

Voyage au cœur du Parlement européen

Bernard Poignant

Voyage au cœur du Parlement européen

Bernard Poignant

SOMMAIRE

Introduction	5
Le Parlement n'est pas l'Assemblée	7
Le Parlement n'a pas de majorité	15
Le Parlement n'appartient pas à un camp	22
Le Parlement est multinational	28
Le Parlement est inachevé	37
Le Parlement et le Traité de Lisbonne	43
Le député est un instituteur d'Europe	47
Le Parlement et les droits de l'homme	51
Devenir député européen	54
Les socialistes français et les autres	58
Conclusion	63
Annexe	66

Bernard Poignant est maire de Quimper. Agrégé d'histoire, il a été membre du Parlement européen pendant dix ans, de 1999 à 2009, et a présidé de 2004 à 2009 la délégation socialiste française. Il a également présidé l'Union des élus socialistes et républicains de l'Union européenne. Il est actuellement vice-président du Mouvement européen-France.

INTRODUCTION

Cet essai n'est pas une présentation administrative du Parlement européen. Il existe d'excellentes brochures, gratuites et faciles à se procurer auprès de l'institution elle-même ou de sa représentation en France. Ce n'est pas non plus un manuel de droit européen, même si le Parlement est une de ses sources d'inspiration. Il est le témoignage d'un parlementaire, membre du groupe des socialistes européens, élu de cette assemblée durant deux mandats, c'est-à-dire dix ans. Ces dix ans m'ont permis de bien connaître cette maison, et surtout de comprendre son fonctionnement. Les Allemands ont une formule : un mandat pour apprendre, un deuxième pour comprendre, un troisième pour transmettre. Ce texte servira de transmission. La présidence de la délégation

socialiste française que j'ai assurée de 2004 à 2009 m'a donné une connaissance approfondie de l'institution. C'est à cette époque que l'effectif de cette délégation a été le plus important de son histoire. Elle a aussi étrenné deux nouveautés : l'élection dans un cadre interrégional, et non plus national ; une mandature effectuée dans une opposition totale en France. Depuis 1979, durant une partie des cinq ans, le Parti socialiste présidait et/ou gouvernait la France. Cette délégation a été aussi la plus écartelée dès qu'il s'est agi du traité constitutionnel européen. L'affaire est close. Il convient maintenant de se tourner vers les politiques de l'avenir.

Enfin, mes dix ans passés au sein du Parlement européen ont été précédés de dix ans à l'Assemblée nationale. Les deux hémicycles ont des points communs, mais l'esprit, les pratiques, les rythmes, les procédures de vote, etc. diffèrent. Cet essai a pour but d'explorer la spécificité du Parlement européen et d'en rendre témoignage après deux mandats effectués en son sein.

LE PARLEMENT N'EST PAS L'ASSEMBLÉE

Pénétrer dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, c'est être frappé par sa petite taille et la couleur rouge dominante. C'est aussi ressentir le lieu comme le cœur de nos libertés, de notre démocratie, de notre République. Entrer dans l'hémicycle de Strasbourg, c'est être impressionné par ses dimensions et par la présence de la couleur bleue. L'on ressent le lieu comme la concrétisation de la paix sur notre continent et d'une histoire inachevée, toujours en construction.

Peu à peu, une fois la première émotion passée, le parlementaire français nouvellement élu au niveau européen découvre qu'il se trouve dans un vrai parlement. Celui-ci n'a pas un président pour le contraindre, l'abaisser ou le contourner. Il est libre dans le cadre des traités qui fixent ses compétences. Il détermine lui-même son ordre du jour sans intervention d'un gouvernement. Conséquemment, il ne pratique aucune technique d'obstruction parlementaire ou de harcèlement quelconque. Il n'a pas à

se battre pour obtenir des « niches » parlementaires au profit de tel ou tel groupe. Il ne viendrait à l'idée de personne de porter atteinte au droit d'amendement qui reste entièrement libre : c'est un droit sacré dans la vie parlementaire. Il n'existe pas non plus de vote bloqué ou d'article 49.3 qui permettrait à la Commission ou au Conseil de faire passer ses textes aux forceps. Motion de censure et questions de confiance ne sont pas possibles : le Parlement ne peut être dissous. Évidemment, il n'est pas question de légiférer par ordonnances. Le Parlement européen ne se dépossède jamais de ses pouvoirs.

Il dispose de deux pouvoirs importants accordés par le traité de Maastricht : celui de l'investiture et celui de la destitution de la Commission. Le premier s'exerce en deux temps : un vote pour le président de la Commission ; un vote pour le collège des commissaires présentés par le précédent. Concernant les commissaires, une procédure a été introduite par les parlementaires : une audition publique pour chacun. Étonnante situation pour un Français, peu familier de ces us et coutumes anglo-

saxons. Chaque commissaire répond à des questions écrites et orales en présence de la presse. Il suffit d'imaginer chacun de nos ministres placé dans cette situation ! En 2004, le commissaire italien Rocco Buttiglione a ainsi été récusé. Il avait déclaré que l'homosexualité était un péché et que les femmes avaient besoin de la domination des hommes ! Tollé général : le président de la Commission a dû demander à Silvio Berlusconi de proposer un autre candidat. Déjà en 1999, quelques mois avant l'élection, la Commission, présidée par le Luxembourgeois Jacques Santer, avait dû démissionner avant de subir l'affront d'un vote de destitution. L'Assemblée nationale, de son côté, n'a plus renversé de gouvernement depuis 1962. Cette situation peut cependant être jugée déséquilibrée puisque si le Parlement peut censurer la Commission, celle-ci ne dispose pas du droit de dissolution.

Même le décorum diffère considérablement : le président du Parlement dispose certes d'un siège, mais les parlementaires n'ont pas de tribune. Toutes les prises de parole se font à partir de son siège, comme à la Chambre

des communes anglaise. Le président lui-même a un siège comme celui des autres et il n'entre pas dans l'hémicycle au son des tambours ou entouré de gardes républicains. Il apparaît discrètement signalé par un huissier, qui est à peine entendu par les présents.

Curiosité encore : la tenue vestimentaire des députés n'est pas du tout réglementée, ni par le droit, ni par la coutume. La veste et la cravate ne sont pas obligatoires pour les hommes. Les femmes ont toujours bénéficié de plus de souplesse dans leur habillement, mais elles peuvent même se dispenser du tailleur classique. L'ambiance de l'hémicycle s'en trouve plus détendue. De plus, les travées ne sont pas réservées aux députés : des assistants agrémentés et badgés peuvent y circuler. Les commissaires, les chefs d'État, de gouvernement et les ministres du Conseil ont la possibilité de gravir quelques marches pour saluer les députés qu'ils connaissent, notamment ceux de leur pays. À l'Assemblée nationale, un huissier viendrait s'interposer au nom de la séparation du législatif et de l'exécutif.

Bref, le Parlement européen est libre dans son organisation, libéral dans sa pratique, presque libertaire dans ses mœurs. Ce n'est ni un parlement national, ni la Diète du Saint Empire romain germanique. C'est finalement un parlement indépendant à côté de la Commission et du Conseil des ministres.

Chaque électeur devrait savoir tout cela au moment de chaque élection européenne, mais il a généralement en tête la pratique de son Assemblée nationale. L'exercice de la démocratie et le droit de vote exigent de chacun cet effort d'information en vue d'un meilleur choix. Admettons que l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen soit encore récente : la première s'est déroulée en juin 1979 ; le 7 juin 2009, ce sera la septième. On est loin des dizaines d'élections nationales et locales déjà advenues dans notre pays.

De plus, l'élection des parlementaires européens ne débouche pas sur la constitution d'un exécutif. Même si l'investiture est obligatoire, chaque gouvernement

nomme d'abord son commissaire, et il le choisit dans sa famille politique. Sans compter que la composition du Conseil des ministres dépend des élections dans chaque pays – les équilibres politiques peuvent donc changer en cours de mandat.

