



Sous la direction de
P. Delwit, J.-M. DeWaele
et P. Magnette

À quoi sert
le Parlement
européen ?

EDITIONS
COMPLEXE

À quoi sert le Parlement européen ?

© Éditions Complexe
ISBN 2-87027-787-3
D/1638/1999/21

Sous la direction de
Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele
et Paul Magnette

À quoi sert le Parlement européen ?

Stratégies et pouvoirs
d'une assemblée transnationale

Études européennes



Collection « ÉTUDES EUROPÉENNES »

Dirigée par Mario TELÒ (ULB)

Secrétaires de rédaction : Paul MAGNETTE et Jean VOGEL (ULB)

COMITÉ DE LECTURE INTERNATIONAL : Furio CERUTTI (université de Florence), Biagio DE GIOVANNI (Parlement européen), Pascal DELWIT (ULB), Pierre HASSNER (CERI, Paris), Jean-Louis QUERMONNE (FNSP, Paris), Éric REMACLE (ULB), Alberta SBRAGIA (université de Pittsburgh), Philipp C. SCHMITTER (IUE, Florence), Françoise DE LA SERRE (CERI, Paris), Reimund SEIDELMANN (université de Giessen/ULB), William WALLACE (London School of Economics), Joseph H. WEILER (Harvard University), Wolfgang WESSELS (université de Cologne).

Cette collection vise à faire le pont entre le monde culturel francophone et la littérature internationale, notamment anglo-saxonne, en matière d'études européennes.

Les études européennes sont d'abord entendues au sens strict. La collection accueillera les recherches relatives à l'intégration européenne, partant du constat que, quel que soit le jugement de valeur que l'on porte sur la construction européenne, on ne peut plus ignorer son importance : les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont étendu les compétences de l'Union, réformé profondément ses institutions et pris des engagements fondamentaux (Union politique, Union monétaire, élargissements orientaux...) qui affectent de plus en plus la vie des États membres. L'Union européenne s'affirme aussi comme un acteur sur la scène internationale de l'après-guerre froide et dans l'époque de la globalisation. Un vaste domaine de recherches, au-delà des débats idéologiques restreints du passé, s'ouvre ainsi.

Les études européennes sont aussi entendues au sens large. Elles recouvrent les domaines classiques des études institutionnelles et des politiques publiques, mais elles s'étendent également à l'analyse des acteurs (partis, syndicats, *lobbies*...) et des comportements politiques (élections, socialisation...). Il s'agit enfin de favoriser la recherche théorique, relative à la pensée politique qui sous-tend la construction de l'Europe autant qu'aux défis méthodologiques qu'elle pose.

La collection proposera des ouvrages de recherche, ainsi que des manuels de qualité, tout en étant ouverte aux textes destinés à animer le débat.

Dans la collection :

Mario TELÒ et Paul MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, 1998

Norberto BOBBIO, *L'État et la démocratie internationale*, 1998

SOMMAIRE

Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE et Paul MAGNETTE <i>Introduction :</i> <i>Vers un nouveau mode de parlementarisme ?</i>	11
Paul MAGNETTE <i>L'Union européenne : Un régime semi-parlementaire</i>	25
John FITZMAURICE <i>Le Parlement dans le système institutionnel de l'Union européenne</i>	55
Richard CORBETT <i>Des pouvoirs construits par voie coutumière</i>	63
Olivier COSTA <i>Les pouvoirs législatifs et constituants</i>	77
Olivier COSTA <i>Enjeux et usages des compétences budgétaires du Parlement</i>	109
Jean-Michel DE WAELE <i>La structuration partisane interne au Parlement européen</i>	131
Pascal DELWIT <i>Les divergences de visions partisanes . sur le rôle du Parlement européen</i>	147
Constance MARION <i>Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ?</i>	177
Jean VOGEL <i>Le Parlement européen face à l'émergence d'une société civile européenne</i>	199
ANNEXES	221

REMERCIEMENTS

Ce livre est issu d'un projet de recherche du Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe, qui s'est déroulé en 1997-1998. L'organisation de ces travaux n'aurait pas été possible sans le soutien du Fonds national de la recherche scientifique, du Parlement européen, de la Région bruxelloise, de la Société fédérale de participation et de la Caisse générale d'épargne et de retraite.

La publication de l'ouvrage s'inscrit dans le cadre de l'Action de recherche concertée « Gouvernement et légitimité dans l'Union européenne » rassemblant l'Institut d'études européennes et le Centre de droit international de l'ULB et au sein du Pôle européen Jean-Monnet. Les groupes au Parlement européen du parti des socialistes européens (PSE) et du parti européen des libéraux, démocrates, réformateurs (ELDR) ont également soutenu cette publication.

Nous tenons enfin à remercier Gérard Deprez, Biagio De Giovanni, Paul Lannoye et Gérard Soulier pour leur participation à nos travaux, et les lecteurs du manuscrit pour leurs précieux commentaires.

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette

LES AUTEURS

Richard CORBETT est parlementaire européen. Il a notamment publié, avec F. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament* (Cartermill, 3^e éd., 1995).

Olivier COSTA est docteur en sciences politiques de l'université Paris VIII. Il a publié *Le Parlement européen. Une assemblée délibérante* (Éditions de l'université de Bruxelles, 1999).

Pascal DELWIT est chargé de cours en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et codirecteur du Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe. Il a notamment publié *Les Partis socialistes et l'intégration européenne* (Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995) et en collaboration avec J.-M. De Waele, *La Gauche face aux mutations en Europe* (Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995).

Jean-Michel DE WAELE est maître de conférences en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et codirecteur du Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe. Il a notamment publié, *La Démocratisation de l'Europe centrale* (L'Harmattan, 1998), avec P. Delwit ; et, avec P. Delwit et J. Gotovitch, *L'Europe des communistes* (Complexe, 1994).

John FITZMAURICE est professeur de sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et fonctionnaire à la Commission européenne, chargé des relations avec le Parlement. Il est notamment l'auteur de *Politics in Belgium* (Hurt, 2^e éd. 1998).

Paul MAGNETTE est chercheur FNRS à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Il a publié *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne* (De Boeck Université, 1997) ; et, avec Mario Telò, *Repenser l'Europe* (Éditions de l'Université de Bruxelles, 1996) et *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité* (Complexe, 1998).

Constance MARION est chercheur en sciences politiques au Centre de recherche universitaire sur la construction européenne (CRUCE) de l'Université d'Amiens.

Jean VOGEL est assistant en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Il est notamment l'auteur avec E. Vogel-Polsky de *L'Europe sociale, illusion, alibi ou réalité ?*, (Éditions de l'Université de Bruxelles, 1993).

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele
et Paul Magnette

INTRODUCTION :
VERS UN NOUVEAU MODE
DE PARLEMENTARISME ?

L'histoire du parlementarisme s'écrit, d'ordinaire, sur le mode des histoires-batailles. Toutes les assemblées nationales ont dû, chacune à sa manière, lutter pour accroître leurs pouvoirs. Simples réunions de notables à l'origine, dont le monarque prenait les avis, à sa guise, elles se sont graduellement imposées au centre de l'ordre constitutionnel. Elles ont acquis de haute lutte le pouvoir de voter les impôts, puis usé de ce privilège pour infléchir la législation ; elles ont contrôlé les actions des ministres du roi, jusqu'à les désigner et renverser les gouvernements qui avaient perdu leur confiance. Elles sont devenues, au terme d'un long duel qui les a opposées aux dirigeants issus de la tradition et de l'hérédité, la source et la mesure du pouvoir légitime dans les démocraties d'Europe occidentale, puis au-delà.

Le souvenir de ces temps héroïques, pieusement entretenu par les parlementaires, marque profondément les esprits. On sait que les partis politiques sont devenus depuis longtemps les moteurs réels du pouvoir, et que les députés ont perdu toute autonomie à l'égard de leurs appareils ; on constate que les lois se confectionnent le plus souvent dans les cabinets ministériels en tenant compte du contrôle qu'exercent les organes judiciaires ; on concède que le contrôle budgétaire n'est plus, bien souvent, qu'un exercice formel, au même titre que l'investiture du gouvernement et les débats hebdomadaires sur ses politiques. Mais on continue d'entretenir le dogme de la « souveraineté du Parlement ». Car en régime parlementaire, le gouvernement qui conçoit et conduit la politique de la nation n'est légitime que s'il est issu des chambres, s'il leur rend des comptes réguliers et peut être démis

par elles. Les assemblées sont réputées exercer la mission fondamentale de contrôle du pouvoir politique : elles contraignent le gouvernement à expliquer ses choix publiquement, elles dénoncent le cas échéant son incurie ou ses contradictions. À travers ces débats, la minorité force la majorité gouvernante à justifier jour après jour le mandat qu'elle a reçu du peuple.

Le Parlement européen fut marqué, tout au long de son histoire, par ce modèle parlementaire. Dès les origines, ses membres ont consacré l'essentiel de leur temps et de leur énergie à accroître leurs propres pouvoirs. La logique institutionnelle de la construction européenne était, comme celle des monarchies constitutionnelles du XIX^e siècle, dualiste : le pouvoir était dévolu, d'une part, à un Conseil des ministres représentant les gouvernements nationaux, et d'autre part à des instances communautaires censées incarner l'« intérêt général européen ». Deux sources de légitimité, l'une internationale, l'autre supranationale, coexistaient. Le Parlement européen, dont les fonctions étaient initialement réduites à de maigres pouvoirs de contrôle et de délibération, a longtemps pensé, à l'instar des assemblées du siècle précédent, que sa puissance était limitée par la présence de l'autre pouvoir. Tout au long des années soixante, soixante-dix et quatre-vingt, les parlementaires européens ont cru qu'ils ne joueraient un véritable rôle dans le système politique de la Communauté que s'ils parvenaient à arracher des prérogatives aux États membres et au Conseil des ministres. Il s'agissait d'inverser l'équilibre institutionnel des origines, en sorte que le Parlement ne soit plus le parent pauvre mais le principal pilier de la Communauté.

LE PARADOXE DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

Ces préjugés conduisaient à interpréter le « déficit démocratique » européen comme un déficit parlementaire : la construction européenne, disait-on communément, érodait les démocraties parce qu'elle privait les parlements nationaux de certains de leurs pouvoirs sans pour autant accroître les compétences du Parlement européen. Compris en ces termes simples, le déficit démocratique appelait une solution simple : il suffisait, pour y remédier, de développer les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle politique de l'assemblée européenne. Il suffisait, en d'autres

termes, de doter la Communauté des traits formels des régimes parlementaires ; de construire quelque chose qui ressemble à un État parlementaire européen, et qui réponde dès lors aux exigences doctrinales des traditions constitutionnelles communes des États européens. On a longtemps, et sincèrement, cru que cette voie s'imposerait, et qu'elle résoudrait naturellement le déficit de légitimité de la construction européenne. Walter Hallstein, l'un des concepteurs et des plus fervents défenseurs du « modèle communautaire », se disait convaincu, comme la plupart de ses contemporains, que « *Le véritable problème réside dans le fait que l'absence de pouvoirs plus larges et de mandat européen directement issu des électeurs affaiblit la capacité du Parlement [européen] de dramatiser et de populariser les grandes questions européennes aussi pleinement qu'il le pourrait. Cela ne met sans doute pas le développement de la Communauté en péril, mais menace de la rendre de plus en plus éloignée et incompréhensible.* »¹

L'histoire a confirmé à la fois ses espérances et ses inquiétudes. Le Parlement est désormais élu au suffrage direct et il dispose de pouvoirs non négligeables ; mais la Communauté et l'Union paraissent néanmoins « éloignées et incompréhensibles ». Ce paradoxe confirme l'épuisement de la logique fédéraliste, dont les gouvernements commencent à prendre la mesure. Le mimétisme institutionnel ne suffit pas à doter l'Union d'une crédibilité démocratique. L'insatisfaction à l'égard de son fonctionnement démocratique, manifestée dans les sondages autant que dans les attitudes électorales, tend même à s'amplifier parallèlement au renforcement des pouvoirs du Parlement européen : depuis le début des années quatre-vingt, chacune des réformes des traités fut l'occasion d'augmenter les pouvoirs du Parlement européen ; depuis le début des années quatre-vingt, chacune des élections européennes a aussi vu croître le taux d'abstention. Ce constat force à réviser les diagnostics classiques du déficit démocratique européen. Pourquoi ce parlement élu au suffrage direct, devenu un véritable colégislateur dans la Communauté, jouissant de pouvoirs de contrôle politique et budgétaire plus vastes que la plupart des assemblées nationales, n'apparaît-il pas comme un Parlement comme les autres ? Comment expliquer qu'il souffre, autant que les autres institutions communautaires, et bien qu'il soit en principe représentatif des peuples européens, d'apparaître comme une instance bureaucratique et lointaine ? Se peut-il que l'on soit en présence d'une institution dotée de tous les traits

d'un Parlement et qui pourtant ne fonctionne pas selon la logique commune aux régimes parlementaires européens ? Serait-on en présence, dès lors, d'un nouveau type de parlementarisme, qui ne répondrait à aucun des précédents historiques connus, et ébaucherait un modèle unique ?

UN PARLEMENT SOUS CONTRAINTES

Comprendre le Parlement européen implique de prendre la mesure du contexte singulier qui l'entoure, des contraintes propres à un parlementarisme transnational, d'où procèdent la plupart des différences qu'il présente par rapport aux assemblées nationales.

Un équilibre institutionnel délicat

Il s'agit d'abord du contexte institutionnel de la Communauté et de l'Union, dont on se plaît, dans la littérature scientifique autant que dans les discours politiques, à souligner la complexité, et dont on répète à satiété qu'il est privé de précédent historique. L'Union européenne est un « objet politique non identifié », un système politique *sui generis*. Ce qui la distingue en particulier des régimes parlementaires, c'est l'absence de séparation formelle des pouvoirs. Les démocraties européennes reposent sur une distinction juridique stricte entre pouvoirs législatif et exécutif : un siècle d'expérience parlementaire a conduit à reconnaître qu'en Europe un partage des tâches s'est accompli entre le gouvernement qui gouverne et le parlement qui contrôle.

Dans la Communauté et dans l'Union européenne en revanche, cette répartition des rôles ne s'est pas accomplie. Les traités fondateurs avaient posé un modèle institutionnel qui pouvait conduire à une telle spécialisation des fonctions : la Commission et le Conseil des ministres se partageaient le pouvoir de légiférer, tandis que le Parlement devait se contenter de contrôler la Commission et de conduire de vagues délibérations sur les objectifs des politiques communautaires. À terme on pouvait penser que la Commission, responsable devant l'assemblée, deviendrait le principal organe exécutif et que les parlementaires consacraient

l'essentiel de leur temps à la contrôler. Mais les rapports de force en ont voulu autrement. Les parlementaires ont d'emblée refusé de se cantonner à cette mission de contrôle *a posteriori*. Ils ont déployé des trésors d'inventivité institutionnelle pour développer leurs maigres compétences et arracher aux États membres des pouvoirs budgétaires puis législatifs (Corbett, Costa). Mais contrairement aux assemblées nationales, le Parlement européen ne s'est pas arrogé l'intégralité de ces pouvoirs. Il a constamment dû tenir compte du poids du Conseil des ministres, et partager avec lui ces fonctions. Car si certains États membres, faisant profession de foi fédérale, se disaient prêts à transférer l'essentiel du pouvoir législatif au Parlement européen, d'autres tenaient à préserver leurs prérogatives et n'acceptaient, souvent à contrecœur, de lui concéder qu'un pouvoir de co-décision. Les divergences de vue entre États membres ont joué un rôle crucial dans la définition de la mission du Parlement européen (Fitzmaurice). Il fallut souvent dégager des compromis entre les partisans et les opposants de l'assemblée : en même temps qu'on lui confiait de nouvelles prérogatives, on confortait le rôle crucial des organes représentant les gouvernements nationaux. La confrontation permanente de ces visions contrastées a progressivement dessiné un modèle institutionnel sans précédent : plus intégré que les confédérations classiques, mais conservant aux États un poids largement supérieur à celui qui échoit aux entités fédérées dans une fédération (Magnette).

Bien plus que de séparation des pouvoirs, c'est de mitigation des fonctions qu'il faut parler dans la Communauté. Les procédures de décision sont telles qu'il est pratiquement impossible à une institution d'atteindre son but sans le soutien des deux autres. La Commission dispose certes du monopole d'initiative, mais elle a appris à ne déposer des propositions que lorsqu'elle peut escompter le soutien du Conseil. Celui-ci reste prépondérant dans la plupart des procédures, mais quelques expériences lui ont montré que la détermination du Parlement pouvait avoir raison de la sienne. Et les parlementaires eux-mêmes n'ignorent pas que leurs désirs resteront lettre morte s'ils ne parviennent pas à obtenir, à force de compromis, l'adhésion de la Commission et du Conseil. L'équilibre institutionnel qui s'est lentement élaboré est tel que les trois institutions sont forcées de collaborer, à moins de jouer l'obstruction.

Ce contexte institutionnel, qui n'est pas sans rappeler la logique de compromis qui prévaut aux États-Unis dans les rap-

ports du Président et du Congrès, constitue le premier facteur déterminant l'attitude du Parlement européen. Au fur et à mesure de l'accroissement de leurs pouvoirs, les parlementaires ont compris que les stratégies conciliatrices à l'égard du Conseil s'avéraient plus efficaces que les menaces et les chantages. Parfois ils ont dû recourir à ces procédés : différer un avis pour empêcher le Conseil d'adopter sa décision, mettre son veto à une décision prise unilatéralement par le Conseil, ou simplement menacer d'opposer son veto... Les députés européens ont fréquemment fait la preuve de leurs qualités parlementaires – la plupart ayant derrière eux une longue expérience politique nationale – en usant habilement des procédures et de la liberté qui leur est laissée d'établir leur règlement intérieur, de manière à tirer le plus grand profit des compétences que leur attribuent les traités. Mais ces rapports de force n'ont jamais conduit à un blocage décisionnel durable, tels ceux qu'ont connus dans l'entre-deux-guerres les éphémères régimes d'assemblée, jouets des tensions entre factions politiques. Les avertissements du Parlement, généralement appuyés par la jurisprudence de la Cour de justice, ont été entendus du Conseil et de la Commission : ils ont compris eux aussi qu'une attitude de fermeture à l'égard du Parlement conduirait à des affrontements directs et au blocage décisionnel, tandis que les concessions prudentes permettaient de maintenir l'équilibre et de préserver la capacité de décision de la Communauté.

L'auto-rationalisation du Parlement européen

Pour atteindre cette situation d'équilibre, qui le fait passer du statut d'institution secondaire à celui de partenaire, le Parlement européen aura dû s'infliger une stricte auto-rationalisation. À l'instar de nombre d'assemblées nationales, le Parlement européen connaît aujourd'hui des activités étroitement organisées et disciplinées ; mais à la différence de ses homologues nationaux, le Parlement européen a élaboré ses propres règles, au lieu de se les voir imposées de l'extérieur par les dirigeants de l'exécutif. Comme toute assemblée le Parlement européen compte des courants animés de stratégies diverses : certains parlementaires européens n'hésitent pas à professer leur opposition radicale à la construction de l'Europe et à adopter des attitudes d'obstruction systématique ; d'autres, arrivés là par hasard ou à la suite d'un revers politique national, se contentent de la politique de la

chaise vide. Mais depuis qu'il est élu au suffrage direct (1979), le Parlement compte une majorité, d'ailleurs grandissante, de membres favorables à l'extension de ses pouvoirs, disposés à se plier à la rigueur nécessaire. Le poids des deux principaux groupes politiques, le Parti des socialistes européens (PSE) et le Parti populaire européen (PPE), n'a cessé de s'accroître et les deux formations ont pu s'entendre sur une stratégie destinée à renforcer l'institution. Ils ont mis en œuvre une série de mesures visant à discipliner les parlementaires, de manière à conduire une politique constante et à marginaliser les francs-tireurs. Les organes de l'assemblée (conférence des présidents, commissions thématiques...) ont été consolidés afin de structurer le travail parlementaire. Le règlement intérieur est fréquemment modifié de manière à neutraliser les électrons libres qui perturbent la stratégie majoritaire (contrôle des questions écrites et orales, répartition des fonctions cruciales de la Présidence de l'assemblée et des présidences de commission...). Pas à pas, les deux grands groupes, qui rassemblent près des deux tiers des élus, sont parvenus à imposer leur conception du rôle de l'assemblée (Costa).

Cet exercice d'auto-rationalisation est d'autant plus sévère que les groupes politiques continuent d'entretenir des conceptions divergentes sur la mission du Parlement européen, qu'ils dissimulent derrière des arguments vagues. Souvent, les divergences entre États, les oppositions entre députés issus de grands ou de petits pays, prévalent contre les appartenances partisans (Delwit). Au fil du temps se confirme le rôle crucial du bloc des centres, agrégeant le centre-gauche et le centre-droit, et imposant sa stratégie de collaboration avec les autres institutions, contre les oppositions fragmentées qui sont souvent tentées d'adopter des attitudes plus intransigeantes, à l'égard de la Commission en particulier. Contrairement à ce que l'on affirme souvent, l'assemblée ne souffre pas d'une indiscipline sévère de ses membres. Même si les groupes politiques sont parfois très hétérogènes, et même s'ils sont loin d'atteindre l'unité programmatique et organique des partis nationaux, la discipline de vote est la règle au sein du Parlement européen. Sur la plupart des votes, qu'ils soient législatifs ou autres, les grands groupes font preuve d'unité, et une vaste majorité centriste se dégage (De Waele). Rares sont les thèmes qui suscitent, dans la foulée des dissensions de quartierons de rebelles au sein du PSE et du PPE, des clivages gauche-droite nets.

UN PARLEMENTARISME DE CONSENSUS

Le mode de fonctionnement du Parlement européen est profondément marqué par ces contraintes. Cela apparaît d'abord dans ses priorités. Longtemps l'assemblée a privilégié la lutte pour sa propre reconnaissance par les autres institutions. Parce que ses membres n'entendaient pas se laisser enfermer dans les marges étroites que leur imposaient les traités, ils ont consacré, dans la période qui s'étend jusqu'à la fin des années quatre-vingt, et qui est en quelque sorte celle de l'adolescence de l'institution, le plus clair de leur temps à consolider leurs forces (Corbett). Ces conceptions offensives ont, pendant des décennies, conduit les parlementaires européens à considérer avec méfiance leurs homologues nationaux : ils percevaient, dans un raisonnement simple où toute progression de leur propre pouvoir leur paraissait requérir l'affaiblissement des organes nationaux, les parlements des États membres comme des concurrents objectifs. Ce n'est que récemment que le Parlement européen a modifié sa vision des choses et commencé à nouer des liens plus étroits avec les assemblées nationales, comprenant que la conjugaison de leurs forces pouvait renforcer le contrôle parlementaire global sur les activités du Conseil, notamment dans les vastes domaines de compétence où celui-ci se réserve le pouvoir de décision (Marion). De manière similaire, le Parlement cesse, depuis qu'il dispose de pouvoirs législatifs importants, de percevoir le Conseil comme un adversaire. Le schéma fédéraliste, qui affirmait que toute conquête du Parlement européen doit se payer par un recul du Conseil, perd de sa vigueur. Une vaste majorité de parlementaires a compris depuis la mise en œuvre du traité de Maastricht, grâce à la pratique fructueuse de la codécision, que l'assemblée pouvait travailler en bonne intelligence avec les représentants des gouvernements nationaux. Et la Commission trouve dans cette complicité naissante l'occasion de revaloriser son rôle de conciliateur des points de vue. Il est rare que les divergences entre les institutions ne puissent être résolues par un compromis (Costa).

La stratégie des attitudes conciliantes ne fait pas, pourtant, l'unanimité au sein du Parlement européen. Les petits groupes, et les députés issus des petits pays qui se disent soumis à la domination de leurs collègues issus de grands États au sein même de leur groupe, dénoncent avec récurrence la mainmise de la majorité PPE-PSE sur le travail de l'assemblée (Delwit). Cela se mani-

fieste particulièrement dans le cadre des activités de contrôle politique du Parlement européen. À force de privilégier ses pouvoirs législatifs fraîchement acquis, le Parlement semble parfois oublier de remplir l'une de ses missions fondamentales : le contrôle *a posteriori* des exécutifs, et surtout de la Commission. Il se produit là un scénario inverse de celui qu'ont connu les assemblées nationales : tandis que ces dernières ont progressivement renoncé à leur fonction législative pour se concentrer sur le contrôle politique du gouvernement, le Parlement européen a manipulé ses moyens de contrôle pour développer ses pouvoirs législatifs. Aucune des motions de censure déposées depuis la fondation de la Communauté n'a jamais abouti ; et deux d'entre elles seulement ont recueilli un nombre substantiel de voix. Lors de ces moments de cristallisation de la vie politique communautaire que sont l'investiture de la Commission, le vote des motions de censure ou de la décharge du budget, on perçoit clairement les deux stratégies concurrentes qui coexistent au sein de l'assemblée : tandis que les deux grands groupes centraux assurent en général la Commission de leur soutien, les petits groupes sont tentés d'utiliser ces procédures pour manifester leur opposition à la domination du centre sur les organes de l'assemblée, et souligner la persistance de clivages idéologiques, ou parfois nationaux, que le ton consensualiste des parlementaires les plus influents ne parvient jamais totalement à dissimuler (Magnette).

La fin des idéologies ?

Les difficultés dans lesquelles le Parlement se meut expliquent que le ton de ses débats et de ses interventions à l'égard des autres institutions paraisse parfois peu « politique », contrastant nettement avec la virulence des oppositions idéologiques qui dominent souvent les milieux parlementaires nationaux. Contraints de négocier en permanence avec la Commission et le Conseil, de composer avec les divergences idéologiques et nationales qui traversent ces deux instances, les parlementaires inclinent naturellement à rechercher le consensus. Les procédures législatives reposant sur l'addition des compromis, les grands clivages idéologiques classiques tendent à s'estomper. Les compétences communautaires se prêtent d'ailleurs mal à la mobilisation idéologique : les fonctions de stabilisation macro-économique de la Communauté répondent à des critères rigides, figés dans le traité de Maastricht et censés

être soustraits aux débats politiques, puisque ce sont les technocrates de la Banque centrale européenne qui en assurent le contrôle ; les objectifs des politiques relatives à la protection du consommateur, de l'environnement ou de la santé publique sont si généraux qu'ils traversent le clivage gauche-droite classique ; les politiques de la sécurité intérieure et des affaires extérieures réveillent plus les divergences entre traditions nationales qu'entre familles politiques... L'objet même des politiques de l'Union se prête mal, en d'autres termes, à une politisation qui opposerait une gauche et une droite telles qu'on les connaît dans la plupart des régimes parlementaires. Ces particularités de l'Union, qui la distinguent des États européens, expliquent en grande partie que les partis politiques aient tant de mal à se construire à l'échelle de l'Union et de structurer sa vie parlementaire. Les députés européens eux-mêmes concèdent d'ailleurs qu'ils entretiennent plus volontiers des relations soutenues avec les « nouveaux acteurs » que sont les *lobbies*, les groupes de pression et d'intérêt, qu'avec leurs partis. Ils trouvent dans ces organisations fonctionnelles, dont la raison d'être est souvent définie par référence aux compétences communautaires (*lobbies* industriels face aux politiques de la concurrence, groupes de défense de l'environnement vis-à-vis des politiques *ad hoc*...), des partenaires plus souples et disposant d'une expertise plus adéquate aux besoins de leur travail législatif (Vogel). On touche ici à un trait fondamental de la singularité du parlementarisme européen, par opposition aux régimes nationaux : tandis que les élus nationaux ont coutume de tirer leur légitimité de leur élection ou de leur identité idéologique, les parlementaires européens inclinent très souvent à justifier leurs prises de position sur leur connaissance approfondie des dossiers. À se réclamer, en d'autres termes, d'une légitimité plutôt fonctionnelle que politique. Le ton des débats s'en ressent. À l'occasion du contrôle politique aussi bien que dans leurs activités législatives, les députés européens tiennent peu de discours politiques comparables à ceux qui animent l'heure des questions dans les assemblées nationales : les parlementaires critiquent parfois l'incompétence de la Commission, dénoncent son refus de collaborer avec le Parlement, s'indignent de son manque d'audace à l'égard du Conseil..., bien plus qu'ils ne mettent en cause le contenu des décisions en cause. Ils le font dans le cadre de procédures strictement encadrées qui interdisent les effets de manche. La Commission s'accommode d'ailleurs parfaitement de ces reproches fonctionnels et stratégiques, qui lui permettent d'esquiver les oppositions idéologiques.

Quand ses positions sont mises en cause, elle recourt à des arguments d'ordre, eux aussi, stratégique : pour éviter une censure ou le refus d'une décharge, elle conjure les parlementaires de ne pas adopter de sanctions qui pourraient mettre en cause l'avenir de la construction européenne, ou compromettre l'issue des délicats problèmes de l'heure – l'Union, par essence dynamique, ayant en permanence des dossiers impérieux sur la table.

La tentation majoritaire

Le mode de parlementarisme qui se construit dans la Communauté présente de nombreux points communs avec ce que les politologues appellent les « régimes de consensus ». La multiplicité des clivages, croisant divergences nationales et idéologiques, rend difficile la structuration sur un mode bipolaire, opposant une majorité et une opposition stables. L'opposition permanente entre députés des petits et des grands États, entre partisans et opposants de la construction européenne, complique encore le jeu politique. Les décisions ne peuvent être atteintes, dès lors, que dans le concert permanent des élites des différents segments, enclines au compromis. Mode de gouvernement qui tend, à la longue, à dégager un bloc central gouvernant sans partage et sans alternance, et minorisant les oppositions en structurant les travaux de l'assemblée de manière à en tenir les principales commandes. Ce qui, bien entendu, tend aussi à amenuiser les divergences idéologiques, réduites aux protestations des extrêmes contre les centres. Se sachant neutralisés dans un fonctionnement parlementaire hyper-rationalisé, qui ne laisse aucune place aux électrons libres et aux stratégies d'obstruction, les petits groupes, parfois rejoints par quelques francs-tireurs des grandes formations lassés de cette hégémonie, saisissent en effet les moments les plus médiatisés (investiture ou censure de la Commission, vote sur un texte important...) pour manifester leur frustration à l'égard de cette stratégie consensualiste.

Ce schéma n'est pourtant pas forcément le seul possible. Quelques signes indiquent que certains parlementaires ne se découragent pas d'imprimer à l'assemblée européenne un schéma binaire, opposant une majorité et une opposition sur le modèle classique du parlementarisme de Westminster, matrice de tous les régimes parlementaires européens. Si la plupart des votes consistent en une vaste majorité centriste, la seconde configuration la

plus fréquente présente un clivage entre les gauches et les droites (De Waele). Les propositions récemment émises par la social-démocratie allemande, et relayées par Jacques Delors, suggérant que chaque groupe désigne, avant les élections, son candidat à la présidence de la Commission, témoignent de la volonté d'infléchir la structuration du Parlement européen dans un sens plus conforme au régime majoritaire. Une telle suggestion, si elle était mise en œuvre, encouragerait vivement les groupes à chercher des alliances et pourrait tracer les contours d'une « majorité gouvernementale » et d'une opposition au sein de l'assemblée. L'alliance entre les socialistes et les démocrates-chrétiens a d'ailleurs donné, à l'approche des échéances électorales, des signes de faiblesse.

Même si le schéma consensualiste continue de dominer largement le mode de fonctionnement du Parlement européen, ces quelques éléments révèlent qu'il pourrait ne pas être éternel. Nombreux sont ceux qui considèrent que si cette stratégie a été déterminante pour l'efficacité législative du Parlement européen, elle a nui à son image parce que les citoyens ont tendu à l'appréhender, en raison de son inclination aux compromis et aux concessions, comme une bureaucratie obscure et lointaine, souffrant autant que les autres instances communautaires d'un déficit de légitimité. La tentation de réformer le parlementarisme européen dans le sens du modèle majoritaire que connaissent la plupart des démocraties européennes pourrait s'accroître dans l'Union, et donner finalement raison aux scénarios fédéralistes, qui n'ont cessé de réclamer une structuration parlementaire de la Communauté selon la logique nationale. Mais cela impliquerait une mutation profonde de l'équilibre institutionnel dans l'Union : le Parlement devra continuer, en effet, de composer avec un Conseil des ministres qui pourrait ne pas être de la même couleur politique, puisqu'il dépend des échéances électorales nationales. On verrait alors se construire une forme inédite de cohabitation entre deux exécutifs, dont il est impossible de prédire le cours.

En l'état actuel de son histoire, le parlementarisme européen se caractérise par la coexistence en son sein de ces deux logiques que les politologues ont toujours considérées comme exclusives : la recherche du compromis au centre, l'estompement des clivages idéologiques et l'émergence de discours fonctionnels, l'hyperrationalisation des pouvoirs parlementaires, la faiblesse des partis et la floraison des acteurs politiques *ad hoc* constituent les caractéristiques dominantes de ce Parlement qui relève essentiellement de la logique du gouvernement de consensus. Mais la tentation majori-

taire reste vivace en son sein, et se manifeste avec éclat dans les rares moments de confrontations idéologiques que connaît le Parlement européen. C'est peut-être dans cette coexistence de deux logiques différentes, issues de traditions nationales contrastées, que réside la véritable nature du parlementarisme communautaire.

Faut-il y voir le signe que le Parlement européen traverse une période de transition, marquée par une hésitation entre deux modèles exclusifs, ou un trait permanent de sa structuration politique ? Divers motifs conduisent à penser que l'hybridité de cette logique parlementaire fait partie de la carte génétique de l'assemblée de l'Union. On peut rappeler d'abord que c'est l'essence même d'un parlement qui rassemble des élus issus de cultures politiques différentes de marier des contraires. Au-delà des divergences persistantes entre traditions nationales, la structuration de l'assemblée européenne est aussi marquée par la coexistence de deux modes de politisation concurrents, qui s'opposent depuis les origines. Comme tout Parlement, celui-ci connaît une division entre groupes politiques tracée autour des clivages idéologiques historiques. Mais ceux-ci n'ont jamais effacé le conflit fondateur qui met face à face les partisans de l'approfondissement de l'intégration européenne et leurs opposants. Si les premiers ont toujours rassemblé autour d'eux une majorité, et s'ils l'ont consolidée au fil du temps, ils n'ont jamais pu faire disparaître les oppositions radicales. Prise entre sa volonté de présenter un front uni de promoteurs de l'intégration face aux autres institutions et aux États membres, et son aspiration à conduire en son sein des débats opposant des visions différentes de l'Europe, le Parlement européen continuera sans doute longtemps d'osciller entre les stratégies de l'unanimité et de la conflictualité.

NOTE

¹ Walter Hallstein, *Europe in the Making*, Londres, Allen and Unwin, 1972, p. 74.

L'UNION EUROPÉENNE : UN RÉGIME SEMI-PARLEMENTAIRE

Dans un arrêt très remarqué de 1980, la Cour de justice des Communautés européennes défendait les prérogatives du Parlement européen en affirmant qu'elles constituent « *le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative* »¹.

Ce jugement s'inscrit bien dans la mythologie politique occidentale, nourrie des expériences historiques des États européens, qui voit dans les progrès erratiques du parlementarisme autant d'étapes de la démocratisation. Au cours des XIX^e et XX^e siècles, tous les États européens se sont rangés sur la règle d'or du parlementarisme : l'assemblée représentative investit et contrôle un exécutif qui conçoit et conduit la politique de la nation, en sorte que les gouvernants soient indirectement issus du peuple, et toujours susceptibles d'être démis par lui. De là procède l'assimilation de la démocratie aux règles de contrôle politique de l'exécutif par le parlement².

Il est à la fois logique et curieux que l'Union européenne n'échappe pas à la règle. Logique parce que, émanation des États européens, l'Union était conduite à en refléter les principes ; le mimétisme institutionnel est pratique courante et les chefs d'État et de gouvernement n'ont pu mieux faire, pour combler le « déficit démocratique » de la construction européenne, que de la doter de quelques instruments parlementaires empruntés au modèle qu'ils ont en partage. Curieux, parce que l'Union n'est pas un État, et que la greffe d'institutions étatiques sur une telle souche n'était pas assurée de prendre. La manipulation génétique entre un sys-

tème politique transnational et un agencement institutionnel forgé dans le cadre national engendre une nouvelle logique politique.

Il faut, pour essayer d'en cerner la logique, procéder à deux examens complémentaires. Rappeler d'abord en quoi la constitution formelle de l'Union européenne puise à la source parlementaire, et en quoi elle s'en distingue. Observer ensuite comment ce modèle hybride fonctionne dans la pratique, pour comprendre si ses emprunts au parlementarisme sont strictement formels ou s'ils en reproduisent aussi l'esprit.

LA CONSTITUTION FORMELLE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN RÉGIME SEMI-PARLEMENTAIRE

Les instruments parlementaires de contrôle politique de l'exécutif ont longtemps servi de base distinctive pour élaborer des typologies parmi les « démocraties ». Le régime présidentiel, dont les États-Unis constituent l'archétype, est caractérisé par une séparation rigide des organes : l'exécutif (le Président et ses ministres) n'est pas issu des chambres et il n'est pas responsable devant elles ; pour que l'équilibre soit assuré, il ne dispose pas non plus du pouvoir de les dissoudre. Les institutions se trouvent ainsi dans une situation d'indépendance organique, mais elles sont contraintes de collaborer à l'exercice des fonctions législative et exécutive, et de trouver pour ce faire des compromis permanents³. Le régime parlementaire, au contraire, est caractérisé par une séparation souple des pouvoirs, qui comporte de nombreux contrepoids : l'exécutif est investi par la majorité parlementaire, qui conserve la faculté de le censurer au cas où il perdrait sa confiance ; pour se préserver d'assauts parlementaires qui risqueraient de miner sa stabilité, l'exécutif dispose souvent du pouvoir de dissoudre les chambres, ce qui revient à faire trancher leurs conflits éventuels par les électeurs. Il ne s'agit là, bien entendu, que de l'écorce juridique du parlementarisme. En pratique, les partis assurent aux cabinets une majorité parlementaire permanente, et l'investiture et la censure sont réduites à une fonction symbolique qui consiste à manifester l'existence et la permanence de cette majorité⁴. Les organes exécutif et parlementaire se recouvrent ; la majorité gouverne sous les critiques de

l'opposition, jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une autre majorité, selon la règle de l'alternance au pouvoir.

En 1980, Maurice Duverger a ajouté à cette typologie classique une catégorie nouvelle, forgée pour rendre compte de la V^e République française. En conférant au Président de la République des pouvoirs plus étendus que ceux des chefs d'État européens, qui n'ont plus en général qu'une fonction symbolique ou un rôle d'arbitrage en cas de crise, la constitution de la V^e République introduisait en effet une sorte d'« exception française » dans le paysage politique européen. On était loin du modèle présidentiel américain, puisque la logique parlementaire continuait de régner sur les relations du gouvernement et du parlement, mais on dérogeait partiellement au fonctionnement du parlementarisme en consacrant l'existence d'une dualité exécutive qui était plus que formelle. Duverger qualifiait cette exception de « système semi-présidentiel » et l'appréhendait non comme « *une synthèse des systèmes parlementaire et présidentiel, mais [comme] une alternance entre des phases présidentielles et parlementaires* »⁵. Tout en retenant le concept, d'autres politistes ont critiqué la manière dont il analysait l'articulation entre les deux types purs : plutôt que d'alternance, qui suggère un passage d'un système à un autre, il conviendrait selon Giovanni Sartori de parler d'oscillation, qui renvoie à des « *mouvements internes au système* »⁶. Le semi-présidentialisme est le résultat de la mixtion de deux logiques politiques, qui ne coexistent pas simplement, n'alternent pas chronologiquement, mais s'interpénètrent pour donner naissance à un « *système mixte basé sur une structure d'autorité duale, c'est-à-dire un exécutif bicéphale dont la "première tête" change [oscille] lorsque change la majorité* »⁷.

Le système politique de l'Union européenne appelle lui aussi des efforts d'innovation conceptuelle. Inspirée des matrices constitutionnelles nationales, sa structure doit beaucoup également aux organisations internationales ; conçue dès l'origine comme un modèle original, elle a évolué dans des directions divergentes, sans plan prédéterminé, au coup par coup, contribuant à façonner un système qui semble se dérober aux catégories, au point que beaucoup renoncent à le conceptualiser et le qualifient simplement de « *multi-level governance* »⁸. Il est évident que l'on ne peut le faire entrer dans les catégories classiques sans les forcer. Mais on peut d'autant moins les récuser que les gouvernants les ont manifestement à l'esprit quand ils conçoivent les réformes institutionnelles.

D'emblée on peut concéder que l'Union n'est pas un type pur, en dépit de similitudes formelles flagrantes avec le modèle parlementaire. Il faut donc, comme l'avait fait Duverger, concevoir une catégorie syncrétique qui, pour l'heure, ne s'appliquera qu'à elle. Le concept de régime semi-parlementaire, inusité⁹, peut remplir cette fonction. Il s'agit de souligner le fait que le système politique de l'Union européenne conjugue une logique intergouvernementale, qui reste au centre de la plupart de ses modes de décision comme on va le voir dans un instant, et des traits formels directement importés du parlementarisme. Il faudra, pour donner plus de substance à ce concept hybride, analyser de quelle manière ces deux logiques s'articulent, et déterminer si elles coexistent, alternent ou s'interpénètrent.

Un exécutif fragmenté

Tout système politique, y compris les plus décentralisés et les plus fédéraux, comporte un exécutif central où se conçoivent et se concrétisent les grands axes de la politique. L'Union européenne y fait exception, la fonction exécutive y étant soumise à trois types de division, qui conduisent à l'éparpiller entre des institutions diverses. À l'instar des fédérations, l'Union européenne connaît d'abord une distinction entre exécutif central et exécutifs des entités fédérées : les États membres conservent une vaste autonomie dans leurs sphères de compétences propres, et sont les agents de la mise en œuvre des politiques de l'Union. Elle connaît aussi une autre forme de division de l'exécutif qui est, elle, caractéristique des systèmes parlementaires. Tous les États européens continuent en effet d'effectuer une distinction entre le chef de l'État, parfois réduit à une fonction protocolaire, et le gouvernement, qui est le véritable moteur de l'exécutif. L'Union européenne a en quelque sorte dupliqué cette dyarchie en ajoutant en 1974 un Conseil européen, formé des chefs d'État et de gouvernement, à l'architecture originelle. Le traité de Maastricht précise qu'il « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* » (art. D), et l'on sait qu'en pratique c'est en son sein que sont prises les décisions dans les matières sensibles – institutionnelles, financières, de politique étrangère et de coordination économique. Cela induit à l'appréhender comme un chef d'État collectif, qui joue un rôle de conception générale mais laisse à

l'exécutif ordinaire le soin de prendre les décisions concrètes¹⁰. La dernière division de l'exécutif dans l'Union européenne ne connaît pas de précédent : le « gouvernement » de l'Union est en effet conduit de concert par deux organes, la Commission et le Conseil des ministres. Le Conseil a très peu fait usage de sa faculté de déléguer des tâches exécutives à la Commission, et tend à les exercer lui-même. Cela fait la singularité de l'Union : alors que dans les systèmes fédéraux les États fédérés sont représentés dans l'une des deux chambres du Parlement, dans l'Union, c'est l'exécutif qui comporte deux branches, dont l'une représente les États membres. On pourrait parler, si l'expression ne risquait de prêter à confusion, d'exécutif bicaméral¹¹.

La dispersion de la fonction exécutive, entre le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission, les États membres et même, de plus en plus, des organes réglementaires spécialisés, rend malaisé le contrôle parlementaire. Depuis l'Acte unique européen, qui a inauguré une longue période de révision constitutionnelle de la Communauté puis de l'Union, deux tendances divergentes se sont affirmées : d'un côté les pouvoirs de contrôle du Parlement européen sur les exécutifs, et en particulier sur la Commission, n'ont cessé de s'intensifier, confirmant le caractère parlementaire du modèle institutionnel ; mais d'un autre côté des compétences très vastes, et croissantes, sont restées à l'écart de ces évolutions, consacrant le poids de l'intergouvernementalisme. Ensemble, ces développements ont confirmé le caractère semi-parlementaire du système.

La parlementarisation de la Communauté européenne

L'assemblée européenne fut initialement conçue comme un organe exclusivement chargé du contrôle politique de la Commission, qu'elle avait le pouvoir de censurer. Au fil du temps, des pouvoirs législatifs de portée et d'étendue croissantes lui ont pourtant été confiés, comme le rappelle la contribution d'Olivier Costa. Pour autant l'assemblée n'a pas oublié sa mission originale et elle a développé, de sa propre initiative, un vaste panel d'instruments de contrôle, dirigés vers la Commission mais aussi, puisqu'il retenait l'essentiel du pouvoir normatif, vers le Conseil. Les parlementaires européens se sont inspirés, dans ce travail d'invention constitutionnelle, de leurs traditions respectives : ils

ont emprunté aux Britanniques leur *Question time* ; au patrimoine commun des États européens, les commissions permanentes et les commissions d'enquête, les questions orales et écrites, le débat d'investiture de la Commission, le droit de recevoir des pétitions... et ils ont même emprunté aux Américains les auditions d'experts et les *hearings* publics. Pour compléter le dispositif, des pratiques typiques des organisations internationales, tel que l'examen des rapports établis par les autres institutions, y ont été ajoutées. Ce darwinisme constitutionnel a longtemps suivi, comme le souligne la contribution de Richard Corbett, une voie coutumière. Par le biais d'accords interinstitutionnels, ces inventions ont ensuite été reconnues par la Commission et le Conseil, avant d'être constitutionnalisées. Le traité de Maastricht a accompli à cet égard un *aggiornamento* substantiel : outre qu'il amplifiait le pouvoir délibérant de l'assemblée¹², il systématisait un certain nombre d'inventions politiques du Parlement européen pour établir entre la Commission et lui des relations typiques du parlementarisme. Les commissions d'enquête y étaient consacrées, de même que le droit de pétition auquel était ajouté un médiateur qui apparaît clairement comme un organe issu du Parlement¹³ ; le mandat de la Commission était aligné sur la législature ; la participation du Parlement européen à l'investiture de la Commission, qui complète par un contrôle *a priori* l'instrument *a posteriori* de la censure, était formalisée. Le traité d'Amsterdam a confirmé la tendance, en simplifiant la codécision de telle sorte que le Parlement y soit réellement à égalité avec le Conseil et en l'étendant à de très vastes domaines, et il a consolidé le rôle du Parlement dans l'investiture de la Commission.

L'isomorphisme qui caractérise ces innovations ne laisse pas d'étonner. Il semble évident que les chefs d'État et de gouvernement ont voulu doter la Communauté d'une morphologie parlementaire classique : la Commission apparaît comme l'exécutif de droit commun, issu de la législature, coïncidant dans le temps avec elle, et soumise à son contrôle permanent, pouvant conduire à son renversement¹⁴. Mais l'autre branche de l'exécutif, le Conseil des ministres, reste quant à lui à l'écart du mouvement. D'un point de vue pragmatique c'était inévitable : le Parlement européen ne pouvait participer à son investiture ou recevoir la faculté de le censurer, dans la mesure où le Conseil trouve son fondement électif en dehors de l'Union, dans les parlements des États membres. On a évité aussi d'ériger le Conseil en chambre haute, en l'excluant des procédures d'investiture¹⁵ et de censure¹⁶

de la Commission. Le caractère partiel du parlementarisme communautaire se confirme au gré de ces réformes : dans le même temps où les relations du Parlement et de la Commission sont calquées sur la matrice parlementaire, la logique intergouvernementale qui caractérise le Conseil se pérennise.

La mixtion du parlementarisme et de l'intergouvernementalisme

La persistance, aux côtés du parlementarisme qui marque la structure formelle de la Communauté, de procédures et de pratiques intergouvernementales se manifeste de diverses manières. D'un point de vue formel, de vastes compétences restent régies par des dispositions institutionnelles qui échappent au modèle parlementaire. Les deux piliers extra-communautaires érigés par le traité de Maastricht, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), sont dotés de processus décisionnels idoines, auxquels la Commission, le Parlement et la Cour sont faiblement associés et où l'unanimité reste la principale modalité de vote. L'Union économique et monétaire (UEM), et les politiques d'immigration et d'asile modifiées par le traité d'Amsterdam, bien qu'elles figurent formellement au cœur du premier pilier, répondent elles aussi à une logique intergouvernementale¹⁷. Encore faut-il s'entendre sur le sens de l'expression. L'intergouvernementalisme qui prévaut dans ces domaines de coopération n'est pas réductible aux procédés diplomatiques classiques : même si c'est avec beaucoup de réserves, ces compétences confèrent à la Commission un pouvoir d'initiative concurrent, au Parlement quelques éléments de pouvoir consultatif et elles prévoient des voies d'extension du contrôle de la Cour ; le vote à la majorité qualifiée y est possible, même si cette possibilité reste théorique. C'est dire que l'intergouvernementalisme se laisse contaminer, avec prudence, par quelques éléments typiques du modèle communautaire.

L'économie des traités incline d'ailleurs à penser que les compétences nées hors du pilier communautaire ne cessent pas d'être considérées comme des anomalies. Le traité de Maastricht a en effet prévu des garanties préservant l'acquis communautaire contre un retour à l'intergouvernemental, et instauré des passerelles destinées à rapatrier ces coopérations dans le giron com-

munautaire, alors qu'il n'existe pas de garanties symétriques¹⁸. Implicitement au moins, c'est présenter la matrice communautaire comme le mode normal d'intégration européenne, et les piliers extérieurs comme des exceptions ; le mouvement historique, celui qui a conduit du SME à l'UEM, de Schengen au III^e pilier puis à sa réintégration partielle dans la Communauté, de l'exclusion du Parlement à l'extension progressive de la codécision..., accrédite d'ailleurs ce scénario.

Mais il faut se garder de croire qu'il y aurait, dans le mouvement de la construction européenne, une dynamique univoque qui rabattrait progressivement toutes les compétences et tous les dispositifs décisionnels sur le modèle communautaire, et les soumettrait à son parlementarisme. D'abord parce que certains domaines extra-communautaires sont plus que probablement destinés à le rester longtemps encore. Mais aussi, et surtout, parce que la contamination joue également dans l'autre sens : parallèlement à l'extension du pilier communautaire, et à sa parlementarisation, on a vu des procédures et des pratiques intergouvernementales s'y insinuer. La formation au sein de la Communauté de dispositifs *ad hoc* pour l'UEM et pour la politique d'immigration et d'asile, en est un signe formel. Mais la tendance est plus ancienne : dès 1965, la « crise constitutionnelle » de la Communauté avait pérennisé le vote à l'unanimité, dont l'abandon avait pourtant été programmé, et prévu la participation du Comité des représentants permanents (Coreper), composé de diplomates nationaux, aux processus décisionnels ordinaires. Le traité de fusion des exécutifs l'avait constitutionnalisé, et les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont confirmé son rôle crucial. On sait aussi que le Conseil a peu délégué de fonctions exécutives à la Commission et qu'il a encadré ces rares mandats en flanquant la Commission de comités techniques, composés d'experts nationaux, qui réintroduisent dans ce cœur communautaire la méthode des compromis intergouvernementaux¹⁹.

Les deux logiques qui caractérisent le système politique européen, intergouvernementale et parlementaire, se trouvent donc dans une situation de mixtion²⁰, qui justifie la qualification « semi-parlementaire ». Celle-ci doit s'entendre en un triple sens. D'abord de vastes compétences restent soumises à des procédures, et régies selon des pratiques, intergouvernementales, même si celles-ci laissent percevoir une influence légère du modèle communautaire. En ce sens le modèle parlementaire est limité dans son étendue à certaines compétences. Ensuite, là même où il

est accompli, le parlementarisme reste limité, mâtiné de logiques qui lui sont extérieures : il est contraint de composer avec un organe qui échappe au jeu parlementaire, le Conseil, et avec des procédures qui restent intergouvernementales²¹, et des attitudes politiques où le réflexe national est prompt à resurgir²². Enfin, l'analyse de la pratique de ces pouvoirs confirme qu'il s'agit d'un parlementarisme partiel : les similitudes formelles cachent de profondes différences dans l'usage de ces fonctions parlementaires.

LA CONSTITUTION VIVANTE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN PARLEMENTARISME DE COMPROMIS

La dispersion des fonctions exécutives dans l'Union européenne empêche le Parlement européen de concentrer ses critiques sur un organe unique et clairement identifié. Dans certains cas il pourra diriger son attention sur la Commission, qui apparaît alors comme un gouvernement soumis au contrôle de l'assemblée qui l'a investi, mais il devra souvent aussi, dans les domaines où le Conseil reste le véritable organe de décision, s'adresser à lui. La multiplication des organes spécialisés, dont certains, telle la Banque centrale, ont un vaste pouvoir autonome, le contraint encore à multiplier ses examens. Répondant à des logiques très différentes, ces formes diverses de contrôle politique méritent d'être traitées séparément.

Le contrôle de l'exécutif intergouvernemental

La nature collective et internationale du Conseil, et sa composition variable, rendent malaisé son contrôle. Dans le cadre de la PESC et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, le Parlement est, aux termes du traité, « consulté et informé » sur les « principaux aspects » de ces politiques par la présidence du Conseil, à qui il peut adresser des questions et recommandations, en plus des débats qu'il organise sur les rapports que le Conseil lui transmet.

Ces instruments se sont avérés, jusqu'ici, peu satisfaisants. Les membres du Conseil, qui semblent les prendre peu au sérieux, en portent une part de responsabilité : ils se sont souvent contentés

de consulter le Parlement après que leurs décisions avaient été prises. Mais la nature collective du Conseil explique aussi en elle-même la faiblesse de ce contrôle. La personne qui répond aux questions ou participe aux débats parlementaires au nom du Conseil est le premier ministre du pays qui en assure la présidence, alternant tous les six mois. Les parlementaires doivent dès lors s'habituer à trouver en face d'eux des interlocuteurs temporaires, ce qui interdit toute personnalisation du Conseil et rend difficile la continuité du contrôle. De surcroît, s'exprimant au nom de tous les États membres, le Président du Conseil doit faire preuve de prudence : ses projets de réponse sont soumis aux représentants permanents, et parfois au Coreper, et ce double filtre rend inévitablement évasives ses explications²³.

Le traité d'Amsterdam apporte à ces dispositions des modifications discrètes, qui ne semblent pas en mesure de combler ces lacunes. Le nouveau titre relatif à la libre circulation, l'immigration et l'asile, issu de l'ancien troisième pilier, prévoit une passerelle vers la codécision qui, si elle était adoptée – à l'unanimité et après un délai de cinq ans, comme le prévoit le traité – donnerait un poids considérable au Parlement en ces matières. Participant d'emblée à la prise de décision, il disposerait d'un pouvoir législatif lui permettant d'agir *a priori*. Mais ses pouvoirs de contrôler *a posteriori* les décisions et actions du Conseil restent aussi faibles qu'auparavant. Quant à ce qui demeure du troisième pilier, la même logique se dessine : la procédure de consultation et d'information du Parlement se trouve rationalisée, dans la mesure où le nouvel article K 11 prévoit que l'assemblée est consultée « avant d'adopter toute mesure ». La limitation de la consultation aux « aspects principaux » que prévoyait le traité de Maastricht est ainsi levée, et il sera plus difficile au Conseil de différer cette consultation jusqu'à ce qu'il ait adopté ses propres décisions²⁴. Une fois encore, c'est plus d'une participation au stade législatif que d'un examen *a posteriori* qu'il s'agirait, laissant indemne le déficit de contrôle politique. En ce qui concerne la PESG enfin, l'innovation la plus substantielle réside dans un accord interinstitutionnel annexé au traité qui régit la participation du Parlement aux décisions budgétaires : il prendra part, dans une mesure qui reste à déterminer et qui devrait faire l'objet de hautes luttes, à la décision relative aux dépenses opérationnelles de la PESG et à leur répartition entre les différents postes. Sachant que ses pouvoirs budgétaires ont donné au Parlement un poids crucial dans la détermination des actions communautaires

dans le passé, on peut penser que c'est probablement par cette voie qu'il pourra progressivement accroître son contrôle sur la politique étrangère. Mais les précédents indiquent aussi qu'il pourrait privilégier l'influence *a priori*, au stade de la programmation, aux dépens du contrôle *a posteriori*, rendu difficile par la longueur des procédures budgétaires.

Les limites posées au pouvoir de contrôle du Parlement sur le Conseil ne sont pas réservées aux piliers extra-communautaires : elles s'étendent à toutes les politiques où le Parlement ne dispose pas de pouvoirs législatifs substantiels et où la Commission est privée de missions exécutives. Le vaste domaine couvert par l'Union économique et monétaire (UEM) entre dans cette catégorie. Les politiques économiques et budgétaires des États membres y font l'objet de coordinations et d'une surveillance multilatérale régies par le Conseil et dont le Parlement européen n'est qu'informé. La politique monétaire quant à elle ne confère qu'un pouvoir consultatif au Parlement européen, et encore est-il cantonné au stade de la décision finale : la transition vers la monnaie unique s'est opérée sous la férule d'un Conseil assisté d'organes temporaires et indépendants. Entrés en Union monétaire, les États participants ont transféré leur pouvoir monétaire à une Banque centrale indépendante. Son directoire est nommé par les gouvernements des États membres, après consultation du Parlement, et jouit d'une irresponsabilité politique complète : le Parlement européen peut tout juste le convier à un débat et auditionner ses membres en commission. Or cette Banque dispose dans ses compétences de l'ensemble des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires²⁵, privant le Conseil, et les États membres, de leur pouvoir monétaire et limitant sévèrement leurs marges de manœuvre budgétaires. Cette perspective ne va pas sans susciter des inquiétudes, en France en particulier, où l'on admet difficilement la dépolitisation de ces matières. Les objectifs stricts que s'assigne la Bundesbank (stabilité monétaire et inflation basse) et son indépendance statutaire – sur lesquels ont été calqués ceux de la Banque centrale européenne – relèvent d'une croyance partagée par les Allemands dans l'objectivité de ces valeurs : ces questions sont considérées comme n'étant pas politiques, comme non susceptibles de débats et d'arbitrages, et dès lors extraites du jeu politique. La politique monétaire n'a, formellement, aucune légitimité démocratique, puisque la Banque centrale est soustraite au contrôle et aux sanctions des représentants des peuples. Mais elle a sa légitimité propre, qui tient à son objectivité, et qui est

démocratique dans la mesure où la croyance dans cette objectivité est partagée par les citoyens²⁶. Reste que ce raisonnement n'essaimait encore que difficilement hors des frontières allemandes, et que se pose de manière lancinante la question de la formation d'un « gouvernement économique » de l'Union qui encadrerait la Banque centrale, et serait lui-même soumis au contrôle parlementaire.

Derrière le foisonnement de ces instruments de contrôle se dégage une double logique. D'une part les États membres, et le Parlement européen avec moins d'enthousiasme, concèdent que l'intergouvernementalisme persistant du système politique de l'Union rend difficile le contrôle par l'assemblée européenne, et que les parlements nationaux sont les seules institutions en mesure de pallier ces lacunes. Avec une limite sévère : ils ne peuvent surveiller que leurs gouvernements respectifs, le Conseil restant, en raison de sa nature collective, à l'abri d'un contrôle général. La voie qui s'esquisse, pour atténuer les effets de fuites de responsabilité qui découlent de cette difficulté structurelle, est, comme le souligne la contribution de Constance Marion, celle d'une coopération accrue entre le Parlement européen et ses homologues nationaux. Quant au Parlement européen lui-même, il semble se soucier fort peu du contrôle *a posteriori* des activités du Conseil. L'essentiel de ses questions, des remarques qu'il émet à l'occasion des débats sur les rapports présentés par la Présidence, et même de sa participation au pouvoir budgétaire, se concentre sur la programmation des activités à venir, négligeant l'évaluation du passif²⁷. Les nouveautés introduites par le traité d'Amsterdam vont dans le même sens : il s'agit d'affermir l'influence du Parlement aux stades préalables à la décision, par la consultation prélegislative et la programmation budgétaire, et non d'accroître ses facultés de contrôle *a posteriori*. Les contraintes inhérentes à l'économie générale des pouvoirs dans l'Union conduisent ainsi le Parlement européen, dans une logique qui est symétrique à celle des parlementarismes nationaux, à abandonner progressivement le contrôle politique *a posteriori* au profit de la participation législative.

