

Le Parlement européen : des personnes, des lieux, des politiques¹ Stephen CLARK et Julian PRIESTLEY

Stephen Clark est responsable de la communication Internet du Parlement européen. Secrétaire général du Parlement européen de 1997 à 2007, Julian Priestley est membre du Conseil d'administration de Notre Europe.

Synthèse réalisée par Valentin Kreiling, chercheur assistant stagiaire à *Notre Europe*.



Cette synthèse a pour objectif de présenter les principaux arguments et idées exposés par les auteurs² dans leur ouvrage.

Introduction

Sir Julian Priestley a collaboré avec quatre présidents du Parlement européen en qualité de Secrétaire général de cette institution. Son dernier ouvrage, co-écrit avec Stephen Clark, propose au lecteur de découvrir ou redécouvrir cette institution centrale de l'UE. Pour ce faire, **les auteurs présentent les personnes** qui comptent, **les lieux** importants et **la vie politique** telle qu'elle se déroule vraiment.

Ce livre, composé de 13 chapitres, est riche en photographies provenant des archives du Parlement. **Cette synthèse se concentre sur trois aspects spécifiques correspondant aux mots clés du titre de l'ouvrage** : les parlementaires jouissant d'une certaine visibilité (« les personnes »), la question du siège du Parlement (« les lieux ») et le rôle du Parlement européen dans le système politique de l'Union européenne (« les politiques »).

Dans la préface (p. ix-xi), Jacques Delors souligne la contribution de cet ouvrage, qui « vous aide à mieux comprendre cette aventure européenne, les grands pas comme les petits pas qu'il faut franchir »³ et raconte « cette expérience unique de dialogue et de confrontation avec des élus des autres pays membres ».

1. Les personnes : des figures visibles

Les personnes comptent, en particulier dans un Parlement qui peine parfois à capter l'attention du public. En effet, les visages connus peuvent donner une visibilité au Parlement européen mais aussi gagner en notoriété par leur action au Parlement européen. Cependant, les auteurs soulignent qu'**une carrière politique réussie après un passage au Parlement européen tient de l'exception plus**

¹ Stephen Clark and Julian Priestley, *Europe's Parliament: People, Places, Politics*. London: John Harper Publishing, avril 2012, 432 pages.

² Les opinions exprimées dans l'ouvrage ne sont pas forcément celles de *Notre Europe*.

³ NdT : L'ouvrage n'ayant pas été traduit à ce jour, les traductions des citations sont du fait du traducteur de cette synthèse.

que de la règle : « pour une Ana Palacio ou un Alexander Stubb, des dizaines de leurs anciens collègues ont disparu sans laisser de traces. »⁴

L'ouvrage énumère certains « faits d'armes notoires » des membres du Parlement européen qui font ou ont fait carrière :

- **Élaborer une politique**, ce qui peut être fait en tant que **coordinateur de groupe**. Ce coordinateur est souvent un parlementaire expérimenté, et « il est peu probable que la hiérarchie du groupe donne des instructions sur la personne à choisir ». En revanche, le facteur chance intervient davantage dans la sélection des **présidents des commissions**. Toutefois, ces derniers sont toujours des « membres éminents de l'élite parlementaire et [...] des personnalités connues dans la sphère bruxelloise ». Les auteurs citent des exemples représentatifs comme Ken Collins à l'environnement, Giorgio Napolitano à la commission des affaires constitutionnelles et Elmar Brok à la commission des affaires étrangères.
- **Présider une délégation interparlementaire**, l'une des institutions bilatérales réunissant le Parlement européen et le parlement d'un État tiers. Est ainsi présenté le cas de la députée européenne Véronique De Keyser, qui a supervisé des élections dans le désert du Soudan.
- **« Diriger l'équipe nationale »** : sur ce point, les auteurs se contentent d'une question rhétorique : « qui peut douter de l'influence d'un dirigeant comme Hartmut Nassauer de la CDU, qui était jusqu'en 2007 à la tête d'un groupe de plus de 50 conservateurs allemands, un bloc plus important que la plupart des groupes politiques au Parlement ? ».
- Seuls les **chefs de groupe** détiennent plus de pouvoir que les autres députés. Ils ont une influence énorme sur leurs collègues mais aussi sur le personnel qui assure le fonctionnement des groupes politiques disposant de leurs propres secrétaires généraux. Ces fonctionnaires constituent un groupe connu comme « la coordination » et représentent « un élément essentiel de la structure du pouvoir du Parlement ».
- **Avoir la confiance de ses pairs** : un parlementaire qui inspire la confiance a de bonnes chances d'obtenir une place lors des élections du président, des quatorze vice-présidents et des six questeurs, qui se tiennent tous les deux ans et demi.