Dans le jargon européen, il est question du « triangle institutionnel », réunissant Commission, Conseil et Parlement. La première institution se rapproche d'un gouvernement sans en être un : son président ne fixe pas le nombre de ses commissaires puisque chaque pays ne peut en disposer que d'un ; il ne les nomme pas et doit s'accommoder de ceux qu'on lui envoie ; il préside un collège de commissaires au sein duquel des votes peuvent avoir lieu. La notion d'arbitrage interministériel avec le « bleu » de Matignon n'appartient pas au langage européen. Le Conseil des ministres pourrait se rapprocher d'un Sénat, au moins d'une seconde Chambre, sans en être vraiment un. Mais il a un rôle de législateur européen. Il ne faut pas s'étonner de la difficulté à expliquer tout cela lorsqu'adviennent les élections européennes. La culture

civique, politique, démocratique reste encore très nationale. C'est vrai pour chaque pays, chaque peuple : la France n'est ni pire, ni meilleure en ce domaine.

L'Union européenne est donc un ménage à trois : la Commission pour l'intérêt général européen ; le Conseil pour les intérêts de chaque État ; le Parlement pour la représentation des citoyens européens, après cependant une élection dans le cadre national. En procédure de codécision, quand une directive sort de la réunion du collège des commissaires, elle est déposée sur deux tables : celle du Parlement et celle du Conseil. Chacun l'examine et il en sort en première lecture un texte modifié. Il faut ensuite se mettre d'accord. Une formule existe pour rechercher les termes de cet accord qui prennent la forme d'un compromis : le « trilogue informel ». Informel parce qu'il n'a pas de valeur normative au sens strict du terme. S'il aboutit, le vote a toutes les chances d'être positif des deux côtés. Sinon, il faut poursuivre et aller jusqu'à la « conciliation » : vingt-sept députés et vingt-sept représentants des gouvernements

se réunissent à Luxembourg pour tenter de « concilier » les points de vue.

Dans ce travail de navette, les fonctionnaires de la Commission et les diplomates des différents pays sont à la manœuvre aux côtés des parlementaires. Et l'on découvre vite que les « bureaucrates », les « technocrates », les « eurocrates » de Bruxelles ne méritent pas les critiques acerbes et malveillantes dont ils sont l'objet. Très compétents, très disponibles, très ouverts, très militants dans leur engagement européen, ils ont le sentiment de travailler à une aventure politique unique sur la planète. Il est facile de trouver des individus qui contredisent cette description et de déclarer qu'ils sont la règle. C'est faux et injuste.

LE PARLEMENT N'A PAS DE MAJORITÉ

Une élection désigne normalement une coalition victorieuse et un camp défait. Pas si simple en Europe. En 2004 la gauche n'avait pas gagné. Mais la droite n'a pas assuré son hégémonie pour cinq ans. Même si l'élection a donné une orientation politique de centre droit, elle n'a pas figé une majorité stable pour cinq ans. Il faut ici abandonner notre schéma présidentiel où le périmètre des partisans et des opposants à l'occupant de l'Élysée est déterminé pour un quinquennat.

Au sein du Parlement européen, il existe en effet d'autres clivages que le classique et familier gauche/droite. Il faut d'abord évoquer les pro-européens et les antieuropéens. On retrouve des forces traditionnellement hostiles à l'idée même d'Union européenne, tels les membres de l'UKIP (*United Kingdom Independence Party*), qui veulent faire sortir le Royaume-Uni de l'Union européenne. Entré au Parlement européen en 2004, ce parti anglais prolonge l'isolationnisme britannique, corrigé de l'Empire de Sa

Majesté : tout ce qui est imposé aux Anglais doit être décidé par des Anglais, l'impôt étant évidemment le sujet le plus emblématique. Dès qu'elle est évoquée, l'idée d'un impôt européen comme ressource propre alimentant le budget soulève un tollé général, est comprise comme une atteinte à l'identité même du Royaume-Uni. En France, Jean-Marie Le Pen avait déclaré le 22 avril 2002, lorsqu'il s'était retrouvé au second tour des élections présidentielles, que sa première décision serait la sortie de la France de l'Union. Le Front national est en effet le plus constant : déjà député national en 1956, après les élections du 2 janvier, le même Jean-Marie Le Pen votait contre le traité de Rome. L'Europe est, pour ce mouvement d'extrême droite, l'avant-garde du « mondialisme » et l'anti-chambre du « cosmopolitisme ». Bref, chacun chez soi et les vaches seront bien gardées. Il faut également mentionner les députés polonais de la Ligue des familles polonaises. Partagée à plusieurs reprises depuis 1795, la Pologne tremble toujours pour son intégrité. Passée de la botte nazie au joug soviétique, elle a de quoi se méfier. On peut aussi évoquer certains Tchèques, très sensibles

depuis leur souveraineté retrouvée. La République tchèque ayant été installée en 1918, abandonnée en 1938, 1948 et 1968, cette réaction se comprend, mais elle ne facilite pas le travail en commun, sans qu'on puisse l'approuver. Tout cela est à la source de clivages au sein du Parlement.

Un autre clivage traverse le Parlement entre les fédéralistes et les souverainistes, entre ceux qui veulent renforcer les pouvoirs de la Commission et ceux qui lui préfèrent le Conseil des ministres. Le groupe communiste occupe une place à part, en rassemblant la triple tradition léniniste, staliniste et trotskiste, pour donner une typologie grossière. Cette famille politique, notamment en France, n'a jamais voté un seul traité depuis celui de 1949 qui a fondé le Conseil de l'Europe. Pour les membres de ce groupe, l'Union européenne est atlantiste, capitaliste, aujourd'hui ultralibérale, donc inacceptable. Les mêmes qui vantaient les mérites du Comecon (Conseil d'assistance économique mutuelle) ne se sont jamais retrouvés dans le Marché commun depuis 1957, devenu unique après 1986. Il s'agit là d'une constante qui n'interdit pas

une collaboration avec les sociaux-démocrates, mais signe une réelle fracture idéologique et politique.

De plus, il existe un clivage, au sein de plusieurs groupes politiques, entre les partis qui gouvernent, y compris dans des coalitions, et ceux qui se trouvent dans l'opposition. Ce clivage est mouvant : il est conjoncturel et n'en est donc pas vraiment un. Quand un parti socialiste prend en charge la responsabilité de son pays, il est amené à accepter des compromis liés aux intérêts généraux de ce dernier. S'il appartient à une coalition, les députés vont retrouver leurs partenaires de leur gouvernement national sur différents bancs dans divers groupes. Le cas le plus frappant est celui de l'Allemagne : le Parti social-démocrate allemand (SPD) et l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) travaillent ensemble à Berlin. Comment imaginer que cette situation ne crée pas quelque complicité entre Parti socialiste européen (PSE) et Parti populaire européen (PPE) à Strasbourg ? Ce qui peut changer, c'est la proximité des élections. En Allemagne, les élections européennes se tiendront le 7 juin prochain et

les législatives le 27 septembre, ce qui aura sans doute quelques conséquences lors des débuts du prochain Parlement. Enfin, les traditions, les histoires, les cultures ne sont pas identiques : le rapport au libéralisme, au communisme, au syndicalisme n'est pas semblable en Suède, en Roumanie ou aux Pays-Bas ! Lorsqu'on sort de plusieurs années de dictature, le mot « libéral » n'a pas d'emblée une résonance économique capitaliste. Il évoque d'abord la liberté d'écrire, de se réunir, d'aller et de venir, de parler... Il est alors plutôt de gauche ! Dans les pays issus du bloc soviétique, le communisme représentait l'ordre établi, souvent la pénurie, aussi le marché noir : il n'a pas nécessairement laissé un bon souvenir. En France, pour n'avoir jamais conduit le pays, il n'a pas la même réputation : il est au contraire aurolé des combats de la Résistance, même si ce temps s'éloigne. Enfin, les liens entre les partis socialistes et les syndicats sont très différents d'un pays à un autre, et cette différence se mesure très facilement : la délégation socialiste française comprend ainsi très peu de syndicalistes issus des combats ouvriers (un seul aujourd'hui, Jean-Louis Cottigny, élu de la région Nord-Ouest), contrairement à

d'autres délégations, en particulier chez les Scandinaves. Ajoutons que, les élections nationales n'étant pas coordonnées, leur imminence peut avoir un impact sur certains votes. Le débat national intense à ce moment détient sur des décisions de votes.