Le contrôle de l'exécutif communautaire

Les rapports entre le Parlement européen et la Commission sont, en apparence, infiniment plus simples. Leurs mandats coïn-

cident, leur composition est stable tout au long de la législature, la Commission est personnalisée par une Présidence qui s'est nettement affirmée avec le temps, et le Parlement dispose d'un vaste panel de pouvoirs, plus large que celui de la plupart des parlements nationaux, pour contrôler cet exécutif. On peut donc penser, *a priori*, que les conditions sont réunies pour qu'un contrôle politique effectif soit exercé, qui confère au Parlement une mission clairement déterminée et à la Commission un surcroît de légitimité politique. Dans les faits toutefois, les choses sont moins simples : bien qu'elles soient calquées sur les expériences nationales, les institutions de contrôle politique fonctionnent selon une tout autre logique.

L'investiture de la Commission

Toutes les démocraties parlementaires ne connaissent pas d'institution formelle d'investiture de l'exécutif ; il est courant que la confiance parlementaire soit présumée. Ce fut longtemps le cas dans la Communauté : la Commission étant soumise en permanence à la possibilité d'une censure, on pouvait supposer, aussi longtemps que celle-ci n'était pas mise en branle, qu'elle jouissait de la confiance de l'assemblée. Après avoir été élu au suffrage direct, le Parlement européen s'est toutefois soucié d'affirmer plus nettement, devant ses électeurs, son caractère démocratique. Le recours aux institutions symboliques dont usent toutes les assemblées pour signifier qu'elles sont le siège de la légitimité politique s'est naturellement imposé à eux, et c'est dans cet esprit qu'ils décidèrent de procéder, de leur propre initiative, à l'investiture de la Commission Thorn en 1981²⁸. Elle fut aisément acquise, sur des bancs clairsemés, par 155 voix pour, contre 31 votes négatifs. L'exercice fut réitéré pour les Commissions suivantes, dans le même esprit consensuel²⁹ : la « réinvestiture » de la Commission Delors II en 1988 se fit même dans un tel état d'euphorie qu'elle fut acquise par acclamation, sans que les votes soient comptabilisés, comme s'il s'agissait d'un sacre. À cette époque, l'institution était essentiellement symbolique, le Parlement donnant une légitimité politique formelle à la Commission, et celle-ci témoignant en retour sa gratitude en l'assurant verbalement de son soutien. Le traité sur l'Union européenne a rendu l'exercice plus sérieux. Les compétences de l'Union étaient étendues et le Parlement se voyait érigé en véritable organe législatif. S'il voulait maximiser ses nou-

veaux pouvoirs, et s'affirmer comme une pièce essentielle sur l'échiquier communautaire, le Parlement devait s'assurer plus fermement de la loyauté de la Commission.

L'investiture de la Commission Santer en 1995 se fit dans un climat marqué par cette préoccupation. Rappelons que la procédure se déroule en trois temps : les gouvernements désignent d'abord, après approbation du Parlement³⁰, le président pressenti ; ils désignent ensuite, en consultation avec ce président virtuel, les autres membres de la Commission ; le Parlement approuve enfin le collège, avant que ses membres soient formellement nommés par les gouvernements. C'est donc d'une investiture partagée qu'il s'agit, les gouvernements ayant l'initiative tandis que le Parlement bénéficie seulement d'un pouvoir de refus³¹. Il a toutefois ajouté de son propre mouvement une étape intermédiaire dans la procédure : s'inspirant de la tradition nord-américaine, il a auditionné les futurs membres de la Commission individuellement, et donné son avis sur chacun d'entre eux avant de délivrer son approbation générale. Dans la mesure où le Parlement ne peut censurer individuellement les commissaires, ces auditions offrent une compensation qui consiste à vérifier *a priori* qu'ils bénéficient de sa confiance.

Les résultats du vote d'approbation de Jacques Santer semblaient montrer les germes d'une politisation des enjeux. Dans un premier temps en effet sa candidature n'a été approuvée qu'à une majorité étroite de centre-droit, tandis qu'une fronde se levait sur les bancs de la gauche, esquissant un clivage idéologique qui est relativement rare dans cette assemblée³². Mais, la lecture des comptes rendus des débats en témoigne³³, l'enjeu n'était pas le programme de Santer, sur lequel les frondeurs étaient muets quand ils annonçaient leur vote négatif : ils voulaient en réalité manifester leur mauvaise humeur à l'égard des gouvernements, qui avaient cédé au chantage de John Major et retiré la candidature du premier ministre belge Jean-Luc Dehaene jugé trop fédéraliste. Le président pressenti était, malgré lui, l'instrument d'un conflit entre le Parlement et le Conseil européen, dont la Commission était absente. Quelques semaines plus tard, quand il s'est agi de se prononcer sur la Commission dans son ensemble, les choses rentrèrent dans l'ordre, une très large majorité centriste, ne laissant de côté qu'une partie de la gauche et de l'extrême droite, se dégageant aisément.

	Approbation de Jacques Santer			Investiture de la Commission		
	Pour	Contre	Abstention	Pour	Contre	Abstention
PSE	47	140	5	177	28	9
PPE	149	0	1	158	9	4
ELDR	8	24	6	32	4	13
GUE	0	21	0	0	14	16
RDE	23	0	1	19	0	3
NI	6	11	0	8	14	0
EN	0	7	8	0	0	14
ARE	0	18	0	0	13	0
Verts	1	17	2	1	21	0
FE	26	0	0	22	1	0
Total	260	238	23	417	104	59

Calculs personnels d'après JOCE, C 261/80-81 du 19 septembre 1994 et C 43/48-49 du 20 février 1995.

Le Parlement européen, dans sa très vaste majorité, ne cherche pas à utiliser l'investiture pour politiser la Commission. Son attitude lors des auditions individuelles des futurs commissaires en janvier 1995 fut particulièrement éloquente à cet égard. Les candidats ont très peu été interrogés sur leur programme ou leurs ambitions, la plupart des questions portant sur deux thèmes : les candidats ont-ils des compétences suffisantes pour assumer cette fonction, et sont-ils prêts à défendre vigoureusement les pouvoirs du Parlement européen³⁴ ? Alors qu'en système parlementaire l'investiture est utilisée pour souligner l'identité idéologique de la majorité, et ce qui la distingue de l'opposition, elle sert dans la Communauté à vérifier la compétence et la loyauté institutionnelle de l'exécutif. Sa légitimité repose, dès lors, sur des motivations fonctionnelles et stratégiques, et non sur un programme politique. L'attitude des parlementaires dans leur travail législatif, qui excipent plus souvent de leur expertise que du mandat de leurs électeurs comme le rappelle la contribution d'Olivier Costa, s'inscrit dans la même démarche.

D'une manière générale d'ailleurs le caractère politique de la Commission reste faible. Les commentateurs insistent d'ordinaire sur sa politisation croissante³⁵, mais on peut aussi attirer l'attention sur ses limites. Ainsi par exemple, il est vrai qu'une proportion croissante de membres de la Commission sont d'anciens politiques, parlementaires nationaux ou européens,

ministres et présidents de partis, et que sa présidence n'est plus convoitée que par de hauts dirigeants politiques³⁶ ; mais il demeure que des non-politiques y figurent, et qu'un portefeuille politiquement aussi important que les affaires monétaires, en période de transition vers la monnaie unique, a été confié à un haut fonctionnaire. Et surtout, contrairement à la règle d'or du parlementarisme, aucun commissaire n'est issu de la législature du Parlement européen, et une minorité d'entre eux seulement sont d'anciens membres de cette assemblée³⁷. Dans ces conditions, la Commission ne peut en aucun cas être considérée comme un organe tirant une légitimité politique directe de son investiture par le Parlement européen. Le fait le plus curieux à cet égard c'est que, bien que le Parlement européen ne cherche pas à faire en sorte que la Commission reflète sa composition idéologique, on observe en pratique que la couleur politique de la Commission coïncide avec la vaste majorité (des deux tiers pratiquement) centriste du Parlement³⁸. Depuis son élection au suffrage universel, l'assemblée compte une majorité PPE-PSE permanente, accroissant constamment son poids³⁹, et au cours de la même période la Commission a toujours compté une proportion parfaitement invariable de deux tiers de commissaires proches du PPE et du PSE. On trouve là, indirectement, une confirmation de la règle du parlementarisme selon laquelle l'exécutif reflète la majorité parlementaire ; mais en même temps l'absence d'une autre règle des régimes parlementaires – qui prévaut dans toutes ses variantes, y compris les démocraties consociatives où des coalitions centristes larges sont relativement stables⁴⁰ – celle qui consacre l'alternance de majorités.

L'investiture de la Commission se présente comme une institution éminemment paradoxale. Calquée sur les précédents nationaux, elle fonctionne dans une tout autre logique en l'absence de fait majoritaire : elle ne prétend pas révéler la correspondance de la majorité parlementaire et de la coalition exécutive, alors que dans les faits celle-ci existe bel et bien ! À l'exception de quelques grappes de parlementaires qui sont tentés d'en faire un usage tribunitien pour dénoncer la mainmise du centre sur tous les lieux de pouvoir, les parlementaires inclinent à y recourir sur un mode coopératif : ils ne cherchent pas à politiser la Commission et à l'aligner sur ses propres priorités mais, tout en lui laissant son autonomie, veillent à s'assurer de sa compétence et de sa loyauté. Cette pratique coopérative n'est d'ailleurs pas sans résultats : les remarques des parlementaires lors des auditions

individuelles ont conduit, sinon à écarter des candidats, du moins à modifier la répartition des portefeuilles, de manière à répondre aux inquiétudes du Parlement quant à la gestion de la politique d'égalité entre hommes et femmes et à la promotion des droits de l'homme, deux domaines auxquels il accorde depuis longtemps une attention soutenue.

Il faut encore dire un mot des autres investitures. La multiplication des institutions spécialisées et autonomes fait courir le risque d'un démembrement des autorités de l'Union en une multitude d'agences indépendantes et irresponsables, qui produit une perte de visibilité du pouvoir et pourrait donner lieu à des fuites de responsabilité. Le droit du Parlement européen de participer à la mise en place de certaines de ces institutions constitue une mesure préventive, faible, de ces dangers. Consulté quant à la nomination des membres de la Cour des Comptes, le Parlement a parfois donné un avis négatif : ainsi en 1989 à l'égard des candidats français et grec – le gouvernement français proposa un autre candidat – et en 1993 à l'égard de deux candidats – le Conseil cette fois passa outre. Le Parlement a aussi entendu le candidat à la présidence de l'Institut monétaire européen en 1993 et les futurs membres du directoire de la Banque centrale en 1998. Même si cet avis n'est pas contraignant, on peut penser qu'un gouvernement dont le candidat serait désavoué pourrait être tenté d'en présenter un autre. Ces pressions ne permettent toutefois pas au Parlement de contrôler l'action de ces pouvoirs autonomes ; elles lui servent essentiellement à affirmer symboliquement son propre pouvoir. Un exemple récent en témoigne : le Parlement a émis un avis négatif, dans une résolution sur un rapport relatif à la pédophilie, quant au renouvellement du mandat du membre belge de la Cour – en raison de son attitude à l'époque où il était ministre de la Justice – alors qu'il n'a aucun pouvoir de le faire aux termes du traité. C'est un signe de plus, presque caricatural, du souci du Parlement d'apparaître comme l'une des deux sources de la légitimité du pouvoir, aux côtés du Conseil issu des scrutins nationaux, et de participer à ce titre à la mise en place de toutes les institutions communautaires indépendantes.

La censure de la Commission

L'usage que les parlementaires européens font de la procédure de censure confirme qu'ils n'entendent pas politiser la Commission. Dans le cadre du traité CECA déjà, l'Assemblée répunait à

recourir à cet instrument ultime et tentait de développer des formes plus souples de contrôle à l'égard de la Haute Autorité, préférant la coopération aux stades préalables à la sanction *a posteriori*⁴¹.

Depuis la fondation de la CEE, dix motions de censure ont été déposées, dont sept ont été mises au vote. Aucune d'entre elles n'a atteint, et de loin, la majorité des deux tiers requise par le traité (art. 144)⁴². La quasi-totalité de ces motions avaient trait à la politique agricole commune (PAC), qui fut longtemps la principale politique communautaire et qui continue d'absorber l'essentiel de son budget, et elles comportaient toutes, en filigrane, des revendications d'accroissement des pouvoirs parlementaires⁴³. Au-delà de ces points communs, on peut regrouper ces motions en trois ensembles.

Les quatre premières sont antérieures à l'élection du Parlement au suffrage direct (novembre 1972, juin 1976, décembre 1976 et mars 1977). Elles portaient sur les pouvoirs consultatifs et budgétaires du Parlement à l'égard de la PAC et visaient à faire respecter, voire à accroître, ses prérogatives. Indirectement c'étaient donc les États membres, seuls à même de modifier les traités pour étendre les pouvoirs de l'assemblée, qui étaient visés, quoique les motions aient pris pour prétexte des actions ou omissions de la Commission⁴⁴. Deux d'entre elles furent retirées avant d'être mises au vote, les deux autres ne recueillant que les quelques voix de leurs auteurs, soit respectivement 15 et 18 voix.

Lors de la troisième législature issue du suffrage direct, deux motions furent déposées, en février 1990 et en juillet 1991, par un député d'extrême droite français. La première reprochait à la Commission de « *chercher à accroître ses propres pouvoirs au détriment de l'indépendance des États et des aspirations de leurs peuples* »⁴⁵. Il s'agissait, faut-il le préciser, d'une pure protestation dénuée d'objet précis et où la responsabilité de la Commission n'était pas établie. La seconde s'inscrivait dans la même veine : elle dénonçait les carences de la Commission et du Conseil qui n'avaient pas reconnu l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Elles recueillirent respectivement 16 (243 contre, 5 abstentions) et 8 voix (206 contre, 5 abstentions).

Les deux avant-dernières motions, déposées en décembre 1992 et février 1997, répondaient quant à elles beaucoup plus nettement à la logique originelle de l'institution de censure, et elles témoignent d'une certaine maturation de cette pratique. Toutes deux ont été déposées par des parlementaires issus de tous les groupes – à

l'exception de l'extrême droite qui n'avait pas été sollicitée par leurs auteurs. Et toutes deux portaient explicitement sur des domaines où la Commission avait agi en tant qu'exécutif. La première lui reprochait d'avoir dépassé le mandat que le Conseil lui avait attribué dans le cadre des négociations agricoles du GATT ; la seconde pointait ses responsabilités dans l'affaire dite de la « vache folle ». Toutes deux recueillirent aussi un nombre de voix qui, s'il reste très loin de la majorité requise, devient significatif⁴⁶. Il faut noter enfin que les deux motions rassemblaient autour d'elles une coalition de structure comparable : elles étaient soutenues par la plupart des verts, radicaux et communistes, accompagnés de quelques socialistes, ainsi que par l'extrême droite.

Motion de censure du 20 février 1997

Groupes	Pour	Contre	Abstention
PSE	17	140	5
PPE	7	138	2
ELDR	4	26	2
ARE	12	3	2
GUE	25	0	0
EN	12	3	0
NI	17	1	1
UPE *	5	15	1
V	19	0	2
Total	118	326	15

PE 257.006.

* Le groupe UPE est issu de la fusion, en juillet 1994, des groupes RDE et FE.

On peut encore relever que le clivage national était flagrant dans ce dernier cas, puisque sur les 118 pour, on comptait 56 Français (sur 87, soit 64,3 %), 9 Belges (sur 25, soit 36 %) et 11 Espagnols (sur 64, soit 17,2 %).

Ces deux exemples récents révèlent la présence, au sein de l'assemblée, de groupes hostiles à la majorité centriste PPE-PSE, en ce compris un quarteron de rebelles socialistes, qui sont tentés d'utiliser la censure – comme le ferait une opposition en régime majoritaire – pour faire entendre leur discordance. La grande majorité des membres de l'assemblée semble toutefois préférer à

ces actions spectaculaires un usage plus conforme à la tradition du Parlement européen, qui consiste à en user comme moyen de pression à l'égard des États membres : dans ses recommandations, la commission parlementaire d'enquête réclamait l'instauration de la censure individuelle et l'extension de la codécision à la PAC, modifications constitutionnelles que seuls les États peuvent adopter. Et après que la motion eut été rejetée, le Parlement a menacé de présenter à nouveau une motion neuf mois plus tard si ses conditions n'étaient pas suivies, inventant en quelque sorte une censure à retardement. Jacques Santer promit d'« *essayer de convaincre les États membres, au sein de la conférence intergouvernementale, de suivre notre suggestion, qui rejoint la vôtre, de soumettre toutes les décisions législatives à la codécision. J'attends d'eux qu'ils aient le courage d'appliquer ce principe également à la PAC.* »⁴⁷ Le genre de promesse qui n'engage que celui à qui on la fait et qui fut, bien évidemment, vaine. La motion n'est pas restée, toutefois, totalement sans effet : Jacques Santer a opéré des transferts de compétence au sein de la Commission, suite à ces recommandations, reconnaissant ainsi l'influence du Parlement comme il l'avait fait à l'occasion de l'investiture et consacrant une quasi-censure individuelle.

Quant à la motion de décharge budgétaire, dont les effets seraient équivalents à la censure, elle n'a été refusée qu'une fois jusqu'en 1999 (en 1984 pour l'exercice 1982), mais la Commission étant en fin de mandat ne dut pas démissionner. Il est arrivé depuis lors que le Parlement ajourne sa décharge sur certains éléments du budget, en demandant des informations complémentaires (en 1992 et en 1998) ; lorsqu'il a finalement accordé sa décharge, il l'a accompagnée d'une résolution sur la manière dont ses observations avaient été prises en compte par la Commission. Le Parlement use parcimonieusement de cet instrument, sachant qu'il est limité, comme dans les parlements nationaux, par le fait qu'il s'agit souvent d'examiner le budget de Commissions passées, ce qui rend absurde une éventuelle censure.

La dernière motion de censure en date, votée dans la foulée d'un refus de décharge en décembre 1998, fait figure d'exception. Elle avait été réclamée par le Président de la Commission lui-même, qui avait estimé que, pour être logiques avec eux-mêmes, les parlementaires qui avaient refusé la décharge devaient prolonger leur geste en censurant la Commission. Le PSE se fit à cette occasion le traducteur fidèle de la volonté de la Commission : s'indignant que la fronde parlementaire vise essen-

tiellement des commissaires socialistes, dans le cadre d'affaires de fraudes qui étaient imputées à leurs départements, le PSE déposa une motion de censure. Mais il la présenta comme une censure négative, remplissant la fonction d'une motion de confiance, en l'absence de disposition à ce propos dans le traité⁴⁸. Le groupe Europe des nations déposa néanmoins, au même moment, une « vraie censure », soutenue par des parlementaires de la plupart des autres groupes. Au cours des semaines qui suivirent, le Parlement fut animé de nombreuses tentatives de conciliation. Tous les groupes déposèrent des questions orales adressées à la Commission, visant tantôt à obtenir des garanties quant aux réformes de son administration que celle-ci envisageait d'accomplir, tantôt à dénoncer les agissements de commissaires individuellement. La Conférence des Présidents mit de l'ordre dans ces discussions chaotiques en décidant que deux résolutions seulement seraient mises au vote (celle déposée par le PPE et les libéraux qui visait deux commissaires en particulier et celle soutenue par le PSE, les radicaux et la gauche qui concernait le collège dans son ensemble), et qu'elles le seraient avant l'examen des motions de censure⁴⁹. Le 15 janvier, cette procédure fut respectée : la résolution dénonçant les agissements de deux commissaires fut rejetée, puis la résolution portant sur la responsabilité collective de la Commission fut adoptée. Le PSE décida alors, estimant avoir obtenu gain de cause, de retirer sa motion de censure. La résolution adoptée prévoyait notamment la création d'un comité d'experts chargé d'examiner la manière dont la Commission lutte contre la fraude en son sein. Il est significatif qu'une procédure aussi explicitement politique que la censure, ayant donné lieu à des oppositions si nettes – et pour la première fois, à des manifestations de soutien des parlementaires socialistes à l'égard des commissaires de leur camp, brisant la traditionnelle unité entre socialistes et démocrates-chrétiens – se soit soldée par un compromis qui consiste à dépolitiser le problème en en confiant la solution à des experts apolitiques. Le vote eut finalement lieu sur la motion déposée par le groupe EDN, qui recueillit 232 voix pour, 293 contre et 27 abstentions, soit 42 % de votes positifs, ce qui constitue le plus haut score jamais atteint. Outre les députés du groupe EDN et les Verts, elle reçut le soutien d'une majorité de libéraux, de membres du groupe de la gauche et des gaullistes, ainsi que de 70 membres du PPE et 68 du groupe PSE. Mais il apparut clairement, à cette occasion, que les parlementaires avaient surtout déterminé leur

position en fonction de leur nationalité. Alors que pratiquement tous les Allemands, quel que fût leur groupe, soutenaient la censure, presque tous les Italiens, Espagnols et Portugais s'y opposaient. Une nette ligne de fracture nord/sud s'était dessinée, que certains ont interprétée comme une rébellion des pays contributeurs nets au budget communautaire contre la Commission, soutenue par les bénéficiaires des mannes communautaires, en pleine discussion budgétaire. Les hésitations procédurales, les chantages réciproques et la faiblesse des groupes politiques ont en tout cas laissé du Parlement l'image d'une assemblée indécise, à quelques mois des échéances électorales.

Le 15 mars 1999, la Commission décida finalement, après lecture du rapport du Comité des sages, et pour échapper à une nouvelle motion de censure qui, cette fois, aurait eu quelque chance d'être adoptée, de démissionner collectivement et spontanément. Les traités ne conférant pas au Président le pouvoir de forcer l'un des commissaires à la démission, le collègue n'avait d'ailleurs pas d'autre choix. Très vite le Parlement européen s'est efforcé d'affirmer sa puissance au cœur de cette crise institutionnelle : il a réclamé le remplacement rapide de l'équipe, et la nomination d'un président fort qui puisse rendre à la Commission sa force d'impulsion. Mais les États membres ont pu, lors du Sommet de Berlin de mars 1999, éviter l'enlisement et la confrontation avec les parlementaires en se mettant d'accord pour présenter la candidature de l'ancien président du Conseil italien Romano Prodi. Cette décision rapide visait à donner un signe de sérénité aux opinions publiques, mais surtout à signaler au Parlement européen, qui pouvait difficilement ne pas accepter cette candidature répondant à ses exigences, que les gouvernements conservaient l'initiative.

Le Parlement européen a longtemps considéré la Commission comme son alliée dans les rapports de force interinstitutionnels. Préoccupé par l'accroissement de ses propres pouvoirs, et percevant le Conseil intergouvernemental comme son rival dans l'exercice de la fonction législative, il a adopté une attitude très coopérative à l'égard de la Commission comme le rappelle la contribution de John Fitzmaurice. Les différences idéologiques ayant cours au sein des deux instances semblaient s'effacer derrière un clivage opposant les institutions communautaires à l'organe intergouvernemental. Le Parlement a privilégié, dans cette optique, les moyens d'influence non contraignants, telles que les questions écrites et orales, les débats sur les rapports... Ceux-ci

sont devenus le mode normal de contrôle parlementaire de la Commission : au cours de la première législature après son élection au suffrage direct, le nombre de questions adressées à la Commission a doublé. Sur les 5 445 questions écrites posées en 1996, 3 772 étaient adressées à la Commission, contre 359 seulement au Conseil⁵⁰. Encore cette progression est-elle contrôlée par le Parlement qui rationalise lui-même son propre contrôle en opérant une sélection et en interdisant que soient posées des questions trop « politiques »⁵¹. L'essentiel des séances est consacré à ces questions et à l'examen des nombreux rapports que dépose obligatoirement la Commission : le rapport général et différents rapports thématiques annuels⁵², ainsi qu'un certain nombre de rapports bisannuels ou mensuels⁵³. Ce sont les commissions permanentes qui se chargent de l'examen de ces documents, et suggèrent l'adoption en séance plénière de résolutions. Ces instruments servent peu, en réalité, à contrôler les missions exécutives de la Commission : comme le souligne la contribution d'Olivier Costa, elles complètent plutôt le travail législatif du Parlement qui tend constamment à privilégier les rapports de programmation, et en particulier le programme législatif annuel.

Les pouvoirs de contrôle contraignants dont dispose le Parlement cadrent mal avec cette logique, et cela explique qu'ils soient dénaturés. Seule une minorité de parlementaires tend réellement à y recourir pour contrôler les missions exécutives de la Commission, tandis que la grande majorité continue de les concevoir comme des instruments destinés à consolider ses propres pouvoirs. Bien qu'on ait souvent vu dans la faiblesse de la structuration partisane la cause de l'absence de polarisation de l'assemblée, celle-ci n'apparaît pas comme un obstacle majeur : Jean-Michel De Waele montre dans sa contribution que sur ces votes spectaculaires la cohésion de vote des groupes est aussi forte que dans les votes ordinaires. Le Parlement européen ne souffre pas, contrairement à une opinion largement répandue, d'une indiscipline sévère de ses membres à l'égard de leurs groupes. L'absence de politisation de la Commission résulte bien d'une stratégie délibérée des principaux groupes, et de la majorité centriste PPE-PSE en particulier. Sans doute dans le long terme cette attitude a-t-elle permis de maximiser les pouvoirs législatifs du Parlement. Mais cela s'est fait au détriment du contrôle politique *a posteriori*, laissant ouverte la possibilité que des décisions soient prises, et des erreurs commises, dont personne ne porte la responsabilité.

CONCLUSIONS : LE PARLEMENTARISME EUROPÉEN ET SON DOUBLE DÉFICIT POLITIQUE

Quand il conçut les premiers projets de Communauté européenne, Jean Monnet n'avait pas songé un instant à y adjoindre une assemblée. Elle ne fut ajoutée que plus tard, au cours des négociations intergouvernementales, pour donner à l'ensemble un supplément d'âme – et pour associer les milieux parlementaires nationaux, dont les membres de l'assemblée européenne seraient issus, et qui sinon auraient pu refuser de ratifier le traité. Son existence relevait du symbole, en une époque où les gouvernements avaient accaparé la fonction législative et où les chambres se cantonnaient à l'entérinement. Ses pouvoirs reflétaient l'air du temps, limités à une improbable censure et à une vague délibération.

Le Parlement européen s'est finalement avéré plus combatif que les gouvernements ne l'avaient pensé. Dès lors que ses membres étaient élus au suffrage direct, leur légitimité en dépendait. Ils ont rapidement dénoncé leur statut subsidiaire, et la frustration qui découlait de leurs maigres fonctions les a conduits à concentrer leur énergie sur l'accroissement de leurs propres pouvoirs. On a vu alors une dynamique symétrique à celle des parlementarismes nationaux se déployer : alors que les assemblées nationales disposent formellement du pouvoir législatif et y renoncent en fait pour se limiter au contrôle politique, le Parlement européen a utilisé les faibles pouvoirs de contrôle dont il jouissait pour accroître sa fonction législative. L'arme budgétaire n'a pas été brandie pour sanctionner des exécutifs fautifs, mais pour participer à la programmation ; les rapports, les questions, les commissions visent rarement à l'évaluation des politiques accomplies, et tentent plus souvent d'influencer les politiques à venir ; la censure elle-même, institution suprême de sanction *a posteriori*, est plus souvent manipulée pour obtenir de nouveaux pouvoirs que pour faire constater et sanctionner les manquements de la Commission.

Ce détournement des pouvoirs de contrôle, à des fins stratégiques, induit un double déficit politique. On observe d'abord que dans l'Union européenne des décisions sont prises dont personne n'assume la responsabilité. Cela tient sans aucun doute à la complexité institutionnelle, à l'intrication des instances communautaires et nationales et aux délégations exécutives en cascade qui obscurcissent le jeu. Mais le Parlement européen en porte également une part de responsabilité : en privilégiant sans cesse

l'accroissement de ses pouvoirs, en concentrant son travail sur la fonction législative, il néglige l'évaluation des politiques et de leur mise en œuvre, laissant se produire des anomalies politiques comme celle que l'affaire de la vache folle a révélée.

Ces carences accréditent la thèse, diffuse dans les opinions publiques, d'un pouvoir opaque et irresponsable. Ce qui renvoie à la deuxième dimension, plus générale, du déficit politique de l'Union. Le Parlement s'est paré de tous les oripeaux des assemblées nationales, de tous les pouvoirs de contrôle politique dont elles usent pour signifier symboliquement que les gouvernants sont issus du peuple et révocables devant ses représentants, et il a ainsi doté la Communauté d'une morphologie formellement parlementaire. Mais dans les faits il en use dans une logique de compromis interinstitutionnels qui est typique des systèmes non parlementaires, du présidentielisme américain ou du modèle directeur suisse. Il cherche en permanence le soutien de la Commission et du Conseil sur des textes ponctuels, rejette rarement les projets de loi et se contente de les amender, monnaie son soutien dans un cas contre un soutien de revanche dans un autre, diffère ses sanctions contre de vaines promesses. Pratiques qui n'ont rien en soi de condamnables, et qui permettent parfois au Parlement d'influencer de manière substantielle les textes soumis à son approbation, mais qui contribuent à brouiller le jeu politique. Il n'est qu'à comparer, pour s'en convaincre, l'heure des questions dans les parlements nationaux et dans l'enceinte européenne. Dans le premier cas, l'opposition critique le fond des politiques gouvernementales, s'adressant à un ministre qui les personnifie, en termes souvent simplificateurs, et contribue ainsi à souligner l'identité idéologique de la majorité ; les opinions publiques y trouvent des repères et des arguments, qui leur permettent de comprendre des enjeux politiques souvent complexes, de se faire leur propre opinion et de déterminer leurs choix. Les questions posées par les membres du parlement européen, à des interlocuteurs variables et parfois temporaires, dans une multitude de langues, limitées à quelques minutes, développées en termes techniques et s'interdisant les effets de manche, ne peuvent pas assumer la même fonction de socialisation politique. Les parlementaires européens en sont conscients : l'abstention massive et le désintérêt avoué des opinions publiques pour les élections européennes⁵⁴ leur rappellent périodiquement qu'ils souffrent, autant que les autres institutions de l'Union, d'apparaître comme les membres d'une institution lointaine et bureaucratique.

Les démocraties non parlementaires, qui ne connaissent pas la règle majoritaire, l'opposition et l'alternance qui en découlent et structurent les représentations de la vie politique, souffrent toutes de phénomènes importants de désaffection politique. Mais elles tentent de les compenser en recourant à des institutions plébiscitaires : l'élection présidentielle aux États-Unis, le référendum en Suisse, offrent des moments de cristallisation politique qui polarisent l'opinion et tranchent avec les compromis institutionnels quotidiens, moins susceptibles de concerner les citoyens. L'Union européenne n'a pas encore inventé ses propres remèdes. Tandis que le Parlement semble refuser de jouer le jeu parlementaire et la polarisation des enjeux qu'elle implique, les projets d'élection au suffrage direct du président de la Commission ou d'instauration de référendums européens restent utopiques. L'idée récemment formulée par la social-démocratie allemande, et relayée par le club politique de Jacques Delors⁵⁵, d'inviter chaque famille politique au sein du Parlement européen à présenter son candidat à la présidence de la Commission avant les élections, s'inscrit dans la même logique. Dans la mesure où elle ne suppose aucune réforme institutionnelle elle peut se passer de l'accord des gouvernements des États membres. Mais elle fait courir le risque de donner lieu à une politisation illusoire : le candidat présenté par un des groupes parlementaires, ayant mené campagne dans tous les États membres, et finalement investi par une majorité au Parlement européen n'aurait pas, à supposer qu'il arrive à la tête de la Commission⁵⁶, les pouvoirs d'un chef de gouvernement. La campagne électorale peut-elle être considérée comme un enjeu important, conduire à une polarisation de la représentation parlementaire, à de véritables débats sur la finalité de la construction européenne, ce qui est la fonction principale des élections, si l'organe qu'elle doit désigner n'est pas au centre des pouvoirs ?

NOTES

¹ CJCE, arrêts du 29 octobre 1980, *Roquette c. Conseil*, aff. 138/79, Rec. p. 3 333 et *Maizena GmbH c. Conseil*, aff. 139/79, Rec. p. 3 393.

² Cf. P. Lauvaux, *Les Grandes Démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990, p. 133-181.

³ Le régime directorial, dont la Suisse constitue l'unique exemple contem-

porain, est aussi caractérisé par une séparation rigide des organes, qui conduit en pratique à une subordination étroite de l'exécutif à l'égard de l'assemblée. Cf. P. Lauvaux, *Les Grandes Démocraties contemporaines*, op. cit., p. 156-161.

⁴ Cf. P. Lauvaux, « L'évolution des fonctions exécutives en Europe », in *Les Régimes politiques européens en perspective*, Paris, La documentation française, *Cahiers français*, n° 268, 1994, p. 30-43.

⁵ M. Duverger, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », in *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, n° 2, p. 165-187, p. 186.

⁶ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994, p. 125.

⁷ *Ibid.*

⁸ Pour de tels concepts cf. S. S. Andersen et K. A. Eljassen (éds.), *Making Policy in Europe : the Europeification of National Policy-Making*, Londres, Sage, 1994.

⁹ Sartori y fait brièvement référence, sans le définir, pour souligner la « présidentialisation » de certains régimes parlementaires comme la *Kanslerdemokratie* allemande ou le *premiership system* britannique contemporain, op. cit., p. 135-137. Ce n'est pas dans ce sens, allusif, qu'on utilisera le concept.

¹⁰ Cf. J.-L. Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen ? », in *Revue française de sciences politiques*, vol. 40, n° 2, 1990, p. 192-211 ; M. Duverger, *L'Europe dans tous ses États*, Paris, PUF, 1995.

¹¹ Certains commentateurs inclinent à percevoir le Conseil comme une chambre haute, au motif qu'il participe, en codécision avec le Parlement européen, à l'exercice de la fonction législative. C'est oublier que tous les exécutifs remplissent cette fonction.

¹² Cf. P. Raworth, « A Timid Step Forwards : Maastricht and the Democratisation of the European Community », in *European Law Review*, 1994, vol. XIX, p. 16-33.

¹³ Cf. P. Magnette, « Droit de pétition et recours au médiateur », in P. Magnette (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, Paris-Bruxelles, De Boeck Université, 1997, p. 145-165.

¹⁴ Pour une conceptualisation de ce système politique dans les termes classiques du parlementarisme, cf. G. Soulier, *L'Europe, Histoire, Civilisation, Institutions*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 320-329 et R. Dehousse, « Constitutional Reform in the European Community : Are there Alternative to the Majoritarian Avenue ? », in *West European Politics*, 1995, vol. XVIII, n° 3, p. 118-136.

¹⁵ Ce n'est pas le Conseil des ministres, mais « les gouvernements des États membres » qui participent à l'investiture de la Commission. Il ne s'agit pas d'une simple nuance sémantique : la mise en place de la Commission Santer a démontré que c'est au plus haut niveau, celui que l'on peut appréhender comme le chef d'État collectif de l'Union, que la question se posait.

¹⁶ On peut remarquer toutefois que les chambres hautes ne possèdent pas toujours ce pouvoir de censure de l'organe gouvernemental.

¹⁷ Cf. E. Dardenne, « Immigration et asile, de nouvelles compétences communautaires ? », in M. Teld et P. Magnette (éds.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 163-182.

¹⁸ Cf. R. Dehousse, « From Community to Union », in R. Dehousse (éd.), *Europe after Maastricht*, Munich, Law Books in Europe, 1994, p. 5-15.

¹⁹ Cf. C. Blumann, « La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie », in J.-V. Louis et D. Waelbroeck (éds.), *La Commis-*

tion au cœur du système institutionnel des Communautés européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université, 1989, p. 49-77.

²⁰ Dans une même logique, J.-L. Quermonne a proposé la qualification de « fédéralisme intergouvernemental », qui souligne que l'Union se dote de traits fédéraux, tout en conservant des piliers intergouvernementaux et des procédés intergouvernementaux au cœur même de la Communauté. La collation des deux termes juridiquement antinomiques suggère l'interpénétration des deux logiques. Cf. M. Croisat et J.-L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 61-142.

²¹ Le traité d'Amsterdam a par exemple préservé l'unanimité, signe d'intergouvernementalisme persistant, dans certaines compétences soumises à la codécision, procédure centrale du modèle parlementaire.

²² Non seulement au sein du Conseil, ce qui est logique, mais aussi dans le cadre du Parlement européen, cf. *infra*, et de la Commission, cf. G. Ross, « Inside the Delors Cabinet », in *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol. 32, n° 4, p. 499-523.

²³ Cf. R. Corbett, F. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, Catermill, 3^e éd., 1995, p. 265-269.

²⁴ Par ailleurs, pour éviter que le Parlement n'use de cet instrument comme contrainte en retardant le dépôt de son avis, un délai est fixé au terme duquel le Conseil est autorisé à s'en dispenser.

²⁵ Elle adopte des règlements et décisions, obligatoires dans tous leurs éléments, et prend des sanctions (amendes et astreintes), art. 108 A.

²⁶ Cf. M. Aglietta, « État, monnaie et risque de système en Europe », in B. Théret (éd.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, p. 432-450.

²⁷ Cf. O. Costa, *Le Parlement européen. Assemblée délibérante*, thèse de doctorat en sciences politiques, Paris VIII, 1998, p. 279-286.

²⁸ Sur les projets successifs d'investiture parlementaire de la Commission, cf. J.-V. Louis, « La désignation de la Commission et ses problèmes », in J. V. Louis et D. Waelbroeck (éds.), *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, op. cit., p. 9-23.

²⁹ Commission Delors I en 1985 : 209 pour, 34 contre ; Commission Delors II : investiture par acclamation sans comptabilisation des votes ; Commission Delors III en 1993, 256 pour, 84 contre. Pour l'investiture de la Commission Santer, voir *infra*.

³⁰ Avant Amsterdam il donnait simplement son « avis » sur le Président, lequel n'était pas contraignant. Mais si les gouvernements avaient passé outre un avis négatif, le Parlement aurait pu refuser l'approbation du collège. Le passage d'un simple avis à une véritable approbation, opéré à Amsterdam, est donc foncièrement formel.

³¹ Il a lui-même proposé à plusieurs reprises d'élire le Président sur une liste présentée par le Conseil, ce qui lui conférerait un choix relatif. Ce président choisirait ensuite seul les autres membres, en sorte qu'il soit véritablement autonome à l'égard des gouvernements, et le collège recevrait la double onction du Parlement et des gouvernements, donnant à chacun un ultime pouvoir de veto.

³² Sur l'ensemble des votes (législatifs et de résolution pour la plupart), on estime que le vote centriste PPE-PSE représente 75 à 80 % des cas, les 20 à 25 % restant étant partagés entre des votes gauche/droite et des votes unanimes. Cf. S. Hix et C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres/New York, Macmillan, 1997, p. 137-138.

³³ Cf. Agence Europe, 22 juillet 1994.

³⁴ Voir Documents Europe, n° 1919, 18 janvier 1995 ; Agence Europe, n° 6 400 du 18 janvier 1995 et n° 6 401 du 19 janvier 1995 : les commissions parlementaires qui ont auditionné les candidats commissaires leur ont explicitement demandé s'ils étaient favorables au renforcement du PE dans le mécanisme de décision de l'UE et ont ouvertement émis des doutes quant à Mme Bjerregard et M. de Silguy qui avaient refusé de se prononcer sur ce point.

³⁵ Cf. D. Sidjanski, « Eurosphère : dirigeants et groupes européens », in F. d'Arcy et L. Rouban (éds.), *De la V^e République à l'Europe, Hommages à J.-L. Quermonne*, Paris, Presses de science-po, 1996.

³⁶ La course à la présidence a mis en scène en 1994 trois anciens ou actuels Premiers ministres : R. Lubbers, J.-L. Dehaene et J. Santer et en a tenté un quatrième, F. Gonzalez. Pour la Commission 1999 ont notamment circulé les noms de F. Gonzalez, R. Prodi, O. Lafontaine.

³⁷ Commission Delors I : 3/14, soit 21,4 %. Commission Delors II : 6/17, soit 35,3 %, dont 3 membres de la législature finissante. Commission Delors III : 5/17, tous sauf un issus de la Commission précédente, soit 29,4 %. Commission Santer : 7/17, soit 41,2 %, dont deux issus de la Commission sortante et deux de la législature finissante. 7/20 après les élargissements, soit 35 %.

³⁸ Il est difficile d'établir ces proportions : les commissaires ne font pas toujours état de leur affiliation politique ; quand on peut les établir, il ne s'agit en général que d'affiliation indirecte (être ou avoir été membre d'un parti affilié à un groupe du PE) ; enfin ces proportions sont variables, les groupes politiques opérant des sécessions et regroupements assez fréquents, un même commissaire pouvant dès lors être compté dans l'un ou l'autre groupe selon les moments. Ces précautions prises, on peut avancer les approximations suivantes : Commission Delors II : 6 PSE, 5 PPE, 3 ELDR, 1 ARE, 1 vert, 1 conservateur, soit 64,7 % de PPE-PSE. Commission Delors III : 6 PPE, 5 PSE, 4 ELDR, 1 ARE, 1 sans affiliation, soit 64,7 % PPE-PSE. Commission Santer avant élargissements : 6 PSE, 5 PPE, 2 ELDR, 2 ARE, 2 sans affiliation, soit 64,7 % PSE-PPE ; après élargissements : 8 PSE, 6 PPE, 2 ELDR, 2 ARE, 2 sans affiliation, soit 65 % PPE-PSE.

Les chiffres de deux notes précédentes sont tirés du *Bull. CE*, 12/1985, 12/1988, 1-2/1993 et 1-2/1995.

³⁹ 1979 : 53,6 % ; 1984 : 55,2 % ; 1986 : 55,7 % ; 1989 : 58,1 % ; 1993 : 69,1 % ; 1995 : 62,8 % ; 1997 : 64,1 %. Chiffres cités par P. Delwit et J.-M. De Waele, « Les fédérations de partis politiques : un enjeu pour le Parlement européen », in A. Fenet et Cao-Thuy, H. (éds.), *La Coexistence, enjeu européen*, op. cit., p. 71-91.

⁴⁰ Même les États, tels les pays du Bénélux, qui ne connaissent pas de stricte alternance gauche-droite voient s'alterner des coalitions de centre-gauche et de centre-droit, voire parfois des gouvernements homogènes de gauche ou de droite. Seule la démocratie de concordance suisse y fait exception, mais elle n'entre pas dans la catégorie des régimes parlementaires. Cf. pour une discussion récente de ces concepts le numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, 1997, vol. IV, n° 3, *Les Démocraties consociatives*.

⁴¹ Cf. P. J. G. Kapteyn, *L'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen*, Leyde, Styhoff, 1962.

⁴² Le Parlement ne peut procéder au vote que trois jours après le dépôt de la motion, au scrutin public, et doit recueillir les deux tiers des voix exprimées et la majorité des membres.

⁴³ On trouvera un bilan jusqu'à la motion de 1992 dans J.-L. Clergerie, « L'improbable censure de la Commission européenne », in *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 1995, vol. CXI, p. 205-220.

⁴⁴ La motion de mars 1977 était plus dans l'esprit de l'institution puisqu'elle reprochait à la Commission d'avoir pris une décision (suspension des exportations de beurre vers l'URSS) qui relevait, selon ses auteurs, du Conseil.

⁴⁵ *JOCE*, Débats du Parlement européen, C 68/131, 15 février 1990.

⁴⁶ 96 pour, 246 contre, 15 abstentions pour la première, soit 26,9 % des votants et 18,5 % des membres, d'après le décompte effectué dans le *JOCE*, Débats du Parlement européen, C 21/194, 25 janvier 1992 et 118 pour, 326 contre, 15 abstentions pour la seconde, soit 25,7 % des votants et 18,8 % des membres, d'après le document parlementaire PE 257.006.

⁴⁷ Discours de Santer devant le PE le 18 février 1997, in *Bull. UE* 1/2-1997, p. 166.

⁴⁸ Cf. *Bulletin quotidien Europe*, 18 décembre 1998. Les députés français retirèrent ensuite leur signature, estimant que soutenir une motion de censure contre laquelle il s'engageait à voter était contraire à la logique parlementaire... française !

⁴⁹ Cf. *Bulletin quotidien Europe*, 11 janvier 1999. Il avait également été décidé qu'il n'y aurait pas un vote sur chaque motion, mais un seul vote sur le principe de la censure.

⁵⁰ On compte pour la même année 738 questions orales à la Commission, pour 351 au Conseil : 160 en *question time* à la Commission pour 101 au Conseil. Chiffres tirés du *Rapport général de l'Union européenne*, Bruxelles, OPOCE, 1996.

⁵¹ L'annexe II de son règlement intérieur précise que les questions doivent être concises, qu'elles ne doivent comporter aucun jugement ou aucune affirmation, qu'elles doivent être présentées sous forme interrogative. Le temps de parole est aussi limité. On comprend, dans ces conditions et quand on sait que les grands groupes opèrent *via* le Président une sélection des questions, que la séance des questions n'ait pas la vivacité des débats nationaux.

⁵² Sur l'application du droit, la concurrence, l'agriculture, le marché unique, la subsidiarité, les politiques sociale, régionale, de recherche, les barrières douanières des États-Unis...

⁵³ La Commission produit en outre des rapports *ad hoc*, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement.

⁵⁴ Cf. P. Delwit et J.-M. De Waele, « Un Parlement sans électeurs ? La faiblesse des élections européennes », in M. Teld et P. Magnette (éds.), *De Maastricht à Amsterdam*, op. cit., p. 211-235.

⁵⁵ Cf. *Europe Documents* n° 2089, du 27 mai 1998.

⁵⁶ Cette proposition, qui s'est enlisée à l'approche des élections de 1999, pourrait être interprétée comme un acte d'hostilité du Parlement à l'égard des États membres. C'est à eux qu'il revient en effet, aux termes du traité, de désigner le candidat à la présidence de la Commission. Un conflit ouvert pourrait éclater si un seul d'entre eux – puisque cette décision doit être prise à l'unanimité – s'opposait, comme cela fut le cas en 1995, au candidat du Parlement.

LE PARLEMENT DANS LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans l'Union européenne, les décisions ne peuvent se prendre qu'au cœur d'un triangle interinstitutionnel, composé de la Commission, du Parlement et du Conseil. Toute institution se doit, pour être efficace, d'établir avec les autres institutions politiques des relations constructives. L'un des problèmes les plus difficiles que le Parlement européen ait à affronter, problème qui se pose en fait à tous ceux qui sont impliqués dans la construction d'un modèle institutionnel pour l'Union européenne, tient à ce qu'il n'y a pas de consensus quant à ce qu'est et à ce que devrait être le Parlement européen. Il n'existe pas, en d'autres termes, de modèle clair de « parlementarisme européen ». Devrait-il tenter de se couler dans le moule des anciens et nobles parlements nationaux, et dès lors entrer potentiellement en concurrence avec eux, ou reconnaître qu'ils appartiennent à la catégorie désuète des assemblées du XIX^e siècle, auxquelles se posent de sérieux problèmes d'adaptation et qui ne se présentent pas, dès lors, comme des modèles idoines pour le XXI^e siècle, *a fortiori* au niveau européen, et chercher sa propre voie, différente et mieux adaptée à la réalité contemporaine et européenne ? À ces questions il n'y a pas de réponse univoque. Peut-être le Parlement européen devrait-il s'inspirer de ce que Helmut Kohl appelait, dans un contexte très différent, « Die Gnade des Späten Geburts » pour éviter d'imiter ces modèles dépassés.

DES AMBIGUÏTÉS FONDATRICES QUI SUBSISTENT

Ces ambiguïtés et ces incertitudes étaient déjà présentes au moment de la naissance du Parlement européen (qui s'appelait alors l'Assemblée commune de la CECA) en 1952. Le premier plan Schuman ne comportait aucune disposition prévoyant l'institution d'un Parlement. Son inclusion est due, ironie de l'histoire, aux pressions des membres de l'Assemblée nationale française, et elle n'était qu'une concession de dernière minute, sans réelle réflexion sur le rôle de cet organe ni sur son développement potentiel. Le fait que les traités fondateurs aient laissé ouverte la possibilité d'élire ses membres au suffrage direct ou de les faire nommer par les parlements nationaux témoigne de cet état d'esprit d'imprévoyance et d'ambivalence sur le rôle futur du Parlement européen. De surcroît, la perception du Parlement européen par les autres institutions communautaires, par les parlements nationaux et les opinions publiques sont loin d'être stables, fixées une fois pour toutes. Au cours des dix dernières années, ces vues ont évolué de manière particulièrement rapide et radicale. Plus encore, ces variations reflètent assez largement les changements de perception du Parlement européen par lui-même.

LE PARLEMENT EUROPÉEN VU PAR LES INSTITUTIONS

Les perceptions du Conseil

Comment le Conseil des ministres perçoit-il le Parlement ? Dans les premières années, le Conseil avait très peu de contacts directs avec le Parlement, à la différence de la Commission. Les relations du Conseil avec l'Assemblée étaient réduites au minimum et tenues sur un mode aussi formel que possible, bien que simultanément de nombreuses pratiques se soient développées qui ont impliqué le Parlement et le Conseil dans des relations directes, telles que le *Question time*, les rapports du président du Conseil sur son programme, les interventions occasionnelles du Conseil au cours des débats et, depuis 1983, les rapports sur les activités du Conseil européen¹. Mais dans ces activités, le Parle-

ment n'exerçait aucun pouvoir réel de décision. Le premier changement réel en termes de rapports de force intervint à l'occasion de l'octroi au Parlement européen de pouvoirs budgétaires (1971 et 1975). Le Parlement devint alors, avec le Conseil, l'une des branches de l'autorité budgétaire dans la Communauté. Dans ce domaine limité et franchement ésotérique, bien qu'important, on vit se développer tout un réseau de contacts formels et informels de manière à faire fonctionner les dispositions complexes de l'article 203 du traité. Cela mis à part, on peut observer que l'élection au suffrage direct du Parlement depuis 1979 n'a pas substantiellement altéré les attitudes et les comportements réciproques. Cela n'advint qu'après la mise en œuvre de l'Acte unique européen en 1987, qui établit la procédure de coopération, laquelle conduisit ensuite à la procédure de codécision établie par le traité de Maastricht et étendue par le traité d'Amsterdam².

La procédure de coopération a profondément modifié les attitudes et comportements, d'abord au sein du Parlement lui-même puis, par voie de conséquence, dans le cadre du Conseil³. Avant 1987, le rôle législatif du Parlement était resté sporadique et marginal. Il était limité au pouvoir de donner un avis, ce qui constituait une obligation juridique bien que le contenu de cet avis ne fût pas contraignant pour le Conseil. Ces avis étaient rarement développés sous la forme d'amendements législatifs, ils étaient parfois contradictoires et se réduisaient souvent à de longues listes de doléances adressées aux autres institutions. Le travail législatif n'était pas au centre des activités du Parlement. Tout ce passait comme si le Parlement lui-même ne prenait pas ces fonctions au sérieux.

On peut se demander si les concepteurs des dispositions détaillées de la procédure de coopération n'escomptaient pas que les complications de la procédure – en particulier les délais et les exigences de majorité absolue – s'avèreraient trop élevées pour une assemblée indisciplinée, dénuée de tradition législative et affectée d'un fort taux d'absentéisme au moment des votes. Si tel était le cas, ces perspectives ne se sont en tout cas pas confirmées. Le Parlement européen répondit à ce défi avec panache, et quand vint le temps du traité de Maastricht, il était prêt et plus que disposé et capable d'assumer de nouveaux et beaucoup plus larges pouvoirs sous la procédure de codécision.

Le Conseil, peut-être marqué par sa perception initiale des rapports de force, qui jouaient encore essentiellement en sa

faveur, semblait considérer que la situation resterait stable. Il semble avoir longtemps cru, par exemple, que la procédure de coopération serait conduite presque exclusivement sur le mode d'échanges écrits. Mais il fut vite contraint de revoir sa position. Bien avant que soit introduite la procédure formelle de conciliation dans le cadre du mécanisme de codécision, les présidences du Conseil furent fréquemment impliquées dans des réseaux informels de relations avec le Parlement, au cours des procédures législatives fondées sur la coopération.

En dépit de ces préjugés de départ, aggravés par la méfiance mutuelle qui émerge inévitablement entre un Parlement qui se considère comme le gardien de l'orthodoxie institutionnelle et comme le moteur de l'intégration politique, et un Conseil des ministres et un Conseil européen qui continuent quant à eux d'être animés par des réflexes intergouvernementaux, les relations se sont considérablement développées, et cela dans un climat largement positif. Le Conseil perçoit désormais le Parlement comme un partenaire, même si ce partenaire lui apparaît parfois difficile et manquant de compréhension, dans le cadre des procédures budgétaires, du travail législatif, des relations internationales ou son avis conforme et l'approbation des dépenses sont souvent nécessaires, et pour l'investiture de la Commission. Ce partenariat est moins fondé sur l'affection que sur le réalisme. Il s'agit de reconnaître, de part et d'autre, que dans le système institutionnel actuel, qui peut être considéré comme un triangle inter-institutionnel, les uns ont besoin des autres.

La perception de la Commission

Comment la Commission européenne perçoit-elle le Parlement ? Les relations, ici aussi, ont beaucoup évolué au fil du temps. Les contacts entre le Parlement et la Commission ont toujours été plus intenses, mais pas dénués d'ambiguïtés. Bien qu'il revienne au Parlement de contrôler la Commission, et le cas échéant de la démettre en recourant à la motion de censure, il a toujours été perçu comme le partenaire mineur de cette alliance avec la Commission. Cette perception semblait d'ailleurs être réciproque. Le Parlement et la Commission étaient souvent vus comme partageant une vision commune de la manière dont la Communauté, et son Parlement, devaient se développer, bien que la Commission fût contrainte, dans la mesure où elle devait tra-

vailer avec le Conseil, d'adopter une posture plus pragmatique et plus prudente que l'assemblée. Le plus souvent, au moins dans la période qui précède 1979 et dans une moindre mesure dans la phase ultérieure, le Parlement semblait accepter le *leadership* de la Commission, à condition qu'elle fût disposée à en faire usage de manière active et constructive.

La Commission défendait cependant, et défend toujours, le renforcement du rôle du Parlement. Elle se rangeait fondamentalement aux côtés du Parlement dans les longues batailles qui les opposaient aux États membres, que ce soit pour l'élection directe du Parlement ou pour l'extension de ses pouvoirs budgétaires et législatifs. La Commission défendit également de manière vigoureuse les nouveaux pouvoirs qui furent conférés par le traité de Maastricht au Parlement dans les procédures d'investiture de la Commission. Elle voyait un Parlement fort comme un allié dans ses propres conflits avec le Conseil.

En tant qu'allié, le Parlement élu peut offrir à la Commission un surcroît de légitimité, de cette légitimité dont elle manque et dont elle a besoin pour remplir les fonctions que les traités lui assignent, en un âge de plus en plus critique et eurosceptique. Cette légitimité politique précieuse, que seul le Parlement européen peut conférer à la Commission, a bien entendu un prix politique. La Commission d'après Maastricht, et plus encore d'après Amsterdam, est devenue une Commission « parlementaire ». L'équilibre des pouvoirs entre la Commission et le Parlement s'est inversé, le Parlement étant devenu le partenaire majeur dans cette relation. La Commission l'a d'ailleurs reconnu implicitement dans le Code de conduite qu'elle a accepté au cours de la procédure d'investiture de 1995. La Commission s'efforce, en effet, de défendre l'équilibre interinstitutionnel. Son droit d'initiative, et le droit d'amender et de retirer ses initiatives que cela comporte, s'est avéré crucial dans l'établissement de cet équilibre. L'indépendance de la Commission, qui ne dépend que du droit ultime du Parlement de censurer la Commission dans son ensemble, devrait demeurer stable. De cette indépendance dépend la survie de l'efficacité du travail des institutions, en particulier dans une Union élargie.

La perception des parlements nationaux

Les parlements nationaux n'ont pas tous, loin s'en faut, la même vision du Parlement européen. On peut distinguer deux grands types d'approches, tout en soulignant qu'ils comportent des variantes et qu'ils ont eu tendance, au cours des dernières années, à se rapprocher.

Certains parlements, notamment en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, considèrent que le Parlement européen pourrait à long terme évoluer vers le statut de chambre basse d'un Parlement fédéral bicaméral, aux côtés de la chambre haute constituée par le Conseil. Dans cette perspective, les Parlements nationaux n'auraient pas vocation à s'impliquer dans le détail des décisions communautaires. Cela devrait être la mission du Parlement européen. Les Parlements nationaux devraient dès lors s'attacher à défendre l'intégration européenne et le renforcement du Parlement européen.

Pour d'autres au contraire, parmi lesquels figure le Folketing danois et les autres parlements nordiques, un contrôle démocratique réel pourrait et devrait être exercé exclusivement, ou au moins principalement, au niveau national. Dans cette optique, les parlements nationaux restent des acteurs cruciaux et devraient développer des voies de contrôle détaillées et contraignantes à l'égard de leurs propres ministres.

Dans aucune de ces deux perspectives les assemblées nationales et le Parlement européen ne sont encouragés à affermir leurs relations ; ils pourraient même se considérer comme des rivaux, voire des ennemis, plutôt que comme des alliés. Le Parlement européen a longtemps eu tendance à considérer avec suspicion toute velléité de renforcement du rôle individuel, et plus encore du rôle collectif, des parlements nationaux.

Ces relations ambiguës ont profondément changé au cours des dernières années. Alors que la Communauté et l'Union sont prises dans un débat institutionnel presque permanent depuis les réformes de 1985, le Parlement européen commence à comprendre qu'il a intérêt à entretenir des liens étroits avec les assemblées nationales s'il veut continuer à promouvoir le processus d'intégration politique⁴.

Les Parlements nationaux ont compris, de leur côté, qu'un contrôle politique purement national voyait son efficacité se réduire au fur et à mesure que se généralisaient le vote à la majorité qualifiée et la codécision. Ils ont cherché dans la collabora-

tion avec le Parlement européen une voie pour restaurer leur position, à travers des relations quotidiennes plus étroites et l'établissement d'observateurs permanents à Bruxelles. Ils attendent aussi beaucoup de la création d'un organe de coordination et de l'accroissement de leur capacité de contrôle, dont le protocole 9 du traité d'Amsterdam fait mention.

Les débats nationaux

Le rôle du Parlement européen fait aussi l'objet d'appréciations divergentes dans les débats nationaux. On peut peut-être distinguer ici cinq visions distinctes.

Dans les pays du Bénélux et en Italie, et bien que récemment le rôle des parlements nationaux y soit perçu de manière plus enthousiaste, la préoccupation centrale reste le développement du Parlement européen. Les tendances à l'institutionnalisation du rôle des parlements nationaux, au détriment du Parlement européen, continue d'y soulever des oppositions.

En Allemagne, on trouve un argument très spécifique en faveur d'un Parlement européen fort. Le Bundeserfassungsgericht (Cour constitutionnelle) a en effet apporté une caution juridique au souci traditionnel d'amenuiser le déficit démocratique de l'Union en développant son organe parlementaire. Dans son jugement sur la compatibilité du traité de Maastricht avec la Loi fondamentale, elle établit, entre autres, un lien explicite entre le transfert de compétences allemandes vers l'Union et le renforcement du rôle du Parlement européen, pour éviter que le déficit démocratique s'accroisse. Et elle avertit le gouvernement qu'elle appliquerait désormais ce raisonnement à tout nouveau transfert de souveraineté allemande.

La France s'est longtemps préoccupée d'éviter la formation d'un « régime d'assemblée » européen. En pleine conformité avec la matrice de la V^e République, elle s'exprime en faveur d'un modèle parlementaire strictement rationalisé, contrebalancé par un exécutif fort incarné par le Conseil européen, tout en promouvant parallèlement une institutionnalisation substantielle du rôle des parlements nationaux.

Le Danemark reste fidèle à sa tradition, et continue de défendre plus fermement que tout autre État membre le rôle des parlements nationaux. Il a été rejoint, dans cette position, par les autres pays nordiques (Suède, Finlande) et par l'Autriche depuis

leur adhésion. Cela implique que le Parlement européen y est perçu avec scepticisme, et que l'accent est mis sur ses pouvoirs de contrôle à l'égard de la Commission.

