



Culture politique et dynamiques du Parlement européen, 1979-1989

Série sur l'histoire du Parlement européen
ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Birte Wassenberg et Sylvain Schirmann

PE 644.204 – Novembre 2019

FR

Culture politique et dynamiques du Parlement européen, 1979-1989

Birte Wassenberg et Sylvain Schirmann

AUTEURS

Le présent document a été co-rédigé par la Professeure Birte Wassenberg et le Professeur Sylvain Schirmann, Université de Strasbourg (Sciences Po), France, à la demande de la Direction des bibliothèques et des instruments du savoir, au sein de la Direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) du Secrétariat du Parlement européen.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Alexandra Ongono Pomme et Francesca Tortorella qui ont activement participé à la préparation de la recherche.

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Étienne Deschamps, Direction des bibliothèques et des instruments du savoir, EPRS

Pour contacter l'auteur, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante :
EPRS-Historical-Archives@ep.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR

Manuscrit achevé en novembre 2018.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2019.

Crédits photos : © Union européenne – Archives audiovisuelles du Parlement européen.

PE 644.204

ISBN: 978-92-846-6053-7

DOI:10.2861/04382

CAT: QA-03-19-903-FR-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Résumé

Basée sur des sources d'archives originales (documents inédits du Parlement européen, publications officielles, organigrammes, coupures de presse,...) et sur une série d'interviews avec des acteurs clés qui apportent un témoignage direct sur les événements considérés, cette étude examine les changements survenus au sein du Parlement européen au lendemain des premières élections européennes de juin 1979. Si elle constitue un important événement démocratique qui met fin à la période initiale pendant laquelle le Parlement était un cénacle de délégués, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct modifie profondément le caractère, la composition et la culture interne de l'Assemblée.

L'étude comprend trois grandes parties. La première section examine la manière selon laquelle le Parlement européen désormais élu s'est peu à peu transformé pour s'imposer comme un nouvel acteur politique dans le système institutionnel communautaire. C'est que l'élection assure à l'Assemblée une forte légitimité démocratique qui lui permet de monter en puissance dans ses rapports avec la Commission européenne et avec le Conseil des ministres. Le Parlement s'affirme et gagne en autonomie. Des changements sur le plan de l'organisation interne du Parlement européen ne tardent dès lors pas à apparaître. Le développement de l'institution entraîne un gonflement des activités qui nécessitent un accroissement des effectifs au sein de l'administration. L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987 ne fait d'ailleurs que renforcer cette tendance en ce qu'il accorde de nouvelles compétences au Parlement européen, notamment sur le plan de la législation relative à l'achèvement du marché intérieur en Europe. De nouvelles Directions générales sont créées. L'adhésion de nouveaux pays à la Communauté européenne entraîne des besoins supplémentaires en termes de traduction et d'interprétariat. Se met aussi en place une relation nouvelle entre les fonctionnaires du Secrétariat général et les députés élus, souvent plus jeunes et qui n'exercent plus qu'en de rares cas un double mandat parlementaire. Toujours plus influents, les groupes politiques voient également leurs effectifs gonfler. Enfin, un nouvel équilibre s'instaure au sein des organes essentiels que sont notamment le Bureau, le Bureau élargi et le Collège des Questeurs du Parlement. Si elle s'intéresse au fonctionnement des commissions parlementaires permanentes et des groupes politiques, l'étude prête aussi une grande attention aux intergroupes (Club du Crocodile, groupe Kangourou, ...) qui permettent aux eurodéputés d'entretenir des contacts et des échanges de vue informels avec la société civile sur des thèmes particuliers. Se pose alors avec plus d'acuité la question du rapport avec les groupes de pression.

La deuxième partie de l'étude décrit comment, dans les années 1980, émerge une nouvelle culture parlementaire au sein d'une Assemblée dont la politisation se marque davantage. Le grand nombre de membres - le total des sièges passe avec l'élection de 198 à 410 - entraîne pourtant une très forte hétérogénéité (rajeunissement, féminisation, spécialisation des formations et de l'expertise,...) des profils sociopolitiques et des ambitions. Et cela, même si le Parlement est de plus en plus dirigé par des acteurs dont les carrières politiques tendent à se spécialiser sur l'Europe. Peu connus du grand public, les eurodéputés deviennent des acteurs clés de l'institution et de l'espace politique européen. Mais agir au sein du Parlement européen nécessite une période d'apprentissage, tant ses arcanes sont spécifiques et évolutives ; la professionnalisation s'accroît sous l'effet de la technicité des activités normatives. Au-delà du règlement (règles de conduite, organisation des séances, procédures de vote, temps de parole, ...) et des pratiques internes, les députés européens développent peu à peu à Strasbourg une sociabilité nouvelle et un sentiment d'europanisation malgré le maintien de

grandes différences en ce qui concerne les modalités électorales dans les États membres. C'est ainsi que nombreux sont les eurodéputés qui, par-delà les clivages politiques ou de nationalité, développent un sentiment d'appartenance à une « élite parlementaire transnationale ». Mais l'affirmation du Parlement européen élu passe aussi par un certain nombre de choix politiques. Ainsi voit-on l'institution s'impliquer tout spécialement dans des secteurs tels que l'Europe sociale, la politique régionale et l'aménagement du territoire, la politique des transports, la problématique de l'égalité entre les femmes et les hommes, la politique de l'environnement ou encore les enjeux de l'élargissement de la Communauté européenne.