Les groupes politiques eux-mêmes ignorent la discipline de vote, d'autant qu'aucune sanction n'est prévue et qu'aucune crise politique ne s'ensuit. Au début de ce dernier mandat, le président du groupe socialiste, Martin Schulz, social-démocrate allemand, a fixé une sorte de règle non écrite : quand le groupe a pris une décision à la majorité, si elle est suivie à 75 % de ses membres et que les 25 % autres s'abstiennent, on peut considérer que le groupe est resté uni, et même unanime !

La procédure interdit aussi à un seul groupe de faire la pluie et le beau temps. Lorsque le Parlement légifère en codécision, ce qui est de plus en plus le cas et deviendra la règle avec le traité de Lisbonne – dont on peut espérer

qu'il sera ratifié en 2009 –, il faut obtenir une majorité qualifiée, soit la moitié des membres qui le composent, c'est-à-dire actuellement 393 voix (pour 785 députés). En deuxième lecture, chaque amendement doit obtenir ce nombre de votes – autant dire qu'il faut aller chercher cette majorité au-delà de son propre groupe.

Il en résulte une pratique qui étonnerait beaucoup de citoyens français : l'amendement de compromis qui s'incarne par la réunion autour d'une table des représentants des différents groupes. Traduit en langage politique français, cela signifie le rassemblement de députés UMP, MoDem, PS, PCF, Verts, radicaux, etc. pour rechercher ensemble le compromis possible. Impossible dans nos pratiques politiques françaises. C'est pourtant pratique courante à Strasbourg et à Bruxelles. Libre à chacun d'accepter ou pas le compromis, d'y trouver ou pas son compte. Mais la codécision contraint à s'entendre. Quand la troisième lecture a lieu, c'est que tout le monde s'est entendu : Commission, Conseil, Parlement. Le dernier texte ne peut d'ailleurs plus être amendé. Et si aucun accord n'a été trouvé, il n'y a plus de texte du tout.

On trouve là l'esprit même de l'Union européenne, une de ses valeurs essentielles : rien ne se règle par la domination de l'un sur l'autre. Tout doit d'abord s'obtenir par la négociation et la coopération, dès lors que les groupes partagent les mêmes principes de fonctionnement. C'est pourquoi les groupes extrémistes ou « fascistes » sont exclus de ce travail de compromis.

LE PARLEMENT N'APPARTIENT PAS À UN CAMP

Tout le système européen est construit sur cette idée qu'aucune institution n'appartient à un seul pays, à un seul parti ou à un seul camp ou clan. Cette idée trouve sa source dans les tréfonds de notre expérience historique, lorsque Charles Quint, Louis XIV, Napoléon, Hitler, Staline... ont voulu dominer l'Europe. Après les deux guerres mondiales, les « pères fondateurs » ont voulu sortir de cet engrenage infernal, et y sont parvenus. Jean Monnet bien sûr, et aussi Robert Schuman, né Allemand en 1886, devenu français en 1918, puis allemand à nouveau en 1940, définitivement français en 1945. A lui seul, il résumait l'esprit de réconciliation.

Le Parlement européen est imprégné de cette histoire. Voici pourquoi il commence par s'appliquer à lui-même le principe d'équilibre pour sa propre présidence : celle-ci ne peut pas être occupée pour cinq ans par le membre d'un seul groupe. Deux présidents alternent durant chaque mandature – deux ans et demi chacun –, le changement s'opérant à la session de janvier de la troisième année : c'est l'accord

technique passé entre deux groupes, généralement le groupe du PSE et celui du PPE. La période de 1999-2004 fait exception : cet accord a été passé entre le PPE et le groupe libéral. Dans le même esprit, deux présidents de même nationalité ne peuvent se succéder. Les socialistes français s'opposent à cet accord technique, comme s'il s'agissait d'un accord politique prélude à une coalition entre le PSE et le PPE, voire à une compromission. Ils ont tort et font une mauvaise interprétation de cette entente : elle traduit l'esprit européen et non un calcul politique national.

Au-delà de la présidence, toutes les fonctions et responsabilités au sein du Parlement sont distribuées selon l'importance de chaque groupe, donc indirectement selon le résultat du suffrage universel. C'est vrai pour les vice-présidents du Parlement, mais il en est de même à l'Assemblée nationale et au Sénat. C'est surtout vrai s'agissant des vingt-deux présidences des commissions – d'ailleurs, lorsqu'on veut restreindre les pouvoirs d'un Parlement, on réduit le nombre de ses commissions, pour limiter le pouvoir d'intervention des députés. Le groupe le plus important

choisit le premier la commission qui a sa préférence ; vient ensuite le tour du second, et ainsi de suite selon la règle du mathématicien et juriste belge Victor D'Hondt¹. Ce dernier a inventé un système de représentation proportionnelle pour les élections à la Chambre basse en 1899. Depuis, sa méthode est largement utilisée. Au Parlement européen, elle permet une sage répartition de tous les postes nécessaires au bon fonctionnement de l'institution.

Cette méthode permet à Jacek Saryusz-Wolski (PPE, Pologne) de présider la commission des Affaires étrangères et à Pervenche Berès (PSE, France) de présider la Commission économique et monétaire, l'une des plus importantes.

Ce qui est vrai des commissions l'est aussi des nombreuses délégations qui organisent les relations du Parlement européen avec le reste du monde, des États-Unis au Kazakhstan, de la Chine à la Bolivie. Mieux encore, la

¹ Victor D'Hondt, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1882.

désignation des rapporteurs titulaires sur chaque directive ou règlement se fait de la même façon, grâce à un système de points dont dispose chaque groupe au sein de chacune des commissions. Des directives très importantes ont ainsi été pilotées par des rapporteurs socialistes : celle sur la libéralisation du marché des services, dite Bolkestein, par Évelyne Gebhardt (Allemagne) ; celle sur l'industrie chimique, dite Reach, par Guido Sacconi (Italie) ; celle sur le temps de travail dans l'Union par Alejandro Cercas (Espagne). Il appartient à ces rapporteurs de déposer leurs amendements, de donner leur avis sur ceux des autres, de construire les amendements de compromis pour obtenir cette fameuse majorité qualifiée sans laquelle rien ne passe. Ces rapporteurs disposent dans chaque autre groupe d'un *shadow*, son correspondant, dont il se rapproche. De la même façon, il travaille avec les « coordinateurs » des groupes politiques qui existent dans chaque commission. C'est une fonction décisive, mais méconnue et peu médiatique. Le ou la député(e) qui l'assure réunit les collègues de son groupe, et c'est à ce moment que les positions sur les amendements et même sur le texte entier se dessinent.

Voilà comment une assemblée, démocratiquement élue par les citoyens, échappe au contrôle d'un seul parti, même si son orientation politique a un sens le soir même de l'élection. De 2004 à 2009, elle a été à droite. Ce qui n'a pas interdit à la gauche de remporter quelques victoires.

On peut prolonger un instant cette analyse en examinant la Commission et le Conseil. La première comprend vingt-sept membres, un par pays. Chacun est nommé par son gouvernement qui, généralement, choisit une personne proche de sa sensibilité. Il existe donc des commissaires conservateurs, libéraux, sociaux-démocrates. Le collègue doit vivre avec cette diversité. Ce n'est pas un gouvernement. Quand un désaccord survient entre deux commissaires, le président n'a pas pour vocation d'arbitrer : il met au vote le différend, tranché de cette façon. Ajoutons que chacun a prêté le serment de servir l'intérêt général européen et de ne plus dépendre du gouvernement qui l'a nommé.

Quant au Conseil européen, il est composé des gouvernants que les peuples se sont donnés par la voix des urnes. Leur

légitimité est donc incontestable. Autour de la table, toutes les opinions, toutes les tendances, toutes les coalitions sont représentées. À certains moments, la gauche européenne domine, comme entre 1997 et 2001 ; à d'autres, c'est la droite européenne, comme dans la période actuelle. À chaque fois, il faut trouver un compromis qui permette l'unanimité, donc l'absence de blocage, ou qui récolte une majorité qualifiée, car c'est également la règle au sein de cette institution.