Au Royaume-Uni, on observe une tendance, fondée sur un préjugé en forme de cercle vicieux, à considérer le Parlement européen comme n'étant pas un « vrai Parlement » si on le compare à Westminster, dans la mesure où il a peu de pouvoirs, tout en affirmant qu'il ne faut pas lui conférer plus de pouvoirs puisqu'il n'est pas un véritable Parlement.

CONCLUSIONS

Le Parlement européen se trouve donc pris entre plusieurs feux. L'image que l'on a de lui et le rôle qu'on lui assigne varient largement selon la perspective, nationale ou institutionnelle, où l'on se place et selon les périodes. Le Parlement est contraint de naviguer entre ces perspectives très différentes et parfois contradictoires. En l'absence d'un modèle institutionnel clair, et qui fasse l'objet d'un consensus, cette assemblée est contrainte de rechercher sa propre voie, adaptée à la réalité du processus décisionnel européen, très différente des précédents nationaux, et au nouveau type de parlementarisme qui se dégage à l'aube du XXI^e siècle.

NOTES

¹ Cf. R. Corbett, R. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 3^e éd., 1995.

² Cf. les chapitres de R. Corbett et O. Costa dans cet ouvrage.

³ Cf. J. Fitzmaurice, « An Analysis of the European Community's Cooperation Procedure », in *Journal of Common Market Studies*, 1988, vol. XXVI, n^o 4, p. 389-400.

⁴ Cf. le chapitre de C. Marion dans cet ouvrage.

DES POUVOIRS CONSTRUITS
PAR VOIE COUTUMIÈRE

Depuis les origines, le Parlement européen s'est efforcé de développer ses pouvoirs et ses responsabilités en créant, à partir du cadre institutionnel que posent les traités, de nouvelles pratiques qui furent ensuite coulées dans le traité. Il a mené cette stratégie de manière permanente, bien avant d'être élu au suffrage direct en 1979, en poursuivant deux voies parallèles : d'un côté il a travaillé à l'adoption d'accords avec les autres institutions ; de l'autre, il a modifié unilatéralement ses propres procédures et règlements de manière à faire pression sur les autres institutions. Le Parlement a pu aussi, de manière informelle, développer de nouvelles pratiques qui ne sont pas codifiées.

Le Parlement a toujours dû tenir compte du cadre institutionnel que posait le traité. Mais en dépit de cette contrainte, il pouvait conduire une double stratégie : la première consistait à exiger que le traité soit amendé, et elle fut très fluctuante au fil du temps ; la seconde, qui fut plus constante, consistait à tenter d'exploiter les potentialités des textes fondateurs. Les traités peuvent en effet être perçus comme la constitution de l'Union européenne, même si cette constitution est un peu confuse et complexe, puisqu'ils définissent ses champs de compétence, établissent les pouvoirs des institutions et les procédures législatives ou budgétaires. Ce cadre constitutionnel permet de dégager des marges de manœuvre, et le Parlement s'est toujours efforcé, selon l'expression de l'un de ses anciens présidents, d'« étendre l'élastique » aussi loin que possible – sachant qu'on ne peut l'étendre indéfiniment sans le rompre. Chaque nouvelle révision des traités, en modifiant le cadre constitutionnel, offre de nou-

velles opportunités d'étendre un peu plus ces marges de manœuvre.

LA STRATÉGIE DES PETITS PAS

Le Parlement a poursuivi cette stratégie de développement de ses propres pouvoirs dès ses premiers jours. L'Assemblée commune de la CECA pouvait, selon les termes du traité de Paris, tenir une session annuelle, débutant le second mardi de mars. Certains organes de l'Assemblée pensaient alors que ces provisions minimales seraient suffisantes, et qu'ils pourraient se contenter de débattre, une fois par an, des rapports de la Haute Autorité. Mais contre cette position minimaliste, l'Assemblée précisa immédiatement que la session annuelle, débutant le second mardi de mars, se clôturerait le second lundi de mars de l'année suivante, et qu'elle serait divisée en sessions partielles, de manière que l'Assemblée soit en mesure de se réunir tout au long de l'année, et non simplement de manière ponctuelle. Cela était, dès 1952, le premier signe de la volonté du Parlement d'interpréter le traité de manière à étendre ses marges de manœuvre.

Un pouvoir de consultation constamment étendu

Après l'adoption des traités CEE et Euratom en 1957, le Parlement reçut un nouveau pouvoir : celui d'être consulté sur les projets législatifs, émanant des propositions de la Commission. Le traité ne prévoyait l'application de ces dispositions que dans vingt-deux cas dans le traité CEE et onze cas dans le traité CECA. L'Assemblée étendit les consultations facultatives par voie coutumière, par le biais d'accords avec d'autres institutions, initialement en donnant simplement un avis, qu'il fût sollicité ou pas, vers d'autres aires où le traité ne prévoyait pas qu'il fût consulté. Cette pratique fut ensuite reconnue et acceptée par le Conseil en 1968, puis étendue en 1973 aux textes non législatifs, avec l'accord de la Commission qui accepta la même année que les textes non législatifs de grande importance, comme les livres verts ou les mémorandums adressés au Conseil, soient également soumis à la discussion de l'Assemblée qui put dès lors donner

son avis sur ces textes. Ce n'était bien entendu qu'un pouvoir consultatif, sans force contraignante, mais il fut tout de même étendu quantitativement par cette voie de traverse.

Il fut également accru dans sa substance par le biais de stratégies similaires, s'inscrivant dans le cadre des traités existants. La Commission accepta en 1973 de répondre en séance plénière à chacun des amendements que le Parlement proposerait dans ses avis. En d'autres termes, la Commission annonçait immédiatement au cours des débats comment elle réagirait à ces suggestions, et acceptait d'exposer de quelle manière elle incorporerait les amendements parlementaires qu'elle reprenait à son compte. Ce soutien était fondamental, puisque le Conseil ne peut amender la proposition de la Commission qu'à l'unanimité, même là où le vote à la majorité qualifiée suffit à adopter la proposition de la Commission. Si les amendements parlementaires étaient repris dans le texte dès le stade de la proposition, ils avaient de bonnes chances d'être finalement retenus. Cette pratique avait aussi débuté modestement, par des accords entre institutions résultant de pressions parlementaires. Et cet accord fut ensuite étendu à la reconsultation du Parlement, dans les cas où la proposition initiale avait été modifiée de manière notable par le Conseil. Bien que cela fût l'objet d'un accord dès 1973, le Parlement dut fermement défendre cette prérogative, jusque devant la Cour de justice.

Le rôle crucial du contrôle budgétaire

Les questions budgétaires connurent aussi d'énormes évolutions, et cela également avant que le Parlement fût élu au suffrage direct. Le cadre d'adoption du budget fixé par les traités de 1970 et 1975, qui n'a jamais été modifié au cours des conférences intergouvernementales depuis lors et est toujours en vigueur, fut également étendu de manière progressive. Le traité prévoit, comme on sait, deux catégories de dépenses, obligatoires et non obligatoires, qui sont soumises à des procédures d'adoption différentes. Les dépenses non obligatoires réservent le dernier mot au Parlement en ce qui concerne leur allocation dans le cadre du plafond que le Conseil fixe à la majorité des trois cinquièmes. En 1975, ce type de dépenses représentait moins de 5 % du total du budget communautaire. Au fil des ans, à travers des accords avec le Conseil concernant les classifica-

tions des dépenses dans les catégories des postes obligatoires ou non obligatoires, en transférant des éléments de manière à accroître le poids global des dépenses non obligatoires chaque année, de manière graduelle, par voie coutumière, le Parlement est parvenu à accroître cette proportion des dépenses sur lesquelles il a le dernier mot, de sorte qu'elles atteignent désormais à peu près 50 % du budget total. Il s'agit d'ailleurs d'une part croissante d'un budget qui connaît lui-même une croissance constante, si bien que les pouvoirs du Parlement d'allouer les dépenses dans certains domaines ont crû, en termes absolus, de manière considérable.

Le traité de 1975 prévoyait un taux maximum d'accroissement des dépenses non obligatoires. Pourtant, tous les ans, depuis l'élection au suffrage direct du Parlement en 1979 et jusqu'à la moitié des années quatre-vingt-dix où intervint un nouvel accord budgétaire, ce taux maximum fut dépassé. Le Parlement fut toujours en mesure d'allouer plus de ressources à travers les dépenses non obligatoires, tantôt au terme de batailles budgétaires avec le Conseil, tantôt en le persuadant de le suivre et en atteignant un accord. Le développement de nouvelles politiques communautaires à travers ce mécanisme fut à nouveau acquis sans modifications du cadre fixé par le traité. Le droit de créer de nouvelles dépenses n'apparaissait pas dans le traité en tant que tel, mais le Parlement a usé de ses pouvoirs de manière à s'arroger cette prérogative, et créer de nouvelles lignes budgétaires. Et il agit de la sorte pratiquement tous les ans : en 1985 il introduisit dix nouvelles matières, en 1986 treize, en 1987 douze... Parfois ces nouveaux éléments n'étaient introduits dans le budget au départ que pour mémoire. Puis dans les années ultérieures, ils étaient utilisés pour justifier de nouvelles dépenses. Cela a bien entendu conduit à des conflits fréquents et récurrents avec le Conseil, à propos notamment des bases juridiques de ces dépenses. Il fut reconnu que, à tout le moins pour les actions ponctuelles, ces bases juridiques n'étaient pas nécessaires, et le Parlement put grâce à cela commander des études, des expériences pilotes et d'autres travaux préparatoires de nouvelles politiques. Un instrument législatif pouvait ensuite s'avérer nécessaire. Mais ce mécanisme a permis au Parlement de tracer la voie de nouvelles compétences communautaires et de développer les politiques existantes. On peut citer à titre d'exemple les programmes de soutien aux « capitales européennes de la culture », aujourd'hui bien connus en Europe, qui furent initiale-

ment mis en place par le Parlement. Les programmes universitaires, le soutien aux organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, un grand nombre de projets d'échanges d'étudiants..., procèdent, à l'origine, de ce pouvoir informel d'« initiative budgétaire » du Parlement. Il s'agit de politiques qui touchent directement les citoyens européens comme individus, et affermissent les liens entre les individus et la Communauté.

De manière symétrique, le Parlement peut choisir de « geler » des lignes budgétaires. Cela n'est pas non plus explicite dans le traité, mais l'interprétation créative que le Parlement en a donné a permis d'établir des procédures à travers lesquelles il peut bloquer des éléments du budget, en les réduisant à zéro ou en les plaçant dans la partie des réserves du budget, qui ne peuvent être transférées vers les dépenses effectives sans l'accord du Parlement. En pratique, le Parlement a usé de ces prérogatives pour faire pression sur la Commission. S'il n'est pas satisfait de la manière dont la Commission gère les dépenses dans certains domaines, le Parlement peut les geler aussi longtemps que la Commission ne répond pas à ses exigences. Ce qui revient à lui imposer ses conditions. Cela s'est très souvent passé en cours de procédure budgétaire, entre la première et la seconde lecture. Parfois cependant le budget est adopté alors que certains éléments restent bloqués dans la réserve, et les négociations se poursuivent au cours de l'exercice suivant, jusqu'à ce que le Parlement soit enfin satisfait. Cela constitue un levier important pour le Parlement européen. Les pouvoirs de contrôle de la Commission par le Parlement sont loin, on le voit, de se limiter à l'instrument radical de la censure, et se déploient dans de nombreux autres instruments subtils. Les voies budgétaires, développées par voie coutumière, figurent certainement parmi les plus importantes d'entre elles.

La procédure budgétaire s'est considérablement modifiée au cours des dernières années, suite aux accords interinstitutionnels, qui sont eux-mêmes les résultats coutumiers de l'interprétation extensive du traité. Les accords entre les institutions sont souvent, par la suite, incorporés au traité sous la forme de procédures, avant de donner naissance eux-mêmes à de nouvelles interprétations inventives qui, à leur tour, conduiront à de nouvelles modifications des traités. En matière budgétaire, les cadres de dépenses pluriannuels sont souvent définis de manière souple. Ils ont permis de donner au Parlement, pour la première fois, un

droit d'opposer son veto à certaines dépenses agricoles, qui ne figurent pourtant pas parmi les dépenses non obligatoires. Tout cela montre de quelle manière le Parlement peut maximiser ses pouvoirs dans les domaines législatif et budgétaire. À l'exception des accords interinstitutionnels, tous ces développements furent des conquêtes d'un Parlement qui n'avait pas encore été élu au suffrage direct, c'est-à-dire avant 1979. De 1958 jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, ces voies coutumières constituaient la forme normale d'extension des pouvoirs parlementaires. En règle générale, le Parlement ne proposait pas, à l'exception des matières budgétaires, de revoir les dispositions des traités. Il se satisfaisait d'une interprétation large du cadre institutionnel fixé par les traités fondateurs. Et le Parlement élu au suffrage direct en 1979 partageait ce point de vue. Il semblait aux parlementaires irréaliste de plaider pour une révision des traités. Cela faisait l'objet d'un consensus parmi la plupart des gouvernements, au sein de la Commission et auprès de la majorité des parlementaires.

LA STRATÉGIE DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES

Mais la première assemblée élue au suffrage direct en 1979 s'avéra, à l'origine, moins efficace dans cette stratégie. Elle créa une sous-commission, qui devint ensuite la commission des affaires politiques, pour explorer les changements possibles du cadre institutionnel, et adopta une longue série de rapports. On peut relever, dans la plupart de ces rapports, une dizaine ou une douzaine d'exigences récurrentes, qui toutes s'inscrivaient dans le cadre du traité. Il s'agissait de demandes modestes, visant à des améliorations ponctuelles. Sans doute les réactions peu enthousiastes des États membres et des autres institutions à ces revendications ont-elles indirectement été à la source de la radicalisation de la stratégie du Parlement européen, au début des années quatre-vingt, radicalisation qui conduisit au projet de traité sur l'Union européenne adopté en 1984 suite aux travaux du groupe animé par Altiero Spinelli. Ce projet visait à réécrire le traité de fond en comble. À partir de ce moment, la stratégie des petits pas semblait avoir donné tous les résultats que l'on

pouvait en escompter et il apparaissait indispensable de modifier le traité.

Les propositions de réformes plus modestes concernaient notamment le pouvoir pour le Parlement de voter sur la candidature du président de la Commission. Les États membres y répondirent à ce moment en admettant tout au plus que le Conseil européen discute de cette question avec le bureau élargi du Parlement européen, mais sans concéder au Parlement le pouvoir de voter sur cette candidature. Des consultations discrètes de ce type eurent lieu avant la mise en place de la Commission dirigée par Jacques Delors en 1985, mais les États membres ne souhaitaient pas donner à ces négociations un large écho public. Le Parlement exigeait aussi le droit d'approuver la nouvelle Commission dans son ensemble. Et il mit ces mécanismes en œuvre de manière unilatérale, suite à l'adoption du rapport parlementaire rédigé sous la direction de Jean Rey : lorsque la nouvelle Commission vint présenter son programme devant le Parlement, celui-ci conclut ses débats par un vote. Mais les États membres, le Conseil et même la Commission ne reconnurent pas la force contraignante de ce vote. La Déclaration de Stuttgart de 1983 reconnut plus généralement la signification du vote de l'assemblée sur le programme de la Commission, mais pas le vote d'« investiture ». Ces demandes, que le Parlement jugeait raisonnables, ne rencontraient plus, cette fois, l'accord des États membres et des autres institutions.

Le Parlement réclama encore d'être préconsulté par la Commission sur ses projets législatifs, et la Commission accepta simplement de discuter de ses propositions avec la commission parlementaire concernée avant de les déposer formellement. Le Parlement exigea encore de la Commission qu'elle prenne en compte ses propres propositions et dépose des initiatives à sa demande et les soumette au Conseil. La Commission s'y opposa à nouveau, estimant que cela romprait l'équilibre institutionnel des traités, mais accepta à titre de compensation d'informer le Parlement deux fois par an, en déposant un rapport, de la manière dont elle prenait en compte les initiatives législatives du Parlement européen. Elle assura également les parlementaires qu'elle se ferait le relais de leurs propositions quand elles faisaient l'objet d'un accord en son sein. Ce qui restait largement en deçà des exigences parlementaires.

Le Parlement demandait aussi à la Commission de retirer automatiquement ses propositions quand elles n'avaient pas l'ac-

cord du Parlement. Il s'agissait, selon les parlementaires, d'une question de principe : une proposition qui n'était pas soutenue par les représentants élus des citoyens ne pouvait devenir loi sans déni de démocratie. La Commission refusa d'aller aussi loin : elle s'engageait à prendre au sérieux les positions des parlementaires mais s'opposait à un mécanisme de retrait automatique de ses propositions en cas de désaccord avec le Parlement. C'est seulement aujourd'hui, depuis que la procédure de codécision est entrée en vigueur, que l'on approche de cette logique. Mais cela n'est pas le résultat d'un acquis coutumier, puisqu'il aura fallu réviser les traités pour y parvenir.

Les matières de la comitologie, de l'extension des mécanismes de conciliation, répondirent au même scénario : le Parlement essaya initialement d'engranger des progrès graduels, mais sans rencontrer de soutien, en sorte que la révision des traités devint la seule voie possible. On peut considérer, rétrospectivement, que s'est alors ouverte une nouvelle époque dans le cours de la construction européenne. L'Acte unique européen fut conçu comme une réponse modeste aux exigences posées par le Parlement dans son projet de traité sur l'Union européenne, et il prépara le chemin pour le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam. Mais à chaque fois, le Parlement put exploiter les nouvelles potentialités offertes par les traités. La dynamique redémarre à chaque étape : un nouveau traité offre de nouvelles marges de manœuvre, que le Parlement s'efforce d'étendre aussi loin que possible jusqu'à ce que de nouvelles révisions des traités ouvrent de nouvelles perspectives.

L'après-Acte unique

La période ouverte par l'Acte unique européen mettait en place la procédure législative de coopération, laquelle fut à nouveau interprétée de manière créative par le Parlement européen. La seconde lecture prévue par cette procédure donnait au Parlement le droit d'amender les « positions communes » ou de les rejeter, de sorte que ses amendements ne puissent être refusés par le Conseil qu'à l'unanimité. Le Parlement détourna la procédure. D'abord en menaçant de rejeter une position jusqu'à obtenir une réponse voire un engagement de la Commission quant à la prise en compte de ses amendements. L'arrêt Isoglucose de la Cour de justice, qui constitue sans doute la principale innovation coutu-

mière depuis les origines, posait que, bien que le Conseil n'ait qu'une obligation de consulter le Parlement avant d'adopter sa législation, cela constituait un élément essentiel de la procédure, dont le non-respect justifiait en lui-même que cette législation fût invalidée par la Cour. Cette décision donna au Parlement de nouvelles possibilités, car bien qu'il dût simplement être consulté, cela lui donnait le pouvoir de retarder son avis jusqu'à ce qu'il reçoive des garanties quant au sort qui serait réservé à ses amendements. Et il modifia son règlement de manière à tirer profit de cette jurisprudence. Il décida notamment qu'avant de voter sur la résolution législative dans son ensemble, il demanderait à la Commission si elle acceptait ses amendements ; et si la réponse devait être négative ou évasive, le Parlement choisirait de renvoyer le texte devant la commission parlementaire compétente sans donner son avis, ce qui reviendrait à empêcher le Conseil d'adopter le texte. Cela constituait un moyen de pression fort quand il s'agissait de problèmes urgents, puisque la Commission et le Conseil veulent dans ce cas décider rapidement et sont donc contraints de tenir compte des amendements parlementaires. Mais quand les propositions à l'examen ne présentent aucun caractère d'urgence, le pouvoir de nuisance du Parlement est beaucoup plus faible. On peut se demander aussi ce qu'il serait advenu si le Parlement n'avait pas seulement retardé mais refusé de donner son avis. La Cour aurait sans doute estimé dans ce cas que cette fois le Parlement ne remplissait pas ses devoirs. Mais le Parlement n'est jamais allé aussi loin.

L'Acte unique européen introduisit également la procédure d'avis conforme. Le traité semblait ne laisser place, dans ce cadre, qu'à une alternative : le Parlement ne pouvait donner qu'un avis positif ou négatif. Mais il inventa une voie moyenne, qui consistait, à nouveau, à retarder son avis conforme, parfois pendant plusieurs mois, de manière à obtenir des concessions. Cela advint par exemple lors des discussions relatives aux accords d'association avec Israël à la fin des années quatre-vingt : le Parlement retarda le dépôt de son avis conforme jusqu'à ce qu'Israël modifie les conditions d'exportations des produits, essentiellement agricoles, provenant des territoires occupés. C'est seulement après que cette concession eut été faite que le Parlement donna son avis conforme. On trouve là un nouvel exemple de la manière dont de nouveaux instruments de pression peuvent être créés en utilisant les moyens du traité de manière créative.

L'après-Maastricht

La période qui suit le traité de Maastricht a vu se déployer des processus similaires. D'abord à travers l'interprétation de la nouvelle procédure de codécision. Un seul exemple suffit à le montrer. Cette procédure stipule qu'en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement après la seconde lecture, un comité de conciliation entre en action pour tenter de dégager un accord. Mais s'il ne parvient pas à remplir cette mission, le Conseil a le droit d'adopter unilatéralement son texte, qui devient loi, sauf si le Parlement le rejette dans les six mois par une majorité absolue. Ce stade de l'adoption et du rejet unilatéraux étant qualifié de « troisième lecture ». Le Parlement estimait que ce dernier élément de la procédure favorisait le Conseil et rompait l'équilibre. Et il précisa d'emblée dans son règlement que si le Conseil essayait d'adopter son texte sans l'accord du Parlement, celui-ci rejetterait systématiquement le texte adopté unilatéralement. Le Conseil n'a fait cette tentative qu'une seule fois. Et le Parlement, comme il l'avait annoncé, rejeta le texte. Si bien que le Conseil n'essaya plus d'imposer un texte unilatéralement. Le traité d'Amsterdam, trois ans après la mise en œuvre de la procédure de codécision, prend acte de cet acquis et supprime cette « troisième lecture ». Là encore, la procédure a d'abord été modifiée par voie coutumière avant d'être inscrite dans le traité.

La nomination de la Commission constitue un cas similaire. Le traité de Maastricht avait établi un double vote du Parlement, sur le candidat à la présidence de la Commission d'abord, puis sur la Commission dans son ensemble – institution qui répondait d'ailleurs aux exigences posées par le Parlement au début des années quatre-vingt. Le premier vote était, selon le traité de Maastricht, purement consultatif. Mais le Parlement l'interpréta comme un vote contraignant. Il précisa dans son règlement qu'en cas de rejet du candidat à la présidence de la Commission le Conseil européen serait contraint de soumettre un nouveau nom. Et il fit en sorte qu'il devint politiquement impensable pour le Conseil européen de représenter un candidat qui aurait été refusé par le Parlement. Quand Jacques Santer fut présenté en 1995, le Parlement fut sur le point de rejeter sa candidature. Mais lors des discussions ultérieures au premier vote, Jacques Santer et le président du Conseil européen, Helmut Kohl, reconnurent que si le Parlement refusait cette proposition un autre candidat devrait être trouvé. Cela ne figurait pas dans le traité, mais avait été acquis

par voie coutumière, et fut finalement inscrit dans le traité d'Amsterdam. Le vote sur la Commission dans son ensemble, qui constitue le second élément de la procédure, fut également maximisé par les parlementaires. Ils décidèrent, avant de procéder au vote, d'entendre publiquement chacun des futurs commissaires devant la commission parlementaire compétente, sur le modèle nord-américain. Les candidats durent ainsi présenter leurs projets, exposer leurs qualifications et prendre part à une discussion générale quant aux politiques qu'ils auraient à conduire. La Commission précédente était opposée à ces pratiques, et celle qui lui succéda était également hostile à cette idée au départ. Mais elle comprit rapidement que le Parlement n'adopterait pas son vote d'approbation de la Commission aussi longtemps qu'elle ne se serait pas soumise à cet exercice. Et elle finit par s'y plier. C'est la première fois qu'une Commission désignée dut, avant de prendre ses fonctions, tenir compte des exigences parlementaires pour décider de la répartition des portefeuilles entre ses membres. Traditionnellement cette question difficile était abordée au cours de la première nuit suivant son entrée en fonction, une nuit des longs couteaux comme l'on dit souvent. Le vote d'approbation collective de la Commission, qui ne donne aux parlementaires aucun pouvoir de rejeter individuellement un futur commissaire, n'intervint qu'après que ces formalités eurent été accomplies. À nouveau, une disposition du traité avait été étendue suite à la lecture innovante que le Parlement en avait faite.

L'après-Amsterdam

Cette époque vit également se multiplier, dans le même esprit, les déclarations interinstitutionnelles, portant notamment sur la subsidiarité, les commissions d'enquête, le rôle du médiateur, la procédure de codécision. Ces déclarations visent à interpréter les dispositions du traité, de manière à dégager une vision commune aux institutions. Et une fois de plus ces accords intermédiaires ont été ensuite intégrés dans le traité d'Amsterdam. Un accord interinstitutionnel concernant la qualité de la législation est prévu dans le traité d'Amsterdam, et peut-être son interprétation permettra-t-elle de préciser la matière complexe de la comitologie, une question qui devra être réexaminée et dont le Parlement souhaite ardemment modifier les procédures. Sans doute essaiera-t-il, notamment à travers des accords interinstitu-

tionnels, de tirer le meilleur parti possible des nouvelles dispositions qui concernent sa participation à l'investiture de la Commission. Qu'advierait-il si un Président décidait de revoir la répartition des portefeuilles en cours de mandat ; la Commission devrait-elle se présenter à nouveau devant le Parlement ? L'application de la nouvelle version de la procédure de codécision donnera lieu également à de nouveaux développements, dans la mesure où elle devrait permettre d'atteindre plus facilement un accord entre le Parlement et le Conseil dès la première lecture, et qu'à ce stade le Parlement peut adopter sa position à une majorité simple plutôt qu'à une majorité absolue qu'il est plus difficile d'atteindre.

LE RÔLE PRIMORDIAL DES ASPECTS EXTRA-INSTITUTIONNELS

Tout cela devra bientôt être réexaminé. Mais on peut déjà percevoir comment, par étapes, le Parlement essaye de tirer le meilleur profit de ce qui figure dans le traité. On peut d'ailleurs mentionner un certain nombre de voies creusées par le Parlement qui ne sont pas liées directement au traité.

Le rôle des parlementaires européens dans les démocraties nationales

Les parlementaires européens sont en train de constituer un nouveau réseau politique en Europe. Quand ils devinrent des parlementaires européens à plein temps, après avoir été élu au suffrage direct en 1979, ils ébauchèrent les contours d'une nouvelle classe politique, différente des milieux parlementaires nationaux dont ils étaient auparavant issus. Ils se sont souvent donné, au sein de leurs partis nationaux, des fonctions et prérogatives propres. Le Labour par exemple ne réservait, dans les années qui suivirent 1979, aucun rôle à ses parlementaires européens dans sa vie interne. Mais les parlementaires européens du Labour ont graduellement gagné leur reconnaissance au sein de leur propre parti, si bien qu'ils ont aujourd'hui les mêmes droits que les parlementaires nationaux dans les procédures de sélection des leaders du parti. Ce qui signi-

fié que les candidats à la présidence du parti sont contraints de tenir compte des vues des parlementaires européens. Les parlementaires européens sont aussi représentés dans les comités régionaux et nationaux du Labour, ainsi que dans tous les comités thématiques. Pratiquement tous les partis en Europe connaissent ce genre de phénomène. Si bien que l'on voit se former, dans tous les partis, une nouvelle classe politique qui attire l'attention des segments traditionnels du parti sur les aspects européens des politiques, et sur les moyens qu'offrent les cadres européens pour développer de nouvelles politiques. Sans doute ces transformations, même si elles ne sont pas spectaculaires, intègrent-elles progressivement la dimension européenne dans les arènes politiques nationales, et tendent-elles à faire prendre en compte le système politique européen dans la formulation des politiques.

L'émergence de fédérations de partis européens

Les parlementaires européens ont également joué un rôle important dans le développement des fédérations transnationales de partis. Les groupes politiques du Parlement européen, disposant d'un secrétariat, et offrant un lieu d'accueil pour des discussions régulières au niveau européen, ont permis au PPE, au PSE et aux autres « partis » européens de se développer. Sans les financements et soutiens logistiques fournis par les groupes parlementaires, et sans leurs pressions, le développement de ces groupes transnationaux, aussi limité qu'il demeure, n'aurait pas eu lieu. L'établissement de réseaux déborde d'ailleurs le cadre du Parlement, pour intégrer les forces vives de la société, les lobbies, groupes de pression et d'intérêts, organes de représentation et organisations non gouvernementales. Et cela est dû également à l'activité soutenue du Parlement issu du suffrage direct. Les liens que le Parlement européen entretient avec les assemblées de pays tiers, à travers les délégations interparlementaires, procèdent aussi d'initiatives du Parlement européen, que le traité n'avait pas prévues.

L'importance des infrastructures

Last but not least, les infrastructures du Parlement, son secrétariat surtout qui était en 1979 de dimension très restreinte et

s'est largement étendu depuis lors, ainsi que les secrétariats des groupes politiques, ont permis aux parlementaires européens de disposer de sources d'expertise, d'information et de soutien logistique pour l'organisation de leurs activités. Tout cela joue un rôle primordial pour la faculté du Parlement d'exercer des pressions sur les autres institutions et de préparer ses activités. Comparés aux moyens dont disposent certains parlements nationaux, ceux du Parlement européen sont considérables et ils sont essentiels à l'effectivité de son travail. Tous ces progrès matériels sont issus également d'une voie coutumière. Ils procèdent essentiellement d'accords passés avec le Conseil à travers lesquels les deux institutions s'engagent à ne pas interférer dans leur budget respectif.

CONCLUSIONS

Ces progrès matériels ont été aussi déterminants que les transformations opérées dans le cadre constitutionnel dans la stratégie de consolidation du Parlement européen. Ces progrès graduels montrent que la voie coutumière constitue le mode normal et constant à travers lequel le Parlement développe son rôle, en interprétant de manière créative les traités. Entre la stratégie des petits pas et les exigences de réformes de fond, axées sur la révision du cadre institutionnel, il n'y a pas de concurrence. Bien souvent, les petits pas ont permis, à moyen terme, de transformer le cadre constitutionnel de l'Union de manière à le rendre conforme à la physionomie parlementaire que le Parlement européen souhaitait lui donner. Et la dynamique n'est sans doute pas close. L'histoire enseigne que chaque nouveau traité est à la fois le résultat de processus coutumiers antérieurs et le commencement de nouvelles dynamiques.

LES POUVOIRS LÉGISLATIFS ET CONSTITUANTS

Depuis 1952, l'accroissement des pouvoirs normatifs du Parlement européen, et en particulier de sa capacité à influencer sur le processus législatif de l'Union, a été considérable, en valeur absolue comme en valeur relative. Cette évolution spectaculaire résulte autant de l'importance actuelle de ce pouvoir – qui reste limité à plus d'un égard – que du refus initial des Pères fondateurs de reconnaître à l'Assemblée parlementaire une forme de « souveraineté ». À l'origine, le pouvoir législatif était l'apanage du Conseil, qui ne le partageait qu'avec la Commission, détentrice du monopole de l'initiative. L'Assemblée ne disposait que d'un pouvoir de contrôle et de délibération, entendu comme le droit de débattre de toutes les questions entrant dans le champ de compétence des Communautés. Contrairement à ce qui est souvent avancé, notamment par les députés européens, les rédacteurs des traités s'étaient bien gardés d'annoncer la parlementarisation du système institutionnel mis en place. Jean Monnet et ses collaborateurs entendaient que l'Assemblée soit une institution de contrôle – à la façon des assemblées d'autres organisations internationales ou, mieux encore, des assemblées générales d'actionnaires dans les sociétés anonymes – et non qu'elle soit la détentrice d'une capacité normative.

Aujourd'hui, le Parlement européen participe néanmoins activement à l'élaboration de normes communautaires et à la validation de certaines modifications du cadre « constitutionnel » de l'Union. Cette évolution a trouvé sa source dans l'accroissement des compétences des Communautés, l'élection directe des députés et la dénonciation du « déficit démocratique » de l'Europe

communautaire. Elle doit aussi beaucoup aux initiatives et aux pressions des membres du Parlement européen, qui ont sans cesse anticipé les réformes institutionnelles et mobilisé toutes leurs ressources pour accroître ses pouvoirs normatifs, comme le montre Richard Corbett dans le présent ouvrage. Leur inventivité a largement contribué à cette extension, dans la mesure où le schéma institutionnel initial n'a jamais été fondamentalement remis en cause lors de la révision des traités. Aujourd'hui encore, l'influence de l'Assemblée sur les politiques de l'Union dépend étroitement de la manière dont les députés mettent en œuvre leurs diverses compétences. Celles-ci restent pour beaucoup de l'ordre du correctif à la toute-puissance du Conseil et relèvent plus d'une logique de contrôle que de souveraineté. Les détails de la procédure originelle de codécision – celle du traité de Maastricht – sont très explicites à cet égard, puisque les deux branches de l'autorité législative ne sont pas placées sur un pied d'égalité. Le traité d'Amsterdam corrige ce déséquilibre et fera du Parlement un véritable colégislateur ; néanmoins, la parité n'est pas complète puisque des compétences importantes de l'Union échapperont à cette nouvelle procédure de codécision.

L'étude de la pratique législative du Parlement doit donc passer par une analyse dynamique et pragmatique des relations de pouvoir au sein du système institutionnel de l'Union. Selon les positions d'équilibre auxquelles il parvient, l'influence de l'Assemblée varie sensiblement. Ainsi, à l'occasion de la ratification des traités d'adhésion de l'Autriche, de la Suède, de la Finlande et de la Norvège, ou de celle du traité d'Union douanière avec la Turquie, les députés n'ont pu obtenir la prise en compte de leurs revendications, bien qu'ils aient disposé d'un droit de veto. À l'inverse, les résolutions que le Parlement adopte dans le silence des traités ont parfois une influence certaine sur les politiques de l'Union ; en matière législative notamment, les députés n'ont pas attendu la reconnaissance formelle de leur statut de colégislateur pour peser sur le processus décisionnel.

La pratique institutionnelle montre que les députés ont toujours pu, grâce à une utilisation audacieuse de leurs compétences, prétendre à un pouvoir qui excède la lettre des traités. Ce pouvoir est par nature précaire : il dépend de la capacité des élus à opérer collectivement des choix stratégiques judicieux et subit les fluctuations des rapports interinstitutionnels. Le traité d'Amsterdam fait certes du Parlement européen un vrai colégislateur, mais l'intensité des réflexions que les députés mènent

quant aux moyens de valoriser la nouvelle procédure de codécision, ainsi que l'évolution récente de la pratique législative, montrent que les pouvoirs de l'Assemblée ne sont pas définitivement acquis. Ils dépendent étroitement des équilibres politiques qui se dessinent au sein du Parlement et du « style » législatif qui s'y attache.

L'EXTENSION CONTINUE DU POUVOIR LÉGISLATIF DU PARLEMENT EUROPÉEN

Outre sa contribution à l'adoption du budget, le Parlement participe à l'élaboration des normes communautaires au titre de cinq procédures, apparues lors des révisions successives du cadre « constitutionnel » de la Communauté. Dans la mesure où chaque nouveau traité est venu compléter et amender le corpus existant sans jamais s'y substituer intégralement, des procédures nées à différentes époques coexistent. Pour la même raison, le domaine d'application de ces procédures – qui sont au nombre de vingt-deux si l'on tient compte des cas particuliers et des variantes – présente un découpage particulièrement complexe et assez peu cohérent. L'absence de hiérarchie des normes ne fait rien pour simplifier cette situation.

Une première procédure prévoit la consultation du Parlement sur les propositions de la Commission, sans que son avis contraigne le Conseil, qui détient le pouvoir de décision. À la demande de l'Assemblée commune, la Haute Autorité de la CECA avait accepté de recueillir son avis sur les dossiers majeurs. Cette pratique fut inscrite en 1957 dans les traités de Rome ; dès leur entrée en vigueur, les députés ont entrepris de multiples démarches pour en élargir le champ d'application. Ils ont aussi cherché à obtenir, de la Commission, leur association à la phase d'élaboration des propositions et, du Conseil, une meilleure prise en compte de leurs avis. Sur ces trois points, ils sont parvenus à des résultats probants en s'appuyant sur l'autonomie d'organisation de l'Assemblée, sur la jurisprudence de la Cour de justice, sur des déclarations et accords interinstitutionnels et enfin sur les multiples engagements des chefs d'État et de gouvernement à démocratiser le processus décisionnel de la Communauté. Aussi, l'impact des avis du Parlement a-t-il consi-

dérablement crû, même s'ils restent non contraignants dans le cadre de cette procédure.

Le traité signé à Amsterdam le 2 octobre 1997 en élargit le champ d'application. Il prévoit que le Parlement sera consulté sur certaines dispositions nouvelles du traité CE (non-discrimination, titre sur l'emploi, « flexibilité »¹, détails de la politique commerciale commune) et sur certains aspects des politiques relevant des piliers non communautaires de l'Union, c'est-à-dire la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'attribution aux députés d'un droit de regard sur le premier domaine est consécutive à sa « communautarisation » partielle ; ils seront également consultés sur la « clause passerelle » qui permet de poursuivre le transfert sans réviser les traités. La consultation sera enfin étendue au document annuel établi par le Conseil sur les choix fondamentaux de la PESC, qui échappait au contrôle parlementaire.

Cet élargissement du champ de la consultation ne concerne que des questions très spécifiques et ne doit pas occulter son déclin. Après avoir été étendue à la quasi-totalité des décisions, la consultation a été progressivement remplacée par de nouvelles procédures, plus favorables au pouvoir du Parlement européen. Néanmoins, certaines questions de première importance, qui font généralement l'objet de désaccords récurrents entre les États membres, relèvent aujourd'hui encore de la procédure de consultation originelle, qu'il s'agisse de la politique agricole commune (PAC) ou de celle de la concurrence. Faute d'unanimité entre les négociateurs, le traité d'Amsterdam n'a pas mis fin à cette situation. Certains gouvernements persistent, dans toute la mesure du possible, à vouloir tenir l'Assemblée éloignée des questions qui touchent à leurs intérêts dits vitaux. De même, les députés n'ont pas obtenu gain de cause au sujet d'une revendication ancienne : celle de leur re-consultation sur les propositions ayant été substantiellement modifiées par la Commission après leur examen par l'Assemblée.

En 1975, la procédure de concertation a marqué l'accession du Parlement à un pouvoir législatif plus effectif. À l'issue de l'attribution à l'Assemblée du droit d'amender et de rejeter le budget, les représentants des trois institutions ont décidé la mise en place d'une procédure spécifique pour les textes ayant des conséquences budgétaires notables. Ils entendaient éviter que les députés ne soient conduits à entraver sur le plan budgétaire

l'application des normes qu'ils auraient désapprouvées lors de leur élaboration, sans pouvoir ni les amender ni les rejeter. Un comité *ad hoc* fut créé, afin que des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission évoquent les propositions concernées. La concertation n'a connu qu'un succès relatif et a souffert de ne reposer que sur un engagement politique, les institutions n'étant pas juridiquement tenues de s'y soumettre et de respecter les accords conclus. Son domaine d'application est par ailleurs assez flou et a fait l'objet de divergences constantes entre le Parlement et le Conseil : le premier estimait que la concertation devait s'appliquer à toutes les décisions ayant des conséquences budgétaires, y compris les accords internationaux, tandis que le second jugeait qu'elle ne pouvait concerner que des textes relevant de la consultation. Elle est désormais peu pratiquée, en raison de l'apparition de nouvelles procédures législatives et de l'attitude du Conseil qui ne s'estime plus tenu par ses engagements de 1975². La concertation a cependant constitué un « laboratoire d'expérimentation » qui a permis au Parlement de tirer pleinement profit de la procédure de codécision, et en particulier de la phase de conciliation.

En 1987, l'entrée en vigueur de la procédure de coopération prévue par l'Acte unique européen a conduit à une réévaluation sensible de l'influence du Parlement européen sur le travail législatif. Cette procédure comporte deux lectures et fait varier les majorités exigées au sein du Conseil en fonction de la position de l'Assemblée sur le texte concerné et de l'avis de la Commission sur d'éventuels amendements parlementaires. L'originalité et la complexité de la coopération résultent d'un compromis imparfait entre l'exigence des parlementaires d'accéder à un pouvoir normatif, et la volonté de certains États de préserver leur souveraineté en laissant au Conseil le soin de prendre les décisions en dernier ressort. Son utilisation s'est révélée satisfaisante pour le Parlement ; elle a apporté la preuve que sa participation active au processus décisionnel n'était pas nécessairement la source de lourdeurs. En conséquence, son champ d'application a été élargi à de nouvelles matières par le traité sur l'Union, même si aucune logique d'ensemble ne se dessine. Le Parlement européen et la Commission, qui ont réclamé à de multiples reprises la réduction du nombre de procédures, ont été entendus par les négociateurs du traité d'Amsterdam. Le traité élargit le domaine de la procédure de codécision à toutes les matières actuellement régies par la coopération (voir *infra*) ; seules quatre dispositions nouvelles

relatives à l'Union économique et monétaire (UEM) seront encore du ressort de la coopération.

Le succès relatif de cette première expérience de navette législative a abouti à l'introduction, par le traité de Maastricht, de la procédure de l'article 189B CE, dite de « codécision ». Elle associe le Parlement européen plus étroitement encore à l'élaboration de certaines normes, selon un schéma particulièrement complexe qui prévoit couramment trois lectures, voire plus dans des cas spécifiques. Le processus est le suivant : la Commission saisit en même temps le Parlement et le Conseil d'une proposition. En cas de désaccord entre ces deux institutions au terme de deux lectures, un organe commun, le comité de conciliation, est institué afin de négocier un projet commun. Si un accord est trouvé, l'adoption de l'acte est formalisée par la signature des Présidents des deux institutions. Dans le cas contraire, ou si l'Assemblée rejette le projet commun, la procédure devient caduque, à moins que le Conseil n'adopte le texte unilatéralement. Le Parlement dispose alors d'un ultime recours, celui de voter le rejet du texte du Conseil.

Les députés peuvent donc pour la première fois mettre en échec un projet de la Commission s'il leur semble inadéquat ou si le Conseil refuse de prendre en compte leurs amendements. Par ailleurs, l'article 189B CE formalise la coopération institutionnelle amorcée à l'occasion de la concertation et des procédures budgétaires, en prévoyant la réunion d'un comité paritaire de conciliation en cas de désaccord persistant. Cela contraint le Conseil à dialoguer directement avec le Parlement, ce à quoi il s'était toujours refusé en désignant la Commission comme l'interlocuteur de l'Assemblée dans la procédure législative.

L'appellation officielle de « codécision » est toutefois usurpée, dans la mesure où les deux branches de l'autorité législative ne sont pas sur un pied d'égalité. Malgré l'accroissement très net de son pouvoir, le Parlement reste dans une situation défensive étant donné que le Conseil peut adopter sa position commune initiale sans reprendre tous les amendements parlementaires. Dans ce cas, le Parlement n'a d'autre possibilité que de se soumettre ou de rejeter définitivement le projet à la majorité de ses membres. Cette absence de nuance le met dans une situation délicate : s'il ne s'oppose pas à un texte, il est réputé l'avoir approuvé ; si au contraire il vote son rejet, il se rend responsable de l'absence de norme. Aussi, les députés n'ont-ils eu recours à cette possibilité qu'une seule fois, en juillet 1994, à l'encontre de

la première directive adoptée unilatéralement par le Conseil à l'issue d'une conciliation infructueuse (téléphonie vocale). Cette décision, qui émanait de l'Assemblée nouvellement élue réunie en session inaugurale, était hautement symbolique et sanctionnait davantage les réticences du Conseil à prendre la procédure de conciliation au sérieux et à reconnaître au Parlement le statut de colégislateur, que la proposition même. Après ce coup de semonce, le Conseil adopta une attitude plus ouverte à la négociation qui permit à l'Assemblée de valoriser l'acquis institutionnel de la codécision.

Le traité d'Amsterdam a répondu aux critiques suscitées par la complexité de la procédure, ainsi qu'à l'objectif d'une démocratisation accrue du système politique de l'Union. Il apporte quatre modifications essentielles à la codécision : il étend le nombre des domaines concernés, permet la conclusion de la procédure dès la première lecture, accélère le début de la conciliation, et supprime la possibilité pour le Conseil d'adopter unilatéralement un texte en cas de conciliation infructueuse. D'autres modifications mineures interviennent : la procédure « d'intention de rejet » d'une proposition par le Parlement – qui n'a été utilisée qu'une seule fois – et la possibilité associée d'une conciliation précoce sont supprimées, les délais sont modifiés et il est prévu que le comité de conciliation fonde désormais son examen sur la position commune et sur les amendements de deuxième lecture du Parlement européen.

Cette révision renforce et étend nettement le pouvoir législatif du Parlement. Conformément à l'appellation désormais officielle de « codécision », il disposera des mêmes pouvoirs que le Conseil et ne sera plus contraint de trancher entre veto et abstention au sujet des textes qui n'ont pas pu faire l'objet d'un compromis. Par ailleurs, l'article 251 CE (anciennement 189 B CE) s'appliquera à trente-huit, puis à quarante articles du traité, contre quinze actuellement. Au sein du pilier communautaire, la codécision deviendra la procédure législative normale pour toutes les matières, à l'exception de la PAC, du commerce, de l'harmonisation fiscale et de l'UEM.

Le bilan reste cependant mitigé. Dans ses résolutions relatives à la révision des traités, le Parlement demandait que la codécision soit appliquée à tous les actes législatifs, indépendamment de la procédure de vote au Conseil (unanimité ou vote à la majorité qualifiée). Or cela n'a été obtenu que pour certains d'entre eux, dont seul un petit nombre a un caractère véritablement

déterminant ; des secteurs fondamentaux tels que la PAC, la fiscalité indirecte ou les nouveaux domaines communautarisés du troisième pilier, restent extérieurs à la procédure. Enfin, la règle de l'unanimité au Conseil, dont le Parlement avait demandé la suppression, a été maintenue dans trois cas. La plupart de ces exigences étaient soutenues par la Commission, mais cela n'a pas suffi : ses propositions relatives au « domaine législatif » ont été dans un premier temps bien accueillies par de nombreux États membres, mais les positions ont évolué dans la dernière phase de la conférence, au point que la démarche restrictive du « cas par cas » s'est finalement imposée.

Depuis l'Acte unique, le Parlement dispose aussi d'un droit d'avis conforme sur certains textes particuliers. À l'origine, cette procédure s'appliquait essentiellement aux relations extérieures de la Communauté, mais le traité sur l'Union en a élargi le champ d'application à de nouveaux accords internationaux et à des domaines restreints de la législation interne. Il s'agit d'une véritable « co-décision » puisque les silences du Parlement ne valent pas approbation, contrairement à ce qui prévaut pour l'article 189B CE. Par contre, en raison de la nature particulière des textes concernés (traités d'adhésion, accords extérieurs), l'Assemblée ne peut les amender et la décision finale revient au seul Conseil. La portée pratique et symbolique de la procédure d'avis conforme ne doit cependant pas être sous-estimée. Elle associe le Parlement européen à l'adoption de textes qui modifient le cadre institutionnel de l'Union ; à ce titre, il participe à l'exercice de ce qui s'apparente à un pouvoir constituant. Par ailleurs, son droit de veto constitue un levier très puissant, aussi bien dans le cadre des relations interinstitutionnelles que dans celui des relations entre l'Union et les gouvernements de pays tiers. Les députés peuvent faire valoir ponctuellement leurs exigences en menaçant le Conseil de ne pas donner leur aval à un texte important. Cela leur permet de s'immiscer dans la politique conventionnelle de la Communauté, en amont de la signature des accords. La soumission des accords internationaux et de leurs protocoles financiers à la procédure d'avis conforme a également renforcé la capacité des députés à faire pression sur les autorités de pays tiers pour y promouvoir les principes démocratiques ou le respect des droits de l'homme.

Le champ d'application de l'avis conforme a été modestement étendu par le traité d'Amsterdam au titre d'une nouvelle procédure visant à garantir le respect des principes fondamentaux de

l'Union par les États membres. Le Conseil doit, s'il veut sanctionner leur violation « grave et persistante » par un État, recueillir l'avis conforme de l'Assemblée. À l'exception de cette procédure, dont l'application sera assurément rarissime, les revendications du Parlement n'ont pas été entendues. Alors qu'il avait expressément réclamé dans ses résolutions l'extension de l'avis conforme aux accords internationaux visés à l'article 228 CE, au domaine des ressources propres, à l'article 235 CE relatif aux « pouvoirs implicites » et, surtout, à la révision des traités, les négociateurs du nouveau traité ont opté pour un *statu quo* sur tous ces points.

Pour conclure cette présentation liminaire des compétences législatives du Parlement, on rappellera que le traité de Maastricht lui a reconnu un droit d'initiative, en fait celui de demander à la Commission d'élaborer des propositions. Les députés avaient déjà développé cette pratique dans le cadre de leurs activités dites « de délibération », mais elle n'avait d'autre base légale que le règlement de l'Assemblée. Aussi, tout accord obligeant la Commission à reprendre une initiative parlementaire aurait-il été considéré comme illégal, car attentatoire à son autonomie d'initiative. Désormais, une telle demande crée une obligation pour la Commission de soumettre une proposition au Conseil. Même si elle n'est pas tenue pour ce faire de reprendre la substance même de la résolution, son inaction pourrait faire l'objet d'un recours en carence devant la Cour de justice.

Ce droit d'initiative n'a été utilisé que sporadiquement, en raison de la volonté des responsables hiérarchiques du Parlement (membres du Bureau et présidents des « grands » groupes politiques) de donner la priorité à l'exploitation des possibilités offertes par la codécision. Le règlement de l'Assemblée encadre ainsi étroitement la procédure d'initiative législative et la soumet au contrôle de la Conférence des présidents. Cette réserve délibérée n'a pas empêché les députés de protester à plusieurs reprises contre la mauvaise volonté de la Commission. À l'occasion de l'examen de son Programme de travail pour 1997, ils lui reprochèrent vigoureusement de n'avoir donné aucune suite à leurs quatre rapports d'initiative législative, malgré des sollicitations réitérées. Faute de l'avoir demandé, le Parlement n'a pas obtenu un renforcement de ce droit d'initiative législative à Amsterdam, même si certains États membres – notamment la Grèce et l'Irlande – y étaient favorables.

Au total, le traité d'Amsterdam a donné satisfaction au Parlement sur trois points : la simplification de la procédure de codé-

cision, la parité des deux branches de l'autorité législative et la réduction du nombre de procédures législatives. Si l'on excepte la coopération, qui n'est maintenue que pour l'UEM, il n'en existera plus que trois : la consultation, la codécision « paritaire » et l'avis conforme. Par contre, l'Assemblée n'a pas obtenu gain de cause sur l'introduction d'une hiérarchie des normes, cette question ayant été éclipsée par les discussions sur la qualité de la législation.

L'UTILISATION EXTENSIVE DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES DU PARLEMENT

En bonne logique, à mesure que de nouvelles procédures associant le Parlement européen plus étroitement au processus décisionnel entraient en vigueur, les députés ont veillé à ce qu'elles soient utilisées de façon privilégiée. La vérification de la « base légale » des propositions constitue ainsi un élément essentiel du travail législatif au Parlement et un enjeu majeur des négociations interinstitutionnelles.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, les procédures législatives se répartissent de la façon suivante : la moitié d'entre elles relèvent de la consultation simple, moins d'un cinquième de la coopération, un quart de la codécision et le reste – moins d'un dixième – de l'avis conforme. Ces proportions ne rendent pas compte de la réalité du travail parlementaire, dans la mesure où les députés accordent une nette priorité aux textes qui relèvent de la codécision et de l'avis conforme. Ils bénéficient d'un traitement privilégié dans l'élaboration de l'ordre du jour, en raison de la multiplication des lectures que la codécision implique et des exigences de la négociation interinstitutionnelle, qui est particulièrement ardue en ces matières. Les réserves affichées par le Conseil à l'égard de la procédure de concertation n'ont fait qu'accentuer le phénomène, en laissant peu d'espoir au Parlement de faire valoir son point de vue dans le cadre d'une simple consultation. La portée symbolique de la participation du Parlement européen à l'exercice de la « souveraineté » de l'Union a également incité les députés à se consacrer pleinement aux textes relevant des procédures d'avis conforme et de codécision. Ce tropisme résulte enfin de leur volonté de faire valoir

sans délai le principe de l'égalité entre les deux branches de l'autorité législative et de prouver leur capacité à faire face au surcroît de travail induit par cette nouvelle répartition des pouvoirs. Il s'agissait non seulement de garantir l'irréversibilité de la procédure, mais aussi d'anticiper son extension à tous les domaines de compétence de l'Union et son évolution vers une forme plus respectueuse de la parité entre Conseil et Parlement. La ratification du traité de Maastricht a ainsi été suivie – comme l'avait été celle de l'Acte unique – d'appels répétés du président du Parlement européen et des présidents des principaux groupes politiques à une mobilisation des énergies dans le sens d'une utilisation rationnelle et constructive des nouvelles procédures. Les bons résultats obtenus par les députés dès les premières applications de la codécision les ont incités à pousser leur avantage en ce domaine, en agissant sur l'ordre du jour de l'Assemblée et sur son règlement intérieur. La détermination de « l'efficacité » des activités législatives du Parlement est un enjeu de premier ordre, qui suscite des débats très intenses, autour notamment des statistiques produites par les services administratifs de l'Assemblée.

Cette question est également fondamentale pour l'étude de l'institution et du fonctionnement de l'Union, et pose des problèmes méthodologiques aigus. Il faut avant tout se garder des comparaisons hâtives et prendre en compte les différences essentielles qui existent entre les procédures décisionnelles communautaires et nationales : les parlements nationaux jugent en dernier ressort des amendements qui s'intègrent aux textes de lois, tandis que le Parlement européen ne fait que les soumettre à la Commission et/ou au Conseil. Même s'il est abusif et stérile de tenir la spécificité du système politique européen pour irréductible, le schéma inédit de la dévolution du pouvoir législatif dans l'Union prive de pertinence la démarche – d'un emploi au demeurant fréquent – qui consiste à comparer la proportion des amendements parlementaires qui sont intégrés aux textes communautaires, à la proportion des propositions d'amendements qui sont adoptées au sein des parlements nationaux. Le premier taux est un indicateur de l'influence du Parlement européen sur le processus législatif de la Communauté, tandis que le second permet d'appréhender les rapports de force entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire, ou encore le degré de discipline partisane au sein des chambres nationales. Il faut en outre considérer que, si le Parlement européen n'exerce qu'une part du

pouvoir législatif, il jouit pour cela d'une autonomie d'organisation très large et d'une indépendance politique complète. Au contraire, bien qu'elles soient dépositaires du pouvoir législatif, les assemblées des systèmes parlementaires majoritaires ou rationalisés sont souvent cantonnées à une fonction d'enregistrement et ne peuvent librement élaborer des propositions de loi ou amender les projets qui émanent du gouvernement.

Les données statistiques relatives au travail législatif du Parlement européen doivent aussi être interprétées prudemment. Il faut prendre en considération la portée très variable de ses amendements et l'existence d'autres formes d'influence du Parlement sur le processus législatif. On pense ici aux rapprochements de points de vue qui s'opèrent grâce aux contacts informels entre les institutions au stade de la première lecture ou au cours de la phase d'élaboration des propositions, et plus largement à l'impact « diffus » des résolutions du Parlement sur la définition des orientations de l'intégration européenne et des politiques de l'Union.

Les données qui figurent en annexe doivent donc être interprétées avec circonspection. On constatera simplement que, si les taux d'acceptation des amendements du Parlement européen en première lecture sont comparables pour les procédures de coopération et de codécision, tant pour la Commission (un peu plus de 50 %) que pour le Conseil (un peu plus de 40 %), il en va tout autrement en deuxième et troisième lectures : le taux y est nettement plus fort pour la procédure de codécision (environ 60 % pour la Commission, plus de 45 % pour le Conseil, sans compter les textes de compromis) que pour la procédure de coopération (un peu plus de 40 % pour la Commission et 20 % pour le Conseil). Ces chiffres montrent que la procédure de codécision a nettement revalorisé son influence en matière législative, en permettant au Parlement de négocier directement avec le Conseil dans le cadre du comité de conciliation. La menace d'un vote de rejet en troisième lecture a incité le Conseil à modifier son attitude à l'égard de l'Assemblée : il a notamment accepté à plusieurs reprises l'ensemble des amendements parlementaires afin d'éviter le recours à la conciliation – qui reste nécessaire pour environ le tiers des procédures de codécision – et a même décidé dans certains cas de passer outre l'avis défavorable de la Commission.

Une évaluation de l'influence du Parlement européen sur la législation communautaire ne peut donc faire l'économie de la

prise en compte plus large de ses activités et de ses rapports de force avec les autres institutions. Le pouvoir de l'Assemblée s'appuie sur une utilisation combinée de ses différentes compétences, qui sont d'ailleurs très délicates à délimiter. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 137 CE relatif aux attributions du Parlement européen mentionnait les seuls pouvoirs « de contrôle et de délibération » et passait sous silence les pouvoirs budgétaires et législatifs acquis au cours des années soixante-dix et quatre-vingt. Aujourd'hui, cet article revêt une forme quasi tautologique, en disposant que le Parlement exerce les « pouvoirs qui lui sont attribués par les traités ». Aussi, les auteurs ont-ils recours aux découpages les plus divers pour présenter ces pouvoirs : certains incluent le pouvoir normatif dans le pouvoir de délibération, que d'autres considèrent comme une forme du pouvoir de contrôle. Selon les ouvrages, le Parlement européen est ainsi crédité de trois à neuf « pouvoirs »³.

Cette situation reflète les connexions étroites qui existent entre les différents secteurs d'activité du Parlement. Elle n'est pas sans rapport avec la stratégie des députés qui, très tôt, ont détourné certaines compétences de leur objet premier pour en exercer d'autres. Ils ont ainsi accru leur influence sur la procédure législative en s'appuyant sur leur pouvoir budgétaire : après avoir obtenu la mise en place de la procédure de concertation, ils ont réussi à persuader le Conseil de la nécessité d'une collaboration interinstitutionnelle en provoquant des crises budgétaires à répétition. Les députés ont également pris l'initiative de nouvelles actions par la simple création des lignes budgétaires correspondantes, et influé sur les politiques existantes en transférant des crédits ou en les inscrivant dans le chapitre de réserve. Enfin, l'examen *a posteriori* de l'exécution du budget dans le cadre de la procédure de décharge a permis aux élus d'améliorer leur connaissance des politiques de l'Union : ils ont pu ainsi renforcer leur contrôle sur les activités de la Commission et aiguïser leur perception des enjeux et des données du travail législatif.

Les compétences de contrôle du Parlement ont, elles aussi, accru son influence législative. Le droit de censurer la Commission s'est vite révélé peu pratique et peu dissuasif, mais les députés ont développé des formes alternatives de contrôle et nourri leurs activités législatives avec les informations ainsi recueillies. Ils ont pu intervenir de façon croissante en amont du processus décisionnel, en participant indirectement à la phase d'élaboration des normes, et en aval, en suivant plus étroitement leur mise en

œuvre. L'audition individuelle des candidats commissaires au titre de la procédure d'investiture prévue par le traité sur l'Union, a facilité cette entreprise. Par ailleurs, à la demande des députés, la Commission a été amenée à donner un tour programmatique à son Rapport général annuel, puis à produire un programme d'action et un programme législatif. Cette évolution a donné tout son sens au contrôle *a posteriori* prévu par les traités de Paris et de Rome, qui est sans intérêt si des objectifs politiques n'ont pas été préalablement présentés par l'organe contrôlé à l'organe du contrôle.

