

# Qu'attendre du nouveau Parlement européen ?

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*Complétant la tribune européenne du mois de mai dans laquelle il attirait l'attention sur le manque d'implication de la France à l'égard du Parlement européen, Jean-François Drevet présente ce mois-ci le rôle et le fonctionnement du Parlement européen, ainsi que les évolutions qui le concerneront après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Après avoir rappelé les pouvoirs qui sont les siens dans le cadre institutionnel de l'Union, présent et à venir, il précise la manière dont fonctionne le Parlement (lieux de réunion, multilinguisme, organisation du vote...) et dont s'équilibrent les pouvoirs (groupes politiques, intérêts nationaux, etc.), notamment lors des votes. On le voit, le Parlement prend un rôle croissant, au fil du temps, dans la sphère institutionnelle européenne, confirmant le processus de démocratisation de cette dernière, ce dont les citoyens européens devraient prendre conscience afin de défendre au mieux la vision de l'Europe qui est la leur. S.D. ■*

**A**u soir du dimanche 7 juin 2009, les citoyens de l'Union européenne (UE) auront élu 736 députés au Parlement européen (PE), qui remplaceront les 785 sortants <sup>2</sup>. Les Français auront 72 élus, en attendant la ratification du traité de Lis-

bonne qui devrait porter leur nombre à 74 (au lieu de 78 sortants). Les élections se feront selon le traité de Nice, toujours en vigueur. Mais la plus grande partie du mandat devant s'effectuer dans le cadre du traité de Lisbonne, qui prévoit 751 sièges <sup>3</sup> (74

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. Leur effectif ayant été temporairement majoré (2007-2009), en raison de l'adhésion en cours de mandature de la Roumanie et de la Bulgarie

3. Officiellement 750 sans compter le président, donc 751.

### Les députés français au Parlement européen (PE) : répartition des eurodéputés par groupes politiques, en 2004-2009

|  | Répartition des sièges |          | Répartition des eurodéputés français |                |
|--|------------------------|----------|--------------------------------------|----------------|
|  | Total                  | Français | En % du total du PE                  | % des Français |
| Parti populaire européen (PPE)                               | 288                    | 18       | 6,3                                  | 23,1           |
| Parti socialiste européen (PSE)                              | 217                    | 31       | 14,3                                 | 39,7           |
| ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) | 100                    | 10       | 10,0                                 | 12,8           |
| Europe des Nations   | 44                     |          |                                      |                |
| Verts-alliance libre européenne                              | 43                     | 6        | 14,0                                 | 7,7            |
| Gauche unitaire européenne                                   | 41                     | 3        | 7,3                                  | 3,8            |
| Indépendance et démocratie                                   | 22                     | 3        | 13,6                                 | 3,8            |
| Non-inscrits   | 30                     | 7        | 23,3                                 | 9,0            |
| Total  | 785                    | 78       | 9,9                                  | 100,0          |

Source : Parlement européen.

pour la France), il faudrait en principe élire deux députés français supplémentaires et en retirer trois à l'Allemagne <sup>4</sup>.

En principe, la composition de la nouvelle Commission européenne devrait tenir compte du résultat de ces élections, ce qui sera probablement le cas pour son président, mais pas nécessairement pour le Collège des commissaires puisque chaque État membre reste libre de désigner son représentant (un commissaire par État, celui-ci étant réputé indépendant de son pays d'origine). Cependant, l'entrée en fonction du Collège est subordonnée à un vote global du Parlement, ce qui n'est pas une formalité : en 2004, le président Barroso a dû remplacer le candidat italien qui avait tenu des propos homophobes. On peut donc s'attendre à ce que les examens de passage des nouveaux commissaires, qui se dérouleront à la rentrée de 2009, soient au moins aussi difficiles.

### *Des pouvoirs accrus*

Chaque traité a augmenté les pouvoirs du Parlement. Il avait depuis longtemps des pouvoirs budgétaires : augmentation unilatérale du budget (pour les dépenses dites non obligatoires, 60 % du budget), possibilité de refuser la décharge (quitus) à la Commission. Il a désormais des pouvoirs politiques : la procédure d'adoption de la législation communautaire lui donne un poids croissant, depuis la « coopération » (où le Conseil a le dernier mot s'il est unanime), et l'« avis conforme » (où il peut bloquer un projet), jusqu'à la « codécision » (où il est indispensable de prendre sa position en considération).