Les Européens ont longtemps réglé leurs différends par la force. Une dépêche déclenchait une guerre, comme en 1870 ; l'assassinat d'un archiduc à Sarajevo en 1914 aboutit à mettre le monde à feu et à sang. Ils ont désormais décidé de régler leurs conflits, leurs désaccords, leur hostilité par le droit, par des règles acceptées en commun, par des traités respectés par tous. Formidable progrès au lendemain d'une terrible barbarie ! C'est ainsi qu'il faut lire et comprendre le Parlement européen. Il travaille dans cette filiation. Évidemment, il a ses longueurs, sans doute ses pesanteurs, certainement ses lacunes. Mais il incarne le droit.

LE PARLEMENT EST MULTINATIONAL

Le Parlement européen est le seul au monde à réunir vingt-sept nations. Vingt-sept pays élisent des représentants à l'assemblée de Strasbourg. Mais il comprend en réalité plus de nations que d'États car la Catalogne, l'Écosse et le pays de Galles sont des nations sans État. Là encore, gardons-nous de transposer le système français à l'Union européenne. De tous les grands pays, nous sommes le plus unitaire et le plus centralisé, à côté d'une Allemagne fédérale, d'une Italie qui l'est presque, d'une Espagne avec ses provinces autonomes, d'un Royaume-Uni avec ses dévolutions pour l'Écosse, le pays de Galles et même l'Irlande du Nord.

Le premier trait frappant de ce caractère multinational est représenté par les langues : aucun autre organisme international n'a autant de langues officielles. Elles sont vingt-trois à ce jour, depuis que le gaélique irlandais est devenu langue officielle à part entière le 1^{er} janvier 2007 – l'Eire n'avait pas opté pour le gaélique au moment de son adhésion en 1973. L'Espagne a demandé d'introduire le

catalan, le basque et le galicien : elle en a reçu l'autorisation, mais à condition d'en assumer les frais et de prévenir quelques semaines à l'avance si un député veut s'exprimer dans l'une de ces langues – autant dire que c'est rare !

L'usage de tant de langues dans une enceinte parlementaire pèse sur le déroulement des travaux et l'ambiance des débats. Quelques exemples suffisent pour le comprendre. Ainsi, les délais de dépôt des amendements doivent être strictement respectés, puisqu'il faut les traduire : pas question d'amendements de dernière minute apportés en séance. Les députés évitent d'en déposer des milliers, autant pour un fonctionnement régulier de l'institution que pour éviter un encombrement à la traduction. En commission comme en séance plénière, les votes sont d'ailleurs groupés, car il est impossible de voter des amendements à la queue leu leu, pour des raisons de compréhension linguistique.

Ce plurilinguisme pose une contrainte sur les temps de parole. Pesante dans les premiers temps, elle devient utile

car elle oblige à aller à l'essentiel. En séance plénière, il est rare qu'un député dispose de plus de cinq minutes. Il n'est pas question d'obstruction verbale en occupant sans fin la tribune. La moyenne tourne autour de deux minutes. Au-delà, le président coupe le micro et, surtout, interrompt l'interprète. Sauf à avoir une voix puissante et un anglais ou un français parfait, personne n'écoute plus, sans même parler de comprendre. Cette mésaventure arrive généralement en début de mandat ; elle est une première cure d'humilité. Car on découvre vite également que la notoriété d'un député dépasse rarement son pays ou sa région, voire sa ville. C'est une autre leçon de modestie, d'autant qu'aucune caméra ni aucun micro ne sont présents pour se précipiter vers vous ; l'on n'est pas non plus dans la salle des Quatre Colonnes de l'Assemblée nationale où la reprise d'une réaction d'une minute peut donner l'illusion d'une présence continue.

Ce plurilinguisme parlementaire a toutefois un inconvénient. Les échanges sont moins chaleureux ; les monologues plus nombreux que les dialogues ; la passion se

manifeste moins. Pour se disputer, il faut une langue commune, avec ses références, ses connotations, ses doubles sens. Même le rire est différent : on ne sourit pas des mêmes choses ni au même moment selon les peuples et les langues. Comment « communier » avec un député-tribun de Finlande si l'interprète est une jeune fille ? La parité ne modifie pas les cordes vocales ! D'un autre côté, le plurilinguisme force à l'écoute. Si l'on veut convenablement suivre un débat et y participer, pas question de se laisser distraire, de quitter son banc, ou plutôt ses écouteurs. Impossible de faire deux choses à la fois : parler et écouter. C'est seulement envisageable quand il s'agit de la même langue. Chacun l'aura compris : les séances de questions d'actualité télévisées durant une heure sont impensables. Cela n'empêche pas le Parlement d'exercer son rôle de contrôle par le biais de questions orales et écrites. Mais sans passion, sans spectacle, sans course à l'écran – froidement ! Bref, on parle autant pour être traduit que pour être entendu !

Une autre originalité distingue les institutions européennes, et en particulier le Parlement des instances nationales.

Il existe deux sièges – Bruxelles et Strasbourg – et un troisième lieu, Luxembourg. À Bruxelles se tiennent les réunions de commissions et de groupes politiques lors de semaines réservées ; s'ajoutent six sessions plénières de deux jours chacune. Strasbourg est, selon les traités, le siège officiel du Parlement. S'y réunissent les douze sessions de quatre jours chacune, notamment les sessions budgétaires. À Luxembourg se trouve le secrétariat général du Parlement, ainsi que les services de traduction. S'y réunissent aussi députés et ministres des vingt-sept pays lorsqu'il faut se mettre d'accord pour arrêter les termes des directives. Ce sont les réunions de conciliation prévues dans la procédure.

L'Union européenne n'a pas de capitale. Bruxelles concentre la majorité des bâtiments de l'Union : la Commission, le Comité des régions, le Conseil économique et social européen, et un des deux équipements parlementaires. Les ambassades s'y rassemblent ; les représentations des vingt-sept pays aussi ; les lobbyistes s'y installent, de même que les collectivités régionales et locales, les entreprises, les partenaires sociaux, les associations et les ONG. Mais la Cour de

justice et la Cour des comptes sont sises à Luxembourg, et les diverses agences sont réparties dans tous les pays.

Dans ce contexte, Strasbourg est la ville d'installation la plus contestée par les parlementaires, malgré le symbole qu'elle incarne ainsi que la présence du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme que chaque citoyen peut saisir.

Anglais surtout, Scandinaves aussi et quelques autres mènent la charge pour tout rassembler à Bruxelles. Il est étonnant de constater que ceux qui pointent les tentacules technocratiques de Bruxelles veulent tout y concentrer, de voir les mêmes refuser que l'Union européenne soit un État et chercher dans le même temps à lui donner une capitale !

Pourquoi Strasbourg ? L'histoire n'est pas facile à démêler ; on entend plusieurs versions. Il semble qu'un premier débat se soit déroulé à Paris fin juillet 1952 pour décider de l'implantation des institutions prévues par le traité créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Des sièges « provisoires » auraient été fixés : la Haute Autorité à Bruxelles, la Cour de justice à Luxembourg, l'Assemblée à Strasbourg. Le ministre belge aurait refusé d'accueillir la Haute Autorité à Bruxelles : il craignait de perdre le définitif en acceptant du provisoire ! Les Français défendaient Sarrebruck (son statut n'était alors pas encore fixé et ne le serait qu'en 1955) pour faire échouer le plan britannique du ministre Anthony Eden, qui encourageait Strasbourg. Cette dernière manœuvre s'opérait en sous-main, car le Royaume-Uni n'était pas membre de la CECA mais souhaitait un rapprochement entre l'Assemblée commune de la CECA et le Conseil de l'Europe (créé en 1949), dont il était membre et qui permettrait aux autorités anglaises de garder un œil sur cette affaire de charbon et d'acier. On connaît la suite. Ceux qui voulaient Strasbourg désirent déménager. Ceux qui étaient contre souhaitent y rester.

Dernier aspect de cette dimension multinationale du Parlement : les groupes politiques. Pour en constituer un, il faut au minimum dix-neuf députés provenant d'au moins trois pays. Surtout, ces groupes – en particulier les grands –

sont structurés en délégations nationales. Le groupe socialiste en comporte vingt-cinq puisque deux pays n'ont pas d'élus députés socialistes : Chypre et la Lettonie. La Belgique a deux délégations, une flamande et une wallonne francophone. Cette dernière se joint souvent aux réunions de la délégation socialiste française. Chaque délégation a son président. Le président du groupe réunit de temps à autre les « chefs de délégation » pour information, vérification, approfondissement de tel ou tel point. Chaque délégation discute des textes présentés, décide éventuellement de s'écarter des votes de son groupe ou au contraire de le suivre.