Le pouvoir dit de « délibération » du Parlement a lui aussi renforcé de façon décisive la portée de son travail législatif, en permettant son articulation avec un discours politique. Les députés sont en effet libres d'inscrire à leur ordre du jour toutes les questions qui entrent dans les compétences de l'Union, voire qui y échappent, puisqu'ils délibèrent régulièrement de problèmes propres à des États membres ou à des États tiers. L'activité de forum du Parlement, qui a connu un net regain après sa première élection directe, a renforcé la médiatisation de ses délibérations et, ce faisant, augmenté l'impact de ses amendements et résolutions. Elle a également conduit à la mise en place d'un « trilogue politique », les députés ayant pris l'habitude de conclure les déclarations de la Commission, du Conseil et du Conseil européen par un débat, généralement suivi de l'adoption d'une résolution. Enfin, c'est grâce à leur pouvoir de délibération que les députés ont pu « suggérer » des initiatives législatives à la Commission, avant que le traité de Maastricht ne vienne leur reconnaître ce droit.

Il importe donc de concevoir l'action du Parlement européen, non pas comme l'exercice d'une liste de compétences, mais comme une activité politique d'ensemble. Dans cette optique, on constate que l'impact de son travail législatif est directement lié à sa « puissance tribunitienne ». Ce vocable ne caractérise pas ici la capacité de l'Assemblée à prendre position publiquement pour exprimer une position minoritaire⁴, mais fait référence à la *tribunicia potestas* des tribuns de la plèbe dans la Rome antique. En vertu de la loi des XII Tables, les tribuns disposaient d'un droit de veto sur les décisions des consuls et pouvaient provoquer le recours à la justice du peuple : ils purent donc soumettre les consuls – dont la souveraineté fut alors définie comme arbitraire – à leur contrôle et amorcer la démocratisation de ce système politique. Le pouvoir de veto donna tout son sens et sa portée à l'inviolabilité des tribuns et à leur droit de s'exprimer librement

au nom du peuple. Le Parlement européen bénéficie lui aussi de cette puissance tribunitienne, en vertu de la conjonction de l'indépendance de ses membres, de la nature représentative de leur mandat et de leurs droits de « veto ». La liberté de parole des députés européens est en effet comparable à celle des tribuns de la plèbe, puisqu'ils jouissent d'une immunité et d'une inviolabilité très larges, décident librement de l'organisation interne de l'Assemblée, arrêtent son ordre du jour et, depuis 1979, sont totalement indépendants des autres institutions et des États membres. Par ailleurs, leur élection directe leur donne pour mandat de contrôler, au nom des peuples de la Communauté, l'action des autres institutions, qui ne tiennent pas leur pouvoir des citoyens. Enfin, ils peuvent tirer des droits de « veto » de leurs pouvoirs législatifs, d'avis conforme, budgétaires et de contrôle. Le pouvoir politique du Parlement résulte de la combinaison de ces trois éléments : son indépendance lui permet d'élaborer librement un discours, ses pouvoirs de veto d'en imposer la prise en compte, et sa représentativité de légitimer les conflits interinstitutionnels et les éventuelles violations des traités qui peuvent en découler. L'Assemblée, qui dispose pour l'essentiel de compétences « négatives » liées à sa fonction originelle d'instance de contrôle (rejet des propositions législatives, refus de l'avis conforme, renvois dilatoires en commission, censure ou refus d'investiture de la Commission, rejet du budget, refus de la décharge budgétaire...), a ainsi pu développer une activité « positive » de proposition et d'amendement.

Le pouvoir du Parlement repose donc moins sur la revendication de sa « souveraineté », en tant qu'il serait l'émanation d'un peuple européen, que sur une utilisation astucieuse, parfois technocratique, de ses compétences. Les députés ont admis que l'invocation de leur représentativité démocratique était souvent impropre à susciter la prise en compte de leurs amendements et résolutions par la Commission et le Conseil. Aussi, tendent-ils à l'exiger en brandissant la menace d'un veto ou en faisant valoir qu'ils détiennent une forme d'expertise spécifique qui vient compléter celle de la Commission. Pour pouvoir justifier d'une connaissance poussée des aspects techniques et des enjeux des dossiers ainsi que d'une représentativité multiforme, ils ont choisi d'ouvrir davantage l'Assemblée sur la société européenne et de multiplier les occasions de rencontres avec les destinataires des politiques communautaires, qu'il s'agisse des citoyens ou des représentants des forces économiques et sociales.

L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE DU PARLEMENT, RÉSULTAT DE CHOIX POLITIQUES

Dans la mesure où le pouvoir du Parlement ne découle pas de la simple application de règles mais de leur utilisation stratégique, les députés sont en permanence appelés à effectuer des arbitrages, à privilégier certaines activités, une approche des relations interinstitutionnelles ou encore une conception du mandat représentatif. La nature des activités législatives du Parlement est donc étroitement commandée par des choix internes, ce qui rend particulièrement délicate leur évaluation. L'absence d'élément de comparaison pertinent et les limites inhérentes à une analyse purement quantitative accentuent la subjectivité de cette tâche.

Une appréciation de la manière dont les députés mettent en œuvre leurs pouvoirs législatifs est donc nécessairement politique, puisqu'elle revient à s'immiscer dans des débats internes à l'Assemblée. Les modalités de la délibération sont l'enjeu de discussions et de tensions permanentes entre les députés, dont les points de vue dépendent étroitement des groupes, commissions, délégations nationales et intergroupes auxquels ils appartiennent, de leur conception du parlementarisme ou encore de leur position hiérarchique au sein de l'institution. Ces débats s'organisent autour de trois clivages principaux, distincts de ceux qui régissent les autres délibérations du Parlement. Un premier oppose les tenants d'une tradition parlementaire « latine », qui privilégierait le débat politique, aux partisans d'une tradition « anglo-saxonne », qui mettrait au contraire l'accent sur le travail normatif. Un second clivage existe entre les députés membres de « grands » groupes politiques – notamment du Parti socialiste européens (PSE) et du Parti populaire européen, démocrate-chrétien (PPE) – et les autres. Les premiers, qui représentent plus des deux tiers des effectifs du Parlement, défendent le principe d'une rationalisation poussée de la délibération, c'est-à-dire un encadrement strict des débats et des procédures (limitation du temps de parole et du droit d'amendement, restriction des droits individuels des élus) et un accroissement des compétences des organes hiérarchiques de l'Assemblée (Bureau, Conférence de présidents) et des responsables des groupes parlementaires. Les autres sont au contraire partisans d'un mode de délibération plus transparent, plus libre et plus respectueux des minorités. Les *backbenchers* des grands groupes se tiennent sou-

vent en retrait des positions très tranchées qu'affichent les dirigeants de leurs formations et viennent parfois grossir les rangs de la minorité. Il existe une dernière ligne de fracture entre les élus des petits et des grands pays, les premiers étant nettement plus soucieux que les seconds de préserver les droits des minorités.

Les débats portent sur les aspects les plus divers du travail parlementaire : organisation de la délibération en séance plénière, détails de la procédure législative (rôle des commissions, modalités de la recherche de compromis entre les groupes), élaboration de l'ordre du jour, répartition des moyens de travail du Parlement (temps de session, budget, secrétariat) entre ses différents domaines d'activité. Ils ont aussi un retentissement sur la politique de communication de l'Assemblée et sur ses rapports avec le monde extérieur, s'agissant notamment de la réglementation du *lobbying*. La question de l'organisation de la délibération et des choix stratégiques du Parlement n'est pas seulement évoquée lors de l'élaboration de l'ordre du jour, de la révision du règlement intérieur ou des élections internes, mais fait fréquemment irruption dans des débats législatifs ou budgétaires. Il faut se garder d'interpréter cela comme un dysfonctionnement. En effet, si la récurrence de cette thématique est à l'origine de lenteurs et de conflits qui nuisent parfois à l'intelligibilité ou à l'efficacité des activités du Parlement, elle est aussi la marque de la réalité de son fonctionnement démocratique, du caractère « vertueux » – au sens aristotélicien du terme – de sa délibération. C'est à ce prix qu'elle respecte l'impératif de réflexivité, qui fait de la délibération un accès pratique collectif à la raison commune qui emprunte la voie de rationalisations partielles et sélectives, librement consenties par les élus, et permet l'énonciation d'un discours politique au nom de la totalité du corps représentant. Dans la mesure où la définition des conditions et des limites à la délibération s'effectue dans le cadre même d'une délibération, la restriction du pluralisme et de la liberté individuelle des élus qu'elle implique est moins contestable.

Ce point est particulièrement important étant donné que le Parlement européen a connu une tendance continue au renforcement du « duopole » socialiste et démocrate-chrétien, qui s'est accompagnée d'une réglementation toujours plus étroite des débats et des procédures, d'une montée en puissance des organes hiérarchiques et de la systématisation des négociations formelles et informelles entre les responsables des groupes politiques. Les députés des petites formations, rejoints à l'occasion par certains

backbenchers socialistes et démocrates-chrétiens, contestent fréquemment cette « cogestion » de l'Assemblée et en dénoncent les effets sclérosants. Les responsables des deux grands groupes – ainsi que le président du Parlement qui, en vertu d'un accord informel de désistement par alternance, est systématiquement issu de leurs rangs – récusent ces critiques en arguant que cette évolution résulte de décisions démocratiques et qu'elle est tempérée par le recours à la « règle d'Hondt ». Cette règle, destinée à garantir une parfaite équité entre les groupes politiques et, en leur sein, entre les délégations nationales, régit la plupart des aspects du fonctionnement du Parlement européen. Elle prescrit la répartition, sur la base d'une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, de toutes les « ressources » entre les groupes et les délégations. Il s'agit aussi bien des mandats (composition des commissions, des délégations interparlementaires et de la délégation au comité de conciliation, vice-présidences, questure...), que des rapports, du temps de parole – pour moitié –, des questions ou encore des moyens logistiques et financiers. La mise en œuvre de cette règle avantage les deux grandes formations qui peuvent contrôler étroitement toutes les activités de l'Assemblée, pour peu qu'elles trouvent un terrain d'entente. Dans la mesure où socialistes et démocrates-chrétiens ont des intérêts convergents et des conceptions concordantes de l'organisation du Parlement, ils parviennent à préserver le consensus minimal nécessaire à leur domination. Aux députés qui déplorent cette situation et contestent l'omniprésence de la règle d'Hondt, les responsables des deux grands groupes répondent qu'ils pourraient aisément les priver de toute participation constructive aux travaux de l'Assemblée, et que leur attachement à cette clé de répartition prouve leur souci du pluralisme et de l'égalité.

À l'initiative du « duopole », l'entrée en vigueur de la procédure de codécision en novembre 1993 a été précédée d'une nouvelle rationalisation des activités de l'Assemblée. Il s'agissait de garantir l'efficacité formelle de ses travaux législatifs, c'est-à-dire de lui permettre de traiter les dossiers transmis dans les délais prévus et de réunir les majorités qualifiées nécessaires à l'exercice de son droit d'amendement. Pour ce faire, les députés ont profondément révisé le règlement de l'Assemblée et modifié leurs méthodes de travail. Cet effort de rationalisation fait l'objet d'un suivi et amène les autorités du Parlement à revoir régulièrement leurs stratégies et à définir de nouvelles priorités en fonction des résultats obtenus et des perspectives politiques.

Les membres de la délégation du Parlement au comité de conciliation jouent un rôle prééminent dans l'évaluation du travail législatif de l'Assemblée et des moyens de l'améliorer. Leur rapport annuel, rédigé par les trois vice-présidents membres permanents de la délégation, est empreint d'une nette volonté de rationalisation. Ses auteurs sont en effet directement concernés par la capacité du Parlement à adopter rapidement des amendements « juridiquement parfaits » et suffisamment modérés pour être défendables devant le Conseil. Par un phénomène d'empathie, les membres permanents du comité de conciliation sont d'ailleurs sensibilisés aux positions des représentants du Conseil et de la Commission, qui sont très favorables à la rationalisation des travaux du Parlement et considèrent que la clarté et la modération de ses positions est un préalable à tout accroissement de ses pouvoirs. On ajoutera qu'en vertu de la règle d'Hondt les trois rapporteurs sont issus des groupes socialiste et démocrate-chrétien⁵, et tendent de ce fait à partager les objectifs de leurs dirigeants.

Le chapitre relatif aux « conséquences pour les travaux internes au Parlement » du rapport de la délégation pour la période 1996/1997 est particulièrement révélateur de l'existence d'une doctrine propre aux responsables socialistes et démocrates-chrétiens à ce sujet⁶. Les trois vice-présidents insistent sur la nécessité pour le Parlement de faire preuve de flexibilité dans l'application de ses méthodes de travail de façon à permettre une coopération interinstitutionnelle étroite tout en assurant la cohérence de son fonctionnement⁷. Les députés sont appelés à écouter davantage les consignes des membres de la délégation, ce qui suppose un accroissement du contrôle de la délibération par les instances hiérarchiques du Parlement. Le rapport insiste aussi sur l'importance de la coordination du travail des commissions. Le secrétariat de la délégation au comité de conciliation organise à cette fin des réunions régulières avec les représentants des commissions concernées par la codécision⁸, pour créer une « caisse de résonance » des problèmes propres à cette procédure et définir une stratégie législative cohérente.

Les rapporteurs affirment par ailleurs que la conciliation ne doit pas servir à corriger « d'éventuelles erreurs décisionnelles du Parlement » et que chaque amendement doit être techniquement et juridiquement inattaquable afin d'être pleinement défendable auprès des représentants du Conseil. Déjà le rapport 1995/1996 avait appelé le Parlement à faire « évoluer sa culture

législative pour faire face à ses responsabilités actuelles et futures »⁹, c'est-à-dire à mieux coordonner les activités de ses différents organes et à améliorer la qualité de leurs travaux. Les membres de la délégation estiment notamment que les commissions et les groupes politiques doivent se porter garants de la qualité des amendements, et réprouvent implicitement l'adoption d'amendements qui n'ont pas reçu le soutien de la commission compétente ou qui n'ont pas fait l'objet d'un compromis entre les représentants des principaux groupes politiques. Le *vade-mecum* sur la qualité rédactionnelle des amendements, rédigé par les services du Secrétaire général, va dans le même sens¹⁰.

Le rapport 1996/1997 de la délégation met aussi l'accent sur l'importance de la première lecture et sur la nécessité pour le Parlement d'adopter une position « claire et cohérente » dès le début de la procédure s'il veut pouvoir convaincre le Conseil. Là encore, les députés sont explicitement appelés à rationaliser leurs activités : les rapporteurs jugent qu'il vaut mieux résoudre les conflits dès l'examen du texte en commission plutôt que de charger inutilement la session plénière du Parlement ou l'ordre du jour du comité de conciliation. Ils précisent qu'il convient de tirer pleinement profit des dispositions du règlement du Parlement permettant d'instaurer un dialogue avec le Conseil et la Commission dès ce stade, pour que la seconde lecture soit uniquement consacrée à l'examen des points fondamentaux de divergences entre les institutions. Ces conseils reviennent à encourager la négociation entre les groupes, la recherche de larges compromis et l'expertise, au détriment de la libre délibération des députés et du pluralisme des positions. Selon les rapporteurs, il est plus facile de défendre un grand nombre d'amendements relevant d'une approche systématique clairement définie, qu'une poignée dont l'objet est diffus.

L'analyse des exigences stratégiques de la conciliation a également conduit les membres de la délégation parlementaire à réformer leur propre mode d'action. La délégation a recours de façon croissante à des procédures écrites pour la consultation de ses membres et pour les décisions formelles sur des propositions de compromis émanant du Conseil ou sur des rapports destinés à l'assemblée plénière. Une telle évolution, que les rapporteurs justifient par l'accroissement du rythme de travail du comité de conciliation¹¹, est caractéristique du phénomène de glissement de la délibération d'enceintes publiques vers des organes se réunissant à huis clos. Ce glissement, qui touche le Parlement depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, est souvent suivi de l'appa-

rition de pratiques « routinières »¹² qui écartent le principe même de la délibération au profit de négociations interpersonnelles non formalisées et de l'expertise.

Les membres de la délégation ont pleinement conscience des réticences que leur action suscite auprès de certains de leurs collègues – notamment des *backbenchers* et des membres des « petits » groupes – et proposent d'améliorer l'information de l'Assemblée. Les carences de la communication entre la délégation et les élus ont en effet suscité une forte contestation de la « décentralisation » des décisions dans le lieu peu transparent qu'est le comité de conciliation. Cette fronde connut un point d'orgue en mars 1995 avec le rejet par l'Assemblée plénière du projet commun sur les biotechnologies, qui avait pourtant été approuvé par les deux délégations au cours de la procédure de conciliation. Cet événement mit en évidence les malentendus dont était porteuse l'opacité des réunions du comité. Pour y remédier, les membres de la délégation se sont engagés à informer en détail la commission institutionnelle et la Conférence des présidents de l'évolution des négociations, afin que les groupes politiques puissent adapter leur stratégie et que les positions de la délégation et de l'assemblée plénière demeurent synchrones. Le secrétariat du comité de conciliation a de plus entrepris la rédaction d'un périodique d'information sur les procédures de conciliation¹³. Les critiques portent également sur le contrôle de la délégation par les groupes socialiste et démocrate-chrétien qui leur permet d'orienter de façon décisive les activités législatives de l'Assemblée en l'absence de toute délibération. L'attribution de trois sièges permanents à des vice-présidents et l'application de la règle d'Hondt à un effectif restreint favorisent en effet nettement les grands groupes, qui occupent les trois sièges permanents et huit des douze autres. Les députés s'élèvent enfin contre la tendance de la délégation à négocier sur des points extérieurs aux amendements adoptés par le Parlement, et donc à s'arroger un large degré d'autonomie dans la conclusion de compromis et la mise en forme des textes. Comme en témoignent les membres de la délégation, la conciliation aboutit parfois à des solutions finales qui « *n'étaient même pas envisageables par les deux institutions avant le début des travaux de conciliation* »¹⁴, ce que dénoncent les élus soucieux du respect des compétences de l'assemblée plénière.

Les prises de positions des organes hiérarchiques du Parlement, celles des présidents des grands groupes ou encore celles

des membres de la délégation au comité de conciliation, montrent que l'objectif d'une rationalisation poussée des activités législatives de l'Assemblée reste prioritaire. Lors de son entrée en vigueur, le traité d'Amsterdam fera accéder le Parlement à un véritable pouvoir de codécision. Cette affirmation claire de son statut de colégislateur, que les députés interprètent comme une évolution vers un régime de type bicaméral¹⁵, pourrait modifier les rapports interinstitutionnels et permettre à l'Assemblée d'exercer ses pouvoirs avec moins de contraintes.

LE TRAITÉ D'AMSTERDAM : CONTINUITÉS ET RUPTURES

Trois éléments laissent cependant penser le contraire. En premier lieu, les objectifs que les députés européens se sont fixés dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (utilisation de toutes les ressources de l'article 251 CE, gestion du surcroît de travail prévu, amélioration de la qualité législative des amendements et de la transparence des processus) ne sont guère compatibles avec un assouplissement de l'encadrement réglementaire de la délibération ou avec une réduction des prérogatives des organes hiérarchiques de l'Assemblée et de la délégation au comité de conciliation. En second lieu, l'introduction de délais très stricts pour la conclusion des procédures de conciliation appelle le Parlement à de nouveaux efforts de rationalisation de ses travaux. En effet, si le comité de conciliation parvient actuellement à trouver des accords sur la plupart des textes, c'est en grande partie parce qu'il n'est convoqué que lorsque les contacts informels entre le rapporteur, le Commissaire compétent et la présidence du Conseil attestent d'une convergence de vues entre les institutions et de l'existence d'un consensus en leur sein. En dernier lieu, de nombreux membres du Conseil ne semblent pas disposés à renoncer spontanément à l'équilibre institutionnel qui prévalait jusqu'à présent ; la pratique récente de la codécision, que l'on se propose d'étudier, en atteste.

La période 1997-1998 a confirmé les tendances positives qui s'étaient dégagées les années précédentes¹⁶ ; de juillet 1997 à juillet 1998, un seul des dix-huit dossiers soumis au comité de

conciliation a fait l'objet d'un désaccord persistant. L'amélioration continue de l'efficacité de la procédure – que l'on peut mesurer à l'aune de sa durée moyenne et du taux de conciliations réussies – découle pour partie de changements et d'innovations liés à la perspective de l'entrée en vigueur du nouvel article 251 CE. Depuis la signature du traité, le comportement des délégations s'est sensiblement modifié. Désormais, les procédures de codécision s'achèvent souvent sans que le Parlement soit conduit à amender le texte en deuxième lecture ; de juillet 1997 à juillet 1998, vingt-et-un dossiers ont été adoptés dans ces conditions. Par ailleurs, à l'occasion de l'examen en mai 1998 du dossier « valeurs mobilières » (rapport Oddy), le Conseil a renoncé pour la première fois à utiliser sa prérogative de confirmer sa position commune après un constat de non-accord en conciliation (art. 189 B §6 CE). Ce faisant, il a anticipé l'application du nouvel article 25 CE qui lui retire la possibilité d'adopter un texte unilatéralement contre l'avis du Parlement. Les relations entre les institutions se sont améliorées ; elles ont été marquées par le souci de faire face à l'augmentation de la charge de travail que l'élargissement du champ d'application de la codécision impliquera¹⁷. Le Conseil s'est montré plus coopératif qu'il ne l'avait été jusque là, afin de permettre une meilleure programmation des travaux du comité et une simplification des contacts pour l'organisation pratique.

Toutefois, si la perspective de l'entrée en vigueur du traité a créé un environnement favorable à l'activité législative, il n'est pas certain que l'accession du Parlement au statut de colégislateur plénier se fera sans heurts et qu'il pourra revenir à une pratique législative plus sereine. Il est permis d'en douter au regard des difficultés fondamentales qui émaillent la pratique actuelle de la codécision, et auxquelles le traité d'Amsterdam n'apporte pas de solution.

Il est manifeste que le Conseil n'a pas encore accepté toutes les conséquences de l'idée de parité législative et qu'il tient en particulier à garder le contrôle du texte final. Lorsque la délégation du Parlement s'y oppose, il est fréquent que les représentants du Conseil refusent le compromis et tentent de déstabiliser les députés en isolant le rapporteur ou en cherchant des « alliances transversales » entre familles politiques ou délégations nationales. Aucune disposition de l'article 251 CE ne viendra empêcher le Conseil de continuer dans cette voie. De même, le succès de la conciliation dépendra demain encore des fluctuations de l'attitude du Conseil au gré de l'importance politique des dos-

siers, mais aussi de l'intérêt que la Présidence semestrielle y attache, de ses priorités et de son « style » de négociation¹⁸.

Plus largement, les institutions sont loin de l'objectif de coopération constructive indispensable à une bonne application de l'article 251 CE. Le degré de collaboration entre les secrétariats est faible, et les informations et les acteurs circulent peu d'une institution à l'autre. Il n'est pas encore question que des ministres participent aux travaux des commissions parlementaires ou que des députés assistent aux réunions du Conseil. La Commission continue de jouer un rôle primordial de médiation interinstitutionnelle ; le Parlement européen et le Conseil ont certes des contacts directs et sont capables de négocier dès la première lecture et de parvenir ce faisant à des compromis (services postaux – rapport Simpson), mais l'intervention de la Commission reste indispensable au déblocage de la plupart des situations conflictuelles.

La codécision égalitaire se heurtera aussi à la faible capacité de négociation du Conseil avec le Parlement, qui résulte de difficultés inhérentes à son mode de fonctionnement même. En premier lieu, dans la mesure où les positions communes du Conseil sont souvent le résultat de compromis fragiles, il est rare qu'il accepte tels quels les amendements parlementaires de deuxième lecture ; cela n'a été le cas qu'à deux reprises durant l'exercice 1997-1998. Dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'article 251CE, les députés ont d'ailleurs choisi de privilégier la recherche d'un accord dès la première lecture, même si cela implique une modération de leurs exigences. Le manque de transparence des travaux internes du Conseil entretient aussi des ambiguïtés qui brouillent le débat interinstitutionnel et freinent la conciliation. Les procédures de conciliation ont enfin été entravées par la résurgence de conflits interinstitutionnels anciens, notamment des dossiers de la « comitologie » et des montants financiers à inclure dans les actes. Dans la mesure où le traité n'apporte pas de solution directe à toutes ces difficultés, il est probable qu'elles continueront à perturber le fonctionnement du comité.

L'intensité avec laquelle les députés se préparent à l'entrée en vigueur du traité montre qu'ils sont sans illusion quant à sa capacité à valider définitivement leur pouvoir législatif. Ils s'emploient, d'une part, à régler les conflits interinstitutionnels restés sans solution afin qu'ils ne soient plus un frein à l'exercice de leurs compétences et, d'autre part, à adapter leur règlement et

l'organisation de l'Assemblée à une utilisation efficace des nouvelles dispositions du traité.

Dans leur poursuite du premier objectif, les députés portent une attention particulière au problème de la comitologie, cette « science » relative aux comités qui supervisent l'exécution par la Commission de certaines normes¹⁹. Les parlementaires ne contestent pas le principe de ce contrôle, mais déplorent que cette multitude de comités soient exclusivement nommés par le Conseil ou les États membres, et que les décisions ou projets de décision de la Commission qu'ils contestent ne soient transmis qu'au Conseil. Les députés se plaignent aussi de l'opacité de l'ensemble du système, et particulièrement du flou qui entoure la composition et l'ordre du jour de certains comités de fonctionnaires. Ils réclament donc la mise en place, à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau traité, d'un dispositif plus simple et plus transparent qui soit contrôlé par les deux branches de l'autorité législative. Faute d'une telle réforme, le pouvoir du Parlement resterait nettement inférieur à celui du Conseil, y compris dans les domaines couverts par la codécision, dans la mesure où l'exécution des normes communautaires affecte grandement leur mise en œuvre concrète dans l'ordre juridique des États membres, et donc leur portée et leur efficacité. L'absence de distinction claire entre « législation substantielle » et « dispositions d'exécution » rend le problème plus aigu encore.

Les députés se préparent également à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en révisant leur règlement en profondeur et en définissant de nouvelles stratégies. La procédure de codécision de l'article 251 CE a fait l'objet d'attentions toutes particulières. Début 1998, la commission institutionnelle a mis en chantier un rapport à ce sujet (rapport Manzella), tandis que la commission du règlement nommait trois corapporteurs pour réfléchir à la réforme du règlement intérieur (rapport Corbett-Palacio-Gutierrez). Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, l'accession plénière au statut de colégislateur n'a pas incité les députés à relâcher leurs efforts en faveur d'une rationalisation des travaux de l'Assemblée : toutes les réflexions convergent au contraire en ce sens. Selon les rapporteurs, le but premier du Parlement doit être la conclusion des codécisions dès la première lecture. Ils estiment qu'il faut pour cela que les députés s'engagent pleinement dans le travail de commission et qu'ils nouent des contacts informels avec le Conseil dès ce stade. Le rôle des commissions avait déjà été nettement revalorisé par le règlement

pour répondre aux avancées du traité de Maastricht, et la pratique de la codécision a accentué cette évolution : l'organisation entière du Parlement a été redéfinie autour des commissions qui sont devenues les acteurs principaux du travail législatif. Désormais elles entretiennent de nombreux contacts avec l'extérieur – qu'il s'agisse des autres institutions ou des groupes d'intérêt et des citoyens –, veillent à la qualité rédactionnelle des textes législatifs et sont chargées de gérer les conflits dès le stade de la rédaction des rapports, afin d'éviter les conciliations inutiles.

Cette revalorisation a néanmoins été limitée par deux facteurs. En premier lieu, l'autonomie des commissions souffre de la toute-puissance de la Conférence des présidents. Cet organe, constitué du Président du Parlement et des présidents des groupes politiques, avait été créé fin 1993 en remplacement du Bureau élargi pour réguler politiquement l'activité des commissions et donner une direction d'ensemble aux travaux du Parlement. La Conférence a progressivement accru son contrôle à des questions administratives et d'organisation, jusqu'à entrer en conflit avec certains présidents de commissions et rapporteurs. Ceux-ci estiment qu'en raison d'une connaissance insuffisante des dossiers et de la poursuite d'objectifs propres aux groupes politiques, les membres de la Conférence des présidents prennent des décisions qui entravent la cohérence et l'efficacité du travail législatif du Parlement et ne permettent pas aux commissions de jouer leur rôle. La revalorisation du travail en commission s'est également heurtée au comportement des députés qui, pour diverses raisons, tendent à privilégier le travail en séance plénière.

Le rapport de la commission institutionnelle sur la codécision propose de remédier à ces blocages en modifiant à nouveau le règlement de façon à « *localiser dans les commissions parlementaires compétentes le rôle institutionnel clé pour la rationalisation du pouvoir d'amendement dont jouissent les députés et pour les négociations consécutives avec les autres institutions* »²⁰. Il suggère aussi de mieux encadrer le droit d'amendement en séance plénière, notamment lors de la première lecture. À ce stade, le Parlement n'est pas tenu de réunir une majorité qualifiée ; c'est pourquoi les groupes ne sont donc pas contraints de rechercher un consensus minimal et il est possible de procéder au vote des textes même lorsqu'un faible nombre d'élus est présent. Il est de ce fait courant que des amendements adoptés par des majorités de circonstance soient manifestement incompatibles avec les positions du Conseil et avec les priorités de l'As-

semblée, surtout lorsqu'ils émanent d'initiatives individuelles destinées à défendre des intérêts particuliers. Le vote de ce type d'amendements étant susceptible de faire échouer la conclusion d'un accord avec le Conseil dès la première lecture, le rapporteur suggère que l'adoption des amendements soit systématiquement précédée d'une vérification du quorum. S'il n'est juridiquement pas possible aux députés de généraliser le principe du vote des amendements à la majorité absolue des suffrages exprimés, ils sont libres de définir un quorum et de procéder à sa vérification avant chaque vote. D'autres voies sont explorées pour limiter l'adoption d'amendements conflictuels : il est question d'imposer la justification écrite de tous les amendements présentés, ou encore d'allonger le délai entre leur dépôt et le vote en séance. Toutes ces propositions favoriseraient le dialogue avec le Conseil et la Commission sur le contenu et la forme des amendements, mais reviendraient à donner aux commissions et aux groupes politiques un quasi-monopole du droit d'amendement. Les rapports suggèrent par ailleurs que le rapporteur et le président de la commission compétente puissent conduire des discussions informelles avec le Conseil et la Commission dès la première lecture. Un représentant du Conseil pourrait être invité aux réunions de la commission durant lesquelles le dossier est évoqué, en échange de quoi le rapporteur serait autorisé à se présenter devant les groupes de travail du Conseil. Le renforcement du rôle des commissions faciliterait les négociations informelles, favoriserait la mise en œuvre du programme législatif de l'Union et aiderait à réaliser l'objectif de « rationalisation » et de « transparence » des travaux législatifs que mentionne le protocole sur le rôle des parlements nationaux. Selon M. Manzella, cette stratégie doit permettre à plus long terme au Parlement de solliciter l'attribution de nouvelles compétences, et notamment d'un pouvoir de révision institutionnelle des traités²¹.

Les commissions joueront également un rôle central dans l'anticipation des effets de l'article 251 CE. Même si aucune décision n'est venue définir une telle stratégie, il est probable que les députés chercheront à tirer profit de la nouvelle procédure en jouant sur le calendrier, comme ils l'avaient déjà fait lors de l'entrée en vigueur de l'Acte unique et du traité de Maastricht. Les commissions pourraient, au cas par cas, décider de mettre en sommeil des propositions qui relèvent actuellement de la procédure de codécision (art. 189B CE) ou de la procédure de coopération, et qui seront régies par le futur article 251 CE. Les élections

de juin 1999, qui seront précédées d'une forte réduction des activités normatives de l'Assemblée, sont de nature à faciliter la mise en œuvre d'une telle stratégie.

La rationalisation des travaux législatifs du Parlement passera aussi par une accentuation de l'autonomie de sa délégation au comité de conciliation, en faveur de laquelle les négociateurs du traité d'Amsterdam ont clairement pris position. L'article 251 CE encourage en effet les délégations à trouver un accord au plus tôt, en les autorisant à mettre un terme à la procédure dès la première lecture. De plus, en cas de non-accord, le comité peut décider de conclure définitivement la procédure sans faire appel aux deux instances « plénières ». Enfin, l'introduction de délais plus contraignants va, elle aussi, contribuer au renforcement de l'autorité des délégations, dans la mesure où la synchronisation des travaux des institutions relèvera nécessairement de leur compétence.

ÉQUILIBRES POLITIQUES ET « STYLE » LÉGISLATIF

Le travail législatif, après avoir connu une phase de routinisation de 1995 à 1997, a entamé sa transition vers la codécision paritaire. Le Conseil a modifié son attitude dans cette perspective, mais ne l'a fait que partiellement : les représentants de nombreux États membres restent attachés à l'ancienne logique institutionnelle et récusent le principe d'égalité des deux branches de l'autorité législative. Les députés ne se font guère d'illusions : la nature des aménagements qu'ils envisagent d'apporter à l'organisation de leur travail législatif montre qu'ils n'escomptent pas que le nouveau traité rendra la procédure décisionnelle moins concurrentielle et conflictuelle, ou qu'elle nécessitera moins de doigté. Au contraire, ils ont choisi de discipliner encore davantage leur délibération et de renforcer l'autonomie des organes hiérarchiques du Parlement afin de favoriser l'émergence d'un dialogue « modéré » et constructif avec le Conseil, et de permettre une utilisation plus rationnelle des arguments politiques, médiatiques et budgétaires de l'Assemblée. Les députés, loin de s'en remettre aux textes, persistent à asseoir leur pouvoir législatif sur un règlement inventif proposant une lecture très libre des traités et sur la définition de stratégies élaborées. C'est à cette condition qu'ils parviennent à exercer la plénitude de leurs

attributions, voire à s'ingérer dans des domaines de compétence ou des phases du processus décisionnel dont ils sont en principe exclus en tant que représentants du politique.

Le « style » législatif du Parlement est donc étroitement conditionné par les choix politiques des députés. Il est probable qu'une remise en cause de la domination numérique des groupes socialiste et démocrate-chrétien lors des prochaines élections européennes, ou une dégradation de leur entente, conduirait à une modification des modalités de la délibération, des priorités de l'Assemblée et de son attitude dans les négociations interinstitutionnelles. Il importe de ne pas se laisser abuser par le discours dominant, qui tend à imposer une lecture déterministe des activités et de l'organisation du Parlement européen. Le modèle actuel du travail législatif, qui se caractérise par un attachement marqué à l'expertise, à la spécialisation organique, à la hiérarchie, au consensus et à la pacification des relations interinstitutionnelles, pourrait être remis en cause. La marge de manœuvre est en effet grande, si l'on se réfère à la distance qui sépare le règlement de l'Assemblée des traités.

En utilisant différemment leurs compétences législatives, les députés seraient en mesure d'atteindre d'autres formes d'efficacité. Ils pourraient préférer l'affirmation d'un discours politique fort, excluant toute concession au Conseil et à la Commission, et se satisfaire de victoires législatives nettes et ponctuelles, plutôt que d'une influence globale mais plus diffuse. Les choix faits par les dirigeants socialistes et démocrates-chrétiens à l'époque de la signature de l'Acte unique sont loin d'être sans alternative : ils ne sont qu'une des solutions, nécessairement imparfaites, à la conciliation d'activités normatives, par nature très techniques, avec les exigences de la représentation politique. Il importe donc de situer l'analyse du « style » législatif du Parlement européen dans le cadre d'une réflexion dialectique sur les rapports entre expertise et politique.

Pour l'instant, la situation semble figée : les bénéfices que le « duopole » tire de l'encadrement étroit de la délibération, du primat donné à la négociation entre les hiérarques et de l'attribution de larges pouvoirs à la Conférence des présidents, à la délégation au comité de conciliation, aux présidents de commission et aux rapporteurs, rendent improbable un retour à un mode de fonctionnement plus souple, plus propice à l'initiative individuelle et à la défense de positions minoritaires. Les responsables politiques qui présentent le mode d'organisation actuel comme le plus favorable

aux intérêts de l'institution, sont également ceux qui en tirent profit, la rationalisation des activités législatives conduisant à une véritable « cogestion » du Parlement par les deux grands groupes. Les pouvoirs individuels des députés et la marge de manœuvre de l'assemblée plénière s'en trouvent diminués d'autant.

Les prochaines élections conduiront très probablement à la confirmation de la domination numérique de l'Assemblée par les groupes socialiste et démocrate-chrétien. Trois événements pourraient toutefois ébranler l'équilibre actuel et modifier l'utilisation que le Parlement fait de ses compétences. En premier lieu, les relations entre les deux grands groupes pourraient souffrir d'un déséquilibre trop fort dans leur représentation ; si l'un d'eux obtenait un nombre de sièges sensiblement supérieur à l'autre, il pourrait être tenté d'imposer sa politique et de rechercher d'autres alliances. La conclusion des procédures de codécision dès la première lecture, donc à la majorité simple, le dispenserait en outre de négocier systématiquement des accords avec son partenaire actuel. En second lieu, la « politisation » du Conseil, qui connaît une situation sans précédent de prééminence des gouvernements de gauche, pourrait modifier les relations interinstitutionnelles si des solidarités transversales venaient à apparaître ; partant, la logique de fonctionnement du Parlement est susceptible d'évoluer. Enfin, à moyen terme, la coopération entre les deux grandes forces politiques de l'Assemblée pourrait devenir superflue si les traités généralisaient la règle du vote à la majorité des votants.

De même que le « centrisme » et la « modération » de la délibération du Parlement ne peuvent être tenus pour des critères universellement valides de ses vertus, l'organisation « consensuelle » du Parlement ne doit pas être conçue comme une caractéristique essentielle – au sens premier du terme – de l'institution, mais comme une donnée conjoncturelle. Ce constat pourrait toutefois être remis en cause si les choix faits au Parlement depuis dix ans continuent à être figés par le droit. Les gouvernements nationaux, le Conseil et la Commission s'accoutument fort bien du « style » actuel du travail législatif de l'Assemblée ou, du moins, le jugent préférable à ce qu'il était au milieu des années quatre-vingt, lorsque la délibération était peu encadrée et les positions du Parlement virulentes et imprévisibles. Aussi, les représentants des États membres ont-ils veillé, lors de la négociation des traités de Maastricht et d'Amsterdam, à valider et encourager cette évolution en introduisant des procédures décisionnelles détaillées et contrai-

gnantes. On peut voir dans cette forme de « domestication » du Parlement européen la contrepartie exigée par les États à l'accroissement de ses pouvoirs normatifs.

NOTES

¹ Il s'agit de la section V du traité d'Amsterdam, qui prévoit la possibilité pour des États membres de mener une coopération plus étroite en marge des traités. Le Parlement est consulté lors de la phase d'autorisation de cette coopération par le Conseil.

² Voir en ce sens le rapport d'activités du 1^{er} août 1996 au 31 juillet 1997 de la délégation au Comité de conciliation du Parlement européen, annexe III : « La concertation prévue par l'accord de 1975 ». Doc. PE 223.209/Ann. 3 du 10 septembre 1997.

³ De nombreux auteurs s'en tiennent aux trois pouvoirs fondamentaux, législatif, budgétaire et de contrôle : par ex. J.-L. Quermonne, *Le Système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1998, 3^e édition. C'est aussi le cas des documents d'information édités par la Commission : par exemple, *Au service de l'Union européenne, guide du citoyen sur le fonctionnement des institutions de l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 1996. M. Westlake distingue pour sa part neuf « pouvoirs », qui sont davantage des domaines d'activité : *A modern guide to the European Parliament*, Londres, Pinter Publishers, 1994.

⁴ On se démarque ici de l'emploi que Maurice Duverger faisait de la notion de « pouvoir tribunitien » pour rendre compte de l'accaparement dans les régimes parlementaires des pouvoirs exécutif et législatif par une coalition majoritaire. Il suggérait l'existence face à ce « pouvoir d'État » d'un « pouvoir tribunitien », que fondait le droit d'expression des groupes minoritaires au Parlement. Cf. *Les Partis politiques*, Paris, Le Seuil, 1951, p. 452-*sq.* ; *La Monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, p. 204.

⁵ Les rapports 1996/1997 et 1997/1998 ont été rédigés par la démocrate-chrétienne Nicole Fontaine et par les socialistes Renzo Imbeni et Josep Verde I Aldea. En vertu d'une décision de la Conférence des présidents du 15 janvier 1998, la délégation se compose actuellement de 6 membres du groupe PSE (socialiste) dont 2 permanents, 5 du groupe PPE (démocrate-chrétien) dont 1 permanent, 1 du groupe ELDR (libéral), 1 du groupe UPE (gaullistes et Forza Italia). Les deux derniers font l'objet d'une rotation entre les groupes ARE (radical) et Verts (écologiste) d'une part, et GUE (communiste) et EDN (nationaliste) d'autre part.

⁶ Rapport d'activités du 1^{er} août 1996 au 31 juillet 1997 de la délégation au Comité de conciliation du Parlement européen, Doc. PE 223.209 du 10 septembre 1997.

⁷ Voir également le rapport du Secrétaire général du Parlement à la Conférence des présidents « sur des mesures internes au Parlement visant à améliorer la procédure de codécision ». Rapport du 13 février 1997, doc. PE 256.367/Bur.

⁸ Le 31 juillet 1997, la procédure de codécision avait concerné sept commissions depuis son entrée en vigueur. Les textes se répartissaient entre elles comme suit : environnement 42 %, économique 27 %, juridique 13 %, recherche 7 %, culture 7 %, transports 3 %, relations économiques extérieures 1 %.

⁹ Rapport d'activités des délégations au Comité de conciliation du 1^{er} mars 1995 au 31 juillet 1996, doc. PE 216.734, point 6.

¹⁰ Annexe à la note du Secrétaire général, doc. PE 256.367/Bur.

¹¹ Le nombre de conciliations a été de 9 en 1994, 9 en 1995, 10 en 1996 et 20 en 1997.

¹² Cette évolution est admise par les membres permanents de la délégation qui écrivent : « *Nous croyons que ces procédures sont appréciées par les collègues car elles contribuent à réduire la charge des réunions. Il nous paraît donc souhaitable que ces pratiques, qui deviennent routinières, soient plus formalisées au sein du Parlement [..].* » Rapport 1996/1997, *op. cit.*, point 32.

¹³ Il s'agit des *Dernières nouvelles des conciliations* qui est distribué aux parlementaires et fonctionnaires du Parlement et, depuis 1997, est accessible au public sur le serveur Internet du Parlement européen : (www.europarl.eu.int/dg2/conciliation/fr)

¹⁴ Rapport d'activités des délégations au Comité de conciliation du 1^{er} mars 1995 au 31 juillet 1996, *op. cit.*, point 12.

¹⁵ Résolution sur la nouvelle procédure de codécision après Amsterdam (rapport Manzella), point 1. Doc. A4-0271/98. A4-0271/98 A4-0271/98.

¹⁶ Rapport d'activité du 1^{er} août 1997 au 31 juillet 1998 des délégations au Comité de conciliation présenté par les vice-présidents Nicole Fontaine, Renzo Imbeni et Josep Verde I Aldea. Document PE 225.314.

¹⁷ Si le traité d'Amsterdam avait été d'application depuis la date d'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le nombre de procédures de codécision mises en œuvre jusqu'au 1^{er} juillet 1998 aurait été de 192, contre 110 dans les faits.

¹⁸ Les bons résultats de la codécision durant le second semestre de l'année 1997 sont directement liés à l'exercice de la présidence du Conseil par le Luxembourg, qui a été très favorable au développement des contacts informels avec le Parlement.

¹⁹ Voir le projet de rapport du 17 novembre 1998 sur la proposition de décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (rapport Aglietta) et la résolution du 16 septembre 1998 sur la comitologie.

²⁰ Exposé des motifs du Rapport sur la nouvelle procédure de codécision après Amsterdam (rapport Manzella) du 7 juillet 1998. Doc. A4-0271/98.

²¹ Voir l'exposé des motifs du rapport Manzella (*op.cit.*) ainsi que la résolution du 20 septembre 1997 (doc. A4-0347/97).

ENJEUX ET USAGES
DES COMPÉTENCES BUDGÉTAIRES
DU PARLEMENT

Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen doivent être analysés au regard des spécificités de la situation financière de l'Union. Tandis que le budget des organisations internationales classiques repose sur les contributions de leurs États membres, la Communauté bénéficie depuis 1975 de ressources propres. Cette situation tient à ce qu'elle consacre l'essentiel de ses moyens au financement de politiques publiques ; les dépenses administratives ne représentent qu'un vingtième de son budget, contre la presque totalité pour les autres organisations internationales. La situation financière de l'Union n'est toutefois pas comparable à celle d'un État fédéral, qui dispose d'un budget considérablement plus élevé basé sur des recettes fiscales et entretient des relations directes avec les contribuables. De plus, tandis que les États occidentaux interviennent sous trois formes dans l'économie (redistribution des revenus, stimulation de la croissance économique et régulation), l'Union privilégie – à l'exception notable de la PAC – les politiques de régulation, par nature peu onéreuses, et laisse aux États membres l'exercice des fonctions « d'État Providence » et de gestion macro-économique¹. Le budget 1999 de l'Union ne représente ainsi, en crédits d'engagement, que 1,16 % du produit national brut des États membres, contre près de 50 % pour le budget cumulé des gouvernements et des collectivités locales.

À l'origine, les Communautés étaient financées par les contributions des États membres, mais dès le milieu des années soixante, leurs représentants ont envisagé la création d'un système de ressources propres pour mettre fin aux difficultés liées

à ce mode de financement et pourvoir au développement des politiques communes. Une décision du 21 avril 1970 établit que ces ressources seraient constituées des droits de douane perçus sur les produits importés dans l'Union et d'une proportion de la TVA ; en 1988, une ressource basée sur le produit national brut de chaque État membre vint pallier l'essoufflement de ce dispositif. La question du contrôle de la perception et de l'utilisation de ces ressources fit l'objet de débats houleux et amena la France – entre autres motifs – à mener une « politique de la chaise vide » au Conseil de juin 1965 à janvier 1966. Finalement, il fut décidé que les États membres arrêteraient le montant maximal des ressources propres, et que sa réévaluation devrait être approuvée par les parlements nationaux. Dans ce cadre, l'autorité budgétaire de la Communauté déterminerait librement le montant des ressources à prélever pour chaque budget. Le 22 juillet 1975, ces dispositions furent complétées par un nouveau traité qui attribua quatre pouvoirs au Parlement européen : celui d'accroître ou de réduire les dépenses communautaires, dans certaines limites mais de façon autonome ; celui de transférer des crédits d'une ligne budgétaire à une autre ; celui de rejeter le budget annuel et les budgets supplémentaires ; celui, enfin, de se prononcer sur la gestion du budget par la Commission à l'occasion d'un vote de décharge. Ces dispositions ont très peu évolué, mais leur mise en œuvre a été fortement influencée par des déclarations communes du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et des accords inter-institutionnels.

On se propose, après une étude des grandes lignes de la procédure budgétaire, de mettre en lumière les stratégies que les députés ont développées pour pallier la faiblesse de leurs pouvoirs législatifs et affirmer leur rôle politique. Il convient de montrer que la pratique budgétaire a révélé la capacité des institutions à surmonter leurs divisions pour trouver un terrain d'entente en marge des traités, et a été le prélude à l'établissement de contacts directs entre le Parlement et le Conseil, et donc à la « parlementarisation » du triangle institutionnel.

LES DONNÉES DE L'INTERVENTION DU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont très différents de ceux des parlements nationaux ; les traités ignorent en particulier le lien entre taxation et représentation qui fait découler tout pouvoir politique du contrôle des ressources². Le Parlement européen n'étant pas associé au vote des recettes, il ne peut, au regard des théories fondatrices du parlementarisme, prétendre au titre de « parlement ». Cette constatation perd toutefois son intérêt heuristique sitôt que l'on prend en compte l'absence d'impôt européen et la réalité des pouvoirs budgétaires des parlements nationaux, qui sont privés d'initiative en la matière et ne peuvent amender le projet de loi budgétaire que dans des proportions minimales. Le Parlement européen dispose au contraire librement de sa marge de manœuvre³, de son droit de dernier mot sur certaines dépenses et de sa capacité de rejeter le budget. La logique institutionnelle de l'Union encourage en effet les députés à l'examiner sans aucune concession et à tirer de cet exercice des moyens de contrôle des politiques communautaires. Une comparaison objective des pouvoirs budgétaires des parlements nationaux et européen conduit ainsi certains spécialistes à suggérer que ceux du Parlement européen constituent, malgré leur faiblesse nominale, un modèle à imiter à l'échelle nationale⁴.

Lors de la mise en place du système de ressources propres, les représentants des États membres se rallièrent à la solution préconisée en 1965 par Walter Hallstein, alors Président de la Commission. Selon lui, il convenait de combler le déficit démocratique lié à la suppression du vote par les parlements nationaux de la dotation budgétaire des Communautés au profit d'un mécanisme à caractère « automatique », en attribuant l'autorité budgétaire aux deux institutions représentatives de la Communauté. L'article 203 CE – le plus long du traité – met en place une procédure d'une grande complexité qui prévoit au moins deux lectures devant le Conseil et le Parlement, les pouvoirs et les majorités requises variant en fonction du stade de la procédure et des dépenses concernées.

Les grandes étapes de la procédure sont les suivantes. Chaque année, la Commission présente avant le mois de juillet un avant-

projet de budget regroupant les états prévisionnels des dépenses et recettes de toutes les institutions. Ce document est transmis au Conseil qui adopte, au plus tard le 5 octobre, un projet de budget à la majorité qualifiée. Le Parlement dispose alors de quarante-cinq jours pour l'examiner : il peut soit l'adopter en l'état, soit voter, à la majorité simple, des « modifications » aux dépenses dites obligatoires (PAC, remboursements de dépenses administratives aux États membres, accords avec des pays tiers) et, à la majorité de ses membres, des « amendements » aux dépenses dites non obligatoires (fonds sociaux et régionaux, politiques de l'énergie, de la recherche, des transports, d'aide au développement, de l'environnement et de l'éducation et de la culture). S'il ne parvient pas à se prononcer dans le délai imparti, le budget est réputé adopté.

Le projet de budget amendé est renvoyé au Conseil qui dispose de quinze jours pour l'examiner une seconde fois ; s'il ne respecte pas ce délai, la version du Parlement est réputée adoptée. En matière de dépenses obligatoires (DO), le Conseil peut approuver à la majorité qualifiée les modifications parlementaires qui visent à les accroître, et rejeter à la même majorité celles qui n'en modifient pas le montant ou le réduisent. Il est donc plus facile pour le Parlement d'espérer réduire ces dépenses que de les accroître. En matière de dépenses non obligatoires (DNO), le Conseil peut modifier, toujours à la majorité qualifiée, les amendements du Parlement. Dans ce cas, ces corrections sont renvoyées à l'Assemblée qui a quinze jours pour les amender en seconde lecture, à la majorité des trois cinquièmes des votants représentant la majorité de ses membres. En cas de désaccord important, le Parlement peut également rejeter l'ensemble du projet de budget. La procédure doit en principe être entièrement reprise, les dépenses des Communautés étant provisoirement limitées au niveau de l'année précédente par un système de douzièmes mensuels. Enfin, il revient au Président du Parlement de signer le budget au terme de la procédure afin qu'il entre en vigueur.

Il existe, parallèlement au calendrier défini par les traités, un calendrier « pragmatique » auquel les institutions se conforment volontairement afin d'améliorer la procédure et de tenir compte de l'évolution de leurs capacités de fonctionnement. Actuellement, la Commission transmet son avant-projet dès le mois d'avril, le Conseil procède à la première lecture au cours du mois de juillet, et le Parlement commence ses travaux début septembre : en 1998, il a ainsi pu procéder à la première lecture dès le 28 septembre.

« Le budget est adopté, vive le budget ! » Telle pourrait être la devise des fonctionnaires et députés qui, désormais, préparent l'examen du budget de l'année « n+2 » dès le mois de décembre. Au mois de janvier, la commission des budgets procède à la nomination de deux rapporteurs, chargés respectivement du budget de la Commission et des budgets administratifs des autres institutions. Le budget comporte six sections, qui fixent les dépenses et recettes de chaque institution, les dépenses opérationnelles de la Communauté étant incluses dans la section « Commission » ; la Commission a récemment proposé la création d'une septième section, pour distinguer Comité des régions et Comité économique et social, et le Parlement d'une huitième, afin d'attribuer un budget propre au médiateur. La désignation de ces rapporteurs fait généralement l'objet d'un « consensus » entre les groupes politiques qui, dès la réunion constitutive de la commission des budgets, se répartissent sur un mode proportionnel l'ensemble des rapports pour la durée de la législature. Contrairement à ce qui prévaut pour la plupart des autres secteurs de compétence du Parlement, l'expérience joue un rôle essentiel dans le choix des rapporteurs, et peut ponctuellement primer sur le facteur partisan.

Le rapporteur sur le budget des « autres institutions » contribue à la préparation, avant la session de mai, d'une estimation du budget de fonctionnement du Parlement. Pour cela, il prend des contacts avec le Bureau – qui rédige le premier projet et fixe le nombre de postes à créer au sein du Secrétariat général – et la Conférence des Présidents des groupes politiques – qui détermine les besoins des groupes. Depuis 1995, un Accord interinstitutionnel sur les dépenses administratives vient encadrer ce travail. Le rapporteur sur le budget de la Commission doit pour sa part dégager des priorités permettant d'arrêter une stratégie avant que la Commission ne transmette au Parlement son avant-projet de budget. Afin d'être en position de force dans ses négociations avec la Commission et le Conseil, il doit trouver un équilibre entre les positions des différentes formations politiques, et celles des différents rapporteurs « pour avis » des autres commissions parlementaires. Au terme de l'accord interinstitutionnel de 1993 sur la procédure budgétaire, il conduit avec le président de la commission des budgets une délégation parlementaire dans le cadre d'une procédure de conciliation *ad hoc*, dont l'objectif est de parvenir à un compromis entre les deux branches de l'autorité budgétaire sur la part du budget qu'il convient de consacrer aux

DO, et en particulier à la PAC⁵. Ce même accord a instauré un « trilogie » entre le Conseil, la Commission et le Parlement, afin qu'une discussion s'ouvre sur les priorités budgétaires avant que la Commission ne transmette son avant-projet au Conseil, généralement en mai ou juin. Dans la mesure où la Commission dispose du monopole de l'initiative et où son budget représente 98 % du budget de l'Union, ces échanges de vue sont primordiaux.

Sur la base de l'avant-projet que lui transmet la Commission au mois de juin, le Conseil adopte un projet de budget, environ un mois plus tard. Le vote est précédé d'une rencontre de « conciliation » entre les délégations du Parlement et du Conseil, qui leur permet de faire connaître leurs priorités et d'identifier les points de concordance et de désaccord. À l'issue de cette réunion, le Conseil vote le projet. En temps normal, les ministres s'accordent pour revoir à la baisse le budget préliminaire de la Commission, dans le respect des engagements du Conseil européen. En vertu d'un *gentleman's agreement*, le Conseil renonce à réduire le budget de l'Assemblée, les parlementaires s'engageant en contrepartie à ne pas modifier le sien en première lecture.

Même si le projet de budget est généralement adopté dès le mois de juillet, le Parlement n'en délibère qu'après son dépôt officiel, fin août. Il dispose alors de quarante-cinq jours pour se livrer à une première lecture. La commission des budgets supervise cette tâche sur la base des travaux du rapporteur, et arbitre entre les différents intérêts qui s'expriment au sein du Parlement et sont répercutés par les groupes et les autres commissions. Cette période d'intense activité voit se développer un *lobbying* tous azimuts auprès de l'Assemblée, et notamment des rapporteurs. Avant d'être présentées à la commission des budgets, les conclusions des deux rapporteurs font l'objet d'arbitrages au sein des groupes politiques, puis de négociations entre les coordinateurs – c'est-à-dire les députés responsables de ces dossiers dans chaque formation – afin de dégager les moyens d'un compromis. Le Parlement peut proposer en première lecture des « modifications » aux DO à la majorité des suffrages exprimés, mais celles-ci ont peu de chance d'être prises en compte par le Conseil. La portée des amendements parlementaires aux DNO est plus grande, mais le Parlement doit pour cela réunir la majorité des membres de l'Assemblée, qui doit représenter en seconde lecture les trois cinquièmes des votants. En matière budgétaire plus qu'en tout autre, il est donc indispensable pour les parlementaires

de négocier par avance des compromis sur les amendements. Concrètement, les deux grands groupes sont contraints de s'entendre : les absents et les abstentionnistes « votant » contre tous les amendements, l'opposition des socialistes ou des démocrates chrétiens à l'un d'eux se traduit presque nécessairement par son rejet. La mécanique des compromis budgétaires est toutefois bien rodée et le travail de médiation qui s'opère au sein de la commission des budgets est généralement validé par l'assemblée plénière⁶.

Compte tenu des majorités exigées et du nombre considérable d'amendements que le Parlement doit examiner en première lecture (plus de mille cinq cents pour le budget 1997), les responsables des groupes politiques luttent contre l'absentéisme en activant les procédures de « *whipping* » les plus contraignantes. Le vote se déroule à une cadence très élevée : les députés se contentent dans leur grande majorité de suivre, au moyen d'une liste de vote, les consignes de leur groupe, que les coordinateurs rappellent dans l'hémicycle par des signes de la main. Afin de garantir la cohésion des groupes sur les amendements litigieux, leurs présidents peuvent demander un vote électronique nominal, qui donne lieu à la publication d'une liste indiquant le sens du vote de chaque député. Les amendements sont désormais soumis à l'Assemblée par « blocs ». Le budget 1999 a ainsi été adopté sous la forme de 59 blocs d'un millier de lignes budgétaires chacun ; seuls les amendements qui faisaient l'objet de l'opposition déclarée d'un groupe ont été votés selon la procédure habituelle. Le vote, qui durait une demi-journée au début des années quatre-vingt et trois heures dix ans plus tard, dure à présent une heure seulement.

Les amendements et modifications adoptés sont envoyés au Conseil pour une seconde lecture, généralement au mois de novembre. Il se prononce à l'issue d'un délai de quinze jours, après une dernière réunion de conciliation où les délégués du Parlement européen font entendre leur point de vue et annoncent leurs intentions pour la seconde lecture. Si le Conseil se montre peu coopératif, ils peuvent menacer de rejeter le budget ou de voter des modifications illégales, en mettant les ministres au défi de porter l'affaire devant la Cour de justice. Afin de désamorcer ce type de conflit, le Président en exercice du Conseil, le commissaire responsable du budget et le rapporteur de la commission des budgets se réunissent avant la seconde lecture du Parlement.

Dans la mesure où le Parlement peut accroître les DNO dans certaines limites mais ne peut que suggérer des modifications

pour les DO, le tracé de la frontière qui les sépare est un enjeu crucial. La définition des DO comme étant celles qui découlent « obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci » (art. 203 §4 al. 2 CE) n'est pas opératoire, des tiers pouvant exiger légalement certaines dépenses réputées non obligatoires. Cette ambiguïté provient de ce que la distinction fut introduite pour limiter le pouvoir budgétaire du Parlement à certains domaines, le gouvernement français s'étant notamment opposé à sa participation au vote des crédits de la PAC⁷. En raison de son caractère artificiel, cette partition fut vivement contestée par l'Assemblée. Elle rencontra un certain succès dans cette entreprise, puisque les DNO, qui représentaient moins de 20 % du budget au début des années quatre-vingt, sont désormais majoritaires. Cette évolution résulte de la réduction constante de la part des dépenses agricoles, de l'accroissement des sommes affectées aux fonds structurels ainsi que du déplacement de la frontière entre les deux types de dépenses.

Même si les pouvoirs du Parlement sur les DO ne sont pas nuls, il concentre l'essentiel de son activité sur les DNO, afin de tirer parti de la marge de manœuvre que lui octroient les traités. En première lecture, il peut accroître ces dépenses en toute liberté, mais le Conseil peut modérer ses ambitions à la majorité qualifiée. En seconde lecture, le Parlement dispose d'un droit de dernier mot, mais ce pouvoir est quantitativement encadré : le taux d'accroissement des DNO d'une année sur l'autre ne peut dépasser un « taux maximal d'augmentation » calculé par la Commission. À partir de 1988, le Conseil et le Parlement se sont partagé la marge de manœuvre disponible afin de ne pas dépasser le taux prévu. Les traités prévoient toutefois la possibilité pour le Conseil et le Parlement d'accroître le taux maximal d'augmentation au-delà de la proposition de la Commission. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, l'Assemblée a exercé des pressions en ce sens, en reprochant au Conseil de négliger les besoins des secteurs d'activité autres qu'agricole et de laisser s'accumuler les engagements financiers non tenus, mais il s'est montré peu enclin à accéder à ces demandes en raison du coût croissant de la PAC et de l'épuisement du système des ressources propres. Excédé par cette rigueur, le Président du Parlement signa en décembre 1985 un budget dépassant de 600 millions d'écus le plafond calculé par la Commission ; cette décision fut annulée par la Cour de justice à la demande du Conseil⁸. Les parlementaires récidivèrent lors de la seconde lecture du budget 1987 en adoptant des amen-

dements qui accroissaient les DNO au-delà du taux maximal autorisé, mais le Président du Parlement prit acte de la décision de la Cour et refusa de signer le budget, avant qu'un compromis ne soit trouvé.