De ses nouvelles prérogatives, le Parlement européen commence à savoir faire usage, comme on a pu le voir au moment de l'adoption de la directive dite « Bolkenstein ». Avec l'entrée en vigueur du traité de Lis-

4. Le Conseil a décidé en décembre 2008 que ces modifications interviendraient en cours de mandat, en ajoutant des sièges aux pays qui doivent en gagner sans en retirer à ceux qui devraient en perdre.

## TRAITÉ DE LISBONNE : ÉTAT DES LIEUX

À la fin de 2008, seulement deux États membres, l'Irlande et la République tchèque, n'avaient pas ratifié le traité :

— Le cas le plus délicat est celui de l'Irlande, car le traité y a été rejeté par référendum à une majorité de 53,4 % le 12 juin 2008. Le gouvernement irlandais espère obtenir un vote positif lors d'un nouveau vote qui interviendra avant novembre 2009, en espérant que le corps électoral changera de position, comme ce fut le cas pour le traité de Nice. Le facteur principal d'évolution en faveur du traité ne serait pas les concessions obtenues du Conseil européen de décembre 2008 <sup>1</sup>, mais les graves difficultés économiques observées depuis l'été 2008 et la grande fragilité qui en résulte pour les Irlandais.

— La République tchèque est plongée dans un imbroglio institutionnel, mais qui n'a pas été aggravé par la récente chute du gouvernement Topolánek. La Chambre des députés et la Cour constitutionnelle se sont déjà prononcées en faveur du traité, le Sénat devait faire de même en mai et le président Klaus, eurosceptique notoire, devrait alors signer à son tour.

D'autres problèmes sont apparus dans des pays ayant déjà ratifié : en effet, la ratification ne suffit pas pour faire entrer le traité en vigueur, il faut aussi que les instruments de ratification soient déposés à Rome par les autorités compétentes (en général le chef de l'État, même si son rôle est seulement honorifique <sup>2</sup>) :

— en Allemagne, la Cour constitutionnelle doit examiner quatre recours présentés par Die Linke (le parti de gauche) et se prononcer en mai 2009, ce qui oblige le président de la République à attendre pour déposer les instruments de ratification ;

— en Belgique, un recours a été déposé auprès de la Cour d'arbitrage, car il manque un accord entre les neuf parlements des entités fédérées de la Belgique, et l'arrêté royal n'a pas été publié au *Moniteur*, ce vice de procédure ne devant pas avoir d'effet suspensif ;

— dans d'autres pays, des entités autonomes doivent également se prononcer (l'archipel d'Åland en Finlande et Gibraltar au Royaume-Uni), mais leurs positions n'ont jamais empêché les traités d'entrer en vigueur.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles (elles ont été déjà observées lors des ratifications des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice), mais elles sont logiquement accrues par la multiplication du nombre des États membres (et dans les pays fédéraux, des assemblées en charge de la ratification). Elles attestent de la capacité d'obstruction de procédures d'un autre âge et de la règle de l'unanimité, qui permettent à une seule assemblée, éventuellement à un individu, de s'opposer à la volonté du plus grand nombre.

En principe, car les avantages offerts à l'Irlande sont conditionnés à une issue positive du prochain référendum, le traité devrait entrer en vigueur à la fin de l'année et ses dispositions s'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

J.-F.D.

1. L'Irlande obtient le maintien d'un commissaire de sa nationalité au sein du Collège même après 2009, la confirmation de son statut de neutralité, le maintien de la règle de l'unanimité en matière fiscale et l'assurance que « les dispositions de la Constitution irlandaise concernant le droit à la vie, l'éducation et la famille ne sont pas du tout affectées par l'attribution par le traité de Lisbonne d'un statut juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'UE [...] ». »

2. Ce qui a permis au président polonais de menacer de ne pas le faire, mais il a aussi indiqué qu'il ne s'opposerait pas à l'entrée en vigueur du traité.

bonne, aux 40 domaines déjà couverts par la codécision s'ajouteront 41 nouveaux thèmes, ce qui va rendre les enjeux parlementaires tout à fait essentiels.