Ainsi se construit l'Europe au Parlement européen. Elle façonne un sentiment d'appartenance, une sorte de conscience européenne sans pour autant gommer les identités nationales : elle n'a pas vocation à remplacer ces dernières et ne se fixe pas cet objectif. Des langues recon nues, des institutions réparties, des groupes où se croisent des valeurs partagées et des intérêts nationaux : le Parlement est le meilleur résumé et la meilleure caisse de résonance d'une histoire déjà riche.

LE PARLEMENT EST INACHEVÉ

Le Parlement européen n'a cessé de changer au fil de son histoire. Il continuera au gré de l'évolution que connaîtra l'Union européenne. Même son nom n'a pas toujours été celui-là. En 1952, il est dénommé « Assemblée commune » : les dirigeants des pays signataires du traité de la CECA ne pouvaient pas concevoir une structure supranationale sans une assemblée chargée au minimum du contrôle de celle-ci. Elle n'avait aucun pouvoir législatif, encore moins celui d'investiture, mais elle exprimait déjà, même indirectement, la voix des citoyens des six pays concernés. Elle se réunissait une fois par an, le deuxième mardi de mai, pour entendre le rapport de la Haute Autorité et en discuter. C'était un premier pas ! Elle n'avait d'ailleurs pas de locaux propres. Comme le Conseil de l'Europe créé en 1949 dispose déjà de ses locaux, elle en sera locataire jusqu'en... 1999, année de mise en service de l'hémicycle actuel.

En 1957, le traité de Rome crée une « Assemblée parlementaire », compétente pour les trois institutions : la

CECA, la CEE et l'Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique). Elle comporte 142 députés, contre 78 dans l'Assemblée commune. Ceux-ci sont désignés par leurs assemblées nationales respectives, comme précédemment. La fonction de l'Assemblée est toujours consultative. Au fil des ans, sa représentativité devient de plus en plus problématique, chaque pays pouvant choisir sa méthode de désignation. Ainsi, l'Allemagne opte pour des membres uniquement issus du Bundestag, la France pour deux fois plus de députés que de sénateurs, l'Italie pour autant de membres d'une assemblée que de l'autre ! La Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas utilisent le scrutin proportionnel pour permettre la représentation des groupes. France, Italie et Luxembourg préfèrent le scrutin majoritaire pour éliminer l'extrême gauche ou les petits groupes. Dès 1962, cette assemblée s'autoproclame « Parlement européen », même s'il faut attendre l'Acte unique de 1986 pour que cette appellation soit officialisée.

Mais c'est l'élection au suffrage universel qui confère au Parlement européen sa légitimité pleine et entière et

marque le début de sa montée en puissance progressive. Cela, malgré un nombre de députés qui ne cesse de changer soit par décision des traités, comme celui de Lisbonne qui fixe à 754 le nombre maximum de députés européens, soit par élargissements successifs. Il faut alors procéder à une nouvelle répartition, désormais fondée sur le poids démographique, avec un minimum de six députés quelle que soit la taille du pays. Même sur le plan du nombre, le Parlement est sans cesse modifié. Seule l'arrivée de la Turquie bouleverserait considérablement les choses, compte tenu de son poids démographique.

Petit à petit, plusieurs données s'harmonisent. Même si chaque pays est maître de son mode de scrutin, celui-ci doit permettre la représentation de tous les courants d'opinion, ce qui tend à imposer l'usage du scrutin proportionnel partout. Tout citoyen européen peut être candidat et électeur dans un autre pays que le sien : demain peut-être apparaîtront des listes transnationales. Pour la prochaine mandature, un statut du député européen et de ses assistants sera mis en place – aujourd'hui,

on compte vingt-sept statuts différents dans le même hémicycle.

Ce qui change beaucoup au fil des traités, ce sont les compétences et les pouvoirs. Longtemps seulement consulté, le Parlement est de plus en plus codécideur. Dès lors qu'il est directement élu, il devient difficile de lui interdire de dire réellement son mot. Dans de nombreux domaines encore, comme l'agriculture et la pêche, aspects budgétaires compris, il ne donne que son avis mais ce sont les reliquats des traités passés. Tous les nouveaux domaines, comme l'environnement, le marché intérieur ou les transports, entrent dans le champ de la codécision. Et demain ce sera la règle générale. Subsiste encore, à côté de la consultation et de la codécision, la coopération : dans ce cas, un texte subit seulement deux lectures ; le Parlement a le droit d'amendement mais le dernier mot revient au Conseil des ministres. Enfin, reste l'avis conforme que le Parlement doit donner quand il s'agit de se prononcer sur le traité d'adhésion d'un nouveau pays, traité à prendre ou à laisser – aucun

amendement n'est possible. La majorité requise est celle de la moitié des membres du Parlement, et non celle des seuls suffrages exprimés.

Mais deux pouvoirs échappent encore au pouvoir parlementaire. Le premier est l'impôt. L'Union européenne vit essentiellement des dotations que lui versent les États après un marchandage entre eux assez peu glorieux : c'est à qui paiera le moins et recevra le plus ! Il faudra bien un jour trouver une ressource propre pour alimenter le budget européen, qui tourne chaque année autour de 1 % de la richesse des Vingt-Sept, même s'il a déjà atteint 1,27 % ! L'Union ressemble, de ce point de vue, à un SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples), structure qui fonctionne avec les dotations de chaque commune qui le compose. Aujourd'hui, deux catégories de dépenses existent : les dépenses obligatoires, sur lesquelles le Parlement n'a pas de prise, comme pour l'agriculture, et les dépenses non obligatoires, comme les fonds structurels pour les régions, sur lesquelles son vote est décisif. Le traité de Lisbonne mettrait fin à cette distinction. Le

second pouvoir dont ne dispose pas le Parlement, c'est l'initiative de la « loi » appelée directive ou règlement. Elle est réservée à la Commission, seule détentrice de l'intérêt général européen ! Là encore, il faudra un jour évoluer. Il est évident que, sur ces deux terrains, les esprits et les porte-monnaie sont loin d'être prêts. Cette impossibilité pour un député ou un groupe politique de prendre l'initiative d'une proposition de directive introduit une difficulté démocratique. Au moment de l'élection, chaque parti fait ses propositions, mais il n'a aucun moyen de les traduire en actes, car seule la Commission peut proposer. C'est sans doute une des raisons de l'incompréhension des citoyens et, au-delà, un des motifs de leur frustration.

C'est pourquoi le Parlement changera encore. Il est probable que le traité de Lisbonne, qui sera je l'espère ratifié, sera le dernier avant longtemps. Cela n'implique pas la fin de l'histoire. Le Parlement demeure encore une institution inachevée.

LE PARLEMENT ET LE TRAITÉ DE LISBONNE

Il est audacieux, voire imprudent, d'évoquer un traité pas encore en application. Le Sénat tchèque a voté sa ratification mais on attend la signature du Président de la République comme celle du Président polonais. On sait que les Irlandais seront appelés à se prononcer une nouvelle fois après les élections européennes de juin 2009. Les autorités de ce pays ont au moins donné les raisons du refus de leur peuple, ce que les autorités françaises n'ont jamais fait après le « non » des électeurs au traité constitutionnel du 29 mai 2005.

Ce traité de Lisbonne pourrait être le cadre de travail du Parlement à compter de 2010. Beaucoup de choses changeraient alors, car la règle serait la codécision et la majorité qualifiée. D'où l'intérêt de rappeler l'article essentiel qui instaure la parlementarisation de l'Union européenne – il s'agit de l'article 14 :

1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des

fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.

4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.

Cet article dit tout en peu de mots. Deux Chambres existent pour la loi : le Parlement et le Conseil des ministres.

C'est le Parlement qui élit le président de la Commission : cela signifie que son choix dépend du résultat des élections. Le nombre de députés est établi à 751. Si de nouveaux pays adhèrent, il ne suffira pas d'ajouter des députés, il faudra répartir à nouveau les sièges dans cette limite. S'exprime ici le souci de préserver la qualité du travail législatif.