Dans sa dernière partie, l'étude passe au crible les moyens utilisés par le Parlement européen pour renforcer ses pouvoirs et peser davantage sur le cours de l'intégration européenne. Pour ses membres, il s'agit de combler le déficit démocratique maintes fois dénoncé dans la Communauté. Pour y parvenir, l'Assemblée se concentre tout d'abord sur les droits dont elle dispose déjà dans le domaine budgétaire. Elle cherche notamment à accroître les ressources consacrées aux politiques communes. Dès le mois de décembre 1979, le Parlement n'hésite d'ailleurs pas à s'engager dans un bras de fer avec la Commission et le Conseil, avant de rejeter le budget communautaire pour l'année 1980 et de plonger la Communauté dans une profonde crise politique et financière. Mais le combat du Parlement européen porte aussi sur l'utilisation optimale, en attendant une révision des traités, de ses pouvoirs de contrôle et des mécanismes de consultation sur les propositions législatives de la Commission. Pourtant, c'est surtout dans le domaine des réformes institutionnelles que les efforts du Parlement européen sont particulièrement visibles au cours des deux premières législatures. L'objectif de cet activisme constitutionnel est de doter la Communauté de structures décisionnelles plus efficaces. Le moment fort de la période sous rubrique est l'adoption, en février 1984, du projet de traité instituant l'Union européenne, sous l'impulsion d'Altiero Spinelli. Vient ensuite le combat pour la relance de la construction européenne à travers l'attention que porte le Parlement européen à la préparation de l'Acte unique européen. Certes la montée en puissance du Parlement européen ne va pas sans créer parfois avec les parlements nationaux et avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe des tensions que l'étude n'élude pas. Au final, toutes ces initiatives du Parlement européen entre 1979 et 1989 s'accompagnent d'un développement de la politique d'information de l'institution, tant à l'égard de la presse que des citoyens européens.

Contents

Introduction	1
1. PREMIERE PARTIE :	5
Le Parlement européen élu au suffrage universel : un nouvel acteur institutionnel ?	5
Chapitre 1 – Une nouvelle organisation	6
1.1. – Les élections au suffrage universel direct	6
1.2. – La présidence, le cabinet et l’organisation du Secrétariat général	11
Chapitre 2 : Le rôle des partis politiques européens	18
2.1. – La famille socialiste	19
2.2 – La famille démocrate-chrétienne	21
2.3 – La famille libérale	22
2.4 – Conservateurs, gaullistes et Fianna Fail	23
2.5 – La famille communiste	24
Chapitre 3 : Les évolutions politiques	25
3.1. – Vers une plus grande hétérogénéité politique	25
3.2. – Les intergroupes	26
3.3 – Les commissions parlementaires	30
2. DEUXIEME PARTIE :	34
L’émergence d’une culture parlementaire européenne	34
Chapitre 1 : Les parlementaires et leur administration	35
1.1 – Les députés : quelques approches	35
1.2 – Les femmes et la députation	37
1.3. – L’administration	39
Chapitre 2 – L’organisation du travail parlementaire	45
2.1. – L’eurodéputé	45
2.2. – Une nouvelle culture politique	47
2.3. – La famille européenne des parlementaires à Strasbourg	51

Chapitre 3 : Les choix politiques du Parlement européen	54
3.1 - Le Parlement européen et l'Europe sociale	54
3.2 – Le Parlement européen et la question régionale	55
3.3. – Le Parlement européen et les femmes	57
3.4 – Le Parlement européen et la politique d'environnement	59
3.5 – Le Parlement européen et l'élargissement	61
3. TROISIEME PARTIE :	64
Un nouveau positionnement dans l'architecture institutionnelle communautaire	64
Chapitre1 : Le Parlement européen en quête de pouvoir	66
1.1. – La lutte budgétaire	66
1. 2. – La modification du règlement intérieur	69
1. 3. – La révision des traités européens	70
Chapitre 2 : Les relations extérieures	76
2.1 – Les parlementaires et leur lien avec les groupes de pression	76
2.2. – Le Parlement européen face aux Parlements nationaux	78
2.3 – Les relations avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	80
2.4. – Le Parlement européen et la coopération politique européenne	84
Chapitre 3 : Une visibilité accrue	87
3.1 – Occuper symboliquement l'espace politique	87
3.2 – Aller vers les citoyens	91
3.3 – Une politique de communication	97
CONCLUSION	100
BIBLIOGRAPHIE	103
INDEX DES NOMS DE PERSONNES	114

Introduction

La première élection du Parlement européen au suffrage universel direct représente sans aucun doute un évènement clé dans l'histoire de la construction européenne. Ce sont deux femmes françaises, Louise Weiss et Simone Veil, qui prononcent les discours d'ouverture de la première session de ce Parlement les 17 et 18 juillet 1979. La première en sa qualité de doyenne des députés européens, la seconde comme première présidente de ce nouveau Parlement élu par les peuples européens. Moments émouvants et à plus d'un titre historiques, incarnés par ces deux femmes qui s'expriment devant l'Assemblée à Strasbourg ! Louise Weiss, journaliste, femme de lettres, féministe et responsable politique, finit son intervention par ces mots :

« Identité, natalité, légalité, l'Europe ne retrouvera son rayonnement qu'en rallumant leurs phares, les phares de la conscience, de la vie et du droit. Messieurs les élus d'Europe, vous en détenez les étincelles »¹.