### *Un fonctionnement parfois complexe et coûteux*

Lors des premières élections au suffrage universel, en juin 1979, le Parlement européen ne comptait que neuf nationalités et sept langues officielles. Trente années plus tard, il représente 27 États membres et doit gérer 23 langues<sup>5</sup>. Le budget du Parlement (1,4 milliard d'euros) représente 20 % des dépenses administratives des institutions européennes (qui ne comptent que pour 7 % du budget total de l'Union) ; 44 % de ses dépenses correspondent à des frais de personnel : la machine administrative compte plus de 5 000 fonctionnaires, un tiers d'entre eux étant des interprètes ou des traducteurs<sup>6</sup>, afin que chaque élu puisse communiquer dans sa langue avec ses collègues et l'administration (un coût additionnel, par rapport à un Parle-

ment unilingue, estimé à 192 millions d'euros).

Au plurilinguisme, exigeance démocratique, s'ajoute le nomadisme. Les sessions ordinaires du Parlement se tiennent à Strasbourg, ses autres activités (sessions extraordinaires et travail en commission) à Bruxelles, et son secrétariat est installé à Luxembourg, ce qui représenterait un surcoût du même ordre que le plurilinguisme, estimé, sans que l'on puisse se prononcer sur la validité de ce chiffre<sup>7</sup>, à 180-200 millions d'euros. Avant la généralisation de l'électronique, cette dispersion représentait un important handicap. Une majorité d'eurodéputés est donc depuis longtemps en faveur de la concentration à Bruxelles, mais n'a pas pu faire prévaloir ses vues car la décision est du ressort du Conseil et doit se prendre à l'unanimité<sup>8</sup>. La France a ainsi pu maintenir les sessions ordinaires à Strasbourg en finançant la construction d'un nouvel hémicycle<sup>9</sup>. Sa popularité s'en ressent car les députés, en nombre croissant, qui viennent de la périphérie de l'Europe considèrent Strasbourg comme une ville mal desservie par rapport à Bruxelles.

---

5. Conformément à l'article 138 de son règlement intérieur, le multilinguisme y prévaut de manière intégrale puisque « tous les documents du Parlement doivent être rédigés dans les langues officielles ». Ce multilinguisme rigoureux est également susceptible de s'exercer à l'oral dans la mesure où « tous les députés ont le droit, au Parlement, de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix » et que « les interventions dans une des langues officielles sont interprétées simultanément dans chacune des autres langues officielles et dans toute autre langue que le Bureau estime nécessaire ». Cf. LEGENDRE Jacques. *Proposition de résolution sur le respect de la diversité linguistique dans le fonctionnement des institutions européennes*. Paris : Sénat, rapport n° 258 déposé le 11 mars 2009.

6. Le Parlement européen est l'employeur le plus important au monde d'interprètes et de traducteurs, qui constituent près d'un tiers de son personnel, soit près de 1 500 personnes. Quelque 33 % de son budget sont ainsi consacrés aux dépenses de traduction et d'interprétation.

7. Pour un problème similaire, le dédoublement de l'administration fédérale entre Bonn (où restent 8 700 fonctionnaires) et Berlin (où travaillent maintenant 8 900 d'entre eux), la Fédération allemande des contribuables estime le surcoût à 23 millions d'euros et l'administration fédérale à seulement 8,8 millions d'euros, ce qui laisse penser que ce genre d'évaluation ne fait pas partie des sciences exactes (cf. *Le Monde*, 19-20 avril 2009).

8. Article 289 du traité.

9. Antérieurement, le Parlement européen utilisait celui du Conseil de l'Europe.

### *Votes, intérêts nationaux et influence des partis*

Les eurodéputés sont indépendants de leur gouvernement. Ils ne forment pas de partis nationaux, rejoignent les groupes politiques en fonction de leurs affinités et votent en conséquence. Dans une union d'États, ils sont devenus un centre de pouvoir autonome, dont les majorités n'épousent pas les positions des pays qui les envoient. Le groupe le plus nombreux (les Allemands) ayant moins de 13,5 % des sièges, il est hors de question pour un seul pays d'imposer ses vues.

Les décisions se prennent à la majorité simple, le vote en séance plénière étant précédé par une adoption en commission, où se situe la plus grande marge d'action. En effet, c'est là que sont négociés les principaux amendements et les positions de compromis, qui sont ensuite votés de manière quasi automatique en séance plénière, où les eurodéputés suivent le plus souvent les instructions de leur chef de groupe.