Dans le même temps, les parlements nationaux seront mieux associés à la décision européenne et disposeront d'un droit d'alerte. Le protocole n° 1 annexé au traité de Lisbonne précise le rôle de ces parlements nationaux. En deux articles, il oblige à la transmission des projets d'actes législatifs. Si les parlements ne respectent pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité, leur copie devra être revue.

Article 2

Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux. Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte

législatif » les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Les projets d'actes législatifs émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Article 3

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

LE DÉPUTÉ EST UN INSTITUTEUR D'EUROPE

Chaque élu, quelle que soit l'assemblée où il siège, sait que son mandat comprend une part d'instruction civique en direction de la population. L'organisation institutionnelle est devenue complexe. De nouvelles structures ont été introduites dans le schéma habituel : les intercommunalités, les pays, les conseils régionaux depuis la décentralisation et leur élection au suffrage universel direct. L'Union européenne est un niveau supplémentaire qui se construit au fil des années.

Il faut donc expliquer. Le mode de scrutin de 2004 a, à ce titre, été utile. Quand les listes étaient nationales, les députés étaient « hors sol ». Les partis présentaient sur leurs listes un nombre important de candidats résidant en Île-de-France. Sans doute les mérites des élus étaient-ils grands, mais ils ne se sentaient pas une vocation à parcourir le territoire national. L'élection dans huit circonscriptions interrégionales – mais toujours sur des listes – commence à faire évoluer les esprits et les pratiques.

Le député se territorialise davantage. S'il le veut, il peut être repéré, identifié, localisé par sa permanence et le travail de ses assistants.

Car les sollicitations sont extrêmement nombreuses. Militants de l'Europe dans des associations, organismes professionnels, classes européennes, jumelages, échanges de toutes sortes émettent de multiples invitations. J'ai pour ma part sillonné la Bretagne de part en part pour faire partager ma connaissance des institutions européennes en général et du Parlement en particulier, expliquer concrètement quelle est la mission d'un député européen, rappeler l'histoire de notre continent, expliquer les traités existants et ceux en débat. Car Bruxelles – et même Strasbourg – sont loin, une institution internationale est difficile à appréhender... Il faut sans cesse redonner le sens de cette histoire imaginée longtemps auparavant. Il y a eu les visionnaires comme Victor Hugo au XIX^e siècle, les pionniers comme Aristide Briand entre les deux guerres, les fondateurs comme Jean Monnet et Robert Schuman, les premiers héritiers comme Valéry Giscard d'Estaing,

puis François Mitterrand, Helmut Kohl et Jacques Delors au lendemain de la chute du Mur de Berlin. Tout cela est loin pour un jeune de quinze ou vingt ans. Un député doit trouver les mots pour entretenir la flamme. Il doit se transformer en « hussard bleu » de l'Europe. S'il est sceptique, critique et surtout hostile, il sape l'engagement européen de la jeunesse. On peut être opposé à telle ou telle directive, mais on ne doit pas en profiter pour rejeter l'idée même d'Union européenne.

Le Parlement a compris l'importance de ce travail dans la fonction de député européen. Il autorise chaque parlementaire à parrainer des visiteurs des institutions (quatre-vingt-dix par an). Il facilite l'accueil des groupes de visiteurs, et un service se tient à la disposition de ces derniers. Tous ont fait cette expérience : un ou deux jours au Parlement et le regard sur l'Europe change, toujours positivement.

Longtemps, la construction européenne est allée de soi. Elle bénéficiait de trois évidences : elle symbolisait la paix

quand le souvenir de la guerre était proche ; elle matérialisait la liberté quand elle était entourée de dictatures ; elle incarnait la sécurité quand la menace pesait sur son continent durant la guerre froide. Tout cela a changé. Aux menaces internes se sont substitués des risques externes : mondialisation mal acceptée, délocalisations, terrorisme, flux migratoires qui inquiètent – même si l'Europe a un devoir d'accueil –, dépendance énergétique, changement climatique... Ces phénomènes dépassent l'Europe elle-même, mais ses citoyens attendent d'elle qu'elle les protège de ces risques. Chaque député a sa façon d'en parler. Mais ce rôle est au cœur de sa fonction.

LE PARLEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME

Tout parlement, dans un pays démocratique, se préoccupe des droits de l'homme comme des libertés, et d'abord dans son propre pays. Nul n'est parfait en ce domaine. Mais le Parlement européen accorde à ces thèmes une place d'importance. Sans doute parce qu'il porte en lui la mémoire du nazisme, des fascismes, du stalinisme, il se montre très sensible à cette question.

Lors de chaque session à Strasbourg, les députés européens passent en revue la situation des droits de l'homme dans différentes régions du monde. Le groupe socialiste inscrit ce point dès la réunion du lundi qui ouvre la session. Une vice-présidente, actuellement Pasqualina Napoletano (PSE, Italie), détaille les atteintes les plus marquantes, les plus récentes, mais aussi les plus méconnues. Des résolutions sont préparées pour être soumises au vote. Car le parlement dispose depuis le début, de ce droit, de cette possibilité de voter des résolutions (on parlerait de vœux dans une collectivité), à

la différence de l'Assemblée nationale qui n'a cette possibilité que depuis juillet 2008. J'ai d'abord été étonné par ces textes, convaincu qu'ils étaient des coups d'épée dans l'eau et n'émouvaient guère dictateurs, oppresseurs, tortionnaires. J'ai été rapidement contredit. Ces résolutions finissent par circuler, elles réconfortent les victimes, elles déconsidèrent les bourreaux, elles sont attendues par les familles, les amis, les militants. Elles sont à inscrire dans ce long combat de l'humanité pour les libertés.

Le prix Andreï Sakharov pour la liberté de l'esprit s'inscrit dans cette volonté. Il a été décerné pour la première fois en 1988 à Nelson Mandela. Cette première fois correspondait au quarantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'ONU le 10 décembre 1948. Ce prix est d'ailleurs toujours remis à Strasbourg lors de la dernière session de l'année, à un jour proche de cet anniversaire. La dernière fois fut le mercredi 17 décembre 2008. Le prix a été décerné à Hu Jia, un « cyberdissident » chinois, en présence d'Elena Bonner, l'épouse d'Andreï Sakharov. Évidemment,

la Chine n'a pas autorisé le lauréat à sortir du pays. Il est resté en prison. Son épouse s'est adressée par vidéo aux députés, relatant les sévices subis par son mari. Depuis, des dissidents chinois ont publié la « Charte 08 » sur le modèle de la « Charte 77 » du Tchèque Vaclav Havel, qui préconise élections libres, liberté d'expression ou de religion. Cette Charte 08 fera son chemin et le Parlement européen aura déposé sur cette route un caillou de la liberté.

De la même façon, le Parlement européen dépêche régulièrement certains de ses membres dans des pays tiers pour des missions d'observation électorale. Ils surveillent le déroulement du scrutin et attirent l'attention des autorités et de la communauté internationale sur les éventuelles atteintes aux droits des citoyens. Ce fut le cas au Liberia comme dans les Territoires palestiniens ou en Ukraine.

Tout cela a conduit l'Union européenne, sous l'impulsion du Parlement, à réunir une convention pour rédiger une Charte des droits fondamentaux. Elle est désormais

annexée au traité de Lisbonne et aura force de droit au terme de la ratification du Traité. À ce moment-là, un Français disposera de trois grands textes fondant ses valeurs : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et cette Charte européenne dont on ignore quand elle entrera dans notre droit. Ces trois textes mériteraient d'être diffusés et affichés partout, d'être appris et commentés à l'école. Après avoir apporté tant de malheurs au monde, l'Europe est en passe de lui offrir le meilleur de son avenir.

DEVENIR DÉPUTÉ EUROPÉEN

Fréquemment invité à présenter mon travail devant des groupes variés, scolaires et professionnels, associatifs et syndicaux, jeunes curieux et retraités actifs, j'ai souvent eu à répondre à cette question : comment devient-on député européen et que faut-il faire pour le devenir ? L'on doit évidemment avoir l'âge requis, être citoyen européen et en pleine possession de ses droits civiques : ces trois critères sont faciles à remplir. Il n'est besoin d'aucun diplôme, ni de parler plusieurs langues – même si c'est mieux –, ou d'avoir exercé d'autres mandats auparavant.