En février 1988, le Conseil européen de Bruxelles adopta des mesures destinées à remédier aux problèmes budgétaires des Communautés. Afin de permettre un accroissement des ressources propres et de juguler les dépenses, notamment agricoles, les États membres se mirent d'accord sur le profil de la répartition des dépenses entre les grands secteurs d'activités d'ici au budget 1992. Le 28 juillet 1988, le Parlement, le Conseil et la Commission adoptèrent quant à eux un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire⁹. Le Parlement acceptait de limiter son pouvoir d'accroissement des DNO en respectant les taux fixés pour cinq ans, et de renoncer à transférer librement des fonds d'une catégorie de DNO à l'autre en admettant le principe d'une limitation des dépenses par grands secteurs. Le Conseil consentait pour sa part à respecter les taux d'augmentation fixés, même s'ils se révélaient supérieurs à ses intentions, et à réduire la part des DO. Ces concessions se traduisirent par une nette amélioration des conditions d'adoption du budget, en mettant un terme à la crise des ressources et en réduisant l'importance du taux d'augmentation des DNO. Elles donnèrent satisfaction aux députés, qui avaient dès l'origine réclamé un accroissement du budget afin de renforcer l'adhésion des citoyens à la Communauté, de favoriser sa cohésion par des politiques de redistribution et de réduire la part relative des DO. L'accord était certes en deçà des attentes des élus, mais il permit l'ouverture d'un débat interinstitutionnel fructueux sur les priorités budgétaires et l'avenir de la Communauté.

En 1992, dans la perspective de l'expiration de l'accord interinstitutionnel de 1988, le Conseil européen se pencha à nouveau sur les questions budgétaires. Il fixa les modalités du financement des Communautés jusqu'en 1999, en autorisant l'accroissement du budget jusqu'à 1,27 % du PNB et en déterminant des plafonds de dépenses annuelles pour six catégories d'actions¹⁰. Compte tenu du succès de l'accord de 1988, les trois institutions adoptèrent un nouvel accord en octobre 1993. Il ne laissait qu'une faible marge de manœuvre au Parlement, mais donna d'autres motifs de satisfaction aux députés. Il rendit la frontière entre DO et DNO moins hermétique et reconnut le caractère non obligatoire de l'ensemble des dépenses liées aux fonds structu-

rels, aux politiques internes et aux protocoles financiers avec des pays tiers nouvellement conclus ou renouvelés. Par ailleurs, le Conseil accepta que les DNO soient portées à leur maximum dès la première lecture afin de respecter la programmation financière ; de ce fait, le Parlement put utiliser sa marge de manœuvre à d'autres fins, le respect du taux d'augmentation s'avérant moins contraignant.

Les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire au sujet du taux maximal d'augmentation des DNO disparurent progressivement. Depuis 1994, elles s'accordent pour rester nettement en dessous de la limite maximale : les derniers budgets ont été votés à près d'un milliard d'euros de celle-ci. Le Parlement et le Conseil s'entendent désormais, souvent contre l'avis de la Commission, pour privilégier l'efficacité et répercuter à l'échelle communautaire les efforts entrepris dans les États membres, notamment pour respecter les critères de l'UEM. L'Assemblée conserve néanmoins une enveloppe de 400 à 500 millions d'euros pour amender les DNO, dans les limites imposées par les « perspectives financières ».

Les accords interinstitutionnels de 1988 et 1993 ont également largement influé sur la procédure budgétaire, en introduisant la programmation pluriannuelle des dépenses et leur plafonnement par catégories. Le Parlement s'est certes lié les mains, puisque tous les crédits – y compris ceux des DNO – sont compartimentés et encadrés, mais il a accru sa capacité à imposer une discipline budgétaire pour les DO. Désormais, il examine les propositions de la Commission en matière agricole et établit un accord avec le Conseil avant que celui-ci n'en délibère pour la première fois. Ainsi, les deux branches de l'autorité budgétaire se sont entendues ces dernières années pour réviser ces dépenses à la baisse, contre l'avis de la Commission. Depuis 1988 et l'introduction des premières « perspectives financières », le Parlement vote par ailleurs, dès le mois de mars, un document appelé « orientations budgétaires ». À l'origine les autres institutions refusaient de le prendre en compte, mais il permet à présent au Parlement d'influer sur la programmation budgétaire et d'exprimer un avis politique à ce sujet.

LES STRATÉGIES BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS

Malgré la pacification apparente de la procédure, la pratique budgétaire des députés ne consiste pas en un simple exercice comptable, mais recèle au contraire de multiples stratégies. Dès l'origine, les députés ont usé de leur droit d'amendement pour faire connaître leurs options politiques et amplifier les actions auxquelles le Conseil accordait trop peu d'intérêt à leur sens. Ce fut le cas aussi bien pour des politiques internes (transports, éducation, environnement, énergie, industrie, sociale) qu'extérieures (aide aux pays du tiers monde, contribution à la démocratisation). Le droit d'amendement du Parlement a fait l'objet d'utilisations plus inattendues. Les députés s'en sont servis pour transférer des crédits d'une ligne à une autre et remplacer ainsi un programme de la Commission par leur propre projet, doté d'objectifs différents. Ils ont également introduit ou modifié des « remarques » qui figurent en face de certaines lignes budgétaires et précisent l'usage qui doit en être fait. Compte tenu de l'encadrement très strict de l'accroissement des dépenses et des effets de la planification budgétaire, les députés ont largement mis à profit cette possibilité de proposer des critères d'utilisation différents de ceux définis par le Conseil. Le Parlement a également recours à l'inscription de certaines dépenses dans des chapitres de réserve ; cela contraint les autres institutions à demander à l'autorité budgétaire le droit d'utiliser ces crédits, la décision revenant au Conseil pour les DO, et à l'Assemblée pour les DNO. Le Parlement a ainsi amélioré son contrôle de l'utilisation de ces fonds par la Commission, en mettant comme préalable à son accord la fourniture d'informations précises, et accru son pouvoir de négociation avec le Conseil.

Les députés se sont aussi appuyés sur leur droit d'amendement pour pallier la faiblesse de leurs pouvoirs législatifs. En 1970 les États membres avaient refusé d'accompagner l'attribution au Parlement de compétences budgétaires par un développement de ses autres pouvoirs. Le 4 mars 1975, une Déclaration commune du Conseil, du Parlement et de la Commission sur la procédure de concertation remédia en partie à cette asymétrie en établissant un lien entre les pouvoirs budgétaires et législatifs de l'Assemblée. La Déclaration, qui avait pour but d'éviter que les députés ne se servent de leurs pouvoirs budgétaires à des fins législatives,

conforta au contraire leur détermination à le faire : ils exigèrent notamment que les sommes votées soient utilisées par la Commission conformément aux souhaits de l'autorité budgétaire. Les députés tenaient pour acquis que le budget constituait une base légale suffisante pour entreprendre une action, interprétation que le Conseil désapprouvait énergiquement. Afin de clarifier cette question et d'apaiser d'autres conflits, les trois institutions adoptèrent une Déclaration commune sur le déroulement de la procédure budgétaire le 30 juin 1982¹¹. Elle précisait (point III.C) que *« l'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'un règlement de base »*. Les institutions s'engagèrent à permettre l'adoption, au plus tard en mai de l'année concernée, du cadre législatif nécessaire à la mise en œuvre de l'action prévue dans le budget. L'accord interinstitutionnel de 1988 précisa que, si les sommes nécessaires à la conduite d'une action se révélaient indisponibles, elle ne pourrait être lancée qu'après l'amendement du budget, procédure qui supposait un contrôle étroit du Parlement. Cette disposition fut reprise par le traité de Maastricht qui l'introduisit dans l'article 201A CE.

Le recours à la programmation budgétaire pluriannuelle vint par ailleurs limiter la prétention des députés à utiliser leurs pouvoirs budgétaires à des fins législatives. Le Conseil prit l'habitude de préciser les « montants estimés nécessaires » (MEN) pour chaque année du programme, ce qui revint à limiter l'autonomie de décision du Parlement sur les DNO. La Commission considéra ces montants comme des plafonds qui ne sauraient être dépassés ; la procédure de codécision permit toutefois au Parlement de contester l'inscription de plafonds relatifs à certaines politiques dans les textes législatifs, en menaçant le Conseil et la Commission d'user de son « veto » si ses prérogatives budgétaires n'étaient pas respectées. Même si les montants concernés sont limités, les députés ont réussi à lancer de nouvelles politiques par la voie budgétaire et continuent de le faire. On peut citer l'aide aux pays d'Amérique latine et d'Asie, la lutte contre l'apartheid, la politique régionale, le programme ERASMUS, l'aide à la démocratisation des PECO, le programme d'aide à la conversion des sites militaires et industriels (CONVERS), le programme de paix en Irlande ou encore les premiers pas de la lutte contre le chômage en Europe.

Le Parlement européen s'est enfin appuyé sur son pouvoir d'amendement budgétaire pour remédier à la faiblesse de ses

compétences dans les domaines relevant des « piliers » non communautaires de l'Union. S'agissant de la politique étrangère et de sécurité commune, qui relève des DNO, les députés se sont employés à spécifier les montants destinés à chaque action, afin de mieux les contrôler et de compenser les réticences du Conseil à remplir son devoir d'information. En juillet 1997, un accord interinstitutionnel est venu, une fois encore, substituer un dispositif de collaboration à ces pratiques conflictuelles. Le Conseil s'est engagé à mieux informer le Parlement et à lui reconnaître un droit de supervision générale sur la PESC, en échange de quoi celui-ci a accepté de n'intervenir que globalement sur ce chapitre du budget.

En cas de conflit majeur avec le Conseil ou de désaccord fondamental sur sa politique, le Parlement peut en dernière extrémité rejeter le budget à la majorité des deux tiers. En 1979, ce fut la première décision importante de l'assemblée nouvellement élue. En 1982, elle rejeta également un budget supplémentaire destiné à répondre à l'exigence britannique du « juste retour », afin de protester contre son principe. La seconde assemblée élue rejeta quant à elle le budget 1985 pour dénoncer l'inflation des dépenses de la PAC et la faiblesse de l'aide alimentaire. Cette procédure présente cependant de nombreux inconvénients pour le Parlement. Le rejet du budget suppose celui des amendements parlementaires ; les dépenses mises en place par ce biais se trouvent différées, réduites, voire définitivement supprimées si les députés ne parviennent pas à adopter ces amendements à nouveau. Le système des « douzièmes mensuels provisoires » qui s'applique en l'absence de budget conduit par ailleurs au gel des dépenses administratives des institutions, ce qui pose de sérieux problèmes d'organisation au Parlement européen dans les années quatre-vingt. Enfin, le rapport de forces qui suit le rejet n'est pas très favorable au Parlement : il est en effet contraint de favoriser l'obtention d'un compromis puisque c'est lui, et non le Conseil, qui est formellement responsable de l'absence de budget.

Les épreuves de force du début des années quatre-vingt ont toutefois été profitables au Parlement, puisqu'elles ont conduit le Conseil à faire des concessions dans le cadre des Accords interinstitutionnels de 1988 et 1993. Si depuis 1988 un rejet du budget est devenu fort peu probable, ce n'est pas en vertu d'une contrainte juridique nouvelle, mais de l'engagement politique des institutions à trouver des solutions négociées : la meilleure prise en compte par le Conseil des positions du Parlement, au-delà des

questions strictement budgétaires, s'accompagne de l'engagement tacite de l'Assemblée à ne rejeter le budget que pour les « motifs importants » auxquels fait référence l'article 203§8 CE. Cette possibilité constitue donc, au même titre que la motion de censure, un pouvoir ultime qui est avant tout une ressource dans la négociation interinstitutionnelle.

LE DÉTOURNEMENT DES POUVOIRS DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE À DES FINS POLITIQUES

Une fois le budget signé par le président du Parlement, la Commission est légalement seule responsable de son exécution, même si 80 % des fonds sont gérés par les États membres. L'Assemblée, qui n'avait à l'origine qu'un droit de regard restreint sur la gestion de la Commission, a su utiliser ses attributions pour la contrôler étroitement. Le contrôle de l'activité budgétaire de la Commission a principalement lieu dans le cadre du vote de la décharge, qui a pour objet d'arrêter les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire « n-2 ». Comme on a pu le voir récemment, ce vote en apparence technique implique un jugement politique sur l'activité d'exécution de la Commission, à la lumière des objectifs définis par l'autorité budgétaire. À l'origine, l'Assemblée n'émettait qu'une recommandation sur la gestion de la Commission à destination du Conseil qui votait la décharge. Le traité de 1970 est venu confier cette tâche aux deux branches de l'autorité budgétaire, et celui de 1975 au seul Parlement, le Conseil se contentant désormais de lui transmettre une opinion rédigée dans des termes très généraux.

Ce travail d'évaluation repose largement sur le rapport de la Cour des Comptes, institution créée par le traité de 1975, reconvenue comme telle par le traité de Maastricht, et dont le traité d'Amsterdam vient accroître substantiellement les pouvoirs. À la fin de chaque exercice budgétaire, les institutions sont tenues de lui soumettre leurs comptes, sur la base desquels elle établit un rapport qui est généralement soumis au Parlement au mois de novembre suivant. Ce document revêt aujourd'hui une importance particulière et fait l'objet d'une très large diffusion hors du cadre institutionnel. Les difficultés rencontrées par la construction européenne ces dernières années, la contestation grandis-

sante de ce modèle d'intégration et les carences de la politique de lutte contre les fraudes au budget, ont conduit le Parlement à prendre appui sur ce rapport pour s'afficher comme le défenseur des intérêts des contribuables européens. Sa présentation est désormais l'occasion d'un large débat politique sur la politique budgétaire de l'Union et d'une critique ouverte de l'action de la Commission.

L'examen du rapport annuel est confié à la commission du contrôle budgétaire, appelée « COCOBU » dans le jargon communautaire. Elle réunit les spécialistes des questions budgétaires et se distingue par la grande stabilité de sa composition, qui vise à valoriser l'expérience de ses membres les plus anciens et à assurer la continuité du dialogue avec les autres institutions. Outre le projet de décision de décharge et le projet de résolution qui l'accompagne, elle élabore un rapport de plusieurs centaines de pages sur le travail d'exécution de la Commission. Pour ce faire, elle entretient des contacts avec de nombreux acteurs et institutions. Les rapporteurs qui assistent le rapporteur général en examinant des secteurs d'exécution particuliers, collaborent avec les commissions parlementaires concernées, qui effectuent leur propre travail de suivi. La COCOBU est également en relation avec la Commission, qui lui transmet des rapports mensuels sur l'exécution du budget et des rapports trimestriels sur les fraudes, et l'associe aux divers aspects du projet « SEM 2000 » (« pour une gestion financière saine et efficace »). La COCOBU dialogue aussi avec les commissions correspondantes des parlements nationaux et avec d'autres organismes nationaux, tels que les services des douanes. Enfin, elle peut organiser des auditions sur des thèmes particuliers et demander la mise en place d'une commission d'enquête (cf. « transit communautaire »).

Le Parlement suit également, depuis 1976, les activités d'exécution de la Commission dans le cadre de la procédure dite « Notenboom », du nom du député néerlandais qui l'inspira. Elle prévoyait que, chaque automne, la Commission commente l'état d'application du budget, présente une proposition de « virement global » des fonds entre les lignes sous-utilisées et les lignes ayant fait l'objet d'un dépassement, et réponde aux questions du rapporteur de la COCOBU. Il s'agissait de permettre aux députés de mieux évaluer les priorités lors du vote du budget suivant et de s'assurer que l'adoption des lignes reflétait l'usage qui en avait été fait durant l'année en cours. La procédure a été révisée en 1994 et 1998 afin de permettre une information plus précoce du

Parlement et d'accroître son contrôle sur les « virements » : ceux qui excèdent 100 millions d'euros ou impliquent des choix politiques font désormais l'objet de « budgets rectificatifs et supplémentaires », et sont donc soumis à l'approbation du Parlement. Grâce à ces évolutions, la COCOBU peut inclure directement des commentaires sur l'exécution du budget en cours dans son avis sur le projet de budget de l'exercice suivant, et mieux identifier les causes de sous-utilisation ou de dépassement des lignes budgétaires. Les parlementaires sont ainsi en mesure d'atténuer les effets du principe d'annualité budgétaire et de jouer sur deux exercices pour défendre leurs options politiques.

Dès 1975, les députés ont cherché à introduire plus de souplesse dans le dispositif de décharge et à en faire une utilisation politique plus subtile. Ils ajournèrent ainsi le vote de la décharge à plusieurs reprises afin de disposer d'un délai supplémentaire ou de demander à la Commission la transmission de documents comptables. En 1984, à l'occasion de la révision du Règlement de l'Assemblée, les députés ont précisé les conditions d'utilisation de la décharge dans une annexe spécifique qui prévoit qu'elle peut être octroyée, mais aussi ajournée ou même refusée, et que dans ce cas une motion de censure doit être déposée si les membres de la Commission ne démissionnent pas spontanément. La Commission s'est opposée à cette interprétation en avançant que ni le traité ni le règlement financier n'envisage la possibilité d'un refus de décharge. C'est dans ce cadre juridique incertain, que le Parlement a refusé en novembre 1984 la décharge pour l'exercice 1982. Ce vote venait sanctionner l'attitude générale de la Commission, à qui les députés reprochaient – entre autres – de pervertir l'équilibre institutionnel au profit du Conseil en n'utilisant pas son droit d'initiative dans un sens favorable à l'intégration européenne. Le mandat de la Commission venant à échéance un mois plus tard, la question de sa censure ne se posa pas ; l'imminence de ce terme permit en fait aux parlementaires de recourir sans scrupule à cette extrémité, afin de mettre en garde la Commission entrante et d'asseoir leur autorité budgétaire. Ils ajournèrent à nouveau leur vote en 1987, pour dénoncer le manque de concordance entre les décisions politiques et financières, et en 1992 et 1994, pour protester contre l'incapacité de la Commission à présenter des propositions sur la création d'une « cinquième ressource » et la lutte contre la fraude. En 1998, les députés ont réservé la décharge puis refusé de la voter afin de sanctionner des irrégularités (qui relevaient surtout des exercices

1992 et 1993) et de condamner l'attitude des commissaires, soupçonnés d'indélicatesses diverses et de mauvaise volonté dans l'élucidation des cas de fraude. Dans un contexte très tendu – auquel une campagne médiatique de grande ampleur et la proximité des élections européennes n'étaient pas étrangères –, les députés envisagèrent de censurer la Commission pour répondre au refus de Jacques Santer de désavouer les commissaires mis en cause. D'intenses pressions diplomatiques et politiques conduisirent au rejet de la motion en janvier 1999, mais le président de la Commission accepta de faire amende honorable et de laisser un « comité de sages » se pencher sur les cas de fraudes invoqués.

Ces utilisations stratégiques de la procédure de décharge permirent au Parlement d'exercer un contrôle de plus en plus étroit sur les activités budgétaires de la Commission. Elle est progressivement devenue l'occasion d'un large débat politique avec elle, de la même façon que le vote du budget l'est avec le Conseil. L'intérêt intrinsèque du contrôle sur l'exécution du budget est en fait limité, puisqu'il intervient avec un décalage de deux ans, et l'attention des parlementaires porte essentiellement sur les « observations » qui accompagnent la décharge et sont publiées au JOCE en annexe au rapport de la Cour des Comptes. Le traité de Maastricht fait à présent obligation à la Commission de « tout mettre en œuvre » pour leur donner suite ; en conséquence, le Règlement du Parlement prévoit la possibilité d'un recours en carence si elle venait à les ignorer. Le droit de donner décharge fonde aujourd'hui un pouvoir de contrôle généralisé du Parlement sur les questions financières de la Communauté et donc sur l'ensemble de ses politiques, l'article 206§2 CE lui reconnaissant un droit général d'audition de la Commission sur ses activités budgétaires. Ce contrôle s'effectue sur le plan de la légalité – par la dénonciation des fraudes, des irrégularités et des manquements aux règles budgétaires – mais aussi de l'opportunité – par la contestation de certains choix et la vérification de l'adéquation entre les objectifs politiques et les mesures financières. L'Assemblée peut aussi formuler des observations sur la façon d'exécuter le budget, qui ont un caractère contraignant depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union. La procédure de décharge, tout comme la procédure « Notenboom », permettent au Parlement d'entamer la négociation budgétaire avec une parfaite connaissance des actions et programmes communautaires, qui fait souvent défaut au Conseil. Les députés peuvent donc suggérer des

modifications et des réorientations pertinentes, y compris pour les politiques qui échappent à leur compétence législative.

LES POUVOIRS BUDGÉTAIRES DU PARLEMENT : EFFICACITÉ FORMELLE ET DÉFICIT SYMBOLIQUE

La procédure budgétaire fait l'objet de négociations interinstitutionnelles qui, sans exclure les divergences et les conflits ponctuels, permettent un dialogue constructif sur les priorités et les perspectives de la construction communautaire. Mais cet équilibre reste fragile, comme on a pu le constater ces derniers mois. Les tensions sont vives, en raison de la volonté de certains États membres de réduire leurs contributions, des difficultés que rencontre la Commission dans l'exécution du budget, des perspectives financières alarmantes de l'élargissement et de la volonté des députés de développer de nouvelles politiques. Le problème provient de ce que les institutions sont libres de déroger aux accords interinstitutionnels sur lesquels le système actuel repose en large partie. La Cour de justice admet leur existence, mais refuse de leur reconnaître un caractère contraignant et, plus largement, évite de s'y référer. Ces accords sont donc comparables aux conventions constitutionnelles britanniques qui ne sont pas justiciables mais créent davantage qu'une obligation politique, à la différence près que la « tradition » n'a guère d'autorité dans le système institutionnel communautaire. Le Parlement et le Conseil trouvent néanmoins un intérêt réciproque au maintien de cette situation : elle permet au premier d'obtenir la mise en parallèle de ses pouvoirs budgétaires et législatifs, et au second de satisfaire les exigences des parlementaires sans recourir à une délicate révision des traités, qui l'engagerait plus qu'il ne le souhaite. La Commission est par contre très favorable à une inscription de ces accords dans le traité CE, voire à une refonte de la procédure budgétaire devenue obsolète.

Les parlementaires se sont saisis de cette proposition pour revendiquer un accroissement substantiel de leurs compétences et leur association à la détermination des ressources propres. En effet, le budget communautaire, qui était à l'origine un budget de dépenses auxquelles les recettes étaient ajustées *a posteriori* par le Conseil, est, depuis l'introduction du principe de planification

en 1988, un budget de recettes dont la détermination échappe au Parlement. S'il statue en partie sur leur volume global dans le cadre de la planification, il ne peut intervenir sur leur répartition entre les différents types de ressources. Tandis que l'autorisation de lever l'impôt fut la première attribution des parlements et qu'ils portent une responsabilité spécifique à cet égard dans les régimes parlementaires rationalisés¹², le Parlement européen est la seule assemblée au monde à voter les dépenses sans voter les recettes.

Cette situation est critiquée aussi bien par ceux qui y voient une source d'irresponsabilité parlementaire et une prime à la démagogie, que par ceux qui la considèrent comme une manifestation du déficit démocratique. Pour couper court à ces critiques, les députés européens proposent de rendre la contribution au budget communautaire plus apparente en y attribuant une part explicite de la TVA, fixée conjointement par le Parlement et le Conseil. À l'occasion des négociations sur l'Union européenne, les parlementaires ont ainsi appelé à la création d'une « cinquième ressource », c'est-à-dire d'un impôt européen qui permettrait aux citoyens de savoir exactement combien leur coûte la construction européenne. En décembre 1992, le Conseil européen a demandé à la Commission d'envisager cette possibilité dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle décision sur les ressources propres, mais sa proposition n'en a pas fait mention. En 1994, le Parlement est revenu à la charge, sans plus de succès, en proposant une réflexion interinstitutionnelle sur la réforme du système des ressources propres dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996. Durant les travaux de la conférence, il a renouvelé son appel à la révision des procédures budgétaires, à la suppression de la distinction entre DO et DNO et à une réforme du système des ressources propres, mais il s'est heurté au refus des États membres les plus jaloux de leur souveraineté.

En fait, l'association du Parlement à la détermination d'un impôt européen aurait surtout un caractère symbolique, la fixation de l'assiette et du taux devant nécessairement être encadrée. Plus largement, compte tenu des contraintes qui pèsent, aussi bien à l'échelle européenne que nationale, sur la détermination du montant des ressources, il importe autant de contrôler l'exécution du budget que de participer à son élaboration : en matière législative comme en matière budgétaire, le contrôle tend à devenir le critère démocratique. Les capacités de contrôle et d'orientation qu'il tire de ses pouvoirs budgétaires actuels, qui

conditionnent directement sa position dans le jeu interinstitutionnel, resteront dans tous les cas primordiaux : paradoxalement, les compétences budgétaires du Parlement européen sont donc plus efficaces que symboliques. Elles sont en apparence obérées par la complexité des procédures et des dossiers, et par l'absence d'impôt européen, mais les parlementaires ont su les valoriser pleinement en les utilisant à la fois sur les modes technocratique et politique.

Il faut insister pour conclure sur le renversement d'alliance qui s'est opéré : depuis 1994, les deux branches de l'autorité budgétaire ont cessé de s'opposer sur le volume du budget et commencent à parler un langage commun. Le Parlement et le Conseil s'entendent pour promouvoir à l'échelle communautaire la rigueur financière que l'UEM impose à l'échelle nationale, et s'opposent fréquemment à la Commission sur ce point. Les députés consentent même à partager leur compétence la plus symbolique, celle de la signature du budget. Désormais, le Président de l'Assemblée demande au représentant du Conseil, avant le vote du dernier amendement, s'il approuve le budget.

Les députés sont néanmoins à un tournant, et les avis divergent quant à la stratégie à adopter. Certains estiment que l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement passe par la poursuite de la coopération interinstitutionnelle entamée en 1988 : ils espèrent obtenir de nouvelles concessions dans le cadre de la négociation sur l'accord budgétaire 1999-2005, et fondent de grands espoirs sur l'amélioration de la procédure de négociation *ad hoc* relative aux crédits agricoles. Ce point de vue est contesté par les députés qui souhaitent revenir à une lecture plus littérale des traités, et entendent s'appuyer sur l'article 203§9 CE relatif au taux maximal d'augmentation des DNO pour accroître à nouveau le budget de l'Union. En marge de ce débat, certains élus jugent que le Parlement européen, après s'être inspiré de sa pratique budgétaire pour valoriser la procédure de codécision, aurait tort de lâcher la proie pour l'ombre. Ils rappellent que, même si les pouvoirs législatifs de l'Assemblée sont désormais considérables, son influence globale dans le système politique de l'Union reste étroitement liée à sa pratique budgétaire, dont dépendent l'efficacité de son contrôle, sa capacité de négociation avec les autres institutions, la qualité de son information ou encore son influence sur les politiques (PESC, PAC...) qui échappent à ses compétences formelles.

¹ Cf. Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

² Dans le modèle parlementaire britannique, tel que défini par Walter Bagehot, les pouvoirs du Parlement sont concédés par le souverain en échange de l'autorisation de lever l'impôt (*La Constitution anglaise*, Paris, Baillière, 1869). L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 dispose en outre que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

³ Le député français Jean-Pierre Thomas chiffrait en 1996 à six millièmes la capacité d'intervention des députés sur le budget de la France (*Le Monde*, 5 novembre 1996). Le Parlement européen dispose d'une marge de manœuvre équivalente, environ cinq cents millions d'écus sur un budget de quatre-vingt-dix milliards d'écus (1998).

⁴ Cf. Loïc Philip, « L'avenir du contrôle du Parlement sur les finances publiques », journée d'étude à la mémoire de Daniel Strasser, Strasbourg, Institut des hautes études européennes, 26 avril 1996.

⁵ Il n'est pas possible, dans le cadre restreint de cet article, de détailler les progrès que le Parlement a accomplis dans le sens d'un contrôle des dépenses agricoles grâce à cette procédure. À ce sujet, on renverra au « Document de travail n°1 sur la procédure *ad hoc* relative aux dépenses obligatoires », qui figure en annexe A du « Rapport sur la "ad hoc" pour le budget 1998, prévue à l'annexe II, relative à la collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire, de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 ». Rapport Tillich, doc. PE 222.885/déf.

⁶ Pour une analyse des mécanismes de compromis et des rapports entre les deux « grands » groupes, on renverra au chapitre du présent ouvrage qui traite des pouvoirs législatifs du Parlement.

⁷ Cf. C. Reguier-Heldmaier, « La distinction dépenses obligatoires – dépenses non obligatoires, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, p. 94.

⁸ CJCE, arrêt du 3 juillet 1986, *Conseil c. Parlement européen*, aff. 34/86, Rec. p. 2155.

⁹ Cf. W. Nicoll, « L'accord inter-institutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire », *Revue du Marché commun*, 1988, p. 373.

¹⁰ Ces six catégories sont : le FEOGA section garantie, les actions structurelles, les politiques internes, les actions externes, les dépenses administratives et les réserves pour la politique agricole, les prêts et l'aide humanitaire.

¹¹ La Déclaration commune du 30 juin 1982 visait également à distinguer DNO et DO, à améliorer la concertation, à préciser les conditions de fixation du taux maximum d'augmentation des DNO, à organiser l'achèvement de la procédure budgétaire et à déterminer les conséquences de l'absence d'accord entre les institutions au 31 décembre.

¹² L'exemple français est fréquemment cité par la littérature internationale consacrée au sujet. L'article 40 de la Constitution de 1958 écarte les propositions et amendements d'origine parlementaire lorsque leur adoption aurait

pour conséquence une diminution des ressources publiques, ou la création ou l'aggravation d'une charge publique. L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose en outre que « la seconde partie de la loi de finance de l'année [dépenses] ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie [recettes] ».

LA STRUCTURATION PARTISANE INTERNE AU PARLEMENT EUROPÉEN

De nombreuses idées reçues circulent sur les différentes institutions européennes. Ainsi, la Commission européenne est souvent attaquée pour sa bureaucratie supposée pléthorique. Pourtant, comme le démontre à nouveau la série d'affaires qui l'a secouée, son nombre de fonctionnaire reste très limité non seulement par rapport aux tâches qui lui incombent mais aussi eu égard à certains ministères nationaux ou même à certaines administrations municipales.

Le Parlement européen est également porteur de certains *a priori*. Selon une image fort diffusée, les députés européens voteraient plus selon leurs origines nationales que selon leur appartenance partisane. Le respect des consignes de vote des différents partis « transnationaux » serait rarement appliqué. Les députés français, de gauche comme de droite, voteraient donc avec les Français. Il en irait de même pour les députés britanniques, allemands, etc. Les votes ne s'organiseraient dès lors pas sur la base de clivages idéologiques.

Le sujet dépasse la simple interrogation scientifique. La question est, en effet, d'importance puisque si cette assertion était vérifiée, elle aurait des conséquences non négligeables sur les fonctions jouées par le Parlement européen¹, sur le processus de légitimation démocratique que sont censé assurer les partis politiques de même que sur l'organisation du débat européen. De plus, si cet état de fait était avéré, cela aboutirait à un constat d'échec pour les fédérations européennes de partis, qui regroupent en leur sein les partis politiques nationaux. Il s'agira donc dans cette étude de tenter de déterminer la réalité de l'aligne-

ment partisan dans le comportement des députés européens mais nous essayerons également de déterminer quelles sont les alliances privilégiées qui se nouent au sein du Parlement européen. Quel est le poids de l'alliance « au centre » formée par les deux principales formations représentées au Parlement : le parti des socialistes européens (PSE)² et le parti populaire européen (PPE)³.

Les études qui tentent de répondre à ces questions sont rares. Les ouvrages publiés sur le Parlement européen se concentrent plus sur son pouvoir, son fonctionnement⁴, son rôle, et sur le résultat des élections européennes⁵ que sur les partis politiques⁶ qui le composent. À quelques exceptions près⁷, dont certaines sont déjà malheureusement dépassées⁸, la littérature scientifique s'est jusqu'à présent peu centrée sur les acteurs que constituent les partis politiques et l'attitude⁹ des groupes politiques au sein de l'assemblée européenne. Sans doute les spécialistes patentés des partis politiques ne s'estimaient-ils pas assez versés en question européenne tandis que les analystes du processus de construction européenne ne s'intéressaient que peu aux différents acteurs politiques ou sociaux.

LES FACTEURS D'HÉTÉROGÉNÉITÉ

Il importe d'abord de rappeler et de souligner les éléments structuraux qui favorisent l'hétérogénéité interne du Parlement européen depuis les premières élections au suffrage universel¹⁰. Parmi ceux-ci rappelons¹¹ entre autre que les 626 députés élus lors des scrutins européens de juin 1994 provenaient selon nos calculs de pas moins de 101 partis nationaux différents. Les réalités politiques, les traditions historiques, les types d'organisations et les forces politiques en présence au sein de l'assemblée européenne sont donc à tous le moins très divers¹².

Les fédérations européennes de partis et leurs « délégations » au Parlement européen sont traversées par de nombreux clivages. Ils peuvent être géographiques (pays nordiques/pays du sud), entre partis de pays « riches » ou de pays « pauvres », entre formations membres de l'exécutif national et formations de l'opposition, entre partis pro-européens et partis eurosceptiques... De même, le statut des élus est différent. Certains proviennent de

grands partis au pouvoir alors que d'autres sont les uniques représentants de formations de moyenne importance au niveau national ou même de petites formations favorisées par le type de scrutin. Ces éléments ne contribuent ni à la structuration ni à la discipline politique tant au sein des groupes politiques au Parlement européen¹³, que des fédérations transnationales de partis. En effet, le parti populaire européen se compose de vingt-cinq partis politiques différents, le parti des socialistes européens de dix-neuf, la fédération européenne des partis verts de douze (pour l'Union européenne), le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (PEDLR) de dix-huit.

La surreprésentation des petits États¹⁴ ne suffit pas à expliquer la dispersion partisane au sein du Parlement européen comme en témoignent les situations française ou italienne.

À ces éléments s'ajoutent les divisions et conflits politiques nationaux qui ne peuvent être arbitrés par les fédérations européennes de partis. Ainsi, la représentation italienne est constituée de trois partis ou mouvements au sein du groupe socialiste et deux entités au sein du PPE.

Un autre facteur d'hétérogénéité dans les groupes parlementaires et les partis « européens » est la faiblesse de la cohésion idéologique et programmatique de leurs membres. Elle s'explique en partie par les facteurs que nous avons relevés plus haut.

La réunion du parti des socialistes européens en juin 1997 à Malmö a mis en évidence les différences d'approche et de projets au sein de cette famille où des sensibilités et des traditions idéologiques différentes coexistent.

La situation est nettement plus difficile au sein du PPE qui agrège aujourd'hui des formations de sensibilité démocrate chrétienne mais aussi des partis conservateurs ou néo-conservateurs comme le parti populaire espagnol, la Nouvelle démocratie grecque, et à l'échelle du Parlement européen, les partis conservateurs britannique et danois. La famille libérale a également été traversée par des tensions et des évolutions importantes.

Cette situation est accentuée par les divisions internes de certains partis nationaux sur la question européenne. Des positions différentes existent au sein des élus travaillistes et conservateurs britanniques au Parlement. Il en va de même pour les sociaux-démocrates des pays nordiques ou pour les élus de Forza Italia. Ainsi les délégations nationales au sein de groupes souffrent de divisions sur des thématiques aussi centrales que le projet européen.

Enfin, comme nous l'avions déjà démontré précédemment¹⁵, l'absence d'uniformité dans les modes de scrutin pour les élections européennes dans les différents États membres constitue également un facteur qui complique la cohérence des groupes politiques¹⁶. En effet, les différents modes de scrutins influencent fortement la cohérence et la structure des groupes politiques européens. Une modification significative dans le résultat des élections en Grande-Bretagne modifie sensiblement non seulement la composition idéologique de l'assemblée européenne mais également l'importance de la structure interne de certains groupes. Une défaite ou une victoire travailliste en Grande-Bretagne change dès lors le poids respectif des deux principales familles politiques depuis l'entrée des conservateurs britanniques au PPE mais aussi les équilibres internes au groupe socialiste et donc ses orientations politiques en matière européenne. Les députés britanniques représentent à eux seuls 28,5 % du groupe du PSE soit autant que l'addition des députés socialistes de Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg, du Danemark, de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et de l'Espagne – où les partis socialistes exercent ou ont exercé fréquemment le pouvoir.

Les éléments que nous avons mis en évidence et qui s'additionnent pourraient donc créer un effet centrifuge au sein des groupes et des partis politiques représentés au Parlement européen.

UNE FORTE DISCIPLINE

Nous avons donc voulu vérifier si les votes au Parlement européen s'organisaient selon une logique dominante. L'effet centrifuge pouvant tout aussi bien aboutir à une absence de cohérence dans les votes, tantôt plutôt nationale, tantôt plutôt partisane.

La seule solution pour répondre à cette question était de comptabiliser un nombre relativement important de votes émis par les parlementaires européens. Cette tâche a curieusement été très peu réalisée jusqu'ici. Cela s'explique certainement par l'aspect fastidieux d'une telle démarche puisqu'il faut tenir compte à chaque fois des votes de plusieurs centaines de députés. Cela s'explique aussi par le fait que ces calculs recèlent d'importants problèmes méthodologiques (voir *supra*).

Nous avons analysé deux cents votes, c'est-à-dire ceux de l'année 1994, après les élections européennes, et ceux émis en 1996.

Quelles conclusions pouvons-nous dégager ?

Notre étude infirme très largement les idées reçues sur les votes au Parlement européen. En effet, il ressort qu'il n'y a que 20 % des votes où un groupe voit 10 % ou plus de ses membres se prononcer de façon différente. La limite arbitraire de 10 % que nous avons fixée permet à la fois de ne pas tenir compte des inévitables votes des francs-tireurs dans des larges groupes parlementaires mais prend en considération l'expression de sensibilités ou d'avis différents ou divergents au sein du groupe. Il ne nous semble pas abusif d'estimer que la discipline d'un groupe n'est pas respectée quand au moins 10 % de celui-ci ne suit pas les consignes de vote de sa direction.

Il importe donc de souligner que dans 80 % des votes, il existe une très forte cohérence et discipline de vote. Ce chiffre est plus remarquable encore si l'on tient compte des nombreux éléments poussant à l'hétérogénéité des groupes parlementaires. Les groupes politiques semblent parvenir à se structurer et à s'organiser suffisamment pour émettre des votes le plus souvent unitaires et faire respecter un minimum de discipline de parti.

Cette remarque vaut surtout pour les plus grands groupes représentés au sein du Parlement européen. En effet, les calculs concernant les plus petits groupes ont dans l'ensemble peu de signification statistique. Avec un absentéisme de 40 à 50 %, les plus petits groupes ne sont représentés que par quelques députés. Cela ne nous permet pas de tirer des conclusions scientifiquement crédibles sur la discipline interne au sein de ces groupes¹⁷.

Les groupes politiques au Parlement européen parviennent donc, contrairement aux idées reçues, à émettre des votes cohérents et disciplinés. La ligne de partage partisane, malgré ses faiblesses, se révèle le clivage structurant des votes. Il est donc faux d'affirmer que les députés européens se prononceraient d'abord selon leur appartenance nationale.

Cette constatation n'empêche évidemment pas les parlementaires européens des États membres d'être particulièrement sensibles à certaines questions plus cruciales pour leur État d'origine. On ne peut attendre ni la même attention ni les mêmes positions d'un député finlandais ou suédois que d'un député italien ou grec sur la politique de l'Union européenne envers la crise albanaise.

DES SITUATIONS INTERNES DIFFÉRENCIÉES

Le chiffre de 80 % est un chiffre qui ne distingue pas les différents groupes entre eux. Or, il est intéressant d'examiner si certaines familles politiques souffrent plus que d'autres de divisions et de manque de discipline ou si la situation est comparable dans chacun des groupes.

Notre décompte des votes fait apparaître une claire différenciation des situations selon les groupes politiques. En effet, le PPE représente à lui seul près de 50 % des votes où 10 % ou plus des députés n'ont pas voté comme l'ensemble de leur groupe. Le groupe libéral représente 25 % des cas et les socialistes 10 %. Le reste est à partager entre les autres groupes.

Plusieurs remarques s'imposent. Ces chiffres nous semblent correspondre effectivement à l'hétérogénéité idéologique de chaque groupe. Il n'est pas étonnant que le PPE ait le plus de difficulté à faire respecter une ligne de vote commune. Il comprend en son sein des partis de traditions idéologiques diverses et qui partagent parfois des points de vue opposés sur la construction européenne. La présence des conservateurs britanniques aux côtés des partis défendant les thèses fédéralistes européennes classiques en est la meilleure illustration.

Le groupe libéral, quoique moins disparate, reflète néanmoins des traditions et des sensibilités différentes du libéralisme.

Les socialistes qui se distinguaient naguère par une faible discipline interne¹⁸ sont aujourd'hui le groupe le plus uni. Selon nous, ceci s'explique par deux raisons principales. Malgré des différences historiques non négligeables, il existe aujourd'hui un socle idéologique commun aux partis socialistes européens qui ont sinon des programmes au moins des approches et des philosophies communes face aux problèmes économiques et sociaux. Deuxièmement, il y a eu ces dernières années un processus de convergence des partis socialistes sur les questions européennes qui ne les divisent plus comme c'était encore le cas il y a quelques années. Il n'y a plus de partis sociaux-démocrates ou socialistes opposés ou fort critiques envers le processus de construction européenne.

Les situations divergent donc fortement d'un groupe à l'autre et reflètent la cohérence idéologique générale des groupes ainsi que leur unité ou leur désunion sur leur vision de la construction européenne.

ALLIANCE PRIVILÉGIÉE ET CONSENSUS

Notre décompte des votes nous permet également d'analyser les alliances privilégiées qui se nouent entre les groupes politiques. Quel est le poids du consensus au centre entre les deux grands groupes du PPE et du PSE ? Des configurations alternatives se dessinent-elles ? N'existe-t-il pas dans ce domaine également une fausse représentation de la réalité ?

Dans 80 % des votes recensés, les groupes PPE et PSE ont voté ensemble.

D'une part cela confirme le poids de l'alliance « au centre » entre les deux grands groupes mais d'autre part ce chiffre fait également apparaître 20 % des votes (soit un vote sur cinq) où le PPE et le PSE s'opposent. Ce chiffre est loin d'être négligeable et oblige ainsi à nuancer la solidité de l'alliance entre le PPE et le PSE. Si elle est bien réelle, elle n'en est pas pour autant automatique ou systématique. On imagine difficilement, au niveau national, une coalition soutenant un gouvernement et qui s'opposerait sur un texte sur cinq. La stabilité et la durabilité de l'alliance seraient rapidement mises à l'épreuve ce qui n'est pas le cas au niveau européen. Les choses paraissent donc plus compliquées et nuancées que ce que peut laisser apparaître un jugement sommaire.

En effet, si le consensus entre le PPE et le PSE est une réalité incontournable, on souligne rarement que dans de très nombreux votes, le consensus dépasse largement ces deux familles. Les votes qui opposeraient le PPE et le PSE à l'ensemble des autres groupes sont très rares. L'alliance socialiste-démocrate chrétienne reçoit généralement l'appui du groupe libéral et même des verts et du groupe de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique. Selon Simon Hix et Christopher Lord, 80 % des votes sont le fruit d'une alliance PPE/PSE/ELDR¹⁹.

Notre étude montre que dans 30 % des votes ni les verts, ni les libéraux, ni le groupe de la gauche unitaire n'ont voté contre un texte adopté par l'alliance PPE-PSE. Ainsi un tiers des votes recensés font apparaître un consensus allant des communistes aux libéraux en passant par les verts, les sociaux-démocrates et les démocrates chrétiens.

À tout le moins, la logique consensuelle remplace la logique majoritaire au sein du Parlement européen. Le clivage gauche-droite qui structure historiquement la grande majorité des parle-

ments nationaux n'est que peu présent dans l'expression de l'ensemble des votes au Parlement européen. En effet, celui-ci apparaît dans les 20 % de votes qui voient s'opposer le PPE au PSE. Ce dernier est alors rejoint par les verts et GUE. De la sorte un clivage gauche-droite se met en place.

La faiblesse de celui-ci complique la lisibilité et le suivi des débats au Parlement européen pour les citoyens qui se trouvent privés de leur repère et de leur grille de lecture politique traditionnelle.

On peut donc estimer que si l'alliance PSE/PPE est une réalité forte de la vie du Parlement, elle doit être nuancée par plusieurs facteurs. D'abord parce qu'elle n'est ni globale ni générale. Ensuite parce que sur de nombreux dossiers le consensus dépasse l'alliance des deux principales formations pour atteindre un large spectre idéologique. Enfin, parce que dans 20 % des cas, l'alliance ne fonctionne pas et est remplacée par un clivage gauche-droite au sein du Parlement européen.

Il serait sans doute fort intéressant de détailler les résultats obtenus par notre étude ce qui affinerait les chiffres et permettrait de mieux cerner certaines dynamiques. Néanmoins, il nous apparaît qu'il est difficile d'imaginer d'aller beaucoup plus loin dans l'analyse et qu'au vu des considérables difficultés méthodologiques, nous devons nous limiter à dégager de grandes tendances et même pour celles-ci des difficultés réelles existent et obligent à faire preuve de prudence.

LES PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES

En effet, l'étude des votes des députés européens révèle aussi de nombreuses difficultés qui peuvent décourager et faire douter de l'utilité d'une telle entreprise.

Les calculs auxquels nous nous sommes livrés posent une série importante de questions méthodologiques dont on ne peut pas faire l'économie et qui expliquent sans doute pourquoi ce sujet a été si peu traité jusqu'à présent.

La première difficulté tient au fait que les votes étudiables et comptabilisables sont ceux qui ont lieu par appel nominal. En d'autres termes, des votes qui ne se déroulent qu'à la demande d'un groupe. L'organisation d'un tel vote est rarement neutre et

poursuit généralement un objectif politique précis : mettre l'adversaire en difficulté en étalant ses divisions ou, au contraire, faire taire ses propres contradictions internes. Parfois, il s'agit de démontrer la quasi-unanimité du Parlement européen sur telle ou telle résolution.

Il est donc envisageable, sans qu'aucune certitude n'existe à ce propos, que ces votes par appel nominal donnent une image biaisée de ce que représentent les scrutins au Parlement européen. Ce paramètre ne peut en tout état de cause être omis.

Par ailleurs, si le vote final est souvent nominal, il est précédé d'une longue procédure de discussions, d'amendements dont il est difficile de rendre compte dans une étude. En effet, nous n'avons pas pris en compte des votes sur les amendements, ce qui aurait produit une évidente distorsion statistique. Certains textes provoquent le vote d'un nombre important d'amendements alors que d'autres ne suscitent pas le même intérêt ou les mêmes polémiques. La prise en compte des votes des amendements se révèle donc statistiquement problématique. Quelques textes suscitent une dynamique ou une division particulière risqueraient de biaiser sensiblement les résultats d'ensemble.

Pourtant, c'est au niveau des discussions et des votes des amendements que se fait le travail politique le plus important. En outre, le vote final d'un parlementaire sur un rapport peut avoir été précédé d'une longue bataille de ce député sur certaines questions précises et démontrer des divisions importantes au sein des groupes politiques. Passée la bataille des amendements, les députés peuvent même, s'ils n'ont pas obtenu gain de cause, se rallier néanmoins au rapport final. Ainsi celui-ci a agrégé des votes sans réserve et des votes de « raison » ou de circonstance ; certains députés craignant d'être sanctionnés par leur groupe et ainsi de se voir privés de l'accession à un poste de responsabilité ou de la rédaction d'un rapport. En ne reprenant pas les votes des amendements, il est possible que certaines dynamiques ou nuances particulières nous échappent.

Une autre difficulté méthodologique importante provient de la nature très différente des votes. Certains peuvent être de nature législative, de contrôle ou sur des activités de délibération.

La dynamique d'alliance politique entre les groupes ou la problématique de la discipline de vote peut manifestement être distincte selon la nature des textes présentés. On peut difficilement mettre sur le même pied un vote sur la censure ou l'investiture de la Commission européenne et le vote au sujet d'une résolution

très générale sur la situation en Haïti. Pour autant, nous n'avons pas séparé ces différents votes. En effet, il nous semblait intéressant de dégager une vision générale englobant l'ensemble des votes émis au Parlement européen tout comme on le fait traditionnellement pour les parlements nationaux pour lesquels on ne se limite pas à sélectionner les votes politiquement les plus sensibles. Il n'y a pas de raison de considérer de prime abord que les votes de telle nature seraient plus ou moins révélateurs des mécanismes politiques généraux régissant le Parlement européen.

On peut en effet estimer que ce n'est pas lors des votes les plus politisés et médiatisés que la dynamique la plus importante et la plus fréquente se manifeste. Mais on peut tout aussi bien argumenter, par exemple, que la discipline de vote est moindre pour les votes les plus politisés car le consensus est plus difficile à atteindre et les enjeux nationaux plus présents : le vote sur des résolutions mineures, n'ayant que peu d'impact politique réel, favoriserait l'expression « sans risques » d'avis divergents.

Si donc une étude différenciée par la nature des textes soumis au vote serait du plus haut intérêt, il nous semblait également intéressant de nous pencher sur la dynamique d'ensemble des votes au Parlement européen.

Les problèmes de sélection de vote ne sont pas résolus pour autant. Par exemple, pour certains votes de fin de session où ne reste en séance qu'une trentaine de députés seulement. Il est difficile de tenir compte de ces votes au risque d'induire, là aussi, des distorsions statistiques importantes.

De la même façon se pose la question du statut et du poids statistique de certaines résolutions générales tellement consensuelles et remplies de bonnes intentions, qu'il est fort difficile de s'y opposer.

Un autre problème méthodologique provient de la grande fluidité interne du Parlement européen. En effet, de nombreux élus changent de statut durant une législature. De nombreux cas peuvent se produire. Les agendas politiques nationaux influencent directement la composition du Parlement européen. Certains députés démissionnent de leur fonction européenne car ils sont nommés ministres au niveau national ou régional, ou parce qu'ils réinvestissent le champ politique national en cas d'élections, ou pour prendre des responsabilités politiques nouvelles ou encore pour être nommés à un poste stable dans la haute administration nationale ou internationale. Strasbourg et Bruxelles sont encore vécus souvent comme des étapes dans la

carrière politique et rares sont les élus qui peuvent être spécialisés durablement dans les questions européennes. Après chaque élection nationale ou régionale, il y a des évolutions dans la composition des groupes. Le *turn over* est donc important. Ce facteur de fluidité touche également le nombre de groupes et leur composition. Les petits groupes peuvent vivre des transformations parfois importantes, en raison de fusions, de dissidences, généralement produites par des effets extérieurs au Parlement européen. Enfin, les groupes voient également certains députés à titre personnel changer d'appartenance partisane. Ces tendances sont particulièrement vraies pour les élus provenant des organisations politiques les moins structurées et les moins organisées.

La dernière difficulté méthodologique qui doit être prise en compte est la question de l'absentéisme. Ce phénomène est loin d'être négligeable, y compris lors de séances importantes. Ainsi, lors du vote de la motion de censure à propos de la vache folle, en février 1997, il n'y avait que 459 votants sur 626 soit 73,3 %. En d'autres termes, un peu plus du quart des députés étaient absents. De même, pour les votes de la dernière motion de censure suite aux affaires affectant la Commission européenne, il n'y avait, malgré l'importance du scrutin, que 552 votants soit 88 % des élus. Aucun parlement national des États membres n'enregistre un taux aussi élevé d'absentéisme pour un vote aux implications politiques aussi nombreuses, aussi largement médiatisé et dont l'issue était incertaine. Il va sans dire que l'absentéisme est encore largement supérieur lors des sessions classiques de l'assemblée parlementaire européenne.

Sans doute un calcul plus affiné qui suivrait les votes et les présences de chaque député nous éclairerait-il sur certaines questions. On pourrait ainsi déterminer si l'absentéisme est distribué de manière égale parmi les groupes et les nationalités ou si certaines logiques particulières peuvent être mises en lumière. Néanmoins des questions restent en suspens. En effet, certains députés préfèrent ne pas prendre part à un vote plutôt que de s'opposer à la ligne majoritaire du mouvement. Les études quantitatives ne peuvent rendre compte de ce genre de processus.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, les deux cents votes que nous avons sélectionnés sont constitués par l'ensemble des votes de l'année 1996 et ceux qui ont suivi en 1994 les élections européennes moins les amendements et les votes de fin de session pour éviter de biaiser statistiquement les résultats.

Les difficultés, les obstacles et les biais possibles sont donc nombreux dans toute étude quantitative des votes des députés au Parlement européen. Si les difficultés demeurent, il nous semblait néanmoins intéressant et possible d'étudier les dynamiques générales au sein des groupes parlementaires. Au-delà, les études quantitatives ne peuvent nous apporter beaucoup plus d'enseignements.

Remarquons aussi que les résultats auxquels nous sommes parvenus corroborent par ailleurs globalement ceux publiés précédemment²⁰. Il existe donc une différence substantielle entre la représentation commune et la réalité des votes des députés au Parlement européen.

Comment peut-on expliquer cette situation ?

En dehors de la méconnaissance et du désintérêt général de l'opinion publique et des mass médias pour l'ensemble de la problématique de la construction européenne, d'autres éléments peuvent être avancés.

Il y a lieu d'établir une distinction entre l'ensemble des votes au Parlement européen sur lesquels se base notre étude et qui englobent, comme nous l'avons vu, des textes de nature et de portée très différentes et les votes politiquement sensibles comme par exemple les propositions de censure de la Commission européenne, ou certains dossiers très médiatisés ou politisés. Ces votes fortement politisés sont ceux qui produisent le plus de déchirements internes dans les groupes et où la tendance à voter selon son origine nationale est la plus marquée. La dernière tentative de censurer la commission en janvier 1999 pour des affaires de fraudes est exemplatif d'un « vote européen marqué des sceaux nationaux »²¹.

Sur les quatre-vingt-treize Allemands qui se sont exprimés quatre-vingt-sept se sont prononcés pour la censure. En revanche, sur les cinquante-deux Espagnols ayant pris part au vote, cinquante et un ont soutenu la Commission européenne et « protégé » leur commissaire Marin. De même, les Italiens se sont prononcés contre la censure par cinquante-huit voix contre neuf. Les élus portugais, démontrant une solidarité entre les pays du sud, ont aussi soutenu le maintien de l'équipe Santer par dix-neuf voix contre quatre. En revanche, les Français se sont beaucoup plus divisés, reflet de l'éclatement de leur représentation au Parlement européen. Edith Cresson n'a donc pu bénéficier d'un soutien national important (trente-neuf voix pour la censure et vingt-huit contre).

Soulignons néanmoins que, si lors de ces votes le clivage national montre sa persistance, il n'en gomme pas pour autant les clivages partisans. En effet, il n'y a pas eu de consensus majeur entre le PPE et le PSE sur cette question. Le groupe socialiste, encouragé par les gouvernements de même couleur, a soutenu dans l'ensemble la Commission – à la notable exception des Allemands. Le groupe du PPE s'est fortement divisé sur la question : quatre-vingt-onze voix pour le maintien de l'équipe Santer et soixante-dix contre. Nous trouvons ici la confirmation de notre étude sur la forte discipline du groupe socialiste et les difficultés internes du groupe du PPE.

Concentrant légitimement leur attention sur les débats à haute valeur idéologique ou symbolique, qui sont précisément ceux qui provoquent des déchirements internes aux groupes politiques, les mass médias et les observateurs diffusent ainsi involontairement une image tronquée des comportements électoraux des députés européens. Il arrive ainsi souvent que les observateurs extrapolent leurs conclusions à partir de certains cas, qui ne sont pas représentatifs de l'ensemble des votes au Parlement européen. La majeure partie du travail parlementaire s'en trouve ainsi occultée.

Un autre élément d'explication du décalage entre la réalité et la représentation des votes au Parlement européen provient d'une assimilation simpliste de l'assemblée parlementaire européenne avec les règles, les fonctions et les logiques politiques et institutionnelles des parlements nationaux. Or, l'ensemble de ses travaux démontre l'aspect singulier du Parlement européen. On ne peut analyser et décrypter les votes au Parlement européen avec les mêmes grilles de lecture que celles employées traditionnellement pour les parlements nationaux. On néglige les différences substantielles entre ces institutions. Il y a une différence importante entre la réalité des chiffres et la représentation que l'on s'en fait. Il y a confusion dans le type de parlementarisme.

La discipline de vote nous fournit un exemple significatif. Nous avons souligné combien les 80 % de textes votés avec une importante unité dans les groupes politiques au Parlement européen étaient remarquables et surprenants dans leur ampleur compte tenu des nombreux facteurs qui poussent à l'hétérogénéité et à l'éclatement du vote des élus européens. Ce chiffre signifie dans ce cadre précis un haut niveau de discipline de vote.

Or, ce même taux de 80 % appliqué aux parlements nationaux des États membres signifierait, au contraire, une faible discipline

de vote et poserait à n'en pas douter des questions importantes aux directions des partis politiques si une telle dissidence se produisait aussi régulièrement.

En tenant compte des précautions méthodologiques que nous avons soulevées, notre étude montre que, contrairement à ce qui est souvent affirmé, les groupes politiques respectent une réelle discipline de vote d'autant plus remarquable que les facteurs de différenciation et d'hétérogénéité sont nombreux. Nous avons également noté combien le groupe du PPE était plus fortement confronté à l'indiscipline de ses membres que le groupe du PSE.

Un grand nombre de votes sont acquis grâce à une large alliance au centre constituée des principaux groupes du Parlement européen. Ceux-ci sont toutefois souvent rejoints par d'autres groupes politiques. Le processus de discussion et de négociation aboutit à créer un consensus qui dépasse les deux familles socialiste et démocrate chrétienne.

Enfin, une des conclusions de cette analyse est que la structuration et l'organisation des fédérations européennes de partis, à l'échelle du Parlement européen, se révèle donc plus accomplie que ce qui apparaît souvent. Même si leur visibilité externe est encore réduite, elles jouent un rôle indéniable et croissant²² au sein de l'assemblée européenne. Chaque fédération de partis a mis au point une série de procédures pour régler les difficultés, les différends internes, pour trouver des compromis et aboutir à des votes de plus en plus homogènes.

Ainsi, les fédérations européennes de partis apparaissent avec le temps, en tenant compte de l'augmentation réelle des pouvoirs du Parlement européen suite aux traités de Maastricht et d'Amsterdam, comme des acteurs en phase d'affirmation du processus de construction européenne²³.

NOTES

¹ Simon Hix, « Parties at the European Level and the Legitimacy of EU socio-economic policy », *Journal of Common Market Studies*, 1995, vol. 33, n° 4, p. 527-554.

² Sur l'attitude des socialistes face à la construction européenne voir Pascal Delwit, *Les Partis socialistes et l'intégration européenne. France, Belgique, Grande-Bretagne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.

³ Thomas Jansen, *The European People's Party : Origins and Development*, New York, St Martin's Press, 1998.

⁴ Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, Londres, Catermill Publication, 1995.

⁵ Par exemple : J. Smith, *Voice of the People, the European Parliament in the 1990's*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1995.

⁶ John Gaffney (éd.), *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, 1996.

⁷ Simon Hix, Christopher Lord, *Political parties in the European Union*, New York, St Martin's Press, 1997.

⁸ Paul-Henri Claey's, Nicole Loeb-Meyer, « Les groupements européens des partis politiques », *Res Publica*, 1977, n° 4, p. 559-577.