L'image de l'Europe comme phare de la conscience, de la vie et du droit est bien choisie. Ces paroles rappellent la nécessité pour les Européens de mettre l'accent sur leur identité commune, de promouvoir leur natalité, et, de sauvegarder les droits de l'Homme. Pour Louise Weiss, les parlementaires élus doivent incarner « l'autorité morale d'Européens », une autorité qui constitue la base de l'avenir de l'Europe.

Le lendemain, l'élection de Simone Veil comme présidente de cette Assemblée n'en est pas moins émouvante. Cette femme juive, survivante du camp de concentration d'Auschwitz, libérale, ancienne ministre de la Santé sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, en charge de l'adoption en France de la loi sur le droit à l'interruption volontaire de grossesse prend la parole pour souligner le moment historique que représente un Parlement européen élu au suffrage universel :

« Pour la première fois en effet dans l'Histoire, dans une Histoire qui les a vus si souvent divisés, opposés, acharnés à se détruire, les Européens ont élu, ensemble, leurs délégués à une Assemblée commune qui représente aujourd'hui, dans cette salle, plus de 260 millions de citoyens (...). La novation historique que représente l'élection du Parlement européen au suffrage universel, chacun de nous, quelle que soit son appartenance politique, a conscience qu'elle se produit précisément à un moment crucial pour les peuples de la Communauté. Tous les États de celle-ci sont en effet aujourd'hui confrontés à trois défis majeurs, celui de la paix, celui de la liberté, celui du bien-être, et il semble bien que la dimension européenne soit seule en mesure de leur permettre de relever ces défis »².

Tout comme Louise Weiss, elle aussi souligne la nécessité de la paix et de la liberté en Europe et insiste sur le fait que c'est la construction européenne qui est la clé pour protéger ces valeurs. Compte tenu de son passé marqué par l'expérience de la Seconde Guerre mondiale et par les atrocités commises par les Nazis, ces paroles ont un écho sans précédent dans l'hémicycle de Strasbourg. Pour tous les élus, c'est un moment inoubliable de cette première législature du Parlement européen élu au suffrage universel direct.

¹ Parlement européen, débats : allocution de Louise Weiss, 17.7.1979, p. 7.

² Parlement européen, débats : allocution de Simone Veil, 18.7.1979, p. 23.

C'est aussi le moment qui marque l'aboutissement d'une lutte en faveur d'une plus grande légitimité démocratique de la Communauté européenne. En effet, l'idée d'élections au suffrage universel du Parlement européen a accompagné le processus d'intégration européenne depuis ses origines. Dès le début de l'aventure communautaire, les négociateurs du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) prirent soin de créer une Assemblée parlementaire dont la vocation était, dotée des légitimités des Parlements nationaux, de contrôler la Haute Autorité. Cette Assemblée commune a œuvré depuis sa première session, du 10 au 13 septembre 1952, en faveur d'un accroissement de sa légitimité démocratique : cette lutte commence en effet par sa décision, en 1953, de créer des groupes politiques et d'allouer les sièges dans l'hémicycle en fonction de l'affiliation politique et non pas en fonction de la nationalité des membres. La priorité accordée à l'appartenance au groupe politique au lieu de la nationalité est en effet la clé du développement spectaculaire que connaît ensuite cette Assemblée européenne, car elle incite à un autre type de coopération parlementaire, transnationale et inspirée davantage par un intérêt européen que national. La décision des parlementaires de redéfinir leur session annuelle en session permanente avec des interruptions (sessions partielles) va dans le même sens, notamment en conférant à l'Assemblée plus de temps et d'espace pour travailler.

Le traité de Rome lui-même confirma en 1957 la nécessité de l'instance parlementaire dans l'architecture institutionnelle européenne. Le lobbying en faveur de la création d'une seule assemblée pour les trois Communautés (CECA, Communauté économique européenne et Euratom) devait renforcer son rôle par rapport aux autres instances communautaires. Simplement dans le triangle institutionnel mis en place à cette occasion, le déséquilibre en défaveur de l'Assemblée parlementaire était toutefois patent, les instances représentant les États (Conseil des ministres), ou les intérêts communautaires (Commission) ayant plus de poids et de pouvoir que l'Assemblée strasbourgeoise.

Le mécanisme intergouvernemental initial, même s'il devait évoluer vers de la supranationalité à travers l'extension progressive du vote à la majorité qualifiée, renforça indéniablement le poids des États et les projets européens du général de Gaulle irritaient les partisans d'une orientation fédéraliste de la construction de l'Europe. En tous les cas, ces projets minimisèrent le poids de l'Assemblée parlementaire. Simplement, les institutions communautaires n'étant pas figées, l'Assemblée parlementaire avait une latitude pour s'affirmer progressivement dans le jeu européen.

Dès mai 1960, un rapport de la commission des Affaires politiques et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire européenne, présenté par l'ancien négociateur français du traité de Rome Maurice Faure demanda pour la première fois l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (comme le permettait la perspective ouverte par les traités de Rome). Le rapport préconisait un système proportionnel et la création de circonscriptions régionales. La même année l'Assemblée prit fait et cause pour la logique de la fusion des Exécutifs, pour aboutir à une Commission unique pour la CECA, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). En 1962, par une résolution unilatérale, l'Assemblée parlementaire européenne se proclama unilatéralement « Parlement européen ». Il faudra ensuite attendre 1965 pour que dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), la Commission Hallstein réclame des aménagements institutionnels afin de renforcer le poids de la Commission et du Parlement. C'était également nécessaire dans le contexte d'un passage au vote à la majorité qualifiée. Mais ces projets se heurtèrent à la volonté du général de Gaulle et de la France d'éviter toute dérive fédérale.