La notion de vote majoritaire ne s'applique pas au Parlement comme dans les États membres. Bien que le système de répartition des postes (dit système D'Hondt) soit proportionnel, il favorise *de facto* les deux plus grands partis, puis les libéraux et les Verts, et lamine les extrêmes. En fait, aucun parti ne peut détenir à lui seul la majorité, mais la coopération des deux plus importants — le Parti populaire européen (PPE), démocrate chrétien, et le Parti socialiste européen (PSE),

social-démocrate — assure depuis les origines un équilibre assez stable, qui ne laisse pas beaucoup de place aux autres. En dépit de ses 43 inscrits, le groupe des Verts parvient néanmoins à se faire entendre, ses positions étant souvent reprises par les grands partis.

Il est donc important de ne pas disperser les représentations nationales entre les groupes politiques, comme l'ont fait les eurodéputés français en 1999-2004, quand seulement 45 % d'entre eux siégeaient dans les deux groupes les plus importants<sup>10</sup>. S'il veut être efficace, un électeur nationaliste a plus de raisons de voter PPE ou PSE que pour un parti souverainiste qui ira perdre ses voix dans un petit groupe sans influence ou parmi les non-inscrits. En attendant la formation, encore hypothétique, d'un grand groupe politique eurosceptique, les votes protestataires de gauche et de droite ont surtout pour effet de réduire le poids relatif des sous-groupes nationaux dans les deux grands partis.

Quand les intérêts nationaux sont pris en compte, ils le sont par une négociation à l'intérieur des deux grands partis, où les délégations nationales peuvent les faire valoir quand leur sous-groupe est assez nombreux et cohérent. C'est pourquoi les conservateurs britanniques, en dépit de leurs affinités eurosceptiques, ont préféré jusqu'à maintenant rester dans le PPE<sup>11</sup>. C'est aussi pourquoi les socialistes français, divisés sur le vote au référendum de 2005, ont perdu de leur influence à l'intérieur du PSE,

10. Jusqu'ici (2004-2009), 63 % pour une moyenne de l'Union de 64 %, mais le « taux de concentration » des Allemands, qui ont aussi les députés les plus nombreux, est de 73 %.

11. Ils ont récemment décidé de le quitter, mais cette décision n'a pas encore été suivie d'effet. Voir « Charlemagne: Those Exceptional British ». *The Economist*, vol. 390, n° 8624, 28 mars 2009.

bien qu'ils y soient les plus nombreux. Dans les autres partis, quand ces intérêts s'expriment, ils ne pèsent pas assez lourd pour influencer les votes.

Sur les questions européennes, les sensibilités des deux grands partis se rejoignent assez souvent et leur coopération s'étend aux libéraux et aux Verts, ce qui donne au Parlement une assez large plate-forme commune en faveur de la poursuite et de l'approfondissement de l'intégration européenne. Pendant longtemps, il s'est montré assez ouvert aux initiatives de la Commission, faisant bloc avec elle contre le Conseil, en utilisant à plein ses prérogatives législatives et budgétaires, qui étaient encore limitées.

Depuis la fin des années 1990, le Parlement a pris de l'autonomie par rapport à la Commission. Son droit de censurer le Collège, jusque-là très théorique, a été confirmé par la démission collective de l'équipe de Jacques Santer en mars 1999. Depuis cette date, le vote de la décharge par la Commission de contrôle budgétaire (COCOBU) est devenu une échéance redoutée. De même, l'adoption des textes législatifs en codécision ou le vote d'un avis conforme sont précédés de négociations interinstitutionnelles parfois difficiles.

Dans le contexte d'une crise économique qui s'approfondit, l'extension de la procédure de codécision va donner un rôle accru au Parlement européen. S'il ne fait pas de doute que les eurodéputés qui seront élus en juin 2009 auront à cœur de se servir de leurs nouvelles prérogatives (quand le traité entrera en vigueur, probablement au début de 2010), il est difficile de prévoir comment ils en feront usage.

On peut supposer que le Parlement sera plus attentif que la Commission et le Conseil à l'impact social des mesures adoptées au niveau européen, ce qui ne manquera pas d'avoir des effets sur les législations nationales adoptées en aval des directives européennes. Ainsi se confirmera la pertinence du processus de démocratisation des institutions, le Parlement étant par nature plus proche des citoyens. Mais on peut aussi redouter une évolution conflictuelle, où les concurrences latentes entre les institutions, redoutées par le président Barroso<sup>12</sup>, s'exprimeront ouvertement, au prix d'une dramatisation, sinon d'une paralysie du système européen, alors qu'il a jusqu'à présent assez bien réussi à surmonter ses lourdeurs administratives et procédurales. ■

---

12. Dans une interview de février 2009.