'un risque clair de violation grave des droits fondamentaux.

La procédure de coopération : sur un sujet relevant d'Union économique et monétaire, si en deuxième lecture, le Parlement maintient son opposition à une proposition, le Conseil ne peut passer outre que par une décision prise à l'unanimité.

Le pouvoir budgétaire

Le Parlement européen vote le budget

Seul le Conseil de l'Union Européenne (réunion des ministres des Etats) a le pouvoir de définir les recettes. Cependant le Parlement européen partage, avec le Conseil, le pouvoir budgétaire et vote le budget annuel (depuis 1986, les dépenses s'inscrivent dans le cadre d'une programmation financière pluriannuelle : ce que l'on désigne sous l'expression de « perspectives financières ») de l'Union européenne (129 milliards d'euro¹ en 2008, 1% du PIB européen). En matière budgétaire, le Parlement européen est le co-détenteur de l'autorité avec le Conseil dans ce domaine.

Parlement européen et Conseil des ministres : qui décide du budget ?

Dans le cadre du budget annuel, le Parlement européen dispose du **dernier mot sur les dépenses, dites "non obligatoires"**, qui représentent entre 40 et 50% des dépenses de l'Union (en particulier dans le domaine des fonds structurels et de cohésion qui représentaient 36 % du budget en 2008) ; et il dispose également d'un droit de rejet du budget en cas de désaccord avec le Conseil. Par contre, en ce qui concerne les dépenses dites « obligatoires » (essentiellement la politique agricole commune qui représentait 41 % des crédits en 2008), le Conseil (donc les Etats membres) dispose du dernier mot, même si le Parlement a la faculté de proposer des modifications.

Le Parlement européen dispose de pouvoirs importants pour exercer **une influence sur les dépenses**. Le Parlement débat avec le Conseil des ministres des prévisions budgétaires et les approuve ; dans certaines limites, le Parlement peut augmenter certaines dépenses (par exemple, en ce qui concerne les fonds structurels ou encore la recherche et le développement).

¹ Les dépenses du budget France étaient de 274 milliards en 2008, dont 123 milliards de dépenses de personnel. La France contribue en 2008 pour 18,4 milliards au Budget de l'Union européenne.

Le Parlement européen contrôle le budget

Le Parlement contrôle, par sa commission du contrôle budgétaire, l'exécution du budget qu'il a adopté avec le Conseil ce qui se traduit par l'évaluation de la gestion et de l'efficacité des fonds communautaires ; la lutte contre la fraude (dont est chargé l'Office européen de lutte anti-fraude en matière budgétaire – OLAF-) ; la décision chaque année de l'octroi ou du refus (ou de l'ajournement) de la « décharge » (sorte de quitus) sur l'application du budget par la Commission européenne ; à titre d'exemple, c'est le report de l'octroi de la décharge en 1999, au nom de l'insuffisante transparence dans la gestion de la Commission, qui a enclenché le processus ayant conduit la Commission présidée par Jacques Santer à démissionner.

Le pouvoir de contrôle démocratique

Il s'exerce à l'égard de la Commission de différentes manières.

Le contrôle politique du Parlement sur la Commission

Le Parlement européen dispose d'un pouvoir d'investiture ce qui se traduit concrètement par le fait que la désignation du Président de la Commission et des commissaires doit être approuvée par le Parlement. La Commission est investie par un vote de confiance du Parlement. Elle doit obtenir le vote de décharge-quitus sur l'exécution du budget. Le Parlement peut aussi renverser la Commission, par le vote d'une motion de censure adoptée à la majorité absolue des parlementaires et des deux tiers des suffrages exprimés. La démission de la Commission présidée par Jacques Santer (le 15 mars 1999) devant la menace d'une censure du Parlement européen, constitue un fait majeur de l'histoire politique de l'Europe; elle constitue la première manifestation de la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen.

Le "contrôle-information"

Outre les débats, le travail en commission et les votes de résolution, le Parlement européen peut exercer un « contrôle - information » en examinant les rapports que lui soumet la Commission et par questions écrites et orales (plus de 5000 questions chaque année). Il peut constituer à la demande du quart de ses membres une commission d'enquête, comme ce fut le cas pour « la maladie de la vache folle »², sur le fonctionnement des règles communautaires. Il peut recevoir des pétitions de tout citoyen sur un sujet de la compétence de l'union européenne.