Ce climat défavorable à l'accroissement du poids institutionnel du Parlement européen au sein de la Communauté européenne n'empêche pas ce dernier de gagner une première bataille en obtenant respectivement, par les traités de Luxembourg en 1970 et de Bruxelles en 1975, des pouvoirs budgétaires non obligatoires et le droit de rejeter le budget communautaire global. C'est le point de départ d'une lutte du Parlement européen pour l'accroissement de ses compétences dès l'élection directe au suffrage universel.

Il fallut attendre le sommet de Paris de décembre 1974, pour qu'à l'initiative du jeune président français, Valéry Giscard d'Estaing, et du nouveau chancelier allemand, Helmut Schmidt, les chefs d'États ou de gouvernement proposent l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Une première grande percée pour le Parlement européen ! Le rapport Tindemans de 1975 le reconnaissait d'ailleurs : cette élection au suffrage universel allait, expliquait-il, accroître les pouvoirs et le rôle de l'Europe communautaire. Elle allait conférer au Parlement une légitimité qu'il n'avait pas jusqu'alors et sur laquelle il pourra s'appuyer pour peser davantage dans le processus de la construction européenne. Mais si le rapport ne prend pas position sur les compétences législatives à accorder à cette instance dorénavant élue, d'autres personnalités politiques lui concèdent déjà une fonction majeure. Dès 1975, Altiero Spinelli voulait lui confier un rôle constituant. L'idée est reprise dès 1976 à Bruxelles par Willy Brandt : « le Parlement, indique l'ancien chancelier allemand, devait être la voix de l'Europe. [...] Il devra donc se considérer comme une Assemblée permanente de l'Europe ». Pour ces responsables, nul ne doute : un Parlement élu au suffrage universel ne pouvait qu'accélérer le processus d'unification de l'Europe et conduire à cette union fédérale. D'autres personnalités ne partagèrent pas le même enthousiasme. Si les leaders communistes français se montrèrent, tout comme les responsables gaullistes opposés à ce qu'ils tiennent pour une dérive³, on est davantage surpris de lire sous la plume du philosophe engagé Jean Paul Sartre cette charge violente : « l'élection d'un Parlement européen au suffrage universel [...] n'est qu'une abdication de fait devant la stratégie et la pression américaine : l'abdication qui conduit directement à un proconsulat allemand sur l'Europe ».

La contrepartie de cette avancée pour le Parlement européen fut cependant l'instauration également prévue par le Sommet de Paris du Conseil européen, renforçant le poids des États dans le processus communautaire. De nouveaux bras de fer en perspective ! L'Acte de 1976 qui fixe le dispositif sur les élections européennes au suffrage universel représente un pas vers la démocratisation de la Communauté européenne⁴. Prévues tous les cinq ans à partir de 1979, les élections se déroulent dans un cadre national. C'est dans ce cadre que les forces politiques concourent au scrutin ; c'est dans ce cadre que sont définies les circonscriptions électorales et les modalités d'élection. Il n'y a donc pas uniformité : ni sur la date du scrutin, ni sur le contour des circonscriptions, ni sur la désignation du député européen, élu sur des listes nationales. Malgré cela, l'élection européenne offrait des potentialités : restructuration des formations politiques dans un esprit plus européen, ouverture d'un espace de débat politique européen, perspective de nouveaux pouvoirs pour le Parlement. Ce dernier peut s'appuyer sur sa nouvelle légitimité pour être plus attentif aux demandes citoyennes, que celles-ci remontent par la voie pétitionnaire, par les groupements d'intérêts ou d'opinions, voire par voie de presse. Il peut entrer en « concurrence institutionnelle » avec les autres organes

³ Dans une interview publiée par le quotidien français *Le Monde* du 2 juillet 1977, Michel Debré, l'ancien Premier ministre du général de Gaulle déclarait : « compte tenu des campagnes menées dans divers pays de la Communauté en vue de l'extension abusive des pouvoirs de l'Assemblée européenne, l'absence de garanties fait peser les plus graves menaces sur l'indépendance de la France et sur les intérêts des Français ».

⁴ B. Rittberger, « 'No integration without representation!' European integration, parliamentary democracy and two forgotten Communities », in *Journal of European Public Policy*, n°13, 2006, pp. 1211-1229.

communautaires et rééquilibrer son fonctionnement, rendant la Communauté européenne moins technocratique, moins éloignée des aspirations des populations. Peut-il devenir un vrai Parlement à l'instar des Parlements nationaux ? Il a certes déjà obtenu au cours des décennies précédentes un contrôle politique sur la Commission européenne, puis un pouvoir budgétaire au cours des années 1970. Beaucoup de chemin reste cependant encore à parcourir pour devenir l'organe législatif et de contrôle démocratique qu'est un Parlement. Décisives en ce domaine, les premières législatures du Parlement élu en 1979 imprimeront une marque, fixeront la référence et montreront ce qu'il est possible d'obtenir⁵. Réussiront-elles à « parlementariser » la Communauté européenne ?