En réalité, pour devenir député européen, il est nécessaire d'être soutenu par un parti politique, soit en tant que membre, soit parce qu'on est accueilli par lui sur ses listes. Car peu de candidats sont finalement élus : 72 pour la France en juin 2009, répartis en huit circonscriptions régionales.

Cette condition, première ou ultime, me conduit à formuler souhaits et conseils pour l'élaboration des listes.

Ceci est valable pour tous les partis, et sans doute pour d'autres élections que celles de 2009.

1. Choisissez des hommes et des femmes qui s'intéressent à l'Europe, aiment son histoire, croient en son avenir, sont capables de l'expliquer à leurs électeurs. Car une des fonctions du député est de se faire pédagogue de l'Europe, comme un « hussard bleu ». L'Union européenne, ce sont des directives, des règlements, des politiques dans tel ou tel secteur. Mais c'est aussi un long chemin historique à l'échelle de la planète, qui transcende les engagements partisans. Sans renoncer à nos identités nationales, il s'agit de dépasser les tensions nationales et de les régler par le droit, la négociation, la coopération, pour un continent réconcilié après des siècles de souffrances. Mieux vaut alors aimer l'Europe.

2. Spécialisez certains de vos membres sur les questions européennes. Formez-les en ce sens. Aidez-les à s'initier à une ou deux autres langues. Pour ce faire, ne dégaraissez pas vos délégations sortantes. Le renouvellement

est toujours un thème à succès. Plaidez pour une certaine continuité au Parlement.

3. Assurez-vous que vos députés travailleront comme il convient à Bruxelles et à Strasbourg. Les Anglais disposent d'un *whip* – un fouet –, une sorte de député-gendarme qui veille à ce que chaque membre du groupe soit bien à sa tâche. Il en fait rapport à son parti. En France, ce serait une révolution !

4. Exigez que les députés européens ne briguent aucun siège de parlementaire national pendant la durée de leur mandat, à l'Assemblée ou au Sénat. Il ne s'agit pas de cumul, mais d'incompatibilité constitutionnelle, donc avec obligation de démission.

5. Limitez le cumul avec les mandats locaux – pas nécessairement pour des raisons morales ou pour faire plus de place à d'autres, mais tout simplement parce que la plupart des députés des autres pays ne cumulent pas. C'est parfois la loi qui le décide, ou alors la coutume et la

règle interne des partis. De ce fait, nous ne nous trouvons pas en position d'égalité avec nos autres collègues qui, pour la plupart, ne cumulent pas.

6. Enfin, ne cédez pas au vedettariat, encore moins à la « peopolisation » dans l'élaboration de listes. Dites-vous bien qu'une vedette à Paris est souvent un inconnu à Bruxelles. Le « narcissisme sans frontières » n'existe pas encore, sauf pour quelques-uns. Épargnez-leur une déception future.

LES SOCIALISTES FRANÇAIS ET LES AUTRES

Un socialiste français peut d'abord être regardé comme un Français avant d'être étiqueté comme socialiste. Un Chypriote, un Maltais, un Estonien, un Slovaque ou un Slovène nous voient comme citoyens français, avec les mêmes travers qu'un député UMP, Vert ou MoDem. Nous sommes implacablement français dans le regard des autres par la langue que nous partageons, par l'histoire dont nous sommes les héritiers. Un socialiste entre au Parlement européen pour son opinion si les électeurs en ont décidé ainsi ; il porte avec lui sa nation dès lors qu'il entre en contact avec celle des autres. S'il existe de grands et de petits pays par la population et la superficie, il n'y a pas de petits peuples et de grands peuples. Je nous soupçonne de le penser ; je suggère de nous dépouiller de cette idée pour nous défaire de notre réputation d'arrogance, même si cette critique est exagérée.

Donc, comme tout Français, un socialiste appartient au côté des vainqueurs de 1945. Il est un fondateur de

l'Union car c'est lui, par Robert Schuman et Jean Monnet, qui tend la main à l'ennemi d'hier et d'avant-hier : l'Allemagne. Il offre son pardon et propose le partage. Tant que l'Europe appartient à un des blocs, qu'elle reste composée d'un petit nombre de pays, la France est un décideur presque premier. Peut-être irrite-t-elle, mais elle fascine et son mode de vie est envié de tous. Sa rivalité avec son voisin britannique se poursuit.

Tout est bouleversé après la chute du Mur de Berlin, l'unification de l'Allemagne, l'éclatement du camp soviétique et de la Fédération yougoslave. Des États retrouvent leur indépendance, d'autres leur souveraineté, comme les trois pays baltes et la Slovaquie. La mandature de 2004 s'ouvre avec vingt-cinq pays et se termine avec vingt-sept depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie.

L'équilibre change. Après avoir été une référence, la France devient exception sur plusieurs sujets. Son modèle est observé, il n'est pas ou plus admiré, même si aux yeux de certains il mérite que l'on s'en inspire. Il

devient plus difficile de défendre le service public à la française. Sa pratique de la laïcité, fondée sur la séparation de l'Église et de l'État, est loin d'être la règle dans cette Union à vingt-sept. Son exception culturelle n'est pas toujours comprise, surtout si l'on refuse l'exception fiscale anglaise ou sociale scandinave. Il faut donc partager, confronter avec d'autres plus qu'avant. Les stratégies d'alliance dans le Parlement ou dans le groupe socialiste deviennent complexes, variées, mouvantes. À titre d'exemple, les socialistes européens ne seront ni étonnés ni choqués, mais satisfaits de la réintégration de la France dans toutes les instances de l'OTAN (sauf celle qui concerne notre force de dissuasion nucléaire). À part les pays neutres, ils y sont déjà eux-mêmes !

Enfin, le socialisme français a une originalité : la porosité de certains de ses courants de pensée à la tradition révolutionnaire longtemps incarnée par le Parti communiste, aujourd'hui reprise, quoique avec moins d'impact, par le parti trotskiste d'Olivier Besancenot. Au lendemain du 21 avril 2002, un député britannique est intervenu

avec ironie dans le groupe socialiste pour s'étonner qu'au début du XXI^e siècle, malgré l'échec du communisme, il se soit trouvé trois trotskistes pour se présenter à l'élection présidentielle. Chargé de la réponse, j'ai choisi l'humour en déclarant que la France avait aussi en charge la protection du patrimoine de l'humanité !

Un des enjeux de la mandature qui s'annonce sera d'éviter la marginalisation du socialisme français. La crise que traverse le capitalisme contribuera sans doute à une meilleure écoute de nos analyses. Elle conduira à établir le même diagnostic et à rapprocher les solutions. Le « manifeste » adopté le 1^{er} décembre 2008 à Madrid au conseil du Parti socialiste européen est à cet égard un point de départ prometteur. Il peut être enrichi, mais il ne faut surtout pas le contrarier ou le contredire car, si nos camarades jugent intéressantes nos analyses et nos propositions, ils portent un regard sceptique sur nos résultats électoraux. Nous gagnons toutes les élections du printemps 2004. Nous récidivons et brillamment au printemps 2008. Entre les deux, nous chutons aux élections décisives. Cherchez l'erreur !

Les élargissements annoncés – la Croatie demain, puis d'autres, dont la Turquie peut-être un jour – accentuent cette situation, car plus il y a d'Etats membres dans l'Union, plus il faut partager. Cela nous impose d'adapter nos positions et nos comportements à cette nouvelle donne.

CONCLUSION

ÊTRE EUROPÉEN

Mardi 16 décembre 2008, à Strasbourg, devant les députés, le président de la République française, en sa qualité de président du Conseil européen, dresse le bilan des derniers mois. Il conclut son propos par quelques mots personnels, dont celui-ci : « L'Europe m'a changé ». Ma réaction : mais elle change tout le monde, chacun et chacune d'entre nous, dès qu'on la rencontre, dans un jumelage, un échange scolaire, un projet de recherche, etc. C'est l'objectif même de l'Europe.