Le contrôle financier

Le Parlement européen dispose d'un pouvoir de contrôle dans le domaine économique et monétaire. En effet, la Banque centrale européenne est tenue de rendre des comptes devant lui, même si elle jouit d'une indépendance totale quant à la politique financière européenne (en détenant en particulier le pouvoir de fixer les taux d'intérêt à court terme et les instruments monétaires nécessaires pour garantir la stabilité de l'euro). Cette relation se traduit par : le rôle du Parlement dans la nomination du Président, du vice-Président et des membres composant le directoire de la BCE ; l'audition du comité directeur par la Commission économique et monétaire du Parlement, étape incontournable avant la nomination du comité directeur par le Conseil ; le compte rendu annuel de l'action de la BCE par son Président devant le Parlement en session plénière.

² Cela a débouché sur la création de l'Agence vétérinaire européenne, basée à Dublin.

Le recours en Cour de Justice

Il peut saisir la Cour de Justice des Communautés européennes en recours en annulation pour violation du traité, contre des actes du Conseil ou de la Commission.

Le « Médiateur européen », institué en 1995, est un membre du Parlement européen désigné par ce dernier pour cinq ans. P. Nikiforos Diamandouros, l'actuel médiateur depuis 2003, traite les plaintes émanant des citoyens européens portant sur la mauvaise administration de l'action des institutions et des organes communautaires, cherche des solutions à l'amiable et fait un rapport annuel, dressant le bilan des problèmes évoqués et résolus à partir des saisines (3200 en 2007).

III- Le fonctionnement du Parlement européen

Combien de députés ?

Le Parlement des 27 comprend actuellement 785 députés élus pour cinq ans. Leur nombre va diminuer : 736 en application du traité de Nice, 754 lorsque le traité de Lisbonne sera en vigueur. Le nombre des députés par Etat est fixé en fonction de la population de chaque pays, tout en assurant un minimum de représentants aux Etats les plus petits.

Le nombre de femmes ne cesse d'augmenter avec le tiers des députés.

Les sièges à pourvoir en 2009

1	Allemagne	99
2	France	72
3	Italie	72
4	Royaume-Uni	72
5	Espagne	50
6	Pologne	50
7	Roumanie	33
8	Pays-Bas	25
9	Belgique	22
10	Grèce	22
11	Hongrie	22
12	Portugal	22
13	Rép Tchèque	22
14	Suède	18
15	Autriche	17
16	Bulgarie	17
17	Danemark	13
18	Finlande	13
19	Slovaquie	13
20	Irlande	12
21	Lituanie	12
22	Lettonie	8
23	Slovénie	7
24	Chypre	6
25	Estonie	6
26	Luxembourg	6
27	Malte	5
	Total	736

Les députés répartis par groupes politiques en 2008

Groupes politiques (de gauche à droite)	Abréviation	Nombre de sièges	dont Français
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique	GUE/NGL	32	4
Parti socialiste européen	PSE	161	14
Verts/Alliance libre européenne	Verts/ALE	100	14
Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe	ALDE	80	6
Parti populaire européen (démocrates chrétiens) et démocrates européens	PPE-DE	264	29
Union pour l'Europe des Nations	UEN	35	0
Indépendance/Démocratie	IND/DEM	18	1
Non inscrits et sièges provisoirement vacants	NI	93	4

Les députés siègent en effet, non pas par groupes nationaux, mais en groupes politiques transnationaux, selon la sensibilité politique : celle-ci recoupe à la fois le prisme européen droite-gauche et la variété des positions sur l'avenir de l'Union européenne (des fédéralistes aux eurosceptiques affirmés). Former un groupe suppose 20 députés au minimum de 6 pays différents.

Aucun membre du Parlement ne peut recevoir de mandat obligatoire, ce qui implique que la discipline de groupe est plus lâche que dans les Parlements nationaux.