Cette étude historique ne part pas de rien. En effet, le Parlement européen a déjà fait l'objet d'un certain nombre de travaux. Ils émanent de la science politique (par exemple ceux de Martin Westlake (1994), de Richard Corbett (1998 et 2007), de Berthold Rittberger (2005), d'Yves Deloye (2008), d'Olivier Costa (2001 et 2011), de David Judge et David Earnshaw (2008) ou ceux dirigés par Yves Mény (2009) ainsi que ceux d'Antonin Cohen, d'Ana-Cristina L. Knudsen ou de Wolfgang Wessels). Tous ces travaux ont une dimension de sciences politiques et juridiques certaine mais ils reposent rarement sur des sources ou des archives primaires. Chez les historiens, certaines études sont également disponibles (par exemple le travail collectif de Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Charles Barthel en 2007) qui consacrent quelques passages à la place du Parlement européen dans la construction européenne. Une première étude plus complète avec une approche historique est sans doute celle de Paula Scalingi (1980) puis, plus récemment, celle de Julian Priestley (2008). Or, aucune étude historique globale n'a encore été consacrée à l'histoire du Parlement européen. Aussi notre étude sur son caractère de 1979-1989 s'appuiera-t-elle principalement sur des sources originales : archives historiques du Parlement européen, sources orales (à travers des interviews), fonds privés (archives personnelles et des formations politiques). Grâce à ces nouvelles sources peu exploitées jusqu'à maintenant, nous espérons renouveler l'approche sur les caractéristiques du Parlement européen élu au suffrage universel. Ces caractéristiques doivent être évaluées au regard de l'Assemblée antérieure. Nous voyons trois effets majeurs développés au cours de cette étude : l'élection au suffrage universel apporte au Parlement européen une légitimité et le positionne de ce fait comme un acteur politique incontournable de la construction européenne. L'Assemblée, du fait son nouveau statut, adopte progressivement des modes de fonctionnement et d'expression qui permettent l'émergence d'une culture parlementaire différente de l'Assemblée antérieure et des Parlements nationaux. Ce Parlement désigné par les Européens a dorénavant également à faire valoir la voix des citoyens et par conséquent doit s'affirmer face aux autres institutions communautaires.

⁵ Pour une réflexion stimulante pour l'ensemble de la problématique, on verra S. Kahn, « Le Parlement européen est-il un ODHNI (objet démocratique et historique non identifié) ? », in *Histoire@Politique*, 2009/2, n°8, 14 p. On trouvera une autre approche de longue durée dans M. Abélès, « Construction européenne, démocratie et historicité », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2013/1, n°117, pp. 57 -68.

1. PREMIERE PARTIE :

Le Parlement européen élu au suffrage universel : un nouvel acteur institutionnel ?

Présente dès le début de l'aventure européenne, l'institution parlementaire reposait d'abord sur les États. Que ce soit l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (pour laquelle c'est toujours le cas), celle de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ou ensuite l'Assemblée parlementaire européenne, le mode de désignation accordait la part belle aux Parlements nationaux. L'élection d'un Parlement européen au suffrage universel direct modifie le rapport entre l'institution et la source de sa légitimité⁶. Représentant dorénavant directement les citoyens européens – et ce malgré le maintien de circonscriptions électorales nationales et des modes de désignation des députés disparates –, le Parlement a *de facto* acquis une dimension politique nouvelle. L'autonomie renforcée de l'Assemblée strasbourgeoise acquise à la faveur de cette élection se remarque à travers sa politisation. Celle-ci se traduit par une nouvelle organisation qui redéfinit la place de l'administration par rapport au parlementaire. Elle consacre également le rôle croissant des partis politiques, dont l'organisation s'europanise, conduisant à l'apparition de formations transnationales⁷. Elle fait de la discussion entre ces acteurs partisans le centre de la vie parlementaire et les compromis qu'ils élaborent tiennent lieu de positionnement du Parlement sur les questions européennes. Dès lors, l'évolution des rapports de force entre les principaux courants, comme dans toute assemblée parlementaire, détermine les choix faits même si, compte tenu du fonctionnement de la Communauté européenne, la quête de compromis entre les familles politiques y est plus habituelle que dans les enceintes nationales, du fait également de l'absence de majorité au profit d'un courant.

⁶ O. Costa O. et N. Brack, « The Role of the European Parliament in Europe's Integration », in O. Costa, S. Stavridis et C. Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*, Basingstoke, Palgrave, 2013, pp. 45-69.

⁷ A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 91.

Chapitre 1 – Une nouvelle organisation

L'Assemblée élue connaît une croissance du nombre de députés par rapport aux assemblées antérieures. Elle doit s'imposer un important travail d'organisation car dorénavant ce n'est plus l'administration qui se place au cœur du système, mais les députés, dont la nouvelle légitimité, les amène progressivement à définir leur mode de fonctionnement. Ce sont eux qui vont confier à un de leur pair la présidence, organiser la structure faîtière du Parlement. Présidence, Bureau, Bureau élargi, Questure et Secrétariat général organisent la vie du Parlement européen, représentent l'institution et dirigent son administration. Les députés, quant à eux, se regroupent en familles politiques et en commissions parlementaires, comme dans n'importe quelle enceinte démocratique. C'est autour de ces deux pôles que tournent essentiellement leur activité de parlementaire.

1.1. – Les élections au suffrage universel direct⁸

La problématique des élections au suffrage universel n'est pas nouvelle. Elle a déjà fait l'objet de nombreuses discussions au Parlement européen et une première convention pour les élections directes a déjà été présentée en 1960 par le socialiste belge Fernand Dehousse, certes sans succès. Après le lancement d'un premier projet d'Union européenne lors du Sommet de Paris en 1972, la question revient vite à l'ordre du jour. En mai 1973, le Bureau du

Photo 1 : Le 14 janvier 1975, le Parlement européen adopte une résolution favorable aux conclusions du rapport présenté, au nom de la commission politique, par le député Schelto Patijn pour l'élection de ses membres au suffrage universel direct.