⁹ Fulvio Attina, « The Voting Behaviour of the European Members and the Problem of the Europarties », *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 18, p. 561.

¹⁰ Voir *European Journal of Political Research : Special Issue : the First European Elections*, 1980, vol. 8, n° 1.

¹¹ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les fédérations européennes de partis politiques : un enjeu pour le Parlement européen », in Thuan Cao-Huy, Alain Fenet (éd.), *La Coexistence, enjeu européen*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 71-91.

¹² Roger Morgan, Clare Tame (éd.), *Parliaments and Parties : the European Parliament in the Political Life of Europe*, Londres, Macmillan Press, 1996.

¹³ Voir l'article de Pascal Delwit dans cet ouvrage.

¹⁴ Luciano Bardì, « Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament », *Party Politics*, 1996, vol. 2, n° 1, p. 99-114.

¹⁵ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in Mario Telò (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 277-291.

¹⁶ Julie Smith, « How European are European Elections ? », in John Gaffney (éd.), *op. cit.*, p. 276.

¹⁷ Simon Hix, Christopher Lord, *op. cit.*, p. 134-135.

¹⁸ Fulvio Attina, *op. cit.*, p. 557-579.

¹⁹ Simon Hix, Christopher Lord, *op. cit.*, p. 137.

²⁰ Simon Hix, Christopher Lord, *op. cit.*, p. 142-143.

²¹ André Riche, « Un vote européen marqué des sceaux nationaux », *Le Soir*, 15 janvier 1999.

²² Simon Hix, « The European Party Federations : from Transnational Cooperation to Nascent European Parties », in John Gaffney (éd.), *op. cit.*, p. 308-331.

²³ Fulvio Attina, « The Party Groups in the European Parliament : From Party Group to "European Party" Status », in *The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration*. Proceedings, International Conference, Prague, 12-14 septembre, 1997, p. 201-216.

LES DIVERGENCES DE VISIONS
PARTISANES SUR LE RÔLE
DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans la littérature scientifique relative à l'étude du positionnement envers la construction européenne, les contributions consacrées à l'examen des voies, des hésitations et des choix des États dominant. C'est en effet l'acteur étatique qui est le plus scruté par la communauté scientifique et médiatique. Cette tendance s'est d'ailleurs renforcée dans les années quatre-vingt-dix eu égard à la tenue de deux conférences intergouvernementales, qui ont conduit aux traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les stratégies et les options des États, acteurs qui dominent ces conférences, sont alors explorées, disséquées et décomposées. Cette priorité est tout à fait compréhensible. Toutefois, la représentation étatique qui nous est offerte est parfois désincarnée. Au bout du processus les chefs d'État et de gouvernement, incarnation de l'autorité étatique, tranchent. Mais que ce soit les négociateurs durant tout le processus de la conférence intergouvernementale ou les chefs d'État et de gouvernement, il ne faudrait pas oublier que ces mêmes personnes sont les représentants d'une majorité parlementaire, qui les contrôlent ; majorité qui doit rendre des comptes au terme de la législature.

Dans cette contribution, nous avons donc choisi de nous pencher sur les visions que les partis politiques proposaient du canevas institutionnel à l'échelle européenne pour dresser le tableau des attitudes en la matière et les fonds référentiels des hommes et des femmes qui, au bout du compte, signent un traité, convaincus qu'il pourra être ratifié par voie parlementaire et référendaire.

Pour cet article, nous avons été confronté à un certain nombre de choix méthodologiques et de difficultés.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Pour examiner la problématique des visions partisans du Parlement européen, deux angles d'approche étaient possibles : soit aborder les positions des délégations nationales au Parlement européen et tenter d'en faire une synthèse ; soit analyser les différentes prises de position des partis en compétition à l'échelle des systèmes politiques nationaux des quinze États membres de l'Union européenne. Nous avons opté pour la deuxième solution.

Deux raisons principales justifient ce choix comparatif. D'abord, observons que le comportement des délégations nationales au Parlement européen est parfois – de manière plus ou moins importante – en déphasage par rapport au discours, au propos ou à l'action des partis nationaux dont sont issus les députés européens. Leur liberté d'action n'est pas négligeable, ce qui explique notamment la discipline de vote relativement lâche par rapport à ce qui est traditionnellement relevé dans les assemblées nationales. Ensuite parce qu'il faut bien saisir que la grande majorité des délégations nationales au Parlement européen sont extrêmement faibles d'un point de vue quantitatif¹ – de l'ordre de un à sept parlementaires européens – et parfois très déconnectées de la vie politique nationale voire même de la politique européenne de leurs partis². Dès lors, la qualité et l'effectivité de l'information en termes de reproduction des choix partisans paraissaient peu pertinentes. Cette préférence posait deux difficultés majeures dans l'approche comparative sur les institutions européennes.

La première complication tient au nombre d'acteurs à prendre en considération. Rien qu'à l'échelle européenne, pas moins de 101 partis nationaux sont représentés. Mais, il faut y ajouter les formations qui n'ont pas d'élus européens, mais qui sont parfois importantes dans leur système politique national comme le FDP allemand ou les verts français par exemple³.

Une deuxième donnée rend complexe notre choix méthodologique : la caractéristique du positionnement des partis nationaux à l'endroit des institutions européennes est leur silence sur la question ou leur propos extrêmement évasif ; ce que nous pourrions nommer une non-position des partis sur ce thème. De l'ensemble des documents consultés, il ressort généralement, au-delà d'une très grande généralité, qu'il n'existe pas souvent de positions, à strictement parler, des partis sur cette thématique. Au

demeurant, cette observation se vérifie plus globalement dans tout ce qui concerne les politiques européennes, bien que de manière moins nette que sur l'enchevêtrement institutionnel de l'Union européenne. Notre présentation et notre analyse des options partisanes des partis ont, dans cette double perspective, un caractère impressionniste difficilement évitable.

Méthodologiquement, il faut souligner que la description des orientations des partis sur le Parlement européen est intégrée dans la présentation de l'articulation institutionnelle à l'échelle européenne des partis. Il est impossible d'isoler leur perception du Parlement européen de leur schéma institutionnel européen. Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Parlement européen ou encore Cour de justice sont présentés dans un équilibre dont on ne peut détacher une pièce.

Enfin, une dernière alternative s'offre à nous : appréhender les positions des partis par pays ou par familles politiques. Dès lors que l'examen des familles politiques ou des partis politiques européens devient de plus en plus nécessaire dans l'approche politologique des acteurs politiques et sociaux à l'échelle européenne⁴, nous avons choisi d'agir dans un cadre comparatif à l'intérieur des familles politiques et entre elles ; en d'autres termes, de tester la cohérence dans les principaux partis européens – parti des socialistes européens (PSE), parti populaire européen (PPE), parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), Fédération européenne des partis verts (FEPV) – ou encore dans certains groupes du Parlement européen – groupe de la gauche unitaire européenne-gauche verte nordique, groupe de l'Europe des Nations, groupe des non-inscrits. Les principales thématiques seront les rapports du Parlement européen avec la Commission et le Conseil européen, la question des éventuels pouvoirs d'initiative législative du Parlement européen, la question linguistique, la question éventuelle de l'harmonisation « définitive » du mode de scrutin et du nombre de parlementaires européens dans la perspective de l'élargissement. En effet, avec les élargissements successifs, chaque élection européenne avait conduit à l'élection d'une Assemblée européenne plus importante en nombre⁵.

Une dernière précaution s'impose, la plupart des prises de position que nous évoquons se situent dans le cadre de la préparation de la deuxième Conférence intergouvernementale, aujourd'hui aboutie. Il faut donc très généralement se placer dans le contexte de 1995, 1996 et 1997 en ayant à l'esprit les réalisations et non-réalisations du traité d'Amsterdam⁶.

LA FAMILLE DES DÉMOCRATES-CHRÉTIENS/CONSERVATEURS

Nous observons, depuis une dizaine d'années, un phénomène d'agrégation des forces démocrates chrétiennes et conservatrices au sein du parti populaire européen (PPE). Le fait est plus manifeste encore à l'échelle du groupe du PPE au Parlement européen. Rappelons, par exemple, que depuis le 1^{er} mai 1992, les partis conservateurs britannique et danois ont rejoint le groupe du PPE⁷. On pourrait même ajouter certaines sensibilités libérales avec le parti social-démocrate portugais (PSD), Démocratie libérale (DL) en France et, plus récemment, les élus européens, à titre individuel, de Forza Italia. Démocrates-chrétiens, conservateurs et, dans une moindre mesure, libéraux, peuvent difficilement être séparés dans l'appréhension du positionnement politique sur les questions européennes.

Pour notre problématique, cela a un impact important dès lors que le PPE ou son groupe au Parlement européen sont sans doute les lieux de coordination où les positions institutionnelles de ses membres sont les plus antinomiques.

Examinons d'abord les orientations de Force démocrate. Il s'agit d'une formation intéressante car ayant été dans l'exécutif gouvernemental entre 1993 et 1997 et se trouvant dans l'opposition depuis. En outre, contrairement à la situation qui prévaut le plus couramment, le parti démocrate chrétien français a des positions très précises sur le paysage institutionnel européen. En 1994, Force démocrate (CDS à l'époque) se déclarait favorable au fédéralisme et était demanderesse d'une redéfinition des modalités de vote tout à la fois dans le cadre de l'élection des députés au Parlement européen et de la pondération des États au Conseil. Force démocrate recommande aussi que l'Union européenne ait une incarnation en la personne d'un Président : « *La continuité du pouvoir exige un allongement de la période de présidence du Conseil des ministres – au moins un an – et la coopération entre les présidences successives mérite d'être améliorée. Il faut une voix et un visage à l'Europe pour la représenter aux yeux de ses citoyens et du monde extérieur : l'Europe doit avoir son président.* »⁸

Pour Force démocrate, la codécision doit devenir la règle en matière législative et le Parlement européen doit beaucoup plus facilement avoir la possibilité de mettre en cause la Commission européenne. Dans la perspective de l'élargissement, les démocrates

chrétiens français estimaient inconcevable un accroissement indéfini du nombre de parlementaires européens. En mars 1997, Force démocrate a précisé ses positions dans l'articulation des représentations à la Commission, au Conseil et au Parlement européen. Force démocrate suggère de ramener la Commission à douze membres dans le cadre d'une procédure où le président de la Commission choisirait lui-même les commissaires parmi les différentes listes que lui soumettent les États membres. Ces listes devraient comprendre quatre noms⁹. À l'échelle du Conseil européen, une rotation entre grands et petits États serait pratiquée pour l'exercice de la présidence. Enfin, pour ce qui a trait à l'Assemblée européenne, le nombre de députés européens serait ramené à une proportion d'un élu par million d'habitants, avec un socle – très – minimal de deux députés européens pour les États les moins peuplés¹⁰. Le mode de scrutin serait totalement uniformisé sur une base proportionnelle et régionale. Par ailleurs, Force démocrate exige une réforme institutionnelle avant tout élargissement : *« Il ne peut y avoir d'Europe forte avec des institutions faibles. Le système inventé pour les 6 ne peut plus fonctionner efficacement à 15. Il le pourrait encore moins avec une vingtaine de membres ou davantage. Pour Force démocrate, aucun élargissement ne doit avoir lieu sans réforme préalable et substantielle des institutions. »*¹¹

Cette approche est extrêmement claire : fondamentalement, elle favorise les grands États (il s'agit d'un parti d'un grand État) et l'extension des pouvoirs du Parlement européen. Les démocrates chrétiens français proposent la fin du droit de veto et l'avancée vers une majorité qualifiée sur une double base : majorité d'États et majorité de la population.

À l'autre bout du spectre à l'intérieur du groupe PPE du Parlement européen, il y a la position des conservateurs britanniques.

La position du parti conservateur britannique à l'égard des institutions de l'Union européenne est très différente de l'approche de Force démocrate. Dans l'appréhension de ce parti, on se situe dans une approche totalement opposée à la notion et à l'esprit même du fédéralisme. Cette optique a été exprimée avec force sous les gouvernements dirigés par Margaret Thatcher. Et John Major, quelque peu plus ouvert, a subi les foudres des eurosceptiques et des nationalistes les plus invétérés. La division au sein des Tories à ce sujet est une des raisons de l'ampleur de la défaite électorale qu'ils ont encourue le 1^{er} mai 1997.

Au parti conservateur, on se montre extrêmement favorable au principe d'une Europe flexible qui « ne dirige pas les États » :

*« Les conservateurs sont opposés à un super-État fédéral et sont associés à une vision moderne d'une Europe flexible, élargie et compétitive – un partenariat d'États-nations. Nous voulons être en Europe mais pas dirigés par l'Europe. »*¹²

En ce qui concerne le Parlement européen, le Conservative Party se montre tout à fait opposé à une quelconque expansion des prérogatives de l'assemblée parlementaire européenne. Dans sa présentation, il fait de la lutte contre toutes « *les tentatives centralisatrices visant à donner plus de pouvoirs au Parlement européen et à la Commission européenne aux dépens des États nations* »¹³ un de ses deux objectifs prioritaires.

Dans l'ensemble des fonctions exercées par une assemblée parlementaire, les conservateurs britanniques présentent comme alternative l'accroissement des pouvoirs des différentes assemblées nationales des États membres ; tout particulièrement dans le contrôle politique. Mais l'idée d'une participation au processus législatif européen est également suggérée. Le parti conservateur britannique confirme aussi son hostilité à toute évolution vers le principe de la majorité qualifiée. En ce, il perpétue l'esprit et la lettre du compromis de Luxembourg à travers la défense, à tous crins, du droit de veto.

Une dimension rapproche un parti comme Force démocrate et le parti conservateur britannique : l'appui au renforcement relatif des grands États tout à la fois au Conseil et au Parlement européens. Ainsi dans la position exprimée par le gouvernement conservateur britannique envers la conférence intergouvernementale, c'est écrit noir sur blanc : « *Le gouvernement pense qu'il y a d'excellentes raisons de croire que la légitimité démocratique serait améliorée avec un accroissement de l'influence relative des États membres les plus peuplés.* »¹⁴

Sur la question relative au principe de la rotation de la présidence de l'Union européenne tous les six mois, et dans l'horizon de l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États, le parti conservateur britannique avance l'idée d'équipes de trois États assurant la présidence : un grand pays et deux « petits-moyens » assureraient en même temps la présidence de l'Union européenne¹⁵.

Au-delà de ces deux positions largement contradictoires, il y a une palette de positionnements. Dans le cadre du PPE, la position de la démocratie chrétienne allemande est cruciale.

Il y a un paradoxe dans l'examen de la CDU-CSU face aux institutions de l'Union européenne. Il s'agit d'une formation par

rapport à laquelle nombre d'acteurs et d'auteurs se sont beaucoup référés depuis quatre ans en matière de positionnement européen. En septembre 1994, la CDU-CSU avait publié un document relatif au devenir de l'Union européenne, qui a été au cœur de larges discussions dans les milieux politiques, académiques, économiques et sociaux en Europe. Pourtant, la lecture de ce texte ne témoigne pas toujours de positions institutionnelles formalisées. La philosophie de la position de la CDU-CSU est toutefois claire. Ainsi, les chrétiens démocrates allemands se prononcent très nettement pour l'approfondissement avant toute forme d'élargissement. Ils sont mêmes péremptoirs en la matière : « *En effet, l'approfondissement est une précondition [nous soulignons] pour l'élargissement. Sans un nouveau renforcement interne, l'Union européenne sera incapable de faire face aux énormes défis que pose son extension orientale.* »¹⁶

Dans un canevas fédéraliste, les chrétiens démocrates allemands marquent leur soutien au renforcement des institutions supranationales, notamment le Parlement européen : « *Toutes les institutions existantes – le Conseil, la Commission, la Présidence et le Parlement européen – doivent être réformées. [...] Les réformes doivent être orientées dans la perspective d'un nouvel équilibre institutionnel, dans lequel le Parlement européen deviendra de plus en plus un vrai partenaire du processus décisionnel ayant les mêmes droits que le Conseil ; le Conseil, en plus de sa tâche normale dans le domaine intergouvernemental en particulier, assumera les fonctions de seconde Chambre, à savoir la Chambre des États membres ; et la Commission prendra les traits d'un gouvernement européen. Ce processus devrait être accompagné – non précédé – par des efforts pour accroître la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne.* »¹⁷

En ce qui concerne le Parlement européen proprement dit, la CDU-CSU en appelle à un droit d'initiative législative pour le Parlement européen. Et dans l'équilibre des pouvoirs dans l'Union européenne, le Conseil est supposé devenir la deuxième Chambre : la Chambre des États.

Chez les partis des petits et moyens États membres, les différences d'approche sont aussi perceptibles, de même que l'ampleur des silences explicites ou implicites. Dans ce registre, la palme appartient peut-être à John Bruton, leader du Fine Gael au Conseil du PPE le 10 mai 1996 : « *Notre principal objectif est de garantir que l'élargissement de l'Union à travers l'admission de*

nouveaux membres soit accompagné par un approfondissement du processus d'intégration. Il est aussi essentiel que les institutions s'adaptent et s'ajustent pour faire face à l'élargissement et à l'approfondissement. »¹⁸ Mais comme parti d'un État modeste, le Fine Gael annonçait néanmoins qu'il protégerait les « *intérêts vitaux de l'Irlande dans la représentation à la Commission et dans la pondération des voix au Conseil* »¹⁹. Le parti chrétien social luxembourgeois est plus explicite. Il prône la mise en place de la codécision pour toute décision du Conseil qui peut être prise à la majorité qualifiée, tout en pointant l'indispensable implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Par exemple en leur réservant la possibilité d'introduire un recours en annulation devant la Cour de justice européenne dans l'hypothèse où son gouvernement aurait été mis en minorité au Conseil²⁰. Les chrétiens sociaux luxembourgeois s'accordent aussi pour conférer au Parlement européen un droit d'initiative dans les domaines de compétence communautaire²¹. Le CSV fait par ailleurs montre d'une opposition aux évolutions qui pourraient renforcer le poids relatif des grands États : maintien d'un commissaire par État membre, préservation de la rotation de la présidence européenne tous les six mois entre tous les États membres de l'Union européenne...

Qu'en est-il maintenant de l'acteur politique européen qu'est le parti populaire européen ? Présente-t-il des positions de compromis entre des choix contradictoires ou, au contraire, se situe-t-il encore dans son approche historique essentiellement fédéraliste ? C'est au congrès de Madrid, en décembre 1995, que le PPE avait fixé ses positions dans le domaine institutionnel.

En la matière, les dispositions du parti populaire européen sont très proches de celles de la CDU-CSU, qui a manifestement orienté intellectuellement les travaux du congrès.

Le PPE est partisan du fédéralisme et de la subsidiarité : « *L'Union européenne ouvre la voie à l'Europe unie. Notre objectif, c'est une Union bâtie sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité, qui assure la paix intérieure et extérieure, renforce la démocratie et relève les défis du futur. La conférence intergouvernementale prévue en 1996 par le traité de Maastricht doit aboutir à une réforme fondamentale des structures de l'Union européenne.* »²² L'élargissement ne pourrait se faire au détriment de la cohérence de l'Union européenne.

Dans le fonctionnement institutionnel, les procédures législatives devraient être simplifiées. Le PPE est notamment en faveur

de la codécision pour toutes les matières législatives. Le nombre de parlementaires européens devrait être limité à sept cents – solution finalement retenue à Amsterdam. Par ailleurs, le Parlement européen devrait donner son avis conforme pour toute modification du traité européen. En ce qui concerne la nomination des juges à la Cour de justice européenne, il ne serait plus « acceptable que les juges de la Cour de justice soient nommés par les gouvernements nationaux sans que le Parlement européen soit consulté »²³.

Ces choix révèlent donc l'accent mis sur la continuité des orientations démocrates chrétiennes du PPE des années soixante-dix et quatre-vingt, en décalage avec l'évolution subie dans les années quatre-vingt-dix. Il est évident de la sorte que les conservateurs danois ou britanniques ou les libéraux de Forza Italia n'endossent pas intellectuellement ou réellement de telles orientations, notamment au Parlement européen.

LA FAMILLE SOCIALISTE

Dans le contexte de l'étude du Parlement européen, la famille socialiste est fondamentale dès lors que le groupe du parti des socialistes européens est le plus important quantitativement²⁴. Au-delà du Parlement européen, l'appréhension des positions du parti des socialistes européens (PSE) et de ses composantes nationales est d'autant plus intéressante que les années 1996, 1997 et 1998 ont vu le retour ou l'arrivée dans les exécutifs nationaux de partis sociaux-démocrates qui avaient été plus ou moins longtemps dans l'opposition. Cela concerne tout particulièrement les quatre grands États de l'Union européenne : la Grande-Bretagne où le parti travailliste est revenu au pouvoir en 1997 après dix-huit ans d'opposition, l'Allemagne où le SPD a fait de même en 1998 après seize années d'opposition, l'Italie en 1996 où le parti de la gauche démocratique (PDS) est devenu la principale formation de la coalition gouvernementale et la France en 1997, où les socialistes ont digéré leur cuisante défaite électorale de 1993.

Considérons dans un premier temps les positions du parti socialiste français. Il s'agit en effet d'une formation qui a été présente au gouvernement pendant les principales avancées de la

Communauté européenne (Acte unique européen, traité de Maastricht et, dans une certaine mesure, traité d'Amsterdam) dans les années quatre-vingt²⁵. En étudiant les positions du parti socialiste français, nous rencontrons un nouveau paradoxe dans l'appréhension des partis nationaux face aux questions européennes.

Dans sa période d'opposition (1993-1997), le PS français a consacré une convention nationale spécifiquement aux questions européennes, en mars 1996. Assez curieusement pourtant, dans les documents préparatoires et dans les résolutions qui ont été adoptées à cette occasion, il n'y a aucune proposition institutionnelle précise.

Le PS suggère certes la construction européenne dans une optique fédérale mais le caractère concret de cette considération se résume dans une courte citation : « *Cela suppose également une clarification des institutions communautaires. Qui est qui ? Qui fait quoi ? À ces questions simples, l'opacité des procédures européennes engendre trop souvent des réponses complexes. Aussi après la conférence intergouvernementale, nous proposons que soit élaborée une véritable constitution européenne qui affirme les objectifs de l'Union et clarifie le rôle et les pouvoirs de ses instances car l'Union européenne est une construction politique originale ! Les socialistes demeurent favorables à la perspective fédérale. Il nous paraît aujourd'hui nécessaire et possible de la clarifier. C'est pourquoi, nous souhaitons une fédération d'États-nations.* »²⁶

En termes de réponses par rapport aux questions soulevées dans le document, il n'y en a aucune. On peut partiellement projeter la position du parti socialiste français dans un document qui a fait couler beaucoup d'encre dans le groupe du PSE au Parlement européen. Il s'agit du document dit « Guigou », présenté en janvier 1995 et qui était « opposé » à une autre contribution, celle de la chef du groupe du PSE au Parlement européen, la travailliste Pauline Green.

La contribution d'Élisabeth Guigou prônait la simplification des traités : « *Pour rendre ce système compréhensible au citoyen, il faut remplacer la série de traités se chevauchant et comprenant trois "piliers" et une douzaine de procédures législatives, toutes compliquées, par un seul texte, restreint et simple, qui ne contiendrait qu'un nombre limité de procédures simplifiées.* »²⁷ Elle entendait par-là la refonte de tous les traités en un seul, principalement pour des questions de compréhension mais surtout de lisibilité. La simplification des procédures où il y a une intervention

du Parlement européen devrait être un impératif ; l'idée étant de retenir trois procédures :

- pour les lois cadres, il faudrait une majorité au Conseil et une codécision avec le Parlement européen ;
- pour la révision des traités, il faudrait une majorité qualifiée renforcée (majorité d'États et majorité de la population) avec un avis conforme du Parlement européen ;
- pour la politique européenne de sécurité commune, il faudrait l'unanimité du Conseil et l'avis du Parlement européen²⁸.

Élisabeth Guigou avançait aussi l'hypothèse que le Parlement européen puisse élire la Commission ; le dessein étant de politiser les élections européennes : « *Mais peut-être faudrait-il aller plus loin : soit en prévoyant que le Parlement élise le Président. Étant donné que ceci aurait lieu juste après les élections européennes tous les cinq ans. Ceci aurait comme effet de lier ce choix au résultat des élections qui susciteraient alors davantage d'intérêt.* »²⁹

Dans cette éventualité, le président serait une personnalité liée à la majorité existant au Parlement européen. Par ailleurs, les commissaires seraient choisis par le Parlement européen sur des listes nationales présentées par les États.

Au Conseil, le seuil pour atteindre la majorité qualifiée serait abaissé mais moyennant une nouvelle pondération qui n'est pas précisée. Toutefois, l'inclination est évidente : il s'agit de renforcer le poids des grands États.

Une autre formation importante dans la famille socialiste est le parti social-démocrate suédois (SAP). L'intérêt est ici d'avoir affaire à une formation historiquement importante dans la famille et dans la doctrine socialistes, à un parti d'un État nouvellement entré dans l'Union européenne et historiquement très réticent à l'endroit de la construction européenne, et à une formation d'un petit État membre de l'Union européenne.

Dans ses positions sur l'Union européenne, le SAP prouve d'emblée le chemin parcouru vers un européenisme plus affirmé, vers la prise de conscience de la fin du « pur » État social qu'était le « modèle suédois » : « *La signification réelle de la coopération européenne est la compréhension que l'État-nation a une capacité limitée pour résoudre les problèmes énormes et réels. [...] Les développements de la dernière décennie – l'internationalisation de l'économie, le haut taux de chômage, les problèmes environnementaux, le flux de réfugiés, la criminalité – ont accru le besoin de coopération.* »³⁰

Mais en ce qui concerne le programme institutionnel européen des sociaux-démocrates suédois, le propos est pour le moins évanescent. Le SAP cache à peine ses réticences à l'égard des institutions considérées comme les plus supranationales : la Commission et le Parlement européens. Il faut ainsi saisir le soutien affiché à un élargissement aussi rapide que possible, opportunité historique pour l'unification du continent européen³¹. On retrouve le même type de position chez les sociaux-démocrates danois, formation historique réticente à l'endroit de la construction européenne. En matière européenne, ils annoncent que leur priorité des priorités sera « *l'élargissement de l'Union européenne en manière telle qu'elle inclue les pays d'Europe centrale et orientale et les États baltes* »³². Le parti social-démocrate danois est par ailleurs silencieux sur les réformes institutionnelles à mener.

Il importe de souligner qu'on décèle chez les sociaux-démocrates suédois une donnée récurrente dans les propositions formulées par les partis politiques scandinaves, la promotion du principe de publicité : « *Nous voulons que l'Union européenne devienne plus ouverte. Un "principe de publicité" similaire à ce qui existe dans la société suédoise devrait être également valable pour les institutions de l'Union européenne.* »³³

À l'instar de la CDU-CSU dans le PPE, le parti social-démocrate allemand (SPD) est une des formations de référence du parti des socialistes européens. Dans une position postérieure au Conseil européen d'Amsterdam, le SPD, encore dans l'opposition, se montre extrêmement sévère sur les résultats obtenus en matière institutionnelle. Pour les sociaux-démocrates allemands, dans l'affinement indispensable du schéma institutionnel européen, un préalable est posé : l'approfondissement doit s'opérer avant l'élargissement : « *Pour que l'élargissement oriental de l'Union européenne soit un succès, une préparation prudente est nécessaire. Les réformes politiques et institutionnelles au sein de l'Union européenne sont indispensables en manière telle qu'elle soit toujours à même d'agir même avec plus de membres.* »³⁴

Le SPD prône, mais sans plus de précision, une diminution du nombre de commissaires. On peut supposer que la perspective est de supprimer le principe d'avoir au moins un commissaire par État dès lors que pour le Conseil, le SPD préconise une nouvelle pondération favorable aux grands États de l'Union européenne et donc défavorable aux petits.

Le SPD est par ailleurs partisan de l'extension du vote à la majorité et est donc favorable à une diminution du droit de veto.

Mais pour ce qui concerne le Parlement européen, nous sommes une nouvelle fois dans le flou.

Dans le chef du principal parti héritier du parti communiste italien (PCI), le parti de la gauche démocratique (PDS), l'approche est aussi très positive envers une perspective fédérale de l'Europe. Le PDS promeut l'extension de la codécision : « *Sur le terrain démocratique et institutionnel, il faut préciser les pouvoirs et la responsabilité de la Commission, accroître le rôle du Parlement européen et élargir son pouvoir de codécision avec le Conseil, en impliquant les Parlements nationaux dans les processus de décision, et en appliquant le principe de subsidiarité de manière efficace et concrète. Il faut donc procéder avec détermination vers une Europe sur base fédérale.* »³⁵ Au-delà de la promotion de la codécision pour le Parlement européen, le PDS est aussi favorable à l'accroissement du pouvoir de contrôle du Parlement européen « *sur l'exécution à travers la transparence de la procédure législative* »³⁶.

Pour le parti de la gauche démocratique, l'élargissement suppose aussi, d'abord, une redéfinition des institutions communautaires, à savoir :

(a) une réduction de l'appareil administratif et une simplification des opérations de l'Union européenne, l'extension du vote à la majorité prenant en compte à la fois la majorité des États et la majorité de la population ;

(b) l'accroissement du rôle législatif du Parlement européen notamment comme nous l'avons vu par le biais de la codécision³⁷.

Le parti de la gauche démocratique insiste aussi beaucoup sur l'importance d'associer les parlements nationaux dans le contrôle des décisions de l'Union et dans la définition des choix à opérer.

Qu'en est-il du parti travailliste britannique ? L'histoire des relations entre le parti travailliste et la construction européenne est pour le moins tumultueuse³⁸. Depuis une dizaine d'années, dans la rhétorique à tout le moins, le Labour Party est beaucoup plus ouvert à l'endroit de l'Union européenne. Dès 1995, il annonce qu'il se présentera aux élections nationales de 1997 avec « *une attitude constructive envers l'Europe* »³⁹. Mais il refuse très nettement tout cheminement vers une voie fédérale d'approfondissement de l'Union européenne.

À l'endroit du Parlement européen, les travaillistes britanniques ont évolué. Désormais, ils n'évoquent plus seulement la Chambre des Communes pour assurer le contrôle politique des

institutions mais tout à la fois « *les Parlements nationaux et le Parlement européen* »⁴⁰.

De même, le parti travailliste, encore dans l'opposition à ce moment, n'est plus hostile à un recul progressif des votes à l'unanimité au Conseil. Selon lui, l'extension du vote à la majorité doit être associée d'une part à plus grande transparence du Conseil des ministres et, de l'autre, à l'extension de la codécision avec le Parlement européen ; le tout étant coiffé par la vérification et le contrôle des Parlements nationaux⁴¹. Il se prononce par ailleurs pour une simplification, dans le sens d'une réduction à trois, des procédures d'intervention du Parlement européen :

- codécision pour les actes législatifs pris à la majorité qualifiée ;
- consultation pour les décisions nécessitant l'unanimité ;
- assentiment du Parlement européen pour les accords internationaux conclus au nom de l'Union européenne⁴².

Ces exemples tendent à montrer que les différences ne sont pas aussi substantielles dans le parti des socialistes européens et son groupe au Parlement européen que celles que nous avons pu analyser pour le parti populaire européen et son groupe au Parlement européen. La prudence s'impose cependant dans l'appréciation. La délégation du PSE au Parlement européen a été largement paralysée par la direction sourcilleuse de Pauline Green, dont la mission était d'empêcher tout propos ou toute action par trop ambitieux ou inconsidéré dans la perspective des élections nationales en Grande-Bretagne.

LE GROUPE DE LA GAUCHE UNITAIRE EUROPÉENNE/ GAUCHE VERTE NORDIQUE

Examiner les positions des partis membres du groupe de la gauche unitaire européenne-gauche verte nordique est intéressant à plusieurs points de vue. Historiquement, il s'agit du groupe qui rassemblait les partis communistes des États membres des Communautés européennes. Sous cet angle, nous avons clairement affaire à une famille politique. Pourtant depuis la disparition du Kominform en 1953⁴³, il n'y a plus, ni à l'échelle internationale ni à l'échelle européenne, une structure de coordination. Si des contacts se sont perpétués, ils se réalisent dans un cadre informel :

la seule formalisation est donc la constitution du groupe au Parlement européen. Par ailleurs, pendant très longtemps, les partis communistes ont eu une position très hostile à l'endroit de la construction européenne⁴⁴. C'est dans les années soixante et plus encore dans les années soixante-dix et quatre-vingt, que le positionnement devient de plus en plus hétérogène. Il y a d'un côté ceux qui se situent dans une posture d'opposition au principe même des Communautés européennes ; principalement les partis communistes français (PCF), portugais (PCP) et grec (KKE). D'un autre côté, il y a des formations critiquant certaines dimensions de la construction européenne mais acceptant sa philosophie et sa dynamique. Il s'agit surtout des partis communistes italien (PCI), espagnol (PCP-IU) et grec de l'intérieur (KKE). Cela conduira, durant la législature 1989-1994, à l'édification de deux groupes politiques différents.

Qu'en est-il de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité à l'heure actuelle ? En vérité à l'intérieur de ce groupe, le spectre des positions est extrêmement large. Des formations comme le parti du socialisme démocratique allemand (PDS), qui est absent du Parlement européen dans la législature 1994-1999, ou comme Izquierda unida espagnole ont une approche très fédéraliste. Elles appuient le principe de l'extension des prérogatives du Parlement européen. Par ailleurs, la gauche espagnole prône aussi l'élection du président de la Commission par l'assemblée européenne, qui aurait également l'opportunité de censurer un commissaire ou la Commission : « *Le parlement doit avoir les pleines compétences de contrôle sur le seul organe exécutif de l'Union qu'est la Commission. Il doit élire le président de la Commission et ratifier le collège des commissaires que l'on peut censurer de manière collective et individuelle.* »⁴⁵ De plus, Izquierda unida prône un droit d'initiative législative du Parlement européen.

Le PDS et Izquierda unida sont hostiles à une pondération plus favorable aux grands pays au détriment des petits au Conseil ou dans le nombre de parlementaires européens. De plus, le parti de gauche espagnol affirme qu'il est hors de question que tous les États ne soient pas représentés dans la Commission⁴⁶. Il importe de noter cette prise de position parce qu'elle émane de formations de grands pays de l'Union européenne.

Pour améliorer la compréhension du fonctionnement communautaire la coalition Izquierda unida prône une fusion des traités européens : « *Les traités doivent être refondus (en incorporant la CECA et l'Euratom) et l'exposé doit être clair et précis, intelli-*

gible pour tous. »⁴⁷ Il serait spécifié que le Conseil est bien la deuxième Chambre, représentation légitime des États. Le droit de veto devrait disparaître dans le cadre d'une procédure où toute législation nécessiterait à la fois une majorité d'États et une majorité de la population européenne⁴⁸.

En revanche, dans le groupe de la gauche unitaire-gauche verte nordique, il y a aussi des partis qui se situent beaucoup plus dans une approche confédérale. Nous songeons notamment à l'Alliance de gauche en Finlande, au parti communiste portugais (PCP) et au parti communiste français (PCF). Ces partis sont très réticents à toute idée d'extension des pouvoirs du Parlement européen.

C'est notamment très clair dans le chef du parti communiste portugais. Pour le PCP, le Conseil doit demeurer la seule institution de l'Union européenne en charge de faire avancer la construction et la législation européennes. Le Conseil est l'élément central du processus décisionnel. Dès lors, il ne saurait être question de restreindre d'une quelconque manière le principe de l'unanimité et le droit de veto. L'un et l'autre sont des « *droits inaliénables des États* »⁴⁹.

L'Alliance de gauche finlandaise et le PCP insistent aussi énormément sur le respect des petits États dans le processus décisionnel européen. Les appels à une nouvelle pondération des voix au Conseil ou au nombre de commissaires sont présentés comme autant d'éléments d'une voie vers un super-État fédéral, auquel il faut absolument s'opposer : « *La nécessaire démocratisation des institutions de la Communauté et les changements correspondants de ses structures institutionnelles ne peuvent être marqués par une réduction des pouvoirs des États membres, ni par une augmentation du poids relatif des grands États. Tout ce qui pourrait être un transfert de pouvoir de l'échelon national vers les institutions communautaires doit être rejeté, tout comme doit l'être tout transfert de pouvoir qui, s'opérant au détriment des institutions où des représentants des États membres participent, favorise les institutions clairement supranationales (la Commission, le Parlement européen) dans lesquelles les petits et moyens États ont un poids considérablement réduit, ou qui leur garantissent pouvoirs et fonctions institutionnelles d'un "État fédéral", comme par exemple la garantie de responsabilités législatives au Parlement européen* »⁵⁰ soulignent les communistes portugais. Les post-communistes finlandais sont sur la même longueur d'onde. Pour eux, il est inimaginable qu'il n'y ait pas un com-

missaire et un juge à la Cour européenne de justice de chaque État membre de l'Union européenne⁵¹.

Ils sont par ailleurs très sensibles à la question linguistique. Pour ces deux formations, il est hors de question de créer ou d'adopter des « langues européennes » ; l'Alliance de gauche finlandaise considérant l'existence de toutes les langues en Europe comme un élément clé du principe de publicité, cher aux États et aux partis scandinaves : « *Les citoyens doivent avoir la possibilité de contrôler et d'influencer le processus décisionnel européen. Cela requiert une information adéquate. Le principe de publicité nordique doit aussi être appliqué dans l'Union européenne, et les documents doivent être disponibles suffisamment tôt et dans toutes les langues officielles.* »⁵²

Pour lutter contre les tendances fédéralistes qui seraient à l'œuvre, certaines formations en appellent à l'élargissement le plus rapide possible aux pays d'Europe centrale et orientale ; élargissement qui devrait constituer l'objectif premier de l'Union européenne. Telle est, par exemple, la position de l'Alliance de gauche finlandaise : « *L'Alliance de gauche finlandaise considère l'élargissement de l'Union européenne aux États de l'Europe centrale et orientale comme le but prioritaire en comparaison notamment des développements internes de l'Union européenne à quinze membres.* »⁵³

LE PARTI EUROPÉEN DES LIBÉRAUX, DÉMOCRATES ET RÉFORMATEURS

À l'échelle de l'Union européenne, le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs et ses composantes ont un poids relativement faible. Seuls les libéraux hollandais et danois sont partie prenante d'un exécutif national dans un pays membre de l'Union. Ajoutons qu'au Parlement européen, le groupe de l'ELDR souffre de l'absence du FDP allemand, qui n'a pas réussi à franchir le cap des 5 % en juin 1994. Au surplus, l'attractivité du PPE se fait aussi sentir. Les élus du parti social-démocrate portugais ont ainsi abandonné l'ELDR en cours de législature.

Dans l'ensemble, les partis libéraux se situent plutôt dans une approche fédéraliste. Pour les libéraux démocrates britanniques,

pour le parti libéral danois (Venstre) et pour le parti réformateur libéral belge (PRL), les positions sont très favorables à l'extension des prérogatives du Parlement européen.

Pour des considérations tout à fait compréhensibles, les libéraux démocrates britanniques appellent de leurs vœux l'uniformisation d'un mode de scrutin proportionnel pour les élections européennes. Ils sont par ailleurs partisans de la simplification des procédures. Ils sont soutenus dans cette perspective par les libéraux francophones belges du parti réformateur libéral. Ceux-ci préconisent de ramener à trois les procédures où le Parlement européen intervient à titre de co-législateur : *« Pour le rôle de "co-législateur" du Parlement européen, le PRL soutient l'idée de limiter à trois le nombre de procédures législatives : codécision, consultation et avis conforme (l'avis conforme devra être limité aux accords d'adhésion et d'association). »*⁵⁴

De manière curieuse, le parti qui est le plus réticent en la matière est le parti démocratique luxembourgeois. Il s'agit d'une formation qui a un député au Parlement européen. Ses positions sur la dévolution des sièges dans l'assemblée parlementaire européenne sont originales. Un principe général affirmé est aussitôt contredit par des considérations d'ordre national : *« En ce qui concerne le Parlement européen, une augmentation démesurée de ses membres pourrait en affecter le fonctionnement. Il est dans l'intérêt même du Parlement de réfléchir à une nouvelle grille de répartition des sièges. Le Luxembourg ne pourra cependant pas renoncer à sa représentation actuelle ; en effet, inférieure à six membres, elle ne permettrait plus la représentation des sensibilités politiques nationales. »*⁵⁵

Soulignons que de nombreux partis libéraux sont favorables à la possibilité de censurer un commissaire européen à titre individuel.

Les libéraux démocrates britanniques sont sans doute le parti britannique le plus ouvert sur la question de l'extension du vote à la majorité au Conseil. En effet, ils estiment qu'à l'exception des matières constitutionnelles et celles relatives au système de financement de l'Union européenne, les autres décisions prises par le Conseil doivent l'être à la majorité ; qui peut parfois être double (majorité d'États et de la population) pour les problématiques les plus importantes ; notamment dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de coopération⁵⁶.

On note dans le cas des libéraux danois l'appui marqué à l'élargissement de l'Union européenne aux États d'Europe cen-

trale et orientale – spécialement aux États baltes : « *Venstre considère l'élargissement de l'Union européenne aux États d'Europe centrale et aux États baltes comme une abolition de la division de l'Europe, une relation sans frontières entre occidentaux et orientaux sur le territoire européen – comme une Europe complète.* »⁵⁷ Par ailleurs, Venstre, comme formation politique d'un petit État, a une position nuancée sur les pondérations des États dans les institutions européennes. Pour les libéraux danois, le principe de la rotation de la présidence de l'Union européenne entre tous les États membres de l'Union ne peut être mis en cause. En revanche, en ce qui concerne la répartition des sièges au Parlement européen, à l'horizon de l'élargissement, ils estiment qu'il faut s'approcher d'une approche proportionnelle à la taille de la population⁵⁸. Nous retrouvons cette approche nuancée pour un parti d'un petit État dans le chef du PRL. Pour le Conseil, les libéraux francophones de Belgique appuient le principe d'une nouvelle pondération fondée sur deux critères : d'une part, celui de la population et, d'autre part, celui des catégories que l'on adresserait et à laquelle appartiendrait l'État, « *chacune de ces catégories disposant d'un certain nombre de voix* »⁵⁹. En ce qui concerne la Commission, le principe que chaque membre de l'Union européenne ait un commissaire devrait être préservé.

LE GROUPE EUROPE DES NATIONS

Avec le groupe Europe des nations, nous sommes aussi face à une situation où il n'existe pas de structure d'encadrement : il n'y a pas une fédération de partis qui le chapeaute ; encore moins une Internationale. Ce groupe apparaît d'ailleurs circonstanciel dans la mesure où son épine dorsale est constituée du Mouvement pour la France de Philippe de Villiers.

Les formations politiques qui en sont membres sont très fortement attachées à l'approche confédérale de la construction européenne. Dans ce contexte, ils sont hostiles à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil européen et au Conseil des ministres. Ils sont tout à fait opposés à l'attribution de compétences et de pouvoirs nouveaux pour le Parlement européen, considéré, avec la Commission européenne, comme l'incarnation du fédéralisme.

En préparation de la conférence intergouvernementale de juin 1997, Georges Berthu, au nom du groupe EDN, était explicite à ce sujet : « *Les fédéralistes – dont les porte-parole “institutionnels” sont la Commission et le Parlement européen – ont tout d’abord décidé d’évacuer les vrais problèmes. L’emploi ? Ce n’est pas le sujet. La monnaie unique ? C’est déjà décidé, il n’y a plus qu’à l’appliquer. Les perspectives financières ? On verra plus tard. La préparation des institutions à l’élargissement ? Très simple, il suffit d’être encore plus fédéraliste.* »⁶⁰ Aussi, l’institution de référence doit être le Conseil. Pour assurer cela et le pérenniser, le groupe Europe des nations préconise de lui octroyer un droit clair d’initiative des textes, d’établir à l’intérieur du Conseil des fonctions de vice-présidents dont les mandats seraient plus longs que la présidence tournante. Ils seraient choisis au niveau ministériel en fonction de leurs compétences et seraient chargés du « *suivi des secteurs essentiels (sécurité extérieure, sécurité intérieure...) que le Conseil ne souhaiterait pas déléguer* »⁶¹.

En ce qui concerne plus spécialement le Parlement européen, le groupe ne mentionne même pas ses fonctions ou son activité.

Pour les formations politiques de ce groupe, ce sont avant tout les parlements nationaux qui doivent jouer le rôle de contrôle politique tout à la fois à l’égard de la Commission européenne et du Conseil européen.

LE GROUPE UNION POUR L’EUROPE

Pour le groupe Union pour l’Europe (UPE), il s’agit de la même configuration que pour le groupe Europe des nations. Il n’y a pas une fédération européenne de partis qui le chapeaute. Par ailleurs, le groupe UPE avait été constitué autour de deux grands partis de deux grands pays : le Rassemblement pour la République (RPR) en France et Forza Italia en Italie. La cohérence idéologique de ces deux grandes formations, en particulier sur les questions européennes, était pour le moins floue. Depuis le milieu de l’année 1998, le groupe a enregistré le départ des députés de Forza Italia vers le groupe du parti populaire européen. Il est donc réduit à sa plus simple expression aujourd’hui.

Dans une certaine mesure, l’approche du RPR est formellement similaire à celle du parti socialiste français dès lors que lui

aussi pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. De ce point de vue, le programme présenté par Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle française de 1995 est illustratif : « *Quelle serait la crédibilité et l'efficacité d'un Parlement européen composé de plus de 1 000 députés ? Comment pourrait-on assurer la cohérence d'une commission de plus de 30 membres alors qu'aujourd'hui déjà, le seul domaine des relations extérieures est réparti entre quatre ou cinq commissaires [...] Ne faudra-t-il pas également réviser l'actuelle pondération des voix pour mieux tenir compte des réalités politiques ?* »⁶²

C'est l'instance des États, le Conseil européen et des ministres, qui bénéficie des faveurs de celui qui est encore alors le président du RPR : « *De toute évidence, le Conseil des ministres doit voir son rôle renforcé. Dans une Europe démocratique et librement consentie, il s'agit, faut-il le rappeler, de la seule instance qui tire sa légitimité de la souveraineté des États.* »⁶³

LA FÉDÉRATION EUROPÉENNE DES PARTIS VERTS ET LE GROUPE VERT AU PARLEMENT EUROPÉEN

La question européenne est révélatrice d'une ligne de partage existant chez les partis écologistes en Europe et dans la Fédération européenne des partis verts, constituée à Helsinki en 1993.

D'un côté, on recense les partis verts nordiques. Ils sont plutôt réticents à l'extension des prérogatives du Parlement européen. Notamment dans le chef des verts suédois et finlandais.

De l'autre côté, les verts continentaux sont très critiques à l'égard du cours de la construction européenne mais sont positifs envers une approche fédéraliste et rétifs envers le nationalisme. Dans la campagne présidentielle française de 1995, la candidate des verts français Dominique Voynet illustre cette posture : « *Il faut sortir des impasses du traité de Maastricht, changer de perspective et d'ambition. Il y a urgence. Nous récusons la fausse alternative : acceptation d'une construction européenne dans une logique libérale ou repli national et protectionniste.* »⁶⁴

De manière générale, les partis verts continentaux préconisent une extension des prérogatives du Parlement européen. Il en va ainsi de la possibilité d'initiatives législatives de la part de l'as-

semblée européenne. Par exemple Groen Links, le principal parti vert hollandais, propose un canevas institutionnel fondé sur trois modifications importantes :

- le fait que le droit d’initiative et que les pouvoirs exécutifs de la Commission soient étendus ;
- le fait que la décision à la majorité (qualifiée) devienne la norme au Conseil des ministres ;
- le fait que le Parlement européen décroche le droit de codécision dans tous les actes législatifs qui nécessitent un vote à la majorité au Conseil des ministres. Par ailleurs, le Parlement européen devrait obtenir le dernier mot sur tout le budget de l’Union européenne et le droit d’initiative législative⁶⁵.

Plusieurs partis verts proposent des mesures nouvelles pour assurer le contrôle de la Commission : contrôle individuel des commissaires et nominations individuelles des commissaires. Tel est le sens de ce qu’avancent les verts français : « *créer un Exécutif européen élu par le Parlement et responsable devant lui* »⁶⁶.

Les verts proposent aussi qu’on assume clairement dans la construction institutionnelle que le Conseil est la deuxième chambre par rapport au Parlement européen.

Chez les verts continentaux, l’élargissement est vu avec prudence. Une modification du cadre institutionnel s’impose préalablement. Pour Ecolo, Pierre Jonckheer l’affirme sans ambages : « *L’élargissement de l’Union à d’autres pays européens n’est pas, pour nous, un fait acquis et n’a d’ailleurs fait l’objet d’un débat approfondi au Parlement belge, ni, je l’imagine, dans d’autres parlements. L’élargissement (qui est en cours pour ce qui concerne le marché unique via les accords européens) suppose un renouvellement institutionnel et budgétaire qui transformera le schéma de l’Union dans un sens qui n’est pas nécessairement celui d’un renforcement.* »⁶⁷

Les verts sont partisans de l’harmonisation totale des modes de scrutin sur une base proportionnelle, certains proposant même la confection des listes à l’échelle européenne⁶⁸. Par ailleurs, plusieurs partis exigent le respect intégral de toutes les langues comme langues européennes. En la matière, c’est Groen Links qui est le plus exigeant. Il réclame en effet le maintien « coûte que coûte » de toutes les langues de l’Union européenne dans les institutions représentatives alors qu’un élargissement provoque une évolution exponentielle des problèmes de traduction : « *En tout état de cause dans les institutions représentatives, comme le Parlement européen, toutes les langues officielles doivent être*

traitées sur un pied d'égalité, coûte que coûte. »⁶⁹ Plus largement d'ailleurs, nombre de partis verts rejettent toute nouvelle pondération au Conseil des ministres ou à la Commission qui serait favorable aux grands États.

Pour sa part, la fédération européenne des partis verts prendra position à l'occasion de son conseil tenu à Turin en février 1996. D'une manière générale, la fédération a tenté de concilier les approches différenciées qui existent sur l'Union européenne. Soulignons aussi la particularité que son aire de compétence dépasse les limites de l'Union européenne, ce qui explique que sur certains chapitres du positionnement des réserves soient exprimées par des partis des États non membres de l'Union.

Dans la section consacrée à l'agencement institutionnel européen, le poids des verts continentaux est incontestable. Pour le Parlement européen, la fédération des partis verts européens réclame l'uniformisation du mode de scrutin sur une base proportionnelle et sans seuil. Elle estime qu'il doit partager avec le Conseil l'autorité législative et budgétaire sur une base égalitaire. Au surplus, elle endosse la position faisant de l'Assemblée européenne l'institution élisant et censurant la Commission (à titre individuel et collectif). Enfin, le Parlement européen devrait avoir un droit d'initiative législative⁷⁰. Les verts européens sont en revanche beaucoup plus silencieux sur les autres institutions (Commission, Conseil ou Cour de justice européenne). Il n'y est pas question de composition ou de nouvelles pondérations éventuelles. Ils se bornent, dans une section consacrée à l'élargissement, à affirmer que l'influence des petits États devrait être maintenue⁷¹.

Parallèlement, et sur une posture qui est plutôt celle des verts nordiques, la fédération européenne des partis verts se prononce en faveur de l'élargissement de l'Union européenne. En termes temporels, la redéfinition institutionnelle et des objectifs économiques et sociaux de l'Union européenne doit précéder l'élargissement : « *Parallèlement à l'élargissement de l'Union européenne, une révision substantielle est nécessaire tout à la fois du programme économique et social de l'Union et de son processus décisionnel. Cette révision est une précondition pour les réformes économiques et sociales essentielles qui doivent être entreprises de manière à donner aux peuples d'Europe une chance pour prendre en charge leur futur.* »⁷²

Dans le chef des partis d'extrême droite, on a très souvent affaire à une approche nationaliste dans un cadre confédéral, bien qu'il existe des sensibilités parfois importantes qui expliquent leur incapacité, dans une certaine mesure, à créer un groupe au Parlement européen et, *a fortiori*, une structure transnationale.

Pour le Front national français (FN), « *L'Europe des eurocrates* », « *véritable cheval de Troie des intérêts étrangers* » s'emploierait à accélérer « *le phénomène de l'immigration* » et à « *aggraver le chômage et l'insécurité* »⁷³.

Plusieurs partis d'extrême droite réclament la suppression des prérogatives de ce qu'ils appellent les « *institutions supranationales* » : la Commission et le Parlement européen. Ainsi, le FN propose la suppression de la Commission et sa transformation en un simple secrétariat général. Inversement, la primauté du Conseil serait affirmée. Le Conseil deviendrait en même temps le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. De même, la règle de l'unanimité devrait être non seulement maintenue mais même généralisée : « *La France proposera la suppression de la Commission de Bruxelles et son remplacement par un simple Secrétariat général, aux responsabilités et aux moyens limités. La primauté du Conseil européen pourra alors être réaffirmée. Les décisions du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, conformément à l'esprit du traité de Rome, seront prises selon la règle de l'unanimité.* »⁷⁴

Le propos nationaliste se retrouve dans la littérature du parti d'extrême droite autrichien le FPÖ. Le parti libéral autrichien prône ouvertement le principe confédéral et l'élargissement le plus important possible : « *Nous voulons que l'Europe prenne la forme d'une Confédération, une Ligue d'États européens aussi nombreux que possible dont l'indépendance doit être préservée.* » Le FPÖ accorde d'ailleurs une grande importance au principe de subsidiarité et à la perpétuation du principe de l'unanimité⁷⁵.

CONCLUSION

Comme nous le soulignons en préalable, c'est très clairement un tableau bigarré qui s'offre à nous. De manière générale, et sans que cela puisse apparaître, par nature, longuement dans la démonstration, le discours et les propositions des partis politiques nationaux en matière d'institutions européennes sont souvent extrêmement généraux et flous sinon quasi inexistants.

Le propos représente généralement un canevas par rapport auquel les responsables politiques dirigeants, en particulier les chefs d'État et de gouvernement, ont une marge de manœuvre indéniable. On peut de la sorte très clairement déceler dans le chef des élites des partis une volonté de ne pas se corseter dans un schéma contraignant.

En ce qui concerne le Parlement européen spécifiquement, on retrouve surtout dans le propos les positions les plus claires dans une optique philosophique ou l'autre. Il y a d'un côté les promoteurs d'une extension de la codécision, d'une simplification des procédures d'intervention du Parlement européen, parfois d'un droit d'initiative législative et de l'édification assumée d'une deuxième chambre, la chambre des États incarnée par le Conseil. Aux antipodes de cette position, se trouvent les tenants les plus pointus du confédéralisme et de l'approche intergouvernementale, qui peignent le Parlement européen comme une institution supranationale dont il faut, avec la Commission, restreindre les prérogatives. Le processus législatif et le contrôle politique ne pourraient être assumés que par les organes de représentation des États : le Conseil à l'échelle européenne et les assemblées parlementaires à l'échelle nationale.

Entre ces deux positions, il y a alors l'éventail des choix qui, quand ils sont formulés, prennent tout à la fois acte de l'importance de la représentation des États – en particulier à travers le Conseil – et des limites du parlementarisme classique à l'échelle européenne, tout en avalisant ou en reconnaissant certaines fonctions, qui peuvent parfois être étendues, que peut remplir l'assemblée européenne.

Ce positionnement traverse très clairement presque toutes les familles politiques ; en particulier dans les deux grands partis qui les incarnent le PPE et le PSE. Compte tenu de sa transformation et de son extension depuis une quinzaine d'années, le parti populaire européen est sans doute celui où la palette des orientations est la plus large, tout en se positionnant lui-même sur le pôle fédéraliste.

Cette diversité dans les familles politiques s'explique aisément. Les traditions nationales et les origines idéologiques des partis membres d'une famille sont diverses et façonnent des approches distinctes. Il y a en outre une ligne de partage évidente supplémentaire. Les partis politiques des petits et des moyens États conçoivent fréquemment l'équilibre institutionnel de l'Union européenne de manière (très) différente des formations politiques des grands États. Qu'il s'agisse du nombre de parlementaires par délégation nationale, du nombre de juges et de leur nationalité à la Cour de justice européenne, du nombre de commissaires et de leur nationalité à la Commission européenne et de la pondération des voix au Conseil, les avis sont très divergents selon que l'on appartient à l'une ou l'autre des catégories. Et rares sont les formations qui esquissent un compromis possible dans cette balance institutionnelle.

La plupart des partis des grands États suggèrent en effet de nouvelles pondérations qui leur sont favorables tout à la fois au Conseil, dans la rotation de la présidence, dans le nombre de parlementaires européens ou dans le nombre et la nationalité des commissaires, position intenable et inacceptable pour les petits et les moyens États membres de l'Union. Dans cette perspective, le *statu quo* du traité d'Amsterdam ne fait que reporter le problème, surtout à l'horizon de l'élargissement de l'Union européenne.

La question de l'élargissement oriental de l'Union européenne pourrait d'ailleurs être la question de blocage tant les positions entre les pôles fédéral et confédéral semblent antinomiques. La CDU-CSU et le SPD, pour ne citer qu'eux, insistent sur le remaniement institutionnel préalable à l'ouverture de l'Union européenne à de nouveaux partenaires. Au congrès de Brest du parti socialiste, il a été acté, sur proposition du président de l'Assemblée nationale française Laurent Fabius, la même philosophie⁷⁶. Inversement, nombre de partis scandinaves ou le parti conservateur britannique et, dans une certaine mesure, le parti travailliste, en ont fait la priorité de l'Union européenne. Le temps avançant, la question se pose de plus en plus.

Pour le cœur de notre problématique, on peut citer un exemple parmi d'autres. Avant le sommet d'Amsterdam, de nombreux partis suggéraient de plafonner le nombre de députés européens à 700 quelle que soit l'ampleur de l'élargissement à court ou moyen termes. Mais au-delà, les modalités de redistribution des sièges par État que cela impliquera n'ont pas été définies. Seul, le Mouvement européen a avancé une proposition en la matière.

NOTES

¹ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les fédérations européennes de partis : un enjeu pour le Parlement européen », in Thuan Cao-Huy, Alain Fenet (éd.), *La Coexistence, enjeu européen*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 71-91.

² Luciano Bardi, « Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament », *Party Politics*, vol. 2, 1996, n° 1, p. 103.

³ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Un Parlement sans électeurs : la nationalisation des scrutins européens », in Mario Telò, Paul Magnette (éd.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 211-235.

⁴ Simon Hix, Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, New York, St Martin's Press, 1997.

⁵ Luciano Bardi, *op. cit.*, p. 99.

⁶ Mario Telò, Paul Magnette (éd.), *De Maastricht à Amsterdam. op. cit.*

⁷ Alain Sterck, *Les Partis politiques en Europe, Dossiers du CRISP*, n° 25, 32 pages, p. 19.

⁸ Centre démocratique et social, « La nouvelle donne européenne, IX^e congrès du CDS Rouen, avril 1994 », *Démocratie moderne*, 2 juin 1994, p. 4.

⁹ Projet Force démocrate, *L'Europe, la chance de la France. Aimer la France, Aimer l'Europe*, 12 mars 1997, 17 pages, p. 11.

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹² Conservative Research Department, *The Amsterdam Treaty. Brief prepared for Debate in the House of Commons*, mercredi 12 novembre 1997, p. 8.

¹³ *Ibid.*, p. 10.

¹⁴ *A Partnership of Nations. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference*, 1996, p. 13.

¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶ CDU-CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, 1^{er} septembre 1994, p. 4.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5-6.

¹⁸ Discours de An Taoiseach et du leader de Fine Gael John Bruton au meeting du PPE, 10 mai 1996, p. 6.

¹⁹ Fine Gael, *Securing your Future. Securing and Sharing our Prosperity*, 1997, p. 5.

²⁰ CSV, *Pour une Europe démocratique et efficace*, 1996, p. 6.

²¹ *Ibid.*, p. 7.

²² Parti populaire européen, X^e congrès du PPE, document de base « Capacité d'action, démocratie et transparence. L'Union européenne sur la voie de l'Europe unie ». Propositions et objectifs pour la conférence intergouvernementale de 1996, n. p.

²³ *Ibid.*, n. p.

²⁴ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in Mario Telò (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 277-291.

²⁵ Pascal Delwit, « Le processus d'européisation et la crise du socialisme mitterrandien », in Mario Telò (éd.), *De la nation à l'Europe. Paradoxes et dilemmes de la social-démocratie*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 261-300.