Longtemps je me suis demandé comment répondre à la question « C'est quoi être européen ? » Surtout quand elle est posée par des jeunes de quinze ou vingt ans, pour qui la guerre remonte à un demi-siècle : la paix est une évidence, la guerre une abstraction – même pas un souvenir, seulement des images –, la liberté est une réalité de tous les jours, accentuée par Internet. Alors, et

l'Europe dans tout cela ? Serait-elle victime de son succès, de ses promesses tenues, à un moment où l'on reproche souvent aux hommes politiques de ne pas s'acquitter des leurs ?

Elle est pourtant plus que jamais une nécessité, la seule aventure politique originale sur la planète, à côté des nations-continents. D'Europe sont partis de grands mouvements de civilisation mais deux guerres mondiales. Elle-même est une terre de souffrances comme de progrès, de violence comme de justice. Ses frontières internes sont récentes et ressemblent encore à des cicatrices laissées par les guerres.

Alors, c'est quoi « être européen » ? C'est connaître, apprendre, comprendre l'autre et sortir de soi-même, de ses habitudes, de ses réflexes, de ses préjugés. Je l'ai personnellement ressenti à plusieurs reprises en écoutant mes collègues. Quelques exemples : pour un Balte, la Seconde Guerre mondiale s'est terminée en 1991, pas en 1945 comme pour un Français ; un Polonais dira

facilement avec ironie qu'en 1939, France et Angleterre ont déclaré la guerre à l'Allemagne quand son pays a été envahi... mais se sont bien gardés de la faire. Être européen, c'est se mettre à la place de l'autre, sortir de soi-même, donner à l'autre et recevoir de lui. On appelle cela l'« humanisme ». Les socialistes retrouvent là une des sources de leur pensée et de leur histoire.

ANNEXE

Recommandations

Le texte qui suit reproduit le dernier numéro d'une série de 65 lettres d'opinion rédigées et adressées à 1 500 destinataires entre 2003 et 2009. Il n'est pas facile d'entrer en contact avec les citoyens quand la population est nombreuse et le territoire vaste. J'ai choisi cette formule d'échanges pour informer, pour éclairer les enjeux, pour resituer chaque moment dans la longue histoire de la construction européenne. Cette ultime lettre permet de formuler quelques recommandations politiques et pratiques pour le bon exercice d'un mandat de parlementaire européen.

Après dix ans passés au Parlement européen, il devient possible de tirer quelques enseignements de la pratique de cette assemblée et de retenir quelques principes qui doivent guider un député français élu en son sein. Ils peuvent revêtir l'allure de conseils, sous forme de recommandations.

1- Tu resteras jusqu'au bout : le mandat est confié pour cinq ans. Il ne doit pas être interrompu par une candidature à l'Assemblée

nationale ou au Sénat. Si celle-ci débouche sur une élection, la démission est automatique pour cause d'incompatibilité. Dans ce cas, le Parlement européen devient une salle d'attente.

2- Tu ne cumuleras pas : cette fois, il s'agit de l'exercice de fonctions locales exécutives, incompatibles sur la durée avec l'exercice d'un mandat de député européen. Dans la plupart des pays, ce type de cumul est inimaginable, soit que la loi l'interdise, soit que la tradition y suffise. Dans une assemblée, les élus doivent se trouver à égalité sur ce plan.

3- Tu seras le plus présent possible. Un député ne peut pas être au four et au moulin. Il n'a pas le don d'ubiquité. À Bruxelles, à Strasbourg, à Paris, dans la circonscription, c'est beaucoup pour une seule personne. Les sollicitations sont nombreuses et les électeurs exigeants. Mais il y a des moments à ne pas manquer : les débats et décisions dans ta délégation et ton groupe politique ; les discussions et les votes dans ta commission ; la présence en séance plénière, notamment au moment des votes et pour les grands débats politiques. L'influence ne se juge pas à la seule présence ; elle régresse en cas d'absence. L'application du traité de Lisbonne renforcera cette exigence.

4- Tu ne regarderas pas l'Union européenne comme la France en plus grand. C'est une tentation qui guette chacun d'entre nous. N'oublie pas que nous n'avons pas laissé que de bons souvenirs chez nos voisins et partenaires. Ils adorent notre mode de vie ; ils sont souvent fascinés par l'histoire de nos passions. Ils n'envient pas forcément notre organisation. Peut-être sommes-nous un repère, pas forcément un modèle. Bref, le Parlement européen te fera prendre une cure d'humilité : accepte-la avec plaisir !

5- Tu apprendras une autre langue : il y a deux fainéants linguistiques au Parlement : les Anglais car leur langue domine dans les textes ; les Français car la leur domine à Strasbourg et cohabite avec le flamand à Bruxelles. Mais l'Union européenne compte désormais 23 langues officielles. Nous devons faire cet effort d'aller vers les autres car eux le font bien.

6- Tu t'exprimeras brièvement : finies les longues tirades verbales et au diable l'art oratoire classique. Au Parlement européen, le temps de parole est limité pour une raison facile à comprendre : le respect du travail des interprètes. N'oublie pas que tu parles pour être traduit. Umberto Eco a écrit que la langue de l'Europe, c'est la traduction. Cette obligation force à concentrer sa pensée,

à sélectionner ses arguments, à ramasser ses phrases, à éliminer les délayages et à éviter les digressions. C'est un bel exercice. Il te sera utile même en France.

7- Tu seras un pédagogue de l'Europe : cette construction, vieille de soixante ans, a toujours besoin d'être expliquée, même ravivée. Une flamme s'éteint facilement. Tu seras sollicité par des scolaires, des groupes de toute composition, professionnels ou non, âgés ou pas. Ils te demanderont d'expliquer ce que tu fais. Ne ménage pas ta peine et réponds toujours favorablement. Un député européen est un instituteur d'Europe, une sorte de « hussard bleu ». Même si tu contestes les politiques menées, tu ne dois pas jeter le bébé avec l'eau du bain. L'Europe reste notre avenir.

8- Tu te prépareras à l'esprit de compromis : au Parlement européen, il n'y a pas les bons et les méchants, le noir et le blanc, tranchés comme à l'Assemblée nationale. Il y a du gris et c'est une belle couleur, comme disait Paul Gauguin. La procédure oblige au compromis : aucune institution ne peut décider pour les autres et, en codécision, une directive doit obtenir l'accord de tous sinon elle ne voit pas le jour. La majorité à l'Assemblée nationale suffit pour décider. En Europe, l'accord de tous est obligé au risque de ne rien décider.

9- Tu défendras Strasbourg : c'est une spécificité de ton travail, partagée avec d'autres représentants. Les délégations allemandes te soutiendront normalement. Mais les pressions grandissent pour tout concentrer à Bruxelles. Les plus acharnés à critiquer le super-État européen sont les plus militants à lui donner tous les attributs. Le siège du Parlement est Strasbourg. C'est inscrit dans les traités et ce n'est pas demain que cela changera. Sur ce sujet, sois cependant vigilant.

10- Tu ménageras ta santé : les électeurs n'y pensent guère. Pour certains, l'élu n'exerce pas seulement un mandat, mais carrément un sacerdoce. Tu multiplieras les voyages, d'aéroports en gares, de taxis en métro ; tu changeras d'hôtel et de restaurant sans arrêt ; ton compagnon sera une valise à roulettes. Si tu veux durer, ménage-toi temps libre et détente. Il n'y a pas de raison que la RTT ne te concerne pas.

Ces recommandations n'ont évidemment aucune valeur normative. Leur auteur peut être en défaut sur certaines d'entre elles. Personne n'est parfait.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN
RÉDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
RÉALISATION : REFLETSGRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURÈS
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 40 23 24 00
TÉLÉCOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

Bernard Poignant

Voyage au cœur du Parlement européen

Riche de son expérience de parlementaire européen à la tête de la délégation socialiste française, Bernard Poignant nous fait voyager dans les coulisses du Parlement européen. Il décrypte le fonctionnement concret de l'institution. Il le compare à celui de l'Assemblée nationale – dont il a également été membre. Il offre les clés de lecture nécessaires à la compréhension des rapports de force qui s'y nouent et s'y dénouent.

Témoignage d'un engagement passionné pour l'aventure politique de la construction européenne, cet essai rend proche ce qui semblait lointain, donne sens à ce qui était confus et éclaire sous un angle humain la vie de ce Parlement européen trop souvent incompris, car méconnu.

www.jean-jaures.org

ISBN : 2-910461-73-4
4 €