Le fonctionnement du Parlement

Depuis 1981 le Parlement réclame sans succès un siège unique pour les institutions européennes, donc à Bruxelles. En attendant, depuis 1992, il siège en trois lieux : à Strasbourg se tiennent les périodes annuelles de session, y compris la session budgétaire ; à Bruxelles, les sessions plénières additionnelles, les commissions parlementaires, les réunions de groupes parlementaires ; le secrétariat général et ses services (5000 fonctionnaires recrutés sur concours) sont à Luxembourg et à Bruxelles.

Le Parlement est piloté sur le plan politique par la Conférence des Présidents de groupes politiques qui se réunit autour du Président du Parlement et, pour le fonctionnement interne, par le Bureau (Président, 14 vice-présidents, 6 questeurs, élus pour des périodes de 2 ans et demi, renouvelables). Le Président, aujourd'hui Hans-Gert Pötering, député allemand PPE-DE, représente le Parlement, et signe les actes législatifs en co-décision et le budget.

Les 22 commissions permanentes examinent, amendent les propositions législatives, celles de la Commission et du Conseil et les rapports. Commissions temporaires ou d'enquêtes sur des problèmes spécifiques complètent ce travail.

Le Parlement européen a une représentation permanente dans chaque Etat membre.

La condition de député

Le député doit pouvoir travailler et s'exprimer dans sa langue maternelle. Le Parlement travaille donc dans les 23 langues officielles de l'Union européenne. Il est donc le plus grand employeur du monde d'interprètes et de traducteurs (le tiers de ses fonctionnaires). Tous les documents sont donc traduits et accessibles par chaque citoyen de l'Union. Cependant, dans la procédure de travail, l'anglais s'impose de plus en plus dans l'origine des documents à la Commission et au Conseil.

Le calendrier de travail des députés pour 2008

(<http://www.europarl.europa.eu/pdf/general/cal2008.pdf>) a de quoi occuper un plein temps, et justifier un domicile à Bruxelles ou Strasbourg : 12 sessions plénières de quatre jours (une par mois), 6 sessions additionnelles de 1 jour, 27 semaines de commissions (au nombre de 22) et réunions de groupe, 7 semaines d'activités extérieures au titre du Parlement. Les députés participent aussi à des délégations, groupes de travail qui assurent les relations avec les Parlements d'autres pays.

Un député européen consciencieux ne dispose que de la fin de semaine (du vendredi au dimanche) et d'un mois de congé sur juillet-août et la dernière semaine de décembre, périodes où il doit assurer une présence à ses mandants, citoyens ou groupes. Il dispose pour l'aider de collaborateurs (les assistants parlementaires) rémunérés sur un budget qui lui est alloué (117 500 euros par mois en 2009 pour salaires cotisations, voyages, etc).

Les députés reçoivent actuellement la même indemnité que les députés nationaux du pays dans lequel ils sont élus, ce qui entraîne de grandes inégalités. Pour y parer, la prochaine législature verra l'entrée en vigueur d'un statut du député, avec l'instauration d'une indemnité mensuelle (en brut) d'environ 7000 euros. Des frais de mandat (4200 €, diminués de moitié pour les députés absents de la moitié des séances plénières de l'année), une indemnité journalière de logement et de bouche lors des jours session (251 €, sous condition de signature du registre de séance) et des remboursements de frais de voyage sur justificatifs.

L'absentéisme et le problème du cumul des mandats

Parce que la fonction de député européen impliquerait un plein temps, parce qu'elle impose de lourdes contraintes, l'interdiction du cumul avec un autre mandat parlementaire s'est largement imposée pour limiter l'absentéisme. Pour la France, le cumul reste possible avec les mandats de conseiller régional, de conseiller général, de conseiller municipal ; pire, depuis 2006, il est de nouveau possible de cumuler avec la direction d'un exécutif local. 2/3 des députés européens français cumulent. Ajoutons que, souvent une expérience parlementaire nationale précède cette fonction, qui permet... de repêcher grâce au scrutin de liste à proportionnelle des élus battus ou de pousser les dirigeants de parti politique sans mandat, sans grande considération des compétences et de l'investissement européen réels. A noter qu'en fin de législature en juin prochain, la moyenne d'âge des députés européens français sera de 58 ans et que 43 % d'entre eux auront plus de 60 ans.