²⁶ Parti socialiste, « Convention nationale. Mondialisation, Europe, France », 30-31 mars 1996, *Vendredi, L'hebdomadaire des socialistes*, 5 avril 1996, p. 30.

²⁷ Élisabeth Guigou, Document révisé pour le groupe de travail sur la CIG, PSE, 3 janvier 1995, p. 18.

²⁸ *Ibid.*, p. 19.

²⁹ *Ibid.*, p. 21.

³⁰ Swedish Social Democratic Party, *Sweden into the 21st century. A Social Democratic Policy for a New Age. Political Guidelines adopted by the Congress of the Swedish Social Democratic Party*, 15-17 mars 1996 à Stockholm, p. 57.

³¹ *Ibid.*, p. 64.

³² The Danish Social Democratic Party, *Common Future, Common Goals*, 1997, p. 30.

³³ Swedish Social Democratic Party, *Sweden into the 21st century. op. cit.*, p. 66.

³⁴ SPD, *Our Perspective : Europe a United Continent of Peace, Welfare and Social Security*, Hanovre, 4 décembre 1997, n. p.

³⁵ Partito democratico della sinistra, *Une politique étrangère pour une Italie renouvelée. Les propositions du PDS*, mars 1994, n. p.

³⁶ PDS, *Conferenza intergovernativa 1996. Contributo al dibattito istituzionale della Delegazione italiana Gruppo PSE*, Bruxelles, mars 1995, p. 11.

³⁷ Département international du PDS, Congrès national du Parti démocratique de la gauche, Rome 6-7-8 juillet 1995, Politique étrangère italienne. Principes, propositions et moyens, p. 5.

³⁸ Pascal Delwit, *Les Partis socialistes et la construction européenne (France, Belgique, Grande-Bretagne)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.

³⁹ « Labour and Europe : the Intergovernmental Conference 1996 », *Party Information. International Bulletin*, 21 mars 1995, n. p.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Labour Party, *The Future of the European Union. Report on Labour's Position in Preparation for the Intergovernmental Conference 1996*, 1995, p. 12.

⁴³ Lilly Marcou, *Le Kominform : le communisme de guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977.

⁴⁴ Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, José Gotovitch, *L'Europe des communistes*, Bruxelles, Complexe, 1992.

⁴⁵ « La revision del tratado de la union Europea », *Boletin federal de la Izquierda unida*, juin-juillet 1997, p. 84.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 84.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 84.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 84.

⁴⁹ « The PCP's position on the 1996 Inter-Government Conferences for the revision of the Treaty of European Union. Resolution of the Central Committee of the Portuguese Communist Party (15 June 1995) », *Bulletin of the International Department of the Central Committee*, p. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁵¹ Left-wing Alliance and the Development of the European Union, Party Council, Helsinki, 26 novembre 1995, p. 10.

⁵² *Ibid.*, p. 9.

⁵³ *Ibid.*, p. 3. Cette priorité est réitérée par la suite : « L'Alliance de gauche a une vision positive vis-à-vis de l'élargissement de l'Union européenne. L'en-

trée de pays d'Europe centrale et orientale et notamment les États baltes accroîtra la stabilité de notre continent. » *Ibid.*, p. 8

⁵⁴ Projet de programme du PRL en matière de politique internationale, Comité permanent, Bruxelles, le 11 octobre 1997, p. 88.

⁵⁵ Le parti démocratique et la Conférence intergouvernementale de 1996, Congrès national de Bonnevoie, 21 mai 1995, p. 7.

⁵⁶ Liberal Democrats, *Institutional Reform, Policy Paper 19, Meeting the European Challenge*, 1996, p. 13.

⁵⁷ Venstre, *The New Challenge : a completed Europe. Proposals for the Intergovernmental Conference of the EU in 1996*, p. 3.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9-10.

⁵⁹ Projet de programme du PRL en matière de politique internationale, Comité permanent, Bruxelles, 11 octobre 1997, p. 88.

⁶⁰ Georges Berthu, *Une Europe pour les peuples. Les priorités du groupe Europe des nations au Parlement européen*. Conférence intergouvernementale 1996-1997, mars 1996, n. p.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Jacques Chirac, « Mon projet international. Une ambition pour l'Europe », *La Lettre de la nation*, n° 292, 24 mars 1995, p. 10.

⁶³ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁴ Dominique Voynet, *Oser l'écologie et la solidarité, Plate-forme de Dominique Voynet pour l'élection présidentielle de 1995*, 1995, 38 pages, p. 30.

⁶⁵ GroenLinks, *GroenLinks in brief & Groenlinks views on European Union*, 1997, 17 pages, p. 8.

⁶⁶ Dominique Voynet, *Oser l'écologie et la solidarité*, *op. cit.*, p. 30-31.

⁶⁷ Pierre Jonckheer, *Intégration européenne et réforme des traités. Le point de vue d'Ecolo*, 30 septembre 1996, p. 4.

⁶⁸ Dominique Voynet, *Oser l'écologie et la solidarité*, *op. cit.*, p. 30-31.

⁶⁹ GroenLinks, *GroenLinks in brief*, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁰ European Greens, *The political position of the European Federation of Green Parties at the EU Intergovernmental Conference of 1996 as adopted by the Fourth Council meeting in Turin 11 February 1996*, Bruxelles, 7 mars 1996, p. 9-10.

⁷¹ *Ibid.*, p. 2.

⁷² *Ibid.*, p. 2.

⁷³ Bruno Mégret, *L'Alternative nationale. Les priorités du Front national*, Paris, Éditions nationales, 263 pages, p. 227.

⁷⁴ Front national, *Le Contrat pour les Français avec les Français*, Le Pen Président, Paris, 1995, 63 pages.

⁷⁵ Except from Freedom Party European Policy, 1997, n. p.

⁷⁶ Le propos de la résolution adoptée au congrès de Brest est le suivant : « Cette volonté politique doit se manifester rapidement dans le domaine des réformes institutionnelles de l'Union. L'élargissement de l'Union aux pays de l'ancienne Europe de l'Est ne peut pas se faire sur la base de l'actuel traité d'Amsterdam. Ce serait courir le risque d'un délitement de la construction européenne. Nous souhaitons donc que le gouvernement français, avec d'autres États membres, propose une voie différente de celle empruntée lors de la dernière conférence intergouvernementale, qui permette aux Quinze de réformer les institutions et les processus de décision de l'Union avant la conclusion des négociations d'élargissement. », Congrès du parti socialiste. Brest du 21 au 23 novembre 1997. Débats. Motion finale, *L'Hebdo des socialistes*, n° 42, 28 novembre 1997.

PARLEMENT EUROPÉEN
ET PARLEMENTS NATIONAUX :
RIVALITÉ OU COMPLÉMENTARITÉ ?

Nombreux sont ceux qui se comportent comme si la question des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux venait à peine d'être découverte. Or ces relations ont un passé substantiel et varié qui s'articule en une série de différentes phases.

Dans une première phase, c'est-à-dire jusqu'aux élections directes de 1979, le mode de désignation des parlementaires européens faisait que le Parlement européen était organiquement lié aux parlements nationaux, puisque ses membres en étaient issus. Si cela fournissait un moyen de communication entre ces assemblées, il présentait néanmoins l'inconvénient fondamental de tout système de double mandat : l'attention des parlementaires était partagée entre deux centres d'intérêt.

Une deuxième phase (1979-1989) correspond à l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen et en corollaire à une très forte réduction des liens qui existaient entre ces deux institutions parlementaires. Même si le double mandat national et européen était toujours permis, dans la pratique le nombre de parlementaires ayant ce double mandat avait nettement baissé, de plus de cent à environ trente. Il y eut une prise de conscience essentielle : il est difficile d'exercer efficacement deux mandats dans deux types de parlement. C'est pourquoi, pendant ces années, le Parlement européen et les parlements nationaux ont eu tendance à s'éloigner l'un de l'autre.

En 1989, débute une phase importante de coopération entre ces deux acteurs qui a été motivée par deux facteurs. D'une part, le Parlement européen estimait que les principes démocratiques

supposaient que les processus décisionnels soient publics et contrôlables et que la législation relevait de la compétence des parlements et assemblées élus par les citoyens. D'autre part, les parlements nationaux voulaient « surveiller » ce Parlement européen qu'ils considéraient comme un rival. Toutefois, la mise en place de cette coopération s'est caractérisée par l'omission de certaines données essentielles : quel type de coopération et de contrôle doit-on mettre en place (formalisée, codifiée, institutionnalisée) ? Le Parlement européen et les parlements nationaux ont-ils les mêmes perspectives, la même vision de cette coopération ? Les parlements nationaux, qui ont subi une perte dramatique de leurs compétences législatives, ne vont-ils pas considérer le Parlement européen comme un rival ?

C'est pourquoi, bien plus qu'une coopération, il s'est réalisé jusqu'à aujourd'hui encore, un véritable apprentissage de l'un et l'autre, mais aussi d'eux-mêmes : connaître leurs places respectives dans le système communautaire.

Rapidement, Parlement européen et parlements nationaux ont appris qu'ils faisaient fausse route et qu'ils devaient agir sur des plans différents. Cela leur a permis de prendre conscience qu'ils n'étaient pas des concurrents mais plutôt des alliés. Cette période de recherche comporte plusieurs étapes qui ont oscillé entre rivalité et complémentarité.

Le Parlement européen a d'abord montré une certaine réticence en refusant toute institutionnalisation de ces relations, malgré un climat de confiance apparent. Son attitude n'a pas été sans conséquence sur les choix de Maastricht. De ce fait, les parlements nationaux ont cherché les moyens de s'affranchir du Parlement européen, pour suivre leur propre voie. Il importe donc de comprendre dans quel état d'esprit ont eu lieu les premiers pas vers une coopération interparlementaire efficace. Tout ceci a alors amené à établir des instruments de contacts diversifiés.

Toute cette période aura servi de phase d'expérimentation puisque le projet de traité d'Amsterdam n'a guère apporté d'éléments réellement nouveaux et a simplement validé la situation actuelle. Mais surtout, cette phase a permis à chacune de ces institutions de trouver sa place dans le système communautaire.

LES PRÉMICES D'UNE COOPÉRATION PARLEMENTAIRE EFFICACE

En 1989, deux institutions parlementaires doivent apprendre à se connaître pour allier leurs prérogatives respectives aux fins d'un contrôle parlementaire des institutions communautaires. En effet, elles poursuivent des stratégies différentes mais surtout conflictuelles dans leur recherche d'une coopération interparlementaire. Le Parlement européen s'est d'abord heurté à toute idée d'institutionnalisation de ses relations avec les parlements nationaux afin de rester l'institution parlementaire centrale du système communautaire. Ce refus de toute « officialisation » d'un partage de compétences avec les parlements nationaux s'est ressenti dans les orientations du traité de Maastricht et par là même dans l'attitude des parlements nationaux.

Le Parlement européen refuse toute institutionnalisation de ses relations avec les parlements nationaux

Dans un premier temps, le Parlement européen a poursuivi une stratégie visant à promouvoir des modes de coopération peu formalisés, à l'inverse des parlements nationaux. Deux exemples vont permettre d'illustrer cette affirmation.

Le premier est la déclaration finale du 30 novembre 1990 lors d'une importante conférence des parlements qui eut lieu à Rome dans le but d'influencer la préparation du traité de Maastricht. Trois cents parlementaires y ont participé (2/3 nationaux et 1/3 européens). Elle a abouti à l'adoption d'une résolution qui invitait la conférence intergouvernementale (CIG) à tenir compte des avis du Parlement européen et qui contenait un passage concernant les futures relations entre parlements nationaux et Parlement européen (coopération plus étroite par le biais de réunions régulières et d'échanges d'informations, conférence des parlements de la Communauté).

Une impression est restée de cette conférence : tous ces élus, en siégeant ensemble, se sont rendu compte que la solidarité qui les liait était plus forte que la rivalité. Une logique de coopération s'est établie. En effet, on siège par familles politiques et non par

pays. De même, cela a montré aux parlements nationaux que les députés européens n'avaient pas pour but de leur ôter de nouvelles prérogatives mais d'établir pour celles enlevées, un contrôle très efficace identique à celui exercé par les parlements nationaux sur les exécutifs nationaux. Malgré les apparences, le texte de la résolution finale adoptée à la conférence traduit un véritable succès politique pour le Parlement européen puisqu'il reprend pour la plupart ses revendications (150 voix pour, 13 contre et 26 abstentions). Elle ne mentionne ni le sénat européen, ni le congrès européen¹ suggérés par les Français, traduisant l'hostilité marquée du Parlement européen à la création de telles institutions qui lui feraient concurrence. Seule l'hypothèse de nouvelles Assises est mentionnée, mais sous une forme informelle et irrégulière, sans institutionnalisation.

Cette attitude des eurodéputés est fondée sur de nombreuses craintes. D'une part, le renouvellement d'une telle conférence impliquerait son institutionnalisation et donc affaiblirait les pouvoirs du Parlement européen. D'autre part, les députés européens craignaient d'être submergés par leurs collègues des parlements nationaux dans une assemblée où un tiers des parlementaires sont européens et deux tiers nationaux. En effet, ils s'opposaient à la pondération des voix qui les met en infériorité numérique car selon eux, il s'agit de deux légitimités complémentaires mais égales. Le Parlement européen refuse donc toute association avec les parlements nationaux où on ne lui permettrait pas d'être majoritaire. Mais aussi, les expériences avant l'élection au suffrage universel des députés européens ont montré les limites procédurales d'un organe parlementaire composé de délégués non intégrés dans les travaux. De plus, l'Union européenne comprend déjà des institutions représentant les intérêts des États membres (le Conseil), dont les membres sont responsables devant les parlements nationaux, et l'adjonction d'organes supplémentaires, avec des membres ayant des intérêts analogues, impliquerait des procédures décisionnelles compliquées et opaques. Ces craintes ont amorcé la définition des relations entre parlements nationaux et Parlement européen.

Le deuxième exemple est le rapport Cravinho². En 1991, le vice-président portugais Cravinho présente un rapport qui suit la ligne des orientations adoptées par le Parlement européen dans sa résolution de 1990 et porte sur le développement de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Il sollicitait une programmation anticipée des initiatives du Parle-

ment européen en direction des parlements nationaux, des moyens supplémentaires pour que des commissions et les groupes politiques du Parlement européen puissent faire mieux et davantage participer les parlements nationaux à leurs réflexions et à leurs travaux, tout en souhaitant une réciprocité adaptée, le développement des rencontres entre rapporteurs du Parlement européen et des parlements nationaux sur des sujets d'intérêt commun, et la création d'un groupe de travail responsable devant le bureau élargi pour donner une impulsion politique à ces contacts et composé de quatre vice-présidents sous la présidence du président du Parlement européen.

C'est ainsi que le bureau élargi du Parlement européen, le 30 septembre 1992, lance un programme d'initiative des commissions parlementaires en direction des parlements nationaux et cela dans cinq domaines :

- invitation par le Parlement européen de chaque commission des affaires européennes des parlements nationaux à rencontrer le Parlement européen à Bruxelles ou Strasbourg soit lors des semaines de commissions, soit lors des plénières ;
- participation des membres des parlements nationaux aux commissions homologues du Parlement européen ;
- audition des membres du Parlement européen par les parlements nationaux ;
- rencontres entre parlementaires européens et nationaux rapporteurs sur un même sujet ;
- table ronde avec des commissions homologues des parlements nationaux sur invitation du Parlement européen.

Il semble qu'à tous les niveaux le Parlement européen cherche à garder une certaine maîtrise de ces relations, par le manque d'institutionnalisation et le règne de l'informel. Les orientations définies dans la déclaration finale et dans le rapport Cravinho expriment clairement les idéologies qui sous-tendent ces relations, lesquelles n'ont pas été sans influence sur les choix du traité de Maastricht. Tout ceci a simplement anticipé le contenu des déclarations 13 et 14 annexées au Traité.

L'EMPRISE SUR LES CHOIX DE MAASTRICHT ET SES CONSÉQUENCES

Le traité de Maastricht a validé la position du Parlement européen. En effet, la réforme de 1992 a simplement amené à une déclaration relative à la conférence des parlements et une autre relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Il s'agit en fait d'une simple incitation à la tenue des Assises des parlements, tout comme le désirait le Parlement européen (seulement, cette incitation restera vaine) mais aussi une incitation à une meilleure information des parlements nationaux sur les propositions législatives communautaires. L'idée d'une seconde chambre³ sera écartée.

L'échec de la conférence des parlements ou Assises

La France est à l'origine de cette piste explorée pour faire participer les parlements nationaux à la prise de décision communautaire. Il s'agissait ici d'institutionnaliser un précédent : les Assises (ou conférence) des parlements de la Communauté européenne qui se sont tenues à Rome du 27 au 30 novembre 1990.

L'objectif était d'associer deux expressions légitimes – nationales et européennes – de la volonté populaire. Élisabeth Guigou expliquait : « *Nous ne cherchons nullement à remettre en cause la place du Parlement européen dans l'équilibre institutionnel de la Communauté, mais il nous semble nécessaire d'envisager une forme de collaboration entre les élus nationaux et européens.* »⁴

C'est cette proposition qui a été adoptée lors de la signature du traité de Maastricht le 7 février 1992 malgré l'hostilité du Parlement européen⁵ et de quelques États membres (Pays-Bas).

Le traité prévoit simplement en annexe une déclaration relative à la conférence des parlements de la Communauté européenne dans le but d'organiser des débats sur les grandes orientations de la Communauté européenne et de formuler des avis. Cela devait permettre aussi au Parlement européen d'aider les parlementaires nationaux à accéder à l'information dont ils ont besoin pour contrôler efficacement le travail des membres du Conseil de leurs pays respectifs. Or la déclaration finale des Assises de Rome a créé dans l'opinion publique l'impression, au demeurant fautive,

que les parlements nationaux seraient volontiers prêts à se dessaisir encore de compétences.

Depuis lors, il y eut un certain nombre de tentatives d'organiser une nouvelle conférence des parlements, notamment au cours de la présidence belge du second semestre 1993, mais aucun accord n'a pu être trouvé. Lors de la session constitutive du Parlement européen en juillet 1994, son Président Klaus Hänsch a indiqué que la perspective de la CIG de 1996 rendait la recherche d'un consensus nécessaire : « *La réforme ne sera couronnée de succès que si les parlements nationaux sont, eux aussi, associés en temps voulu aux discussions. C'est pourquoi je prendrai, le moment venu, l'initiative d'organiser une conférence réunissant les parlements nationaux et le Parlement européen, afin que nous puissions discuter des propositions élaborées en vue de la CIG, et en orienter les travaux.* » Cette coopération sous forme d'Asises ne s'est pas réalisée.

Toutefois les divergences qui se sont manifestées à Rome entre les parlementaires nationaux et européens ont montré que les premiers demandaient une institutionnalisation accrue des conférences des parlements, tandis que les seconds préconisaient une association limitée des parlements nationaux.

Une meilleure information des parlements nationaux par les gouvernements

Le traité de Maastricht invite aussi les gouvernements des États membres à veiller à ce que les parlements nationaux disposent en temps utile des propositions d'acte communautaire pour information et le cas échéant pour examen. Il a alors amorcé de vastes réformes constitutionnelles qui ont influé considérablement sur les relations entre parlements nationaux et gouvernements respectifs. Certains gouvernements se sont donc engagés à créer des mécanismes d'information et de consultation déterminés à l'intention de leur parlement. Dans la foulée, de nombreux parlements nationaux ont modifié leur règlement Ne pouvant pas intervenir directement au niveau communautaire comme le Parlement européen, les parlements nationaux ont alors décidé de cibler leur action vers le contrôle parlementaire du Conseil, par le biais de leurs gouvernements respectifs. Ainsi, les parlements nationaux européens ont tous en commun, suite à la ratification du traité de Maastricht, l'intensification des mécanismes unilaté-

raux de contrôle vis-à-vis de leur gouvernement et des activités de celui-ci dans le cadre des procédures décisionnelles communautaires.

Cette idée était déjà concrétisée dans certains États, mais le traité a réellement donné une forte impulsion car il a provoqué la mise en place d'organes spécialisés dans les affaires communautaires dans chaque parlement national. Face à l'attitude du Parlement européen, certains parlements nationaux ont relevé la tête pour se faire une place dans le système législatif communautaire.

Déjà dès le début des années soixante-dix, de nombreux parlements nationaux tentent de reprendre le pied dans la construction communautaire. Il y a tout d'abord eu l'institution progressive dans chacun d'eux d'organismes spécialisés dans les affaires communautaires. Le but premier fut l'obtention d'information par le biais de leur gouvernement pour arriver enfin à un contrôle parlementaire de leur exécutif en matière communautaire. Le traité de Maastricht a influencé en ce sens. Toutefois, le contrôle parlementaire sur le processus communautaire est d'une efficacité variable selon les pays⁶.

En France, depuis 1992, le Parlement a la possibilité de voter des résolutions sur certaines propositions d'acte communautaire (qui sont de nature législative en France) et de les transmettre au gouvernement. Juridiquement, ces résolutions ne lient pas ce dernier. Pourtant, la pratique a montré que le gouvernement suit presque toujours le Parlement. Il lui reconnaît même le droit de bloquer certains votes au Conseil par le biais des réserves d'examen parlementaire⁷. Il est arrivé qu'une adoption soit bloquée par la représentation permanente afin que le Parlement puisse encore délibérer et cela malgré des délais de réflexion épuisés. Le Parlement a donc obtenu un véritable contrôle de la législation communautaire par le biais de l'exécutif. Cette solution se répand dans tous les États membres et permet aux parlements nationaux de s'affirmer en dehors du Parlement européen.

Souvent cités comme exemple, le Danemark et le Royaume-Uni ont mis en place un contrôle parlementaire effectif très poussé sur leurs gouvernements, mais guère transposable dans d'autres États du fait de la mise en place de principes contraires à certaines organisations constitutionnelles, notamment la notion de mandat⁸.

Par contre, d'autres chambres parlementaires ont organisé des contrôles parlementaires bien moins poussés. C'est le cas notamment du parlement belge qui n'est pas obligatoirement informé et

saisi de tous les projets de lois européennes ou du Parlement luxembourgeois où il n'existe pas de commission véritablement spécialisée dans les questions communautaires.

Malgré les divers degrés d'intervention des parlements nationaux en matière de contrôle parlementaire de leur exécutif, ceci a permis une première avancée dans la prise de conscience du rôle respectif de ces deux assemblées parlementaires : l'une contrôle la Commission, l'autre le Conseil par le biais des gouvernements.

Mais dans un but d'efficacité, ces deux institutions devaient adapter leur mode de coopération interparlementaire par des outils adéquats. De nombreux rapports du Parlement européen concluaient qu'une « *concentration des pouvoirs législatifs entre les mains des membres des gouvernements réunis a créé un déséquilibre institutionnel responsable non seulement d'une carence démocratique mais également d'une efficacité médiocre de l'action communautaire* »⁹. Le rapporteur (Toussaint) estimait que le type de prise de décision au Conseil entraînait une certaine lourdeur, aggravée par les retards dans la prise de décision provoqués par les parlements nationaux. En effet pendant longtemps, les parlements nationaux ont compensé leur dessaisissement législatif par un accroissement de leurs pouvoirs de contrôle. Toutefois, leur inefficacité se rapportait essentiellement à l'activité de contrôle non coordonnée des parlements nationaux. Il existait alors d'importantes différences entre les mécanismes de contrôle unilatéraux allant du système strict danois au système de contrôle *a posteriori* purement informatif comme en Grèce. Face à ce constat, le rapport Toussaint estimait que « *seule une coopération étroite entre les parlements nationaux et le Parlement européen ainsi qu'un accroissement du pouvoir parlementaire communautaire établira un équilibre du rapport des forces entre pouvoirs exécutifs et parlements aux deux niveaux, communautaire et national* »¹⁰. Ainsi formulée, la coopération interparlementaire suivra ce nouveau principe de base dès le traité de Maastricht.

Les instruments de contacts choisis

Outre la déclaration 14 sur la conférence des parlements, le traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit, dans la déclaration 13, la possibilité d'une coopération interparlementaire pour laquelle il est utile d'intensifier les contacts à l'échelon des commissions des affaires communautaires des parlements nationaux

avec le Parlement européen. Ceci est sous-tendu par le nouveau principe d'efficacité démocratique¹¹. Un climat de confiance réciproque s'est établi au cours des contacts et notamment par le fait qu'ils sont souvent purement officieux. Le Parlement européen ayant toujours refusé toute institutionnalisation ou officialisation de ces contacts, le caractère informel et la pratique du consensus sont une condition évidente de la participation du Parlement européen.

Trois types d'instruments de contacts peuvent être dénombrés : la conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'Union européenne, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (COSAC) et les réunions communes des commissions spécialisées.

La conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'Union européenne

Cette coopération parlementaire au niveau des présidents des parlements nationaux a été suggérée par le président du Parlement européen, Gaetano Martino, et la première conférence de ce type s'est tenue en janvier 1963. Depuis 1975, elle se réunit tous les ans mais elle ne revêt un caractère formel qu'une fois sur deux. Cette conférence peut adopter des résolutions, à ce jour sur la base d'un consensus et par le biais d'un communiqué final.

En 1977, le rapport Colombo décrivait cette conférence comme un modèle de coopération à influence réduite sur les parlements nationaux. Ceci est dû à la différence de prérogatives des présidents des parlements nationaux qui, pour certains, n'ont aucun droit en ce qui concerne les questions internationales et notamment interparlementaires¹². D'autres, par contre, peuvent prendre la parole au nom de leur parlement et participer à des votes¹³. Elle ne possède donc que des compétences nettement limitées en matière de questions politiques de fond.

Cette conférence tend donc à être non un organe de décision, mais un forum de discussion sur des sujets essentiels sur lesquels les parlements veulent faire connaître leurs opinions aux gouvernements¹⁴. Il s'agit d'une sorte d'impulsion supplémentaire. Toutefois, même les présidents qui y portent la plus grande importance sont empêchés par leurs autres obligations. L'intervention du président du parlement danois sera peut-être le souffle nécessaire pour que cette conférence prenne sa pleine ampleur. En effet, lors de la conférence des présidents qui s'est tenue à

Paris (19 avril 1995) le président danois a introduit une nouveauté : l'*Europaudvalget* (commission européenne du parlement) a conféré au président Olsen le mandat de prendre position sur la question de la fondation d'une seconde chambre des parlements nationaux et sur la question de la création d'un groupe de réflexion des parlements nationaux en vue de la CIG de 1996. Il faut ici souligner que ce mandat correspond à celui que reçoivent les représentants du gouvernement danois pour les négociations au niveau du Conseil des ministres de l'Union européenne. Il s'agit peut-être d'un point de départ vers d'autres initiatives de ce type, notamment par les parlements finlandais et suédois qui ont une tradition parlementaire comparable.

Cependant il reste que ce type de coopération interparlementaire n'est pas encore un moyen efficace pour défendre les intérêts des parlements nationaux et du Parlement européen.

La COSAC, une organisation en pleine croissance

La COSAC est une suggestion de Laurent Fabius (à l'époque président de l'Assemblée nationale française) et il était convenu de réunir deux fois par an les représentants des commissions pour les affaires européennes des parlements nationaux avec une délégation du Parlement européen. La COSAC se révélera un forum utile pour l'échange d'idées entre parlementaires, ciblé sur des questions spécifiques. Cependant elle reste un organe d'information et non pas une institution qui doit prendre des décisions, elle n'en a pas le mandat.

Cette conférence rassemble donc deux fois par an, dans le pays qui exerce la Présidence, des représentants des commissions des affaires européennes des parlements de l'Union européenne. Peuvent être invités trois observateurs au maximum des parlements des pays candidats à l'adhésion, à condition que les négociations concernant leur adhésion à l'Union européenne soient déjà officiellement ouvertes. Le Parlement européen y est aussi convié, représenté par une délégation de six membres, choisie jusqu'à maintenant au sein des vice-présidents chargés de suivre les relations avec les parlements nationaux.

Elle étudie à chaque réunion deux ou trois thèmes choisis (élargissement, emploi, subsidiarité, application du droit communautaire...) ¹⁵ et vote à l'unanimité des présents.

La première de ces réunions s'est tenue à Paris les 16 et 17 novembre 1989. En effet, il est apparu nécessaire de confronter

les différentes expériences nationales en matière de contrôle parlementaire. La création de ce lien régulier vise à améliorer et à intensifier l'information et les relations entre parlements nationaux. C'est à partir de la seconde qui s'est tenue à Cork, les 10 et 11 mai 1990, que trois députés européens furent conviés. La quatrième réunion inaugura la présence d'un membre du Conseil des Communautés, pratique confirmée depuis lors (Luxembourg 6 et 7 mai 1991).

Très rapidement, cette coopération s'est planifiée puisque dès la COSAC de Cork, chaque délégation participante transmet par écrit à un comité organisateur ses positions relatives aux différents points à l'ordre du jour proposé. Cela permet une transparence de la position des participants.

Rapidement, lors de la COSAC de Luxembourg¹⁶, elle établit son règlement. Ici encore le Parlement européen émet des réserves car c'est un moyen de formaliser un organe et donc d'affirmer l'identité de celui-ci à l'extérieur et d'accroître son efficacité à l'intérieur. Par ce règlement, la COSAC est mise sur un pied d'égalité avec les comités parlementaires mixtes du Parlement européen et des parlements des pays associés en vertu des accords européens. Elle est constituée de six représentants par parlement des États membres¹⁷ et six membres du Parlement européen. Le Parlement européen est donc mis sur un pied d'égalité avec les parlements nationaux à système monocaméral. Rien ne prévoyait d'associer le Parlement européen à la préparation d'un rapport final ou de la conclusion ; de même le Parlement européen devait être exclu des travaux de rédaction des documents finaux. Le vote à l'unanimité a aussi été instauré, amenant le Parlement européen à ne représenter que 6,6 % des voix (6 contre 90). Il connaît donc un désavantage numérique. Toutefois il a su faire accepter certaines de ses revendications : il fait partie de la Troïka (organe chargé de l'ordre du jour) et le vote est acquis à l'unanimité et non pas à la majorité. Le Parlement européen aura tout de même une attitude prudente vis-à-vis des orientations thématiques de la COSAC.

Dans ce contexte ainsi qu'en l'absence d'Assises, la COSAC a eu un rôle politique accru. Toutefois, on peut se demander s'il ne s'agit pas, en unissant les parlements nationaux, de ressusciter le désir inavoué de mieux brider le Parlement européen, car son renforcement entamerait davantage leur influence.

Il y a aussi ici l'ambiguïté déjà évoquée à propos des Assises de novembre 1990 : le Parlement européen n'a pas la même

logique que les parlements nationaux. Pourtant, il est évident qu'il faut renforcer les liens entre les représentants de cette double légitimité. Lors de la IX^e COSAC, il a été affirmé qu'« *il n'y a pas de querelle entre le Parlement européen et les parlements nationaux, car ceux-ci peuvent devenir plus forts dans leur contrôle sur les gouvernements s'ils s'appuient sur le Parlement européen et réciproquement* ». On peut alors citer l'exemple de la COSAC d'Athènes d'avril 1994, qui a permis à la délégation du Parlement européen de présenter aux parlements nationaux des propositions concrètes destinées à améliorer le contrôle parlementaire. Le Parlement européen proposait d'envoyer chaque année aux parlements nationaux le programme législatif annuel de l'Union dès son adoption ainsi que l'état d'avancement du programme qui fera l'objet, à l'automne de chaque année, d'un débat au sein de la COSAC. Dans le même temps la COSAC a cherché à concrétiser et hiérarchiser ses relations avec les organes communautaires. En effet, à partir de la COSAC de Copenhague¹⁸ (3-4 mai 1993) mais surtout par les COSAC qui se sont tenues à Athènes (8-10 mai 1994), à Bonn (24-25 octobre 1994) et à Paris (27-28 février 1995), cette coopération interparlementaire a été considérée comme un lieu privilégié pour la prise de contacts entre les parlementaires nationaux et les représentants de haut rang de la Commission européenne, de la présidence du Conseil et du Conseil des ministres. Cette tendance a permis aux parlementaires nationaux de prendre connaissance en temps utile des projets et des programmes-cadres élaborés sous la forme de livres blancs et verts, ainsi que les priorités de la Présidence du Conseil et du Conseil des ministres.

Cependant, la COSAC fait face à des problèmes structurels puisque sa composition n'est pas représentative et que l'importance de fonction des commissions présentes est très différente.

Les réunions communes des commissions spécialisées

Le rapport Cravinho a anticipé le contenu de la déclaration 13 annexée au traité de Maastricht qui demande l'intensification des rapports directs et l'échange d'information entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Suite à un questionnaire envoyé dans le cadre du rapport Cravinho, jusqu'en 1991, environ la moitié seulement des commissions du Parlement européen avaient des contacts réguliers avec les commissions analogues dans les parlements nationaux. Aucune commission ne recevait

d'informations périodiques et régulières sur les travaux des commissions parlementaires nationales. Une minorité de commissions projetait ou organisait de façon périodique et systématique des tables rondes ou d'autres contacts bilatéraux ou thématiques avec les commissions nationales correspondantes.

Il existait donc un écart important entre l'intensité de la coopération et les différentes activités non coordonnées des commissions. Il fallait planifier des contacts qui respecteraient l'autonomie des commissions nationales et du Parlement européen et qui permettraient d'améliorer le contenu des travaux et les procédures de coopération entre les commissions. La mise en œuvre conjointe de ce rapport et de la déclaration 13 a entraîné des modifications importantes dans l'ampleur et la nature des contacts entre parlements nationaux et Parlement européen. Les rencontres sont assez nombreuses et surtout très variées.

Les tables rondes

Il s'agit d'une formule très exploitée par les commissions du Parlement européen avec des commissions parlementaires nationales. Elles ont permis de mieux percevoir les intérêts communs aux parlements de la Communauté. On peut citer l'échange de vues qui eut lieu au sein de la commission des libertés publiques en mars 1993 sur le pilier des affaires intérieures et de la justice, qui a sensibilisé tous les parlements à l'absence de contrôle démocratique existant dans ce domaine. Cela a aussi déclenché un large débat sur la nécessité de trouver les moyens de remédier à cette situation, tant au niveau national que communautaire. De 1991 à 1994, il y a eu vingt-cinq tables rondes.

Les visites bilatérales entre parlements nationaux et Parlement européen

Il y a eu une augmentation notable des visites des parlements nationaux au Parlement européen dans un cadre bilatéral, en particulier s'agissant des commissions des affaires européennes des parlements nationaux. Les délégations françaises pour l'Union européenne n'hésitent pas à participer à ces rencontres organisées par le Parlement européen. Notamment en octobre 1993, Nicole Catala a rencontré la commission juridique du Parlement européen sur le thème des parlements nationaux et du Parlement européen dans l'élaboration et le contrôle de l'application du

droit communautaire. De même, Bernard Carayon a représenté la délégation lors de la conférence sur les évolutions futures du système des ressources propres des Communautés, organisée par la commission des budgets du Parlement européen les 21 et 22 février 1994 à Bruxelles. Il y eut aussi la rencontre à Strasbourg de Egon Klepsch, président du Parlement européen accompagné de membres du groupe de travail « relations avec les parlements nationaux » en septembre 1993, suite à laquelle eurent lieu d'autres réunions notamment avec la commission des libertés publiques et affaires intérieures, la commission institutionnelle, la commission des relations économiques extérieures, la sous-commission monétaire. De même, la commission pour les affaires européennes suédoises et la commission institutionnelle du Parlement européen ont échangé leurs vues notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune le 6 mai 1996.

L'intérêt pour la chose communautaire ne s'est pas limité aux commissions des affaires européennes. En effet, les autres commissions des parlements nationaux s'intéressent de plus en plus à ces sujets. Elles ont pris l'initiative de rencontrer leurs homologues européens. De plus, chaque parlement a été invité à envoyer un groupe de fonctionnaires pour rencontrer leurs homologues du secrétariat du Parlement européen. Tous ces contacts ont permis de sensibiliser les parlements nationaux aux activités du Parlement européen tant au niveau des élus que des fonctionnaires.

Réciproquement, les parlements nationaux ont décidé d'associer davantage le Parlement européen à leurs travaux. Dans le passé, il est arrivé que les parlements nationaux aient invité des députés européens à témoigner devant eux. Toutefois, il faut constater que seule une minorité de parlements nationaux offrent aux parlementaires européens des possibilités d'accès comparables aux diverses propositions de coopération. Cela tient essentiellement à l'exigence formulée par la plupart des parlements nationaux que les parlementaires européens possèdent la nationalité, voire même un mandat au parlement de l'État concerné. Cet état de fait est en contradiction avec l'article 138 du traité sur l'Union européenne qui énonce que les députés européens représentent les peuples de l'Union européenne dans son ensemble. Mais l'horizon de cette activité est en train de s'élargir. En 1993, deux délégations multinationales du Parlement européen se sont rendues à la Chambre des Communes britannique : en février,

cinq membres de la commission institutionnelle se sont présentés devant la commission des affaires étrangères de la même chambre et en mai quatre membres de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire ont témoigné devant la commission du trésor et de la fonction publique. Cette formule s'est avérée très féconde car le rapport adopté par la suite par la commission des affaires étrangères appuyait fortement le renforcement des contacts bilatéraux, en particulier au cours de la période pré-législative.

En France, il y eut notamment la visite de Jean-Louis Bourlanges en décembre 1993. Les délégations du parlement français ont rencontré aussi une délégation de la commission institutionnelle le 15 avril 1997, où Antoinette Spaak souhaitait « *tout connaître des positions françaises à propos de la CIG* ». Le Sénat français a aussi rencontré une délégation de la commission d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB, le 22 avril 1997.

Les contacts entre rapporteurs

Il y a aussi une progression sensible des contacts entre les rapporteurs travaillant dans le même domaine. Il n'est donc plus rare de voir se rencontrer un parlementaire national et un député européen de nationalité différente. Les parlementaires nationaux en sont très demandeurs. De 1991 à 1994, il y eut plus de trente contacts.

Toutefois, si ce type de rencontres suscite une division du travail en fonction du type de mode de décision, une identification précoce des éventuels problèmes et des phases de mises en œuvre des actes juridiques dans les États membres, cet échange entre rapporteurs est un moyen extrêmement indiqué pour faciliter les procédures de transposition ultérieure des actes juridiques en question dans la législation nationale.

Le représentant des parlements nationaux à Strasbourg

Il s'agit d'une demande répétée des parlements nationaux : avoir un accès constant au Parlement européen. La proposition de résolution du rapport Seeler¹⁹ recommandait aux parlements nationaux de désigner des députés de liaison parmi les membres de leur commission spécialisée dans les affaires européennes, dans le but de garder un contact permanent avec le Parlement

européen. Mais il a fallu attendre le rapport Cravinho et le bilan²⁰, présenté le 8 décembre 1992, de son application pour que cette demande trouve une application concrète.

Concernant la désignation des agents de liaison, le Parlement européen a créé en 1991, une division chargée des relations avec les parlements nationaux, relevant de la direction générale II. Cette division maintient des contacts permanents avec les fonctionnaires des parlements nationaux qui, en fonction de leur domaine d'activités, assument un rôle d'agents de liaison entre les parlements nationaux. En France, depuis l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen, un bureau de liaison du parlement français auprès du Parlement européen fonctionne à Strasbourg pendant la durée des sessions. Il a une fonction d'assistance technique auprès des députés européens français sur les questions communautaires. Il fournit chaque mois un rapport sur la position française des délégations. En sens inverse, ce bureau permet aux députés européens français de suivre les travaux en cours et en préparation au Parlement. Le Danemark avait fait savoir son désir de voir nommer un représentant de chaque parlement national à Strasbourg lors de la préparation de la CIG.

Les rapports entre groupes politiques

On peut citer ici le cas danois. En effet, si la plupart des partis politiques danois ne permettent pas le cumul des mandats, la coopération avec les députés européens danois a lieu avant tout à l'intérieur de chaque parti. À cet effet, les documents de la commission des affaires européennes sont transmis aux députés danois siégeant au Parlement européen, qui reçoivent également les ordres du jour des réunions de la commission des affaires européennes.

Aux fins d'une meilleure coopération interparlementaire, le Parlement européen s'est efforcé d'intégrer l'ensemble de ces contacts dans le cadre du programme législatif annuel car, pour lui, il s'agit d'un instrument essentiel pour suivre le cheminement des propositions législatives au sein de l'Union européenne. Le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent ainsi identifier à l'avance les propositions que l'on peut attendre de la Commission dans le courant de l'année et vérifier si le calendrier est respecté. C'est le Parlement européen lui-même qui transmet aux parlements nationaux le programme de travail de la Commis-

sion en leur demandant de faire part, de façon officieuse, de leurs commentaires. Puis il leur transmet avant la fin de l'année le programme législatif annuel adopté par la Commission et le Parlement européen accompagné de la déclaration commune des deux organes sur ce programme législatif. Le Parlement européen propose ensuite aux parlements nationaux un examen annuel des initiatives communes, examen qui s'effectue dans le cadre de la COSAC du premier semestre de l'année en cours. Afin de laisser un temps de délibération suffisant aux parlements nationaux, des mesures ont été prises pour accélérer la procédure d'adoption du programme législatif : la Commission s'est engagée à achever l'élaboration du programme de travail avant le mois d'octobre de l'année précédente, le Conseil des ministres a modifié l'article 6 de son règlement pour pouvoir statuer, le cas échéant, sur ce programme de travail, et le Parlement européen a réaffirmé, dans son règlement, sa volonté de conclure l'examen du programme législatif avant la fin de l'année précédente. Toutefois, la Commission européenne a proposé dans son document sur la subsidiarité, de transmettre le projet de programme législatif simultanément aux parlements nationaux et au Parlement européen²¹, mais ce dernier a estimé qu'il s'agirait d'une atteinte à ses droits essentiels en matière de relations interinstitutionnelles. (Il ne s'élève pas contre des contacts informatifs entre les parlements nationaux et la commission européenne.)

La comparaison entre les formes de coopération interparlementaire comme la COSAC et la conférence des présidents des parlements et ces formes de coopération informelles décrites ici montre que ces dernières s'orientent davantage vers des questions politiques spécifiques que vers des problèmes institutionnels. Elles semblent être un moyen plus efficace de faire face au déficit démocratique et d'améliorer l'efficacité de la législation communautaire. Ceci paraît en effet difficile à la COSAC et à la conférence des présidents en fonction de la structure de leur composition.

Enfin, il faut souligner que nombreux sont les parlements nationaux qui coopèrent entre eux, principalement par le biais de leurs organes spécialisés dans les affaires communautaires, en dehors de la COSAC. C'est un instrument supplémentaire au profit des relations avec le Parlement européen. Il s'agit principalement de rencontres bilatérales. En janvier 1995, des membres de la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne ont présenté devant le *Select Committee on European*

Legislation de la Chambre des Communes britannique les grandes lignes du rapport sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne leur permettant de se rendre compte de la similitude de leurs préoccupations. De même en avril 1995, eut lieu une réunion entre la délégation de la commission des affaires européennes du Parlement danois et la délégation française, où ils ont débattu du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Sont aussi organisées des conférences inter-parlementaires telles que celle du 23 avril 1996 en matière de lutte contre la fraude au budget communautaire.

CONCLUSION

Les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen ont donc fortement évolué tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

S'il est clair qu'il existe une volonté de défendre le pouvoir législatif et d'instituer un contrôle démocratique des exécutifs, le Parlement européen et les parlements nationaux, à leurs niveaux respectifs, ont à présent des objectifs complémentaires. Les deux catégories de parlements ont pris conscience de la dualité du déficit démocratique de la Communauté et de la symétrie des remèdes. Le Parlement européen doit contrôler les institutions communautaires (la Commission) et les parlements nationaux les gouvernements en matière européenne. Pour cela, ils doivent agir à l'avenir de manière solidaire et concrète, « *eu égard* [à leurs] *rôles distincts et complémentaires* »²².

Élisabeth Guigou et Elmar Brok, les deux parlementaires européens qui ont participé aux travaux du groupe de réflexion concernant la préparation de la CIG de 1996-1997, ont visité un certain nombre de parlements nationaux. De ce dialogue avec les parlements nationaux sont ressorties quelques idées clefs : l'opposition à une seconde chambre, le renforcement de la COSAC, et le renforcement des relations parlements nationaux/Parlement européen, le rôle des parlements nationaux au plan national.

Celles-ci ont été reprises dans le projet de traité d'Amsterdam par un protocole sur le rôle des parlements nationaux qui comprend deux aspects : le premier tend à garantir un délai de six semaines pour l'examen des propositions législatives de la Com-

mission relevant du premier ou du troisième pilier, avant que le Conseil ne se prononce à leur sujet. L'intérêt pratique de cette disposition dépendra étroitement de l'interprétation que le Conseil donnera de la notion de « proposition législative ». Toutefois, si cette solution reprend en grande partie ce que suggérait dans son rapport Annemie Neyts-Uyttebroeck²³, elle exclut l'idée d'une transmission directe par voie électronique des informations aux parlements nationaux par la Commission. Outre le désir du Parlement européen de sauvegarder ses droits interinstitutionnels, les gouvernements refusent de se voir évincés de la procédure d'information de leur parlement national en matière communautaire²⁴. Le second aspect consiste à officialiser la COSAC. Cette reconnaissance permettra-t-elle à cet organe de jouer un plus grand rôle qu'aujourd'hui ? Faute d'accorder un rôle consultatif à la COSAC, on ne renonce pas au principe de consensus qui limite la portée de ses travaux. En effet, cela permet d'écartier la crainte d'alourdir le processus décisionnel de l'Union européenne et de la voir concurrencer le Parlement européen.

Il importe néanmoins de souligner que s'agissant des décisions prises dans le cadre des piliers intergouvernementaux des titres V et VI (politique étrangère et de sécurité commune [PESC] et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures [JAI]), la coopération interparlementaire n'est pas encore une réalité. En effet, en raison des pouvoirs de contrôle insuffisants conférés au Parlement européen dans ces domaines politiques et en l'absence de contrôle, dans certains cas²⁵, sur les activités du gouvernement dans les parlements nationaux, un renforcement de cette coopération paraît nécessaire. De surcroît, c'est au niveau des piliers intergouvernementaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans les affaires de justice et d'affaires intérieures que se situe le déficit démocratique le plus saillant de l'Union européenne.

NOTES

¹ Certains parlements nationaux se sont ralliés au refus du Parlement européen de mettre en place une seconde chambre notamment car elle créerait des conflits entre députés nationaux et européens, renforçant ainsi la position institutionnelle de la Commission et du Conseil.

² Parlement européen, 24 septembre 1991, Rapport de J. Cravinho, vice-président, *On the Further Development of Relations between the European Parliament and the Parliaments of the Member States to the Enlarged Bureau* ; DOC EN/BUR/116394, PE 150.961/BUR/fin.

³ Afin que les parlements nationaux ne soient plus uniquement des chambres d'enregistrement, Alain Poher, président du Sénat français, avait proposé fin 1989 la constitution d'un sénat européen. Il s'agissait de créer une seconde chambre du Parlement européen, composée de délégués des vingt chambres des parlements nationaux. De nombreuses personnes se sont ralliées à cette idée, prenant l'exemple du sénat américain qui conjugue deux légitimités. Toutefois, il a été reproché à cette idée d'impliquer le retour à la situation antérieure à 1979. Or l'expérience passée révèle suffisamment que cette solution est loin de représenter la panacée, le Parlement européen y étant de toute façon farouchement hostile. Il craint un affaiblissement et un recul du processus d'intégration communautaire et fait observer que la légitimité nationale est déjà exprimée au sein du Conseil par des gouvernements ayant la confiance des parlements nationaux. De plus, il fait remarquer que cela entraînerait une certaine lourdeur du système communautaire. C'est pourquoi cette solution a été rejetée pour celle de Maastricht.

⁴ É. Guigou, *Le Monde*, 25 mai 1991.

⁵ Le Parlement européen craint en effet un affrontement entre lui et les parlements nationaux (ce qui ne s'est pas réalisé à Rome en 1990).

⁶ La solution reste tributaire du cadre constitutionnel national.

⁷ La pratique de cette procédure de l'art. 88-4 a montré que le gouvernement français suit presque toujours son Parlement et qu'il va même jusqu'à bloquer le vote à Bruxelles par le biais des réserves d'examen parlementaires principalement lors des Conseils Ecofin afin d'obtenir des délais de réflexion supplémentaires.

⁸ En Allemagne, les modifications de la Loi fondamentale ont aussi permis aux membres du Bundestag de donner des mandats impératifs à leur gouvernement.

⁹ Parlement européen, 1^{er} février 1988, Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, par M. Toussaint, PE DOC A 2276/87. Parlement européen, 11 juillet 1990, Résolution sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de constitution pour l'Union européenne, PE DOC A3-165/90.

¹⁰ Parlement européen, 1^{er} février 1988, §VII, *op.cit.*

¹¹ Ce principe est apparu pour la première fois dans le rapport Stavrou : « une poursuite du développement de consultations et de contacts permanents et mutuels entre le Parlement européen et les parlements nationaux », Parlement européen, 27 avril 1989, §8, Rapport fait au nom de la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités sur la participation des députés des parlements nationaux aux travaux des commissions du Parlement européen, par K. Stavrou, PE DOC A2-126/89. Ce rapport explique

qu'une ouverture unilatérale du Parlement européen, c'est-à-dire de ses commissions et de ses délégations, sans l'égal du côté des parlements nationaux et de leurs commissions, serait bien insatisfaisante et inefficace face au déficit démocratique.

¹² Les présidents des parlements espagnol, irlandais, britannique, danois et finlandais n'ont aucun pouvoir de prendre des décisions au nom de leur parlement lors de réunions interparlementaires.

¹³ Il s'agit des présidents des parlements belge, français, grec, italien, luxembourgeois.

¹⁴ Ce fut le cas pour la préparation du traité de Maastricht, et aujourd'hui d'Amsterdam.

¹⁵ Ces thèmes sont proposés par un organe préparatoire composé des parlements de la Troïka et du Parlement européen.

¹⁶ COSAC des 6 et 7 mai 1991.

¹⁷ Aucune différence n'est faite entre parlement bicaméral ou monocaméral.

¹⁸ La présidence danoise a fait part de conclusions : « *Il y a eu un accord pour estimer que la pratique actuelle selon laquelle le président du Conseil européen et le président du Conseil conduisent un débat sur des thèmes d'actualité devrait devenir la règle.* » De nombreux représentants se sont prononcés en faveur d'une intervention régulière d'un ministre et du commissaire européen en charge du même secteur à la COSAC.

¹⁹ Parlement européen, 6 janvier 1989, Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, par H.-J. Seeler, PE DOC A2-348/88.

²⁰ Parlement européen, 8 décembre 1992, Bilan d'application du rapport sur les relations avec les parlements nationaux, par J. Cravinho.

²¹ Communautés européennes (1992), « Le principe de subsidiarité », *Bull. CE*. n° 10/92, p. 121.

Agence Europe, n° 5846 du 28 octobre 1992.

²² Parlement européen, 22 mai 1997, § D, Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, par A. Neyts-Uyttebroeck ; DOC FR\RR\327\327585, PE 221.698/DEF.

²³ Parlement européen, 22 mai 1997, § 12 à 16, *op.cit.*

²⁴ Il faut aussi préciser que ce mode de transmission des documents par voie électronique impliquerait que ce soit la Commission qui définisse la notion de « nature législative ». De plus, peut-on donner une définition identique de ce qui est législatif pour chaque État membre ?

²⁵ Concernant la PESC, étant donné que seuls les parlements danois, suédois, allemand, autrichien et britannique sont largement consultés au sujet de ces projets par leur gouvernement, l'absence de participation du Parlement européen n'en pèse que plus lourd. La majorité des gouvernements se soustrait au contrôle parlementaire. De même, concernant la JAI, les parlements belge, grec, français, italien et portugais ne sont que très peu ou pas du tout consultés sur ces questions.

LE PARLEMENT EUROPÉEN
FACE À L'ÉMERGENCE
D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE

Une cage partit à la recherche d'un oiseau

Franz Kafka

L'histoire du Parlement européen, en particulier depuis 1979, date où ses députés furent pour la première fois désignés par le suffrage populaire direct, peut être lue comme celle d'une institution désireuse d'affirmer deux titres de légitimité distincts et virtuellement antinomiques. D'une part, le Parlement européen jouit d'une légitimité « légale », inhérente au rôle et à la responsabilité institutionnels qui lui sont octroyés par les traités de l'Union européenne, et cette part, limitée et strictement circonscrite, qui est la sienne dans l'exercice de la souveraineté supranationale, il n'a eu de cesse d'en rechercher l'élargissement progressif et d'arracher des parcelles de pouvoirs budgétaires et législatifs à la Commission et aux États membres. D'autre part, le Parlement européen se revendique d'une légitimité « idéale », inhérente à la fois au fait d'être la seule institution communautaire issue du suffrage populaire et au consensus quasi unanime entourant les principes de la séparation des pouvoirs et de la prééminence de l'institution parlementaire dans l'opinion politique des démocraties libérales, et il a toujours manifesté le souci d'être, dès à présent, durant la longue période du supposé purgatoire de « déficit démocratique » que traverse la construction européenne, l'incarnation anticipée d'une normativité démocratique cohérente¹.

Cette prétention à une double légitimité ne va pas sans conflit intérieur. L'histoire a déjà connu, au siècle passé, avec l'Assemblée nationale allemande de Francfort (mai 1848/mai 1849), l'exemple d'un parlement qui combinait l'absence de presque tout pouvoir effectif et l'affirmation d'une légitimité démocratique anticipée². Durant toute son année d'existence, il ne cessa d'osciller entre une « lâche adaptation aux conditions dominantes » et une « promenade dans le royaume aérien du rêve » (H. Heine) et finit par être dissout dans des circonstances tragico-comiques. Il n'est évidemment pas question de comparer les conditions historiques de l'unification allemande au siècle passé et de l'unification européenne aujourd'hui. Mais nous retrouvons à maintes reprises dans l'histoire des relations du Parlement européen avec les centres de pouvoir effectif de la Communauté et lors des grands tournants de la construction européenne les mêmes oscillations, les mêmes tensions intérieures entre un accommodement « réaliste » au rôle subalterne auquel il est cantonné et une poussée « idéaliste » visant une reconstruction d'ensemble de l'édifice institutionnel communautaire sur des bases démocratiques.

À ce conflit ancien et récurrent, s'est juxtaposée, dans une période plus récente, une autre dimension. Maastricht avait pour objectif de relancer le processus européen dans les nouvelles conditions créées par la fin du bipolarisme. Mais dès 1992, les difficultés rencontrées en vue de la ratification du traité dans les quelques États où celui-ci fut soumis à un référendum faisaient apparaître que le projet européen était frappé d'une crise de légitimité auprès de franges grandissantes des populations européennes. Les politiques d'austérité et les atteintes à l'État social imposées en fonction des critères de convergence de l'union monétaire, la détérioration des conditions de vie et de travail d'une majorité de la population salariée, comme les palinodies et l'impuissance de la PESC dans le drame sanglant de l'ex-Yougoslavie, ont ultérieurement contribué à une diffusion sans précédent de sentiments de scepticisme ou d'hostilité à l'égard des politiques et des structures de l'Union européenne. Le Parlement européen ne pouvait manquer d'être englobé dans un tel processus de désaffection indistincte ; s'il l'était moins que d'autres institutions ce n'était peut-être dû qu'à sa moindre visibilité.

L'ouverture d'une conférence intergouvernementale offre classiquement au Parlement européen l'opportunité de se prononcer sur les orientations fondamentales de la construction européenne,

de tenter de peser de façon autonome sur la révision des traités et de se présenter devant l'opinion en soulignant la singularité de sa position et de ses prétentions. Tout aussi classiquement, le Parlement européen n'est pas sans ignorer, qu'à la différence de ce qui se produit pendant les phases « ordinaires » de la prise de décision communautaire, les gouvernements des États membres veulent être et rester les seuls acteurs déterminants du processus en cours et de son aboutissement, ce qui circonscrit étroitement ses possibilités d'intervention.

La période qui a précédé le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 présente cependant une configuration différant de ce scénario « classique ». L'apparition d'un nouvel acteur, sous l'aspect d'une « société civile européenne »³, dont la légitimité était d'emblée reconnue et l'intervention sollicitée par les initiateurs de la conférence intergouvernementale, a eu pour effet d'en modifier la scène et les décors. Il nous a paru intéressant d'examiner l'interaction spécifique qui s'est établie dans cette conjoncture entre le Parlement européen et cette « société civile » émergente.

LE TEMPS DES CITOYENS

Au cours des mois qui ont précédé la tenue du sommet d'Amsterdam et pendant le déroulement de celui-ci, on a pu assister à un très grand nombre de manifestations, de rassemblements, de forums, d'états-généraux, de publication de manifestes, de propositions de modifications ou d'adjonctions aux traités, etc., de provenance extrêmement diverse. Un simple recensement de toutes les initiatives qui se sont produites nécessiterait plusieurs dizaines de pages⁴. Une telle mobilisation n'est pas certes chose absolument nouvelle, mais pour prendre une première mesure du phénomène il peut être utile de se reporter un quart ou un tiers de siècle en arrière. À quoi assistait-on alors, sur la place publique, lors des grands événements européens ? D'une part, à des actions massives, déterminées, plus d'une fois tumultueuses, des agriculteurs européens, pour faire entendre leurs exigences et leurs revendications. D'autre part, à des rassemblements beaucoup plus discrets, pour ne pas dire dignes et compassés, de militants des mouvements fédéralistes européens désireux de témoigner de leur idéal. Il faut d'ailleurs souligner que ni les uns, ni les autres

ne prenaient jamais le Parlement européen pour cible de leur intervention. À part cela, à peu près rien de ce qui compose l'extraordinaire foisonnement organisationnel et associatif des « sociétés civiles » des différentes nations européennes ne jugeait nécessaire ou utile de mobiliser ses adhérents à l'occasion d'un événement européen important. Il a fallu, par exemple, attendre 1989 pour assister à une première manifestation publique importante de militants syndicaux organisés dans la Confédération européenne des syndicats (CES).

Si l'on y réfléchit un peu, cette situation présentait une série de paradoxes historiques de première grandeur. Dans l'aire culturelle ouest-européenne, depuis des siècles et même des millénaires, la citoyenneté est d'abord un phénomène urbain et son centre est au cœur de la cité. C'est là, *to meson*, au milieu de la ville, qu'est ouvert l'espace où elle s'exerce, l'agora ou le forum, débouché obligé des parcours des citoyens lorsqu'ils s'impliquent dans les destinées de la chose publique. Or pendant des décennies, en ce qui concerne la construction européenne – présentée comme la grande affaire des peuples d'Europe pour la seconde moitié du XX^e siècle – cet espace est resté pour l'essentiel un espace virtuel, que les hommes et les femmes de la cité ignoraient ou auquel ils restaient indifférents, et qui n'était qu'épisodiquement traversé soit par des populations extra-urbaines, montées des campagnes, comme les agriculteurs, soit par ceux qui pouvaient apparaître comme de véritables extra-terrestres, tombés du ciel, comme les militants de la mouvance fédéraliste européenne.

Une telle situation relève désormais du passé. Il serait impossible de dresser un profil sociologique type des publics qui se sont mobilisés à l'occasion d'Amsterdam, à tel point leur image s'est multipliée, diversifiée, bariolée. Il est cependant possible d'y discerner un point commun : une demande et une exigence de citoyenneté. Le concept de citoyenneté s'est clairement dégagé comme le signifiant central traversant tous leurs discours et toutes leurs plate-formes. La revendication et l'affirmation citoyennes ont représenté le dénominateur commun de toutes leurs manifestations. Tous déclaraient s'inscrire dans une visée de citoyenneté dotée d'un contenu, de citoyenneté substantive, en rupture avec la tradition d'indifférence et d'apathie des populations européennes à l'égard des grands choix européens.