Parlement européen charge en effet la commission politique d'élaborer un rapport et nomme comme rapporteur le délégué travailliste néerlandais Schelto Patijn. Celui-ci élabore un nouveau projet de convention qu'il présente en janvier 1975⁹. Le Parlement européen s'efforce de le faire aboutir mais il faut attendre le 20 septembre 1976 pour que le Conseil signe le projet et ouvre la voie vers les élections au suffrage universel direct.

Dès l'été 1978, les discussions se multiplient quant à l'organisation de ces élections : la date, les

⁸ À ce sujet, voir « Les élections directes pour le Parlement européen », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/15, n°840-841, pp. 1-48.

⁹ Parlement européen, rapport Patijn, doc. 368/74, 13.1.1975.

modalités, la campagne politique, le dépouillement des votes sont autant de sujets qui préoccupent les parlementaires. Ils veulent faire de ces élections un évènement public important : « toutes les semaines, ou tous les quinze jours, le citoyen européen devrait être incité, avant ou après le journal télévisé, à se rendre aux urnes pour les élections européennes, du 7 au 10 juin de l'année prochaine »¹⁰, proclame un parlementaire néerlandais en 1978. Instaurer le principe des élections européennes, c'est aussi créer une nouvelle habitude chez l'électeur européen : celle d'un suffrage européen régulier, comme le remarque ce parlementaire : « cela signifie que nous déterminons aujourd'hui non seulement la date des élections européennes de 1979, mais aussi toutes les élections européennes qui auront lieu ultérieurement, pendant le siècle qui suit, dirons-nous, car, après 1979, il y aura 1984, et après 1984, 1989 »¹¹. Certains rêvent déjà d'espace public européen médiatisé : « on s'en félicite, de présenter à la télévision, dans la soirée du dimanche 10 juin, c'est-à-dire après la clôture des élections européennes, un grand programme transnational permettant la proclamation simultanée dans tous les pays membres »¹². Or, force est de constater que les premières élections européennes au suffrage universel sont loin d'attirer les masses, même si, lors de la séance solennelle en juillet 1979, les parlementaires sont fiers de proclamer : « vous avez participé à une élection historique à laquelle plus de 100 millions d'électeurs ont pris part, de l'Atlantique à la plaine centrale de l'Europe, de la Baltique aux rives de la Méditerranée »¹³. Le taux moyen de participation en 1979 s'élève à 62,5% seulement. Alors pourquoi donc ce décalage entre les attentes et les réalités électorales ?

Tout d'abord, il n'y a aucune harmonisation entre les États membres de la Communauté européenne au niveau des modalités du scrutin. Chaque État membre organise en effet les élections selon ses préférences nationales. Dans ces conditions, une visibilité européenne devient difficile. Ainsi, même si la plupart des pays ont opté pour la représentation proportionnelle, les Britanniques maintiennent leur système traditionnel majoritaire de « *first past the post* ». Le nombre de circonscriptions varie également considérablement d'un pays à un autre (il y a une circonscription unique en France, au Danemark, en Grèce, au Luxembourg, aux Pays Bas et au Portugal ; en Belgique, il y a trois collèges électoraux ; en Allemagne, la circonscription électorale peut recouvrir l'ensemble du territoire national ; l'Italie comporte cinq divisions électorales, ...) ; l'âge d'éligibilité varie quant à lui de 18 à 25 ans. Dans certains pays, comme au Luxembourg et en Irlande, le vote préférentiel est possible alors que dans la plupart des autres États, c'est le système des listes qui prévaut¹⁴. Cette diversité n'est bien sûr pas sans effet sur le résultat du scrutin : ainsi, au Royaume-Uni, avec 50% des voix, les conservateurs parviennent à obtenir 60 des 78 sièges qui sont attribués au pays. En Allemagne et en France, le seuil de 5% en dessous duquel aucun siège ne peut être attribué élimine les petites fractions politiques.

¹⁰ Parlement européen, débats, député Berkouwer, 4.7.1978, p. 70.

¹¹ Parlement européen, débats, député Patjin, 4.7.1978, p. 65.

¹² Parlement européen, débats, député Patjin, 17.1.1979, p. 164.