Fait intéressant, **les présidents français Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand, Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy⁵ ont tout été membre du Parlement européen** : le premier de 1989 à 1993 après son mandat de président, François Mitterrand dans l'assemblée d'avant 1979, Jacques Chirac immédiatement après l'élection de 1979 pendant un peu moins d'un an et Nicolas Sarkozy pendant deux mois, « après la désastreuse campagne de 1999 au cours de laquelle il a conduit le RPR à la pire défaite de son histoire ».

Même si le Parlement européen est une assemblée supranationale, la nationalité compte. Cela n'est pas surprenant, puisque les partis nationaux contrôlent le processus électoral. Or, les groupes politiques européens décident du déroulement des carrières au sein du Parlement. Les délégations nationales importantes au sein des groupes politiques ont donc un rôle crucial dans le jeu de pouvoir du Parlement européen et les hommes politiques français ont su peser.

2. Les lieux : un seul ou plusieurs sièges ? Où ?

L'ouvrage s'intéresse aux lieux, ce dont témoignent les nombreuses photos. Bon nombres d'entre eux sont familiers des initiés mais il semble impossible de tous les connaître : la moquette à fleurs du bar principal, le tunnel secret sous la rivière Ill à Strasbourg mais aussi les sculptures du « PHS -2 » de

⁴ Députée européenne à partir de 1994, Ana Palacio a été ministre espagnole des Affaires étrangères de 2002 à 2004. Alexander Stubb a été parlementaire à Bruxelles de 2004 2008 puis ministre finlandais des Affaires étrangères avant d'être nommé en 2011 ministre des Affaires européennes et du Commerce extérieur.

⁵ Un chapitre, « Les Français à Strasbourg : Vive la Différence ! », est consacré aux députés européens français.

Bruxelles. La présentation des lieux amène bien sûr **la question du ou des siège(s)⁶, qui se pose toujours pour le Parlement** et a été remise à l'ordre du jour de 2011.

« Dans la plupart des pays du monde, les sièges des branches exécutives et législatives du pouvoir sont installés tous deux dans la capitale, qui est aussi en général, mais pas toujours, la plus grande ville. » Or, les auteurs font remarquer que : « L'Union européenne, fidèle à sa réputation d'entité *sui generis*, possède trois sièges juste pour son Parlement, [...] aucun n'était établi dans l'une des plus grandes villes européennes. »

Même si le choix du lieu d'implantation a été arrêté par les États membres, **le Parlement a eu l'occasion de s'exprimer sur la question en mars 1958**, selon un « système de vote étrange » : le livre explique que chaque membre pouvait voter pour trois villes sur cinq. Les résultats suivants ont été obtenus : 170 voix pour Bruxelles, 161 pour Strasbourg, 155 pour Milan, 153 pour Nice et 99 pour Luxembourg.

Les auteurs analysent également pourquoi le Parlement européen a été et doit rester « discret » sur la question : il a essayé d'acquiescer de nouveaux pouvoirs législatifs au cours des conférences intergouvernementales des années 1980 et 1990. Or, « une position relativement favorable de Paris était une condition *sine qua non* de la réussite [...]. À cet égard, la remise en cause de l'avenir du Parlement à Strasbourg aurait entraîné un échec certain ». Par ailleurs, l'unanimité est nécessaire pour modifier les traités. Selon les auteurs, « à l'avenir, les révisions des traités se feront rares : **un amendement de ces derniers définissant un siège unique pour chaque institution européenne a donc peu de chances de voir le jour** ».