L'assiduité est toujours difficile à mesurer. Cependant les députés doivent signer le registre des séances plénières pour avoir droit à leur indemnité journalière. Mais cette donnée, toute relative (on peut venir signer et disparaître) n'est pas rendue publique, sauf lorsqu'un journal se livre à un travail de recension (cf. l'Express en juillet dernier : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-classement-des-100-eurodeputes-francais_531130.html).

La moitié des députés français, en gros, ne participe pas à une part importante des séances plénières (25 % à 50 % des séances) A vrai dire, il faudrait pouvoir inventorier la présence réelle sur la diversité des tâches qui relèvent de la fonction : séances plénières, commission, délégation, réunion de groupe, les déplacements internationaux au nom du Parlement, les publications, le nombre de rapports et de questions, etc... Ce type d'audit n'existe pas.

L'influence française au Parlement

La Fondation Robert Schuman a publié une étude sur ce sujet (http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-119) qui, tout en estimant qu'elle a progressé dans le mandat qui se termine, souligne les fragilités de cette influence : cela se retrouve tant dans les principaux groupes politiques (PPE et PSE), - même si le système des 8 circonscriptions interrégionales contribue à éviter l'éparpillement que génère le scrutin proportionnel, joint à un fort taux d'abstention qui favorise mécaniquement les partis protestataires-, que par la présence dans et à la tête des commissions qui comptent, le nombre de questions parlementaires et les interventions en séance, l'investissement dans les rapports, y compris budgétaires. Si quelques noms émergent (Martine Roure, Gérard Onesta, Joseph Daul, Philippe Morillon, Pervenche Bérès), la note constate que les enjeux européens sont souvent relégués au second plan : plus du quart des députés européens se sont portés candidats pour les élections législatives, message évident de désintérêt européen ; six ont choisi de partir pour l'Assemblée Nationale et le Sénat. Le renouvellement trop rapide des élus nuit à l'influence dans ce type d'institution.

Contrairement à l'Allemagne ou au Royaume-Uni par exemple, les partis politiques français n'investissent pas dans des hommes et des femmes qui choisissent d'y faire les plusieurs mandats d'affilée, condition pour peser dans cette activité européenne fondamentale et de préparer leur succession.

C'est un enjeu majeur de la prochaine mandature, que la France y soit représentée par des hommes et des femmes européens convaincus, si possible expérimentés, en tous cas formés, bien décidés à s'investir d'abord dans leurs fonctions de député européen et dans la mise en œuvre des conséquences du traité de Lisbonne.

IV- Les résultats des élections européennes

Un tableau de synthèse les résultats (chiffres arrondis en pourcentage des exprimés) des élections européennes depuis 1979 en France. Il donne des ordres de grandeur des principaux courants politiques qui ambitionnent d'être représentés. A ces élections à la proportionnelle et régionalisées se présentent beaucoup de listes qui ne sont là que pour engranger des voix qui leur permettent d'être ensuite subventionnées comme partis politiques.

	1979	1984	1989	1994	1999	2004		2009
Votants	61	57	49	53	47	43		40,65
Extrême-Gauche	3	3	2	2,7	5	3,5	Lutte ouvrière	1, 2 %
							Nouv. Parti Anticapitaliste	4,88 %
PCF	20,5	11	8	7	7	6	PCF + Parti de Gauche	6,05 %
PS	23,5	21	24	14,5	22	29	PS	16,48 %
MRG		3		12		1,5		
Ecologistes	4,5	3,5	11,5	5	11	10,5	Europe Ecologie	16,28 %
UDF	27,5				9	12	Modem	8,45 %
RPR-UMP	16				13	16,5	UMP	27,87 %
UDF-RPR		43	29	25,5				
CNPT			4	4	7	1,5	N. Dupont Saint Aignan	1-2 %
Divers droite-MPF	1,5	1	1	13	15,5	11	Libertas :MPF + CNPT	4,8 %
FN et dissidents	1,5	11	12	10,5	9	10	Extrême droite (dont FN)	7,13 %