Il se fait que le déroulement de la conférence intergouvernementale et la préparation du sommet d'Amsterdam avaient été

placés par les acteurs institutionnels eux-mêmes sous l'invocation « rendre l'Europe plus proche de ses citoyens ». Le groupe de réflexion Westendorp lui avait attribué la première place dans l'énumération des objectifs de la révision des traités et le Conseil européen de Madrid (décembre 1995) avait confirmé cette option. On pouvait lire ainsi dans le rapport du groupe Westendorp : « *Un élément décisif non seulement pour apprécier les raisons imposant cette réforme, mais encore pour assurer le succès de la conférence, consiste à placer le citoyen au centre de la construction européenne et à essayer de répondre à ses attentes et préoccupations, ce qui revient en définitive à faire de l'Europe l'affaire de ses citoyens.* »⁵ Une question se pose donc immédiatement : les manifestations qui ont entouré la préparation et le déroulement d'Amsterdam démontrent-elles que « le citoyen » a répondu à l'attente et à l'appel des « politiques » ? Ou, en d'autres termes, l'interrogation autrefois soulevée par Biagio De Giovanni : « *Tout doit être fait pour construire des structures et des relations ; mais en l'absence d'une unité du populus qui soit à la fois vivante et à la base d'une "constitution", les institutions communes formeront toujours un autre monde, dépourvues de légitimité comme jamais une institution occidentale ne l'a été. Pourra-t-on construire un populus... ?* »⁶, a-t-elle commencé à recevoir un début de réponse positive ?

L'INFLATION SÉMANTIQUE DE LA CITOYENNETÉ

Avant de tenter une réponse, il convient de rappeler que la mise à l'avant-plan de la « problématique citoyenne » n'est d'aucune manière un effet spécifique de l'introduction des paragraphes sur la « citoyenneté européenne » dans le traité de Maastricht ou même une particularité du processus de construction européenne en général. Dans la plupart des pays européens au cours de la dernière décennie, le thème de la citoyenneté est devenu omniprésent dans le discours politique et dans le champ culturel. Mise à bien des sauces, utilisée parfois à tort et à travers, la référence à la « problématique citoyenne » apparaît bien souvent comme un exercice rhétorique obligé ou une exhortation moralisatrice dont on a pu dire qu'elle n'affectait guère les attitudes et les pratiques effectives des acteurs politiques. Impossible

dès lors de ne pas s'interroger sur les caractéristiques et les effets de cette inflation « citoyenne » et de différencier les besoins politiques et sociaux qu'elle traduit.

En premier lieu, elle a eu pour effet de créer un champ sémantique relativement contraignant par rapport aux constructions discursives du débat politique. La transcription des énoncés politiques en termes de « problématique citoyenne » a bien évidemment une fonction stratégique. Elle confère au discours des propriétés consensuelles et « modernes ». Un exemple presque caricatural en est donné à travers l'*aggiornamento* du discours du Parti communiste français réalisé sous l'impulsion de Robert Hue (les grèves rebaptisées « mouvements d'expression citoyenne » !). Une telle opération se prête évidemment à bien des usages manipulateurs. Elle reflète en même temps une nécessité fonctionnelle, du point de vue des « décideurs » eux-mêmes, de demande de participation des « gens » à la gestion des activités où ils sont impliqués (cf. le théorème de Castoriadis [1960] : la « *contradiction fondamentale* » de la régulation des sociétés industrielles contemporaines réside dans le fait qu'elle « *est obligée de réaliser simultanément l'exclusion et la participation des gens par rapport à leurs activités... Cette contradiction fondamentale apparaît constamment à la jonction du processus de direction et du processus d'exécution qui est précisément le moment social de la production par excellence ; et elle se retrouve, sous des formes indéfiniment réfractées, à l'intérieur du processus de direction lui-même, où elle rend le fonctionnement de la bureaucratie irrationnel à sa racine même... [Cette contradiction] se retrouve sous des formes plus ou moins transposées dans toutes les sphères de l'activité sociale, qu'il s'agisse de la vie politique, de la vie sexuelle et familiale ou de la vie culturelle* »⁷). On en a une bonne illustration dans le rôle de *double bind* que joue quelquefois l'exhortation à la citoyenneté : l'injonction à se comporter en citoyens, adressée par exemple à des jeunes en rupture de ban, vise à la fois à les inviter à s'impliquer dans la vie sociale et à circonscrire les limites légitimes de l'expression de leur contestation ou de leur révolte du point de vue de ceux auxquels elles s'adressent. En ce sens, on peut voir que la sémantique citoyenne remplit une fonction d'échange politique⁸ : son usage garantit une reconnaissance réciproque de légitimités entre les mouvements sociaux et l'autorité politique.

On peut néanmoins estimer que cette inflation sémantique de la citoyenneté traduit également un besoin social authentique. On

a vu en effet nombre de mouvements sociaux de ces dernières années s'appuyer sur la notion de citoyenneté pour trouver accès à l'espace public et s'emparer de la figure du citoyen pour y modeler leur expression propre. Cela a été notamment le cas aux cours de mouvements d'« exclus » et de chômeurs, de travailleurs des services publics ou de luttes pour l'emploi dans le secteur privé, de mouvements de sans-papiers ou pour le droit au logement, ou de mobilisations pour la protection des enfants contre les violences sexuelles et pour la réforme des pratiques et des institutions judiciaires comme la Marche blanche et ses prolongements en Belgique. La référence à la citoyenneté utilisée dans le cadre de ces mouvements doit être comprise comme l'indice d'une visée universalisante, elle est censée jouer le rôle d'une pierre de touche permettant de distinguer une aspiration ou une exigence d'ordre politique, au sens élevé du terme, ayant vocation à incarner l'intérêt général, d'une revendication corporative ou de simples desiderata particuliers.

UNE SYNERGIE DE TROIS COURANTS

Après ces considérations générales, nous pouvons revenir à l'examen des mobilisations qui ont entouré Amsterdam. On a pu observer trois phénomènes nouveaux, qui sont jusqu'à un certain point entrés en synergie :

– des groupes ou des franges de mouvements sociaux à caractère fortement « basiste », souvent orientés autour de revendications concernant les catégories les moins représentées de la population (« exclus », chômeurs, etc.) se sont mobilisés dans un cadre européen, autour d'objectifs européens, à l'occasion d'un fait politique aussi « incongru » pour eux, ordinairement en-dehors de leur agenda et de leurs préoccupations prioritaires, qu'une révision des traités (exemple type : les Marches européennes contre le chômage, la précarité et l'exclusion) ;

– des secteurs importants d'organisations non gouvernementales ou d'associations, à caractère social, humanitaire, culturel, éthique, etc., relevant de la « société civile » au sens banalisé et faussé du terme, dont le champ d'action s'étendait certes déjà en tout ou en partie au niveau européen ou international, ont éprouvé la nécessité d'agglomérer et de coordonner leurs posi-

tions et de les porter à un niveau politique européen. Elles se sont par là directement positionnées en tant qu'acteur politique. Elles se sont activement engagées dans une dialectique collective de globalisation de leurs exigences et de leurs revendications, notamment en s'efforçant de les formuler sous la forme juridico-politique de propositions d'amendements au projet de révision du traité ;

– des tendances importantes appartenant au mouvement fédéraliste européen ont cherché à concrétiser leur revendication traditionnelle en y associant d'autres exigences d'ordre économique et social, en cherchant à doter la perspective fédéraliste d'un contenu plus spécifié et plus substantiel et en la présentant finalement comme une alternative non seulement juridico-institutionnelle mais globale aux orientations dominantes suivies par l'intégration européenne depuis Maastricht. C'est ainsi que s'est constitué, en 1995, sous l'égide du Mouvement européen international, le Forum permanent de la société civile, rassemblant plus de quatre-vingt réseaux européens d'orientations diverses et des organisations syndicales.

Il faut se demander quelles étaient les motivations respectives de ces trois catégories d'acteurs ? S'agissait-il dans leur chef d'une implication conjoncturelle ou traduisait-elle une volonté délibérée de transformation du cadre et des perspectives de leur action ?

– Du discours et des analyses des mouvements sociaux « de base » concernés, il ressort le constat de la volonté de surmonter ce qui est perçu comme une impasse à laquelle se heurtent les revendications adressées aux pouvoirs nationaux – situation d'autant plus tangible étant donné l'absence ou la faiblesse des relais politiques dont ces mouvements disposent dans le champ politique national. Dans une certaine mesure, on peut y voir l'expression d'une « stratégie de contournement » consistant à porter leurs revendications sur un terrain européen plus « dégagé », moins encombré par la trame serrée des structures des grandes organisations traditionnelles. Il faut aussi y voir l'effet d'une prise de conscience du déplacement du centre de gravité des prises de décision au niveau européen et de la nécessité d'adopter une stratégie d'européanisation des luttes et des mouvements sociaux. Cette dimension stratégique volontariste est particulièrement sensible dans certaines franges de la gauche et de l'extrême gauche du mouvement ouvrier, qui ont renoncé à une approche

purement négativiste ou ultimatisse vis-à-vis de l'intégration européenne, et dont la nouvelle orientation est entrée en résonance avec des secteurs plus larges du mouvement syndical, notamment après l'électrochoc qu'a représenté le combat contre la fermeture de l'usine de Renault-Vilvorde en Belgique et la défaite de celui-ci au milieu d'un chœur d'aveux d'impuissance des responsables politiques et syndicaux interpellés.

– La plupart des organisations non gouvernementales et des associations comprises dans la deuxième catégorie sont depuis bien plus longtemps impliquées dans des actions et des projets au niveau européen. Elles sont aujourd'hui confrontées à une crise spécifique de leurs relations avec la Communauté, due en particulier aux nouvelles orientations en matière de gestion et d'attribution des Fonds structurels, qui, dans certains cas, ont abouti purement et simplement à leur couper les vivres. C'est particulièrement sensible à travers les effets de la débudgétisation du programme européen de lutte contre la pauvreté, de la diminution de moitié du IV^e programme d'action pour l'égalité entre hommes et femmes et plus généralement de la tendance à restreindre l'ensemble du champ des politiques spécifiques. Cette évolution a contribué, pour une part, à une prise de conscience des limites rencontrées par une politique visant à peser sur les orientations et les affectations de fonds de la Communauté à travers de simples pratiques de *lobbying* exercées auprès des institutions communautaires. Les résultats obtenus restent en effet toujours à la merci de nouvelles décisions politiques, par rapport auxquelles les associations sont désarmées lorsqu'elles ne se positionnent pas en tant qu'acteur global, disposant d'une légitimation politique et non simplement fonctionnelle.

– Les organisations « historiques » du fédéralisme européen ont pris conscience ces dernières années que leur objectif fondamental – la transformation de l'Union européenne en un État fédéral – cessait d'être une finalité malheureusement diluée et postposée mais néanmoins téléologiquement inhérente à la construction de l'Europe réelle. Ce qui prend figure depuis Maastricht et les décisions sur l'élargissement ne relève pas d'une lente approche de leur idéal, mais d'autre chose – d'une forme inédite de configuration politico-institutionnelle⁹. Conscientes aussi de la faiblesse de l'écho que rencontre dans l'opinion publique une plate-forme purement constitutionnaliste, elles ont cherché et réussi dans une certaine mesure à opérer une jonction avec d'autres courants critiques à l'égard des principaux axes de la construction européenne.

LE PARLEMENT EUROPÉEN FACE AUX NOUVEAUX ACTEURS

La conjugaison de ces motivations et de ces nouvelles orientations avec l'offre politique présentée par les institutions de l'Union d'une participation citoyenne accrue au processus de construction européenne comme thème majeur de la préparation d'Amsterdam a eu pour effet l'apparition d'une forme inédite d'espace public européen en 1996-1997, à travers laquelle la citoyenneté européenne a pu donner l'impression d'acquérir de la chair et du sang, de se déployer sous une forme beaucoup plus substantielle, mieux entée sur les véritables débats qui traversent l'opinion, plus critique et conflictuelle aussi, que par le passé. Il faut insister sur le fait qu'il ne s'est cependant nullement agi, dans la plupart des cas, de l'irruption d'un mode de citoyenneté sauvage. Tout ce mouvement a été fortement soutenu, encouragé, impulsé (y compris sur le plan matériel et financier) par la Commission d'une part, par le Parlement européen de l'autre.

En ce qui concerne la Commission, la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales a patronné la mise en place en mai 1995 du Comité des sages, présidé par Maria de Lourdes Pintasilgo. Les consultations de celui-ci devaient déboucher en mars 1996 sur un document consistant, « Pour une Europe des droits civiques et sociaux », présentant 26 recommandations à la conférence intergouvernementale, et son action allait se poursuivre à travers l'organisation de forums nationaux dans les quinze États membres au cours du premier semestre 1997.

En ce qui concerne le Parlement européen, sa Commission institutionnelle devait organiser une série de *hearings* au cours desquels plus de 200 associations furent entendues avant la tenue du sommet d'Amsterdam, et plus de 300 ultérieurement pour en faire le bilan. Mais, au fur et à mesure que cette effervescence d'activité civique européenne prenait vie, c'est l'ensemble du Parlement européen qui paraissait entrer en résonance avec elle. Ici, il ne s'agissait plus seulement de patronage, mais un mode d'interaction spécifique paraissait s'établir avec la « société civile », confinant parfois à l'osmose. C'est ainsi par exemple que l'Avis de la Commission des droits de la femme du Parlement européen adopté en février 1996 (sur rapport de Anne Van Lancker) coïncidait presque mot pour mot avec la plate-forme élaborée par le Lobby européen des femmes.

Il s'est établi ainsi une forme très évidente d'échange politique. Toutes les plate-formes émanant de la société civile reprenaient l'exigence de voir élargi le rôle du Parlement européen, de voir notamment la procédure de codécision étendue à toutes les matières relevant de la prise de décision à une majorité qualifiée. Réciproquement, le Parlement européen proposait de consacrer un chapitre particulier du traité à la citoyenneté européenne, en en définissant l'ensemble des droits et obligations, et notamment en y incluant le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination pour les citoyens européens, ainsi que les droits économiques et sociaux, notamment les droits collectifs et individuels des travailleurs. En outre, les prises de position officielles ou officieuses en provenance du Parlement européen prenaient très souvent figure de caisse de résonance des exigences et des desiderata émanant des « citoyens ». Certes, la pratique de cet échange n'est pas allée sans tensions et sans courts-circuits. Des revendications avancées par le Parlement européen acquéraient un autre sens, une autre connotation, dans la bouche des acteurs citoyens. Une confrontation des prises de position successives sur les mêmes questions émanant du Parlement européen et des réseaux associatifs révèle la présence d'une dialectique spécifique : alors que les parlementaires, sous le fouet des contraintes politiques (*realpolitik*), procèdent à des ajustements ou à des reculs et renoncent à certaines exigences, on assiste au contraire, du côté de la « société civile », à un processus de systématisation des revendications.

LA LUTTE POUR LES « DROITS »

Tout ce processus s'est donc développé sous le signe de la citoyenneté européenne. À partir de l'ouverture offerte par l'article 8E, il s'agissait de la mettre en œuvre, de la concrétiser et de l'enrichir. La plupart des propositions présentées prenaient pour point de départ le cadre qui en fixe le contenu, tel qu'il était pré-établi par le traité existant, ce qui n'exclut pas qu'il y ait eu des essais ou des velléités d'utopisme constitutionnaliste ou de constitutionnalisme utopique : l'Europe serait à refaire, à refonder, à partir de zéro.

D'un point de vue thématique, cette volonté d'enrichissement de la citoyenneté européenne s'est monnayée autour de six axes :

- introduction d'un socle de droits fondamentaux dans le traité ;
- développement de la citoyenneté politique ;
- libre circulation et liberté d'établissement ;
- égalité entre les hommes et les femmes ;
- élargissement de la transparence et du droit à l'information sur le fonctionnement des institutions ;
- emploi et politique sociale commune, dans la mesure où ces matières ont été connectées à la problématique de la citoyenneté.

Cette subdivision ne représente qu'une commodité analytique car dans la plupart des documents on trouve des intersections entre ces rubriques (citoyenneté politique/droits fondamentaux ; libre circulation des ressortissants des pays tiers/détermination de la citoyenneté ; politique de l'emploi/ égalité entre les hommes et les femmes ; égalité entre les hommes et les femmes/ définition des droits fondamentaux).

Sans explorer exhaustivement tout le contenu des propositions déposées sur la table, nous voulons nous arrêter sur quelques points nodaux du débat qui touchaient la substance même de la définition de la « citoyenneté européenne ».

– L'exigence d'incorporer un socle de droits fondamentaux dans le traité n'était pas nouvelle. C'est en fait une vieille revendication du Parlement européen qui réclamait déjà, dans une déclaration du 12 avril 1989, « *d'instaurer un instrument de base ayant un caractère juridique contraignant et permettant de garantir des droits fondamentaux* ». Trois voies permettaient de disposer de cet instrument de base :

a) une reconnaissance de la Convention européenne des droits de l'homme (1950), accompagnée d'une référence à la tradition constitutionnelle commune des États membres ;

b) la ratification des instruments juridiques internationaux ad hoc (ONU, OIT, Conseil de l'Europe) par la Communauté européenne agissant en qualité de sujet juridique autonome (solution qui avait les faveurs du Parlement européen et de la Commission) ;

c) une énumération explicite des droits fondamentaux dans le traité, avec notamment une intégration dans celui-ci de la Charte des droits sociaux fondamentaux (Conseil européen de Strasbourg, décembre 1989).

C'est évidemment la troisième solution qui aurait offert le mode le plus direct et le plus immédiat de cette reconnaissance,

en établissant au fondement même du traité le même appareil de normes universelles que celui sur lequel la plupart des constitutions des États libéraux contemporains font reposer les droits du citoyen. Cette question du mode de reconnaissance, loin d'être simplement formelle, débouchait sur le fait de savoir si les droits fondamentaux, au niveau européen, devaient posséder un caractère juridique contraignant ou se limiter à la simple indication d'une orientation axiologique (« principes généraux »). Cela impliquait notamment la question de l'extension des compétences à cet égard de la Cour de justice des Communautés européennes, par exemple à travers l'établissement d'une possibilité d'appel direct devant celle-ci de n'importe quel ressortissant de l'Union contre un État membre ou contre la Communauté elle-même. Cela impliquait aussi la détermination de la procédure et de la nature des sanctions que la Communauté serait éventuellement amenée à exercer contre un État membre convaincu de non-respect des droits fondamentaux. Loin d'être un débat purement technique, cette question soulevait par conséquent la nécessité d'asseoir la citoyenneté européenne sur des garanties juridiques non tronquées.

— En ce qui concerne l'enrichissement de la démocratie politique et de la transparence, le débat a pointé une vision restrictive qui la réduit à l'extension du droit à l'information sur les délibérations et les décisions des différentes instances de l'Union, c'est-à-dire sur une conception qui substitue à la nécessité d'une interaction vivante entre les institutions et les citoyens la simple ouverture de celles-là aux regards de ceux-ci, ce qui revient finalement à confondre démocratie administrée et démocratie procédurale. La commission institutionnelle du Parlement européen avait déjà fortement poussé dans cette direction en proposant :

a) d'établir pour chaque citoyen et chaque collectif la possibilité de donner son avis sur une décision et de recevoir une réponse motivée de l'institution concernée ;

b) d'étendre l'ouverture des négociations sociales aux acteurs nationaux, aux associations et aux organisations non gouvernementales ;

c) de généraliser la procédure de codécision du Parlement européen.

Le Forum de la société civile européenne, regroupant une centaine d'associations et engagé dans un dialogue permanent avec le Parlement européen tout au long du processus de la

conférence intergouvernementale, allait suggérer de radicaliser ces thèmes à travers une « Charte des citoyens et des citoyennes » présentée au Parlement européen qui proposait en particulier :

a) de reconnaître que « *le pouvoir souverain appartient aux citoyens et citoyennes de l'Union* » ;

b) d'adjoindre à la reconnaissance de la citoyenneté civique et politique celle d'une citoyenneté économique et sociale ;

c) de jeter les bases d'un espace civique reposant sur une articulation entre démocratie représentative et démocratie participative ;

d) de reconnaître un droit d'avis de chaque citoyen et de chaque collectif dans tous les domaines de compétences de l'Union ;

e) de reconnaître des droits politiques égaux à tous les ressortissants sur base de cinq ans de résidence dans l'Union.

– En ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, jusqu'alors limitée pour l'essentiel à l'article 119, quatre revendications fondamentales étaient avancées :

a) reconnaissance du droit à l'égalité entre les sexes comme un droit fondamental (et non négativement, à travers des clauses de non-discrimination) ;

b) reformulation de l'article 119, en substituant l'expression « travail de même valeur » à celle de « travail égal », dans un but de remise en cause du caractère sexué de la hiérarchie des fonctions et des catégories socio-professionnelles et reconnaissance par le traité de la validité des stratégies d'action positive en faveur des femmes ;

c) reconnaissance de l'égalité dans la participation à la prise de décision à tous les niveaux de la vie politique, économique, sociale et culturelle (à travers une retranscription dans le traité du contenu de la Recommandation du Conseil du 2 décembre 1996, dont le texte invitait chaque institution et chaque organe de la Communauté à « élaborer une stratégie visant à atteindre une participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision » en leur sein) ;

d) reconnaissance explicite de la problématique du *mainstreaming* imposant de procéder à une évaluation de chaque politique et de chaque décision adoptée au niveau de ses effets en termes d'égalité ou d'inégalité entre les hommes et les femmes.

– En ce qui concerne la politique sociale et la politique de l'emploi, l'accent a été placé sur la reconnaissance d'une « citoyenneté sociale » inhérente au modèle social européen et sur la nécessité de la préserver et de la renforcer en opposition aux poussées déstructurantes à l'œuvre dans la dernière période. Certaines approches mettaient l'accent sur le caractère de « fait social global » de cette citoyenneté sociale, sur son inscription dans la longue durée historique comme création d'un type de civilisation reposant sur une relation profondément originale à la conflictualité sociale, combinant la reconnaissance de la légitimité du libre jeu de celle-ci et son institutionnalisation partielle, sur la transformation des critères de légitimité du pouvoir politique qu'elle présuppose et sur le rôle autonome des mouvements sociaux qui en sont les porteurs, dont l'action et les discours n'ont cessé au cours d'une longue période historique d'altérer et d'enrichir les valeurs de référence de la société et ont eu pour effet de « publiciser » ou de socialiser des problématiques autrefois cantonnées à la sphère privée. L'accent était mis sur le fait que le chômage et l'exclusion sociale, en particulier des jeunes, ne sont pas seulement porteurs de situations humaines et matérielles intolérables, mais qu'ils affectent en profondeur la substance démocratique des sociétés européennes¹⁰. D'où un appel à un renversement radical des priorités proposant d'inscrire la lutte contre le chômage et la paupérisation en tête de liste des objectifs des politiques économiques et sociales communautaires. Au niveau des objectifs concrets les principales orientations suggérées à cette fin consistaient en :

a) une politique volontariste de résorption du chômage, à travers notamment le dégageant d'un surplus de ressources financières des pouvoirs publics par le biais d'une harmonisation fiscale ;

b) une conditionnalité stricte des aides aux entreprises en fonction d'objectifs chiffrés en matière d'élargissement de l'emploi ;

c) une politique coordonnée de réduction du temps de travail accompagnée d'embauche compensatoire.

UN BILAN PLUS QUE MITIGÉ

Les réponses apportées à Amsterdam ou ultérieurement (Sommet européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997) n'ont bien entendu que très faiblement – c'est un euphémisme – rencontré le niveau des revendications présentées par la « société civile européenne ». Il serait illusoire d'imaginer qu'une mobilisation d'une ampleur et d'une durée aussi limitées aurait pu renverser radicalement les orientations actuelles de la Communauté. Mais la question est posée de savoir dans quelle mesure l'effervescence citoyenne qui a accompagné Amsterdam a eu des effets sur le « déficit démocratique » structurel de l'Union et sur la crise de légitimité rampante de ses institutions et de ses politiques. Une des dimensions de celle-ci réside dans ce qu'on a pu appeler l'auto-représentation schizophrénique de la prise de décision communautaire. Ce sont les mêmes gouvernants qui exercent l'autorité politique décisive au niveau des États nationaux et au niveau du Conseil. Or, en tant qu'acteurs politiques communautaires, ils peuvent agir sans être soumis au même type de contraintes de contrôle de l'opinion, de visibilité, de débat public qui sont leur lot dans le champ politique national. Toutes les enquêtes confirment qu'une large majorité de la population ignore presque tout des tenants et aboutissants concrets, des enjeux réels des politiques décidées au niveau communautaire. La sphère politique dans laquelle se déroule l'action communautaire n'est pas une sphère effectivement publique. Dès lors, en tant qu'acteurs politiques nationaux, la tentation est grande pour ces gouvernants, afin de justifier des orientations ou des mesures peu populaires, de s'abriter ou de se couvrir sous le parapluie des décisions prises au niveau européen comme s'il s'agissait de contraintes externes échappant à la délibération et au choix politique. L'argument « c'est conforme à ce qui a été décidé au niveau de l'Europe » est utilisé comme un principe de légitimation hétéronome, qu'il serait impossible de mettre en cause, sous peine de rejeter le projet d'intégration européenne dans son ensemble. Il s'établit de la sorte un authentique cercle vicieux par rapport aux conditions minimales d'une interaction démocratique entre les citoyens et l'autorité politique. C'est sans nul doute ce qui explique pourquoi l'intention affichée à l'orée de la conférence intergouvernementale de « placer le citoyen au centre de la construction européenne » apparaît après coup

comme procédant largement de la mise en place d'un décorum. La situation est évidemment encore aggravée par le caractère limité des compétences du Parlement européen – seule institution élue directement par les citoyens – et notamment par le fait que le Conseil n'est pas effectivement tenu de lui rendre des comptes ou de bénéficier de sa confiance. Sans briser ce cercle vicieux il restera toujours impossible de « *faire de l'Europe l'affaire de ses citoyens* ». On ne peut y parvenir qu'en portant le débat ou le conflit politique et social qu'en amont du moment de la traduction des orientations communautaires à travers les politiques nationales, en direction de la source.

Un deuxième facteur qu'il faut prendre en compte relève de la spécificité du Parlement européen. D'une double spécificité faudrait-il dire pour expliquer le rôle de caisse de résonance qu'il a joué jusqu'à un certain point vis-à-vis des revendications de la « société civile ». D'une part, sa position dans l'équilibre institutionnel de l'Union européenne l'incite à dépasser le *statu quo*, à concrétiser sa légitimité « idéale » en favorisant l'expression d'aspirations « constituantes ». D'autre part, à la différence des Parlements nationaux, les activités et les initiatives du Parlement européen ne sont pas soumises au lit de Procuste des structures des partis politiques. Lorsqu'il sollicite des compétences ou des expertises, lorsqu'il privilégie des interlocuteurs, il s'adresse plus souvent à des lobbies qu'à des appareils politiques. Et de leur côté, les associations, organisations non gouvernementales et autres réseaux actifs au niveau européen ont depuis longtemps compris l'utilité de développer des pratiques de *lobbying* dans les enceintes du Parlement européen. En ce sens, il n'y a pas eu de solution de continuité entre le processus qui s'est développé autour de la conférence intergouvernementale et des pratiques déjà bien ancrées dans la vie parlementaire européenne. Et c'est aussi ce qui contribue à expliquer qu'en dépit de l'ampleur de la déception que représentaient les résultats d'Amsterdam par rapport à leurs demandes, une majorité des associations concernées réunies pour un bilan dans le cadre du Parlement européen aient finalement choisi, par « réalisme », de ne pas appeler à rejeter le traité d'Amsterdam et d'épouser une ligne consensuelle.

Il serait cependant réducteur, à notre avis, de ne percevoir dans ce qui s'est produit qu'une simple instrumentalisation réciproque. Des idées ont été lancées qui poursuivront leur course. À une occasion au moins, à travers le Rapport de la Commission institutionnelle rédigé par Philippe Herzog¹¹, le Parlement européen a

exprimé une capacité théorique à renouveler la problématique de la résorption du « déficit démocratique » de l'Union. Après avoir mis en évidence que « *le traité de Maastricht ne crée pas une véritable citoyenneté de l'Union [...]. Cette approche [...] est due à des biais de structure et de conception de la construction européenne. Les citoyens sont placés dans une situation foncièrement contradictoire par rapport aux États membres et à l'Union* », il souligne la triple dimension juridico-constitutionnelle, socio-économique et politique de ce vide. Cette contradiction ne cesse de s'aggraver, puisque « *l'extension des domaines de compétences et des pouvoirs de l'Union contraste avec le caractère extrêmement limité des efforts développés dans le sens d'une démocratie participative et d'une amélioration de la représentativité des institutions communautaires* ». Au point de vue politique, il faut parler d'un double déficit démocratique, dont les deux volets se conjuguent : « *Il n'y a pas de citoyenneté politique au niveau de l'Union. Le citoyen n'a qu'un droit de vote (national) pour le Parlement européen. Il donne ainsi à cette institution une délégation que lui-même ne contrôle pas, et qui en plus ne peut être exercée efficacement en raison de la disposition asymétrique des pouvoirs au détriment du Parlement européen. Par ailleurs, le citoyen national n'a pas les moyens, même indirects, d'exercer un contrôle sur l'Union, car son Parlement n'agit qu'au niveau national [...]. Le citoyen ne peut former son appartenance à l'Union, il n'en est pas le sujet acteur.* »

Le Rapport Herzog propose de dépasser cette situation par une avance simultanée dans quatre directions : le droit, la transparence, la participation, la représentation. Il faudrait notamment établir une cohérence entre le droit européen et le droit national en élaborant un système de valeurs et un ordre public solidairement acceptés, établir un système public d'information et de délibération et bannir le secret des procédures de décision et reconnaître le rôle des associations. Mais, surtout, il s'attache à réorienter les revendications traditionnelles du Parlement européen, en notant qu'il ne convient pas seulement d'étendre ses pouvoirs, car « *si la légitimité formelle est assurée par le vote, la légitimité substantielle est aujourd'hui cruellement défailante. De nouveaux rapports sont nécessaires entre élus et électeurs, pour établir la consultation, la participation et le contrôle.* »

On trouvera peut-être dans l'évaluation (modérément) critique que le Parlement européen a fait du traité d'Amsterdam un faible écho de ces considérations : « *En dépit des progrès réalisés, il*

n'a pas été introduit de fait dans le traité de chapitre unique sur la citoyenneté européenne qui inclue également les droits fondamentaux, contrairement aux souhaits exprimés par le Parlement européen. Les droits des citoyens de l'Union sont encore définis dans des dispositions éparses du nouveau traité, lequel ne comporte pas non plus la liste des droits fondamentaux demandée par le Parlement européen. Même si l'idée de la non-substitution de la citoyenneté nationale par la citoyenneté de l'Union est consacrée, ce qui n'apporte rien de nouveau, en revanche, le nouveau traité ne donne pas beaucoup plus de substance à ce dernier concept. »¹²

Nul doute que beaucoup d'efforts seront encore nécessaires pour donner de la substance au concept de citoyenneté européenne, mais le jeu qui a pu s'établir au cours du processus d'Amsterdam entre des stratégies volontaristes, certes encore peu représentatives, dans ce sens et la recherche par le Parlement européen d'un rééquilibrage constitutionnel a peut-être constitué une première amorce d'une dialectique inédite, seule à même de créer dans le futur les conditions indispensables à une démocratisation effective des institutions et du fonctionnement de l'Union.

NOTES

¹ Cf. Benedetto Croce, *Histoire de l'Europe au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1973. Comme le dit, non sans ironie, Croce, durant toute l'année de révolution, l'Assemblée de Francfort « se mit à rechercher et à discuter, avec beaucoup d'élévation d'esprit et une grande richesse de doctrine, la meilleure manière d'unifier l'Allemagne ».

² La distinction entre légitimité « légale » et légitimité « idéale » est inspirée de Max Weber. À première vue, le concept de légitimité « idéale » n'a pas de place chez Weber. En effet, lorsqu'il envisageait *ex professo* les « types de domination légitime », Weber n'en concevait que trois : rationnelle, traditionnelle et charismatique (*Économie et société*, première partie, chap. III, sect. I, § 2, Paris, Plon, 1971, p. 222). Raymond Aron avait insisté sur la difficulté que posait la non-correspondance entre les quatre types d'action (traditionnelle, affective, instrumentalement rationnelle et rationnelle en valeur) et ces trois types de légitimité de la domination. La domination traditionnelle correspond à l'action traditionnelle, la domination charismatique à l'action affective et la domination légale à l'action instrumentalement rationnelle, mais aucun type de domination ne semble correspondre à l'action rationnelle en valeur. Aron met cette situation sur le compte d'une hésitation terminologique de Max Weber et

d'une confusion entre concepts analytiques et concepts semi-historiques (Raymond Aron, *Les Étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967, p. 558-559). Mais on remarquera que lorsqu'il examine les « fondements de la validité de l'ordre légitime », Weber distingue entre une « croyance rationnelle en valeur : validité de ce que l'on a jugé comme absolument valable » (dont le type le plus pur, dit-il, est représenté par le « droit naturel ») et une « disposition positive en la légalité de laquelle on croit » (*Économie et société*, première partie, chap. 1, § 7, *op. cit.*, p. 36). Philippe Raynaud a bien montré que cette différence s'explique par la distinction qu'il faut introduire entre les raisons de la validité de la domination du point de vue des dominants et du point de vue des agents (du point de vue de « l'individu qui obéit ») : « La domination légale peut être considérée comme rationnelle aussi bien du point de vue de la rationalité en valeur que de la rationalité en vue d'une fin [...] mais la rationalité en valeur présente une autre caractéristique : parce qu'elle se réfère parfois à un ordre absolument valable elle peut, dans certaines conditions, apparaître comme un principe de limitation (matérielle et non simplement formelle) des possibilités d'action des dominants. » (Phillipe Raynaud, *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 160-sq.). Dans le cas du Parlement européen, il faudrait parler non d'un principe de limitation, mais d'un principe d'amplification : c'est la rationalité en valeur qui fonde ses prétentions à une extension de son rôle et de ses compétences dans la perspective d'une réorganisation de l'ordre public communautaire en fonction d'un idéal normatif.

³ Nous écrivons « société civile européenne » entre guillemets pour faire ressortir la nécessité de distinguer entre le concept classique de société civile, tel qu'il a été forgé par la philosophie politique et juridique des XVII^e et XVIII^e siècles et mis à l'avant-plan par Hegel dans sa *Philosophie du droit* (troisième partie, deuxième section) et son « recyclage » à partir de la fin des années 1970 (d'abord par des dissidents d'Europe de l'Est dans une réflexion sur les stratégies de résistance au totalitarisme ; ensuite, dans certains pays occidentaux, par les « intellectuels organiques » de la défense des droits de l'homme, de l'action humanitaire, etc.) pour désigner la nature d'acteurs agissant dans le champ politique dans un esprit d'autolimitation, sans s'assigner d'objectifs en terme de transformation des institutions ou d'exercice du pouvoir politique et soucieux d'affirmer leur autonomie par rapport à l'État et aux partis politiques. Il faut en outre souligner que lesdites « société civile internationale » et « société civile européenne », dans leur rôle d'interlocuteur attiré des grands forums organisés par les institutions internationales, se composent essentiellement de grandes ONG reconnues, qui ne représentent qu'une fraction minoritaire de l'ensemble des réseaux associatifs locaux, nationaux ou mondiaux réellement agissant.

⁴ On peut suivre une partie de ces débats dans le Bulletin « Conférence intergouvernementale » publié par l'Observatoire social européen pendant la CIG (rue Paul Émile Janson 13, 1050 Bruxelles). On se rapportera aussi aux documents de « Faire l'Europe de la Grande Solidarité » du Forum des migrants de l'Union européenne, des différents Forums nationaux de la société civile, de l'European Anti-Poverty Network, etc. De nombreuses prises de position se trouvent sur le site Grand Place Europe : <http://www.eurplace.org>. En ce qui concerne la CIG et les femmes, on consultera le magazine d'informations *Euro-Info-Femmes*, publié par le Réseau européen de documentation et d'information des femmes (EUDIF - réd. : Lydia Zaïd, Sentier du Presbytère 8, B-1630 Linkebeek).

⁵ Rapport du Groupe de Réflexion (dit Rapport Westendorp), Bruxelles, 5 décembre 1995, SN 520/95.

⁶ Biagio de Giovanni, « Élargissement et construction politique de l'Europe. Le rôle des États membres », in Mario Telò (dir.), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994.

⁷ Cornelius Castoriadis, *L'Expérience du mouvement ouvrier*, II, Paris, UGE 10/18, 1974, p. 336-337.

⁸ La notion d'échange politique a été utilisée dans des acceptions diverses. L'application d'un paradigme de « marché » aux comportements des acteurs dans le champ politique contemporain a été développée par Max Weber (*Économie et société*, seconde partie, chap. IX, sect. VIII, § 4, 5 et 6 – Cette partie n'a pas été traduite en français) et par Joseph Schumpeter (*Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1967, p. 366-385). À un niveau beaucoup plus général, Eugène Dupréel en envisageant les moyens d'assurer le maintien et l'accroissement de la force sociale des acteurs (c'est-à-dire de leur capacité d'influencer) ajoutait l'échange comme troisième terme à la dichotomie classique de la force et de la persuasion (Eugène Dupréel, *Sociologie Générale*, Paris, PUF, 1948, p. 157-*sq.*). Enfin, cette notion prend un sens plus précis dans les théories récentes sur la « gouvernance », qui analysent notamment les phénomènes de « désétatisation » de l'État et des formes de sous-traitance d'un nombre croissant de ses fonctions traditionnelles que pratique celui-ci avec le secteur privé ou avec des structures de la « société civile » (cf. notamment, Joseph A. Camilleri et Jim Falk, *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Londres, Edward Elgar, 1992).

⁹ Cf. M. Telò et P. Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, et en particulier le chapitre de Mario Telò.

¹⁰ « *En Europe, aujourd'hui, nous vivons dans l'opulence. Pourtant nos sociétés affichent de profondes fissures. Par millions, nos concitoyens sont en quête, mais en vain, d'un emploi rémunéré : ils sont beaucoup plus nombreux que les vingt millions de chômeurs officiels [...]. Nous devons appeler cette exclusion de la société par son nom : c'est un désastre qui annihile les vies des gens, détruisant le tissu social dans lequel nous vivons et dépendons les uns des autres, sapant les fondements mêmes de la politique démocratique* », Appel européen pour le plein emploi, lancé à l'initiative du député européen Ken Coates et signé par mille responsables politiques, syndicaux et associatifs. De même la Résolution sur le Rapport annuel de la Commission « L'emploi en Europe -1996 » (rapporteur Friedrich Wolf), notait que « *la désagrégation de la solidarité sociale sous l'impact d'un chômage de masse prolongé commençait à saper les fondements mêmes des sociétés démocratiques modernes en Europe* » (PE 219.490/A).

¹¹ Rapport « Sur la citoyenneté de l'Union et les droits fondamentaux », PE. 211.308.

¹² Groupe de travail du secrétariat général. Task force « Conférence intergouvernementale », Note sur les priorités du Parlement européen en relation avec la CIG et avec le nouveau traité d'Amsterdam : rapport et première évaluation des résultats.

ANNEXES

ANNEXE I

COMPOSITION DES GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT EUROPÉEN

Groupe du parti des socialistes européens (depuis juin 1953)

Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) (Autriche)
Parti socialiste (PS) et Socialistische Partij (SP) (Belgique)
Socialdemokratiet (Danemark)
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (Finlande)
Parti socialiste (PS) (France)
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (RFA)
PASOK (Grèce)
Labour Party (Irlande)
Partito Socialista Italiano (Italie)
Partito Democratico della Sinistra (PDS) (Italie)
Letzeburger Sozialistesche Arbechterpartei (Luxembourg)
Partij van de Arbeid (PVDA) (Pays-Bas)
Partido Socialista (Portugal)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (Espagne)
Socialdemokraterna (Suède)
Labour Party (Royaume-Uni)
Social Democrat and Labour Party (Irlande du Nord)

Groupe du parti populaire européen (depuis juin 1953)

Österreichische Volkspartei (Autriche)
Christelijke Volkspartij, Parti social chrétien
et Christliche Soziale Partei (Belgique)
Det Konservative Folkeparti (Danemark)
Kansallinen Kokoomus (Parti de la coalition nationale)
(Finlande)
Force démocrate, Démocratie libérale et Parti social démocrate
(France)
Christlich Demokratische Union
et Christlich Soziale Union (RFA)
Nea Dimokratia (Grèce)
Fine Gael (Irlande)
Partito Popolare Italiano, Patto Segni, Forza Italia*,
Centro cristiano democratico, Unione democratica
per la Repubblica, Cristiani democratici uniti
et Südtiroler Volkspartei (Italie)
Christlich Soziale Volkspartei (Luxembourg)
Christen Demokratisch Appel (Pays-Bas)
Indépendants du Partido Social democrata (Portugal)
Partido Popular, Partido Nacionalista Vasco
et Unió Democràtica de Catalunya (Espagne)
Moderate Samlingspartiet et Kristdemokraterna (Suède)
Official Ulster Unionist et Conservative Party (Royaume-Uni)

* Forza Italia fut d'abord membre du groupe Forza Europa, puis du groupe Union pour l'Europe et enfin du groupe PPE en 1998.

*Groupe du parti européen des libéraux,
démocrates et réformateurs (depuis juin 1953)*

Liberales Forum (Autriche)
Parti réformateur libéral et Vlaamse Liberalen
en Demokraten (Belgique)
Venstre (Parti libéral danois) et Det Radikale Venstre (Danemark)
Suomen Keskusta et Svenska Folkpartiet (Finlande)
Parti radical (France)
Partito Repubblicano Italiano et Lega Nord (Italie)
Demokratesch Partei (Luxembourg)
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie et D 66 (Pays-Bas)
Partido Social Democrata (Portugal)
Convergència Democràtica de Catalunya (Espagne)
Centerpartiet et Folkpartiet Liberalerna (Suède)
Liberal Democrats (Royaume-Uni)

*Groupe confédéral de la gauche unitaire européenne
(depuis 1994, précédemment Groupe des communistes
et alliés depuis octobre 1973)*

Vasemistolitto (Finlande)
Parti communiste français (France)
Kommounistiko Komma Ellados
et Synaspismos tis Aristeras Kai tis Proodou (Grèce)
Rifondazione Comunista (Italie)
Partido Comunista Portugues (Portugal)
Izquierda unida (Espagne)
Vänsterpartiet (Suède)

Groupe de l'Union pour l'Europe

Rassemblement pour la République (France)
Politiki Anixi (Grèce)
Fianna Fail (Irlande)
Partido de Centro Democratico Social (Portugal)

Groupe des verts (depuis juillet 1989)

Die Grünen (Autriche)
Agalev et Ecolo (Belgique)
Vihreä Liita (Finlande)
Die Grünen (RFA)
Green Party (Irlande)
Federazione dei verdi et Rete (Italie)
Les Verts (Luxembourg)
Groen-Links (Pays-Bas)
Miljöpartiet (Suède)

Alliance radicale européenne (depuis juillet 1994)

Volkunie (Belgique)
Énergie radicale (France)
Pannella-Riformaltori (Italie)
Coalición Nacionalista – Coalición Canaria (Espagne)
Scottish National Party (Royaume-Uni)

Groupe Europe des Nations (depuis juillet 1994)

Folkebevægelsen mod EF-Unionen
et Junibevegelsen (Danemark)
Ulster Unionist Party (Royaume-Uni)
Majorité pour l'autre Europe (France)
Staatkundig Gereformeerde Partij (Pays-Bas)

Non-inscrits

Freiheitliche Partei Österreichs (Autriche)
Front national et Vlaams Blok (Belgique)
Front national (France)
Alleanza nazionale (Italie)
Democratic Unionist Party (Royaume-Uni)

ANNEXE II

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

ANNÉE	NOMBRE D'ÉTATS	POURCENTAGE
1979	10	61,04
1984	12	58,91
1989	12	56,10
1994	15	54,58

ANNEXE III

RÉPARTITION PAR GROUPE AU PARLEMENT EUROPÉEN EN 1995

PSE	34,18
PPE	32,10
ELDR	6,71
UPE	5,75
GUE/GVN	5,27
V	4,31
ARE	3,19
IEDN	2,55
NI	5,94

ANNEXE IV

TOTAL DES GROUPES PSE ET PPE

1979	53,6
1984	55,2
1986	55,7
1989	58,1
1993	69,1
1995	62,8
1997	64,1
1999	66,3

ANNEXE V
 SUITE DONNÉE AUX AMENDEMENTS
 DU PARLEMENT EUROPÉEN :
 PROCÉDURE DE COOPÉRATION (ARTICLE 189C CE)

Acceptation par la Commission et le Conseil des amendements du Parlement européen adoptés dans le cadre de la procédure de coopération pour les 400 procédures terminées et publiées au JO au 31 juillet 1997 :

	Première lecture	Deuxième lecture
Nombre d'amendements adoptés par le PE	6 008	1 593
Nombre d'amendements repris par la Commission	3 258 (54 %) + 37 partiellement (0,6 %)	685 (43 %) + 62 partiellement (4 %)
Nombre d'amendements retenus par le Conseil	2 461 (41 %) + 24 partiellement (0,4 %)	337 (21 %) + 45 partiellement (3%)

Les taux ont connu une évolution après l'entrée en vigueur du TUE (1^{er} novembre 1993). Aussi, peut-on préciser ces chiffres :

- Pour les procédures achevées avant l'entrée en vigueur du TUE :

	Première lecture	Deuxième lecture
Nombre d'amendements adoptés par le PE	4 568	1 074
Nombre d'amendements repris par la Commission	2 495 (55 %)	475 (44 %)
Nombre d'amendements retenus par le Conseil	1.962 (43 %)	253 (24 %)

– Pour les procédures entamées après l'entrée en vigueur du TUE :

	Première lecture	Deuxième lecture
Nombre d'amendements adoptés par le PE	1 440	519
Nombre d'amendements repris par la Commission	763 (53 %)	210 (41 %)
Nombre d'amendements retenus par le Conseil	499 (35 %)	84 (16 %)

– Pour les procédures de coopération entamées avant l'entrée en vigueur du TUE et poursuivies en tant que procédures de codécision :

	Première lecture	Deuxième/troisième lecture
Nombre d'amendements adoptés par le PE	621	132
Nombre d'amendements repris par la Commission	272 (44 %) + 10 partiellement (1,6 %)	99 (75 %)
Nombre d'amendements retenus par le Conseil	252 (40,6 %) + 10 partiellement (1,6 %)	99 (75 %) + compromis sur 10 (7,5%)

Le Parlement a rejeté dans six cas la position commune du Conseil dans le cadre de la procédure de coopération :

- dans un cas, la proposition n'a été ni modifiée ni retirée, mais la Commission a tenu compte des souhaits du Parlement dans le cadre d'une autre proposition ;
- dans trois cas, la Commission a retiré sa proposition ;
- dans un cas, le Conseil a adopté la directive telle qu'arrêtée dans sa position commune ;
- dans un cas, le Conseil a inclus la disposition réclamée par le Parlement dans le texte.

ANNEXE VI
 SUITE DONNÉE AUX AMENDEMENTS
 DU PARLEMENT EUROPÉEN :
 PROCÉDURE DE CODÉCISION (ARTICLE 189B CE)

Acceptation par la Commission et le Conseil des amendements du Parlement européen adoptés dans le cadre de la procédure de coopération pour les 82 procédures terminées et publiées au JO au 31 juillet 1997 :

	Première lecture	Deuxième/troisième lecture
Nombre d'amendements adoptés par le PE	1 777	520
Nombre d'amendements repris par la Commission	928 (52,5 %) + 69 partiellement (3,9 %)	317 (61 %) + 10 partiellement (1,9 %)
Nombre d'amendements retenus par le Conseil	758 (42,7 %) + 65 partiellement (3,7 %)	244 (46,9 %) + 65 partiellement (12,5 %)

Sur ces 82 procédures, il y a eu :

– 28 cas (34 %) de conciliation, dans lesquels le texte final correspond au projet commun ;

– 22 cas (27 %) dans lesquels le texte final correspond à la deuxième lecture du Parlement, c'est-à-dire que le Conseil a repris tous les amendements adoptés en deuxième lecture par le Parlement ;

– 24 cas (29 %) dans lesquels l'acte final correspond à la proposition de base de la Commission, c'est-à-dire que le Parlement n'a pas adopté d'amendement, ni en première, ni en deuxième lecture et que le Conseil n'a pas modifié la proposition de la Commission dans sa position commune.

Le Parlement a rejeté dans un seul cas la position commune du Conseil après un échec de la procédure de conciliation. Une nouvelle proposition de la Commission fut adoptée, sans recours à la conciliation, au terme de l'acceptation de tous les amendements du Parlement par le Conseil.

ANNEXE VII

DURÉE TOTALE MOYENNE DES PROCÉDURES LÉGISLATIVES

Depuis la présentation de la proposition de la Commission jusqu'à la publication au JOCE.

Pour les actes adoptés en codécision : 630 jours en moyenne ;
– pour les 16 cas où il y a eu conciliation : 746 jours ;
– pour les 34 cas où il n'y a pas eu conciliation : 576 jours.

Pour les actes adoptés en coopération : 734 jours en moyenne ;
– pour les procédures achevées avant l'entrée en vigueur du TUE :
647 jours ;
– pour les procédures entamées avant l'entrée en vigueur du TUE
et terminées après : 1 020 jours ;
– pour les procédures entamées en coopération avant l'entrée en
vigueur du TUE et achevées après en codécision :
1 001 jours (1 084 pour les 16 cas où il y a eu conciliation) ;
– pour les procédures entamées après l'entrée en vigueur du TUE :
536 jours.

Le temps moyen mis pour aboutir à un accord sur une position commune pour l'ensemble des procédures, depuis l'avis du Parlement en première lecture jusqu'à l'adoption de la position commune par le Conseil a été de 226 jours.

ANNEXE VIII

DÉTAILS DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE

AU 7 JUILLET 1998

Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, 250 propositions d'actes régis par la codécision ont été transmises au Parlement. La procédure s'est achevée pour 130 propositions. Cette procédure couvre environ 22,5 % de l'activité législative de la Communauté.

Au 7 juillet 1998, 462 procédures étaient pendantes. Ce total se répartit comme suit :

– Consultation simple	251
– Coopération	71
– Avis conforme	36
– Codécision	104 dont :
– 32 en instance de première lecture devant le Parlement ;	
– 50 en instance de première lecture devant le Conseil ;	
– 9 en attente de deuxième lecture devant le Parlement ;	
– 3 en attente de deuxième lecture devant le Conseil ;	
– 6 en attente d'ouverture de conciliation ;	
– 4 en attente d'approbation d'un projet commun.	

En ce qui concerne les 130 dossiers de codécision clôturés la situation est la suivante :

- dans 127 cas, un accord a pu être trouvé entre les deux institutions :
 - * 78 sans convocation du Comité de conciliation, dont 56 sans amendements à la position commune, 22 avec reprise des amendements par le Conseil ;
 - * 49 à la suite de l'approbation d'un projet commun par le Comité de conciliation ;
- dans 1 cas, le Comité n'a pas pu conclure à un projet commun et le Conseil a néanmoins confirmé sa position commune, qui fut ensuite rejetée par le Parlement européen (Téléphonie vocale, juillet 1994) ;
- dans 1 cas, le Comité est parvenu à un projet commun, qui a été rejeté par le Parlement européen (Biotechnologies, mars 1995) ;
- dans 1 cas, le Comité n'a pas pu conclure à un projet commun, le Conseil n'a pas eu recours à la possibilité de confirmer sa position commune et l'acte proposé a été réputé non adopté (Comité des valeurs mobilières, mai 1998).

Entre-temps, 16 ont été retirées ou rejetées et pour 7 (non comprises dans le total), il y a eu des modifications de base juridique.

Note : Ces données proviennent de la cellule « suivi des actes » de la Direction générale des commissions et délégations du Parlement européen et du secrétariat de la délégation du Parlement européen au comité de conciliation. Les études statistiques sur le devenir des amendements n'ont pas été poursuivies après le 31 juillet 1997.

Espace international

collection du CERI (Sciences Po) dirigée par Jean-François Bayart et Rachel Bouyssou

1. **ELIZABETH PICARD e.a.**
LA QUESTION KURDE
2. **JEAN-MARIE BOUISSOU, GUY FAURE, ZAKI LAÏDI**
L'EXPANSION DE LA PUISSANCE JAPONAISE
3. **DIDIER BIGO e.a.**
L'EUROPE DES POLICES
ET DE LA SECURITE INTERIEURE
4. **DENIS-CONSTANT MARTIN e.a.**
SORTIR DE L'APARTHEID
5. **JACQUES RUPNIK e.a.**
DE SARAJEVO A SARAJEVO
6. **MARIE MENDRAS e.a.**
UN ETAT POUR LA RUSSIE
7. **ANNE-MARIE LE GLOANNEC e.a.**
L'ALLEMAGNE APRES LA GUERRE FROIDE
8. **JEAN-PHILIPPE BEJA e.a.**
HONG KONG 1997
9. **FARIBA ADELKHAH, JEAN-FRANÇOIS BAYART, OLIVIER ROY**
THERMIDOR EN IRAN
10. **JEAN-LUC DOMENACH, FRANÇOIS GODEMENT, e.a.**
COMMUNISMES D'ASIE: MORT OU MÉTAMORPHOSE?
11. **GHAFFAN SALAMÉ e.a.**
PROCHE-ORIENT: LES EXIGENCES DE LA PAIX
12. **MARIE-CLAUDE SMOUTS e.a.**
L'ONU ET LA GUERRE
13. **HÉLÈNE DELORME, DENIS CLERC**
UN NOUVEAU GATT?
14. **RÉMY LEVEAU e.a.**
L'ALGÉRIE DANS LA GUERRE
15. **CATHERINE WITHOL DE WENDEN, ANNE DE TINGUY e.a.**
L'EUROPE ET TOUTES SES MIGRATIONS
16. **ILVO DIAMANTI, ALAIN DIECKHOFF, MARC LAZAR,
DIDIER MUSIEDLAK**
L'ITALIE, UNE NATION EN SUSPENS
17. **JEAN-MARIE BOUISSOU, FRANÇOIS GIPOULOUX,
ERIC SEIZELET**
JAPON: LE DÉCLIN?
18. **SEMIH VANER, DENIZ AKAGÜL, BAHADIR KALEGASI**
LA TURQUIE EN MOUVEMENT
19. **VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ**
LA DÉMOCRATIE ESPAGNOLE VINGT ANS APRÈS

20. **ALAIN DIECKHOFF e.a.**
BELGIQUE : LA FORCE DE LA DÉSUNION
21. **JACQUES RUPNIK e.a.**
LES BALKANS : PAYSAGE APRÈS LA BATAILLE
22. **THÉRÈSE DELPECH**
L'HÉRITAGE NUCLÉAIRE
23. **JEAN-FRANÇOIS BAYART, STEPHEN ELLIS, BÉATRICE HIBOU**
LA CRIMINALISATION DE L'ÉTAT EN AFRIQUE
24. **OLIVIER DABÈNE**
AMÉRIQUE LATINE, LA DÉMOCRATIE DÉGRADÉE
25. **GUY HERMET ET LILLY MARCOU**
DES PARTIS COMME LES AUTRES ?
LES ANCIENS COMMUNISTES EN EUROPE DE L'EST
26. **FRANÇOISE DE LA SERRE, CHRISTIAN LEQUESNE e.a.**
QUELLE UNION POUR QUELLE EUROPE ?
L'APRÈS-TRAITÉ D'AMSTERDAM
- DIANA HOCHRAICH**
L'ASIE, DU MIRACLE À LA CRISE
- CHRISTOPHE JAFFRELOT e.a.**
LE PAKISTAN, CARREFOUR DE TENSIONS RÉGIONALES

Interventions

- ASSOCIATION DROIT DES GENS**
À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ORDRE MONDIAL
Tome I : Le droit international à l'épreuve
Tome II : L'ONU : Mutations et défis
- BÉRENGÈRE MARQUES-PEREIRA e.a.**
L'AMÉRIQUE LATINE : VERS LA DÉMOCRATIE ?
- ALAIN GRESH e.a.**
À L'EST, LES NATIONALISMES CONTRE LA DÉMOCRATIE ?
- ÉRIC PHILIPPART e.a.**
NATIONS ET FRONTIÈRES DANS LA NOUVELLE EUROPE
- ALAIN GRESH e.a.**
UN PÉRIL ISLAMISTE ?
- RAUL HILBERG, JOËL KOTEK e.a.**
L'INSURRECTION DU GHETTO DE VARSOVIE
- MAURICE VAÏSSE e.a.**
8 MAI 1945 : LA VICTOIRE EN EUROPE
- ASSOCIATION GEORGES POMPIDOU**
GEORGES POMPIDOU ET L'EUROPE
Préface d'Edouard Balladur
Postface de Jacques Chirac
- RENÉ GIRAULT, GILBERT ZIEBURA e.a.**
LÉON BLUM, SOCIALISTE EUROPÉEN
- VÉRONIQUE GARROS, JEAN-MARIE CHAUVIER, MARC FERRO,**
BERNARD GUETTA, MOSHE LEWIN e.a.
RUSSIE POST-SOVIÉTIQUE : LA FATIGUE DE L'HISTOIRE ?
- FONDATION CHARLES DE GAULLE**
LE RÉTABLISSEMENT DE LA LÉGALITÉ RÉPUBLICAINE – 1944

MÉMORIAL DE CAEN
LES PROCÈS DE NUREMBERG ET DE TOKYO
CENTRE D'ÉTUDES D'HISTOIRE DE LA DÉFENSE
LA FRANCE FACE AUX PROBLÈMES D'ARMEMENT – 1945-1950
CENTRE D'ÉTUDES D'HISTOIRE DE LA DÉFENSE
LA FRANCE ET L'OTAN – 1949-1996
GILLES MANCERON e.a.
ALGÉRIE : COMPRENDRE LA CRISE
JOËL KOTEK e.a.
L'EUROPE ET SES VILLES-FRONTIÈRES
MÉMORIAL DE CAEN
EUROPE 1946 : ENTRE LE DEUIL ET L'ESPOIR
OUVRAGE COLLECTIF
L'AFFAIRE DUTROUX. LA BELGIQUE MALADE DE SON SYSTÈME
CLAUDE-JEAN LENOIR e.a.
LA TOLÉRANCE OU LA LIBERTÉ ?
Les leçons de Voltaire et de Condorcet
ATTARIAN VAROUJAN
LE GÉNOCIDE DES ARMÉNIENS DEVANT L'ONU
JEAN-MARC BERLIÈRE, DENIS PESCHANSKI e.a.
POUVOIRS ET POLICES AU XX^e SIÈCLE
HENRY LELIÈVRE, BERNARD WOLFER e.a.
L'EUROPE POUR OU CONTRE NOUS ?
1996-1997, L'ANNÉE CHARNIÈRE
MÉMORIAL DE CAEN
LES RECONSTRUCTIONS EN EUROPE (1945-1949)
CHRISTINE MATRAY
LE CHAGRIN DES JUGES
ESSAI SUR UNE CRISE EXEMPLAIRE
JAN RUBÈS, ALAIN VAN CRUGTEN e.a.
MYTHOLOGIE POLONAISE
ANDREA REA e.a.
IMMIGRATION ET RACISME EN EUROPE
PASCAL BONIFACE e.a.
GÉOPOLITIQUE DU FOOTBALL
PASCAL DELWIT, JEAN-MICHEL DE WAELE ET ANDREA REA
L'ÉTRÊME DROITE EN FRANCE ET EN BELGIQUE
HENRY LELIÈVRE
DEMAIN L'AFRIQUE, LE CAUCHEMAR OU L'ESPOIR ?

Si vous désirez recevoir le catalogue des ÉDITIONS
COMPLEXE, découpez ce bulletin et adressez-le à :

ÉDITIONS COMPLEXE

24, rue de Bosnie

1060 Bruxelles

BELGIQUE

Nom

Prénom

Adresse

.....

Profession

Âge

Livre duquel vous avez tiré ce bon

.....

Suggestions :

.....

.....

.....

.....

Nom et adresse des personnes auxquelles vous nous
suggérez de faire parvenir notre catalogue :

.....

.....

.....

Achevé d'imprimer
en mai 1999
sur les presses
de l'imprimerie Campin
en Belgique

En couverture :
Bruxelles : Le Parlement européen
photo Olivier Polet/ISOPRESS SENEPART

© Éditions Complexe, 1999
SA Diffusion Promotion Information
24, rue de Bosnie
1060 Bruxelles



n° 797