3. Politiques : le jeu interinstitutionnel de la « machine à saucisses »

« "Les lois sont comme les saucisses. Il vaut mieux ne pas savoir de quoi elles sont faites..." Généralement attribuée à l'homme d'État allemand Otto von Bismarck [...], cette citation illustre le fait que le processus législatif implique souvent l'utilisation d'ingrédients douteux qu'il est préférable ne pas examiner en détail. »

Assez peu connu dans les Parlements nationaux, **le rapporteur d'une loi peut faire et défaire des carrières au Parlement européen** (cette place fait partie des récompenses dont les groupes politiques contrôlent l'attribution). C'est peut-être pourquoi il a semblé utile aux auteurs de récapituler brièvement les **tâches du rapporteur** :

- mener la procédure consistant à « conduire une proposition législative à travers le système du Parlement » ;
- rédiger le rapport parlementaire, « c'est-à-dire un ensemble de suggestions d'amendements du texte, accompagné d'un exposé des motivations » ;
- formuler les amendements ;
- négocier des compromis avec les autres groupes politiques ;
- entretenir le dialogue avec la Commission (pour discuter des conséquences des révisions) et le Conseil (« pour conduire les négociations politiques sur la forme définitive du texte ») ;
- entreprendre une recherche générale sur les éléments pertinents ;
- consulter « tous ceux qui doivent être consultés » ;
- discuter avec les groupes d'intérêts concernés.

L'ouvrage apporte également une réponse à la question sous-jacente qui pourrait être formulée ainsi : « comment ces personnes sont-elles nommées ? ». Quand une proposition législative est soumise à une commission, **cette commission désigne un rapporteur**. Le système de désignation « varie d'une commission à l'autre mais répond presque toujours à la préoccupation de maintenir un certain équilibre entre les groupes politiques ». Certains systèmes reposent même sur une

⁶ Depuis le traité d'Amsterdam, un protocole « sur la fixation des sièges des institutions » est annexé aux traités.

arithmétique complexe avec des points pondérés accordés pour différentes sortes de procédures parlementaires alors que d'autres sont plutôt directs, comme ceux portant sur l'attribution de portefeuilles permanents ». Le groupe politique désigne ensuite l'un de ses membres pour assumer la responsabilité de rapporteur. Les autres groupes politiques nomment en général des « **rapporteurs fictifs** » qui contrôlent le rapporteur et contribuent à la définition de la position de leur groupe respectif.

De nombreuses ressources sont mises à la disposition de ces rapporteurs : le personnel de leur propre groupe politique, le département politique de la commission concernée, le Secrétariat général du Parlement, des groupes de réflexions et des fondations associées à leur parti politique, des ONG et des groupes d'intérêts mais aussi des cabinets de conseil en affaires publiques.

Stephen Clark et Julian Priestley s'intéressent ensuite à certains **textes législatifs** dont ils **racontent la « genèse »**, en l'occurrence, le règlement REACH, la directive sur les services, le règlement « itinérance », la directive sur les services portuaires et celle sur le temps de travail. Ils indiquent enfin qu'« une mission de rapporteur rondement menée peut certes accroître l'influence de celui qui la conduit mais [que] dans la plupart des cas, un rapporteur ne gagne rien d'autre que, peut-être, une place au paradis ».

Conclusion

Bien entendu, l'ouvrage évoque **bien plus de personnes, de lieux et de mesures politiques** que cette synthèse n'en peut présenter. En effet, si l'on inclut l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui s'est réunie pour la première fois le 10 septembre 1952, le Parlement européen va fêter cette année ses 60 ans. Les prochaines élections du Parlement européen se tiendront dans environ deux ans, une occasion à saisir selon Stephen Clark et Julian Priestley qui concluent sur ce mot : « **Les élections de 2014** représentent l'opportunité d'injecter de la vitalité démocratique dans l'appareil quelque peu engourdi de l'Union européenne. » Si leur vœu se réalise, ils pourraient avoir à publier une seconde édition de leur ouvrage plus tôt qu'ils ne le pensent.