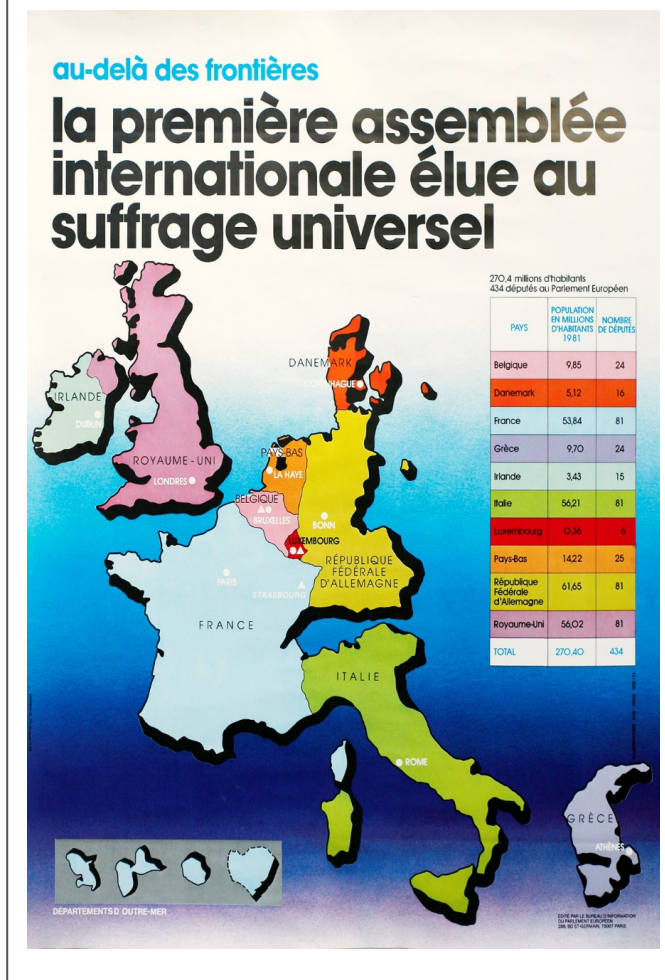
¹³ Parlement européen, débats, député Lynch, 18.7.1979, p. 27.

¹⁴ O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 14.

Un autre problème de l'élection de 1979 tient dans la continuité du principe du double mandat autorisé par l'Acte de Bruxelles de 1976 qui prévoit les modalités d'organisation de l'élection au suffrage universel direct. Une proportion importante de députés nationaux sont alors élus au Parlement européen en 1979, qui considèrent la fonction du député européen comme un complément utile à leur fonction nationale. Le pourcentage des doubles mandats en 1979 s'élève à plus de 30%, avec des variations en fonction des nationalités : les Irlandais, les Belges et les Luxembourgeois pratiquent le double mandat à près de 80%, alors que les Allemands, les Italiens et les Français ne sont que 30% à occuper deux fonctions parlementaires en parallèle, précédés par les Danois à 20%. Dans ce domaine, les meilleurs élèves de l'Europe sont les Britanniques et les Néerlandais dont seulement 11-12% des députés européens occupent un double mandat¹⁵. Ces pourcentages montrent que si l'élection au suffrage universel du Parlement européen donne une nouvelle légitimité à l'institution, pour les parlementaires, en revanche, le Parlement européen n'équivaut pas encore en termes de renom et de prestige à un parlement national. Certes, le Parlement européen avait l'avantage d'être une institution internationale, mais il était loin de la politique intérieure et des possibilités d'une carrière politique au sein d'un parti politique national. En plus, dans certains pays membres, le Parlement européen avait la réputation d'être « un cirque ambulante »¹⁶.

Pour l'électeur européen, l'élection au suffrage universel n'est pas un événement majeur. Malgré la vaste campagne électorale qui précède le scrutin, c'est plutôt la présence de quelques hommes politiques d'envergure qui attire l'attention comme en France avec Jacques Chirac ou Michel Debré ou en Allemagne avec Willy Brandt, voire encore la vedette de la campagne électorale de la Christlich-Soziale Union (CSU), Otto von Habsburg, fils aîné du dernier Empereur d'Autriche et roi de Hongrie¹⁷.

Photo 2 : En juin 1979, les premières élections européennes font du Parlement européen la première assemblée internationale élue au suffrage universel direct.



¹⁵ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Hachette, Paris, 1992, pp. 72-73.

¹⁶ B. Wassenberg, *Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979*, Mémoire de Diplôme d'études approfondies, Strasbourg, 1992, p. 188.

¹⁷ *Ibid.*, p. 99.

Les aléas de cette première campagne politique et les résultats de l'élection prouvent que le Parlement européen fait face à une longue conquête de nouveaux pouvoirs institutionnels et de davantage de reconnaissance auprès de l'opinion publique. Preuve de cette lutte politique qui commence avec l'élection au suffrage universel direct, « Mme Veil a parlé dans son discours [d'ouverture] vingt fois d'un Parlement européen et seulement dix-neuf fois d'une Assemblée »¹⁸. Le journal français *Le Monde* titre le 20 juillet 1979 : « en prononçant le mot Parlement, Madame Veil qui se veut présidente de toute l'Assemblée s'est rangée parmi ceux qui ne limitent pas la vocation de l'institution parlementaire »¹⁹.

Quoi de plus « iconoclaste » de surcroît que de porter d'emblée à la tête d'une nouvelle institution une femme (Simone Veil). La nouvelle présidente remplit plusieurs dimensions symboliques. Femme d'abord, dans un monde politique et dans des assemblées parlementaires dominées et présidées par des hommes, elle est également une survivante de la Shoah. Si le président français Valéry Giscard d'Estaing a œuvré pour son élection, on relève que les médias saluent aussi « la réconciliation franco-allemande et celle des Européens chrétiens et juifs » que porte l'arrivée de Simone Veil au perchoir du Parlement strasbourgeois. Cette élection accroît alors la visibilité du Parlement, si l'on ajoute encore à ce fait que le discours d'ouverture de la nouvelle Assemblée élue a lui-même été prononcé par une autre figure de proue de l'europhisme, femme également, en la personne de Louise Weiss. On a vu entrée en matière plus discrète ! La nouvelle présidente et les élus occupent dès lors « l'espace du verbe », à défaut de détenir des pouvoirs comparables à ceux des autres parlements élus. Mais ils souhaitent également remédier à la faiblesse du Parlement européen.

En effet, c'est à partir de la nouvelle composition du Parlement européen après son élection qu'une lutte de pouvoir s'engage en faveur d'un accroissement des prérogatives de l'Assemblée au sein de l'architecture institutionnelle communautaire et vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi en faveur d'une plus grande reconnaissance auprès du citoyen européen²⁰.

Au Parlement européen, les parlementaires ne cessent d'œuvrer en faveur d'une uniformisation des modes de scrutin. Durant la première législature (1979-1984), la commission des Affaires politiques tente d'élaborer un système qui tienne compte de la réalité des votes, tout en s'appuyant également sur une véritable assise territoriale. Le Français Jean Seitlinger, député du Centre des démocrates sociaux (CDS), rapporteur de ladite commission, propose deux options : un système analogue à celui qu'appliquent les Allemands pour l'élection du Bundestag ou un vote par circonscriptions, chacune d'elles élisant son député à la proportionnelle de liste²¹. Le PE opte en 1981 pour la première solution, mais fait marche arrière quand il se rend compte de la difficulté pratique à appliquer le système allemand à l'échelle communautaire. Finalement, on se rallie à la solution de la proportionnelle dans le cadre de circonscriptions régionales. Mais cette proposition se heurte au sein du Conseil à un veto britannique. On décide alors pour 1984 de conserver le *statu quo*²².

Le taux de participation à cette deuxième élection européenne est même inférieur à celle de 1979 (59%). L'opinion publique européenne, si elle est sur le principe favorable à l'Europe, n'est pas motivée par la campagne européenne, même si les partis politiques s'empressent de

¹⁸ E. Gazzo, « Politische Aspekte der ersten europäischen Direktwahl », in *Europa-Archiv* 16, 1979, p. 500.

¹⁹ *Le Monde*, 20.7.1979.

²⁰ W. Wessels, « Die Europäische Direktwahl als Motor politischen Wandels », in *Europa-Archiv* 24, 1978, pp. 783-786.

²¹ Parlement européen, rapport Seitlinger, (doc. 988/81) du 10. 2. 1982.

²² Parlement européen, débats, 13.10.1984, p. 262.

présenter des personnalités connues pour attirer l'attention du public et des électeurs²³. Selon Enrico Vinci, Secrétaire général du Parlement européen, ceci est essentiel pour faire connaître l'institution : « Il est très important pour nous d'avoir dans cette enceinte des hommes politiques connus sur le plan national. La présence des hommes tels que Brandt les premières années, Giscard d'Estaing, Craxi, Colombo, favorise le rayonnement de l'institution »²⁴.

Le Parlement élu en 1984 continue à œuvrer en faveur d'une uniformisation des modes de scrutin. Cette fois-ci, il charge un élu CSU allemand, Reinhold Bocklet, de faire des propositions en ce sens. Présentées en 1986 devant la commission des Affaires politiques, le rapport Bocklet se prononce en faveur de l'application uniforme au sein de la Communauté européenne du système de la proportionnelle, mais ne tranche pas entre circonscriptions nationales ou régionales. Or, la faible majorité recueillie par ces propositions au sein de la commission politique amène le Parlement européen à constituer un intergroupe. Celui-ci préconise un système proportionnel basé sur des circonscriptions régionales. Ces propositions ne sont pourtant jamais soumises au vote du Parlement²⁵, afin d'éviter un débat qui aurait montré l'incapacité des Douze à régler un problème institutionnel de première importance. Le Parlement de 1989 est donc élu sur les mêmes bases que celui de 1979.

Au cours de la deuxième législature le nombre de parlementaires qui occupent un double mandat chute à 6%, dont principalement encore des Français et des Italiens. Ainsi, une culture du mandat parlementaire européen unique semble progressivement s'installer. C'est également le signe du développement d'une véritable nouvelle profession de « parlementaire européen », dont les contours commencent à se développer à partir de 1979 et qui s'affine au cours des législatures suivantes²⁶.

²³ M. Libera, S. Schirmann et B. Wassenberg (dir.), *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2016, 239 p.

²⁴ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 91.

²⁵ Parlement européen, rapport Bocklet de la commission politique sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (doc. 1/85) du 22.3.1985.

²⁶ Cf. Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, 705 p.

1.2. – La présidence, le cabinet et l'organisation du Secrétariat général²⁷

Photo 3 : Le 17 juillet 1979, Simone Veil est élue présidente du Parlement européen.



À partir de l'élection de Simone Veil à la présidence du Parlement européen, la fonction présidentielle évolue du fait de la légitimité croissante liée à l'élection au suffrage universel. La nouvelle présidente dispose de certaines prérogatives qui s'amplifient avec ses successeurs. Elle dirige classiquement les séances plénières, le Bureau et le Bureau élargi. Elle fait respecter le règlement intérieur et de ce fait, dirige l'ensemble des activités de l'institution. Sa nouvelle légitimité accroît l'importance de ses fonctions de représentation. Traditionnellement, les présidents du Parlement européen le représentaient auprès des autres institutions européennes. Après l'élection, le président s'exprime devant les autres institutions et participe, comme le montre la Conférence intergouvernementales (CIG) de 1985, aux réunions des ministres. Mais depuis 1979, la présidence a également acquis un réel statut international. Reçu souvent avec les honneurs d'un chef d'État dans les pays tiers, les présidents savent se servir de cette tribune pour asseoir leur autorité au sein du système institutionnel communautaire. À cela s'ajoute, de par la signature qu'il possède, la fonction d'officialisation des actes relevant de la compétence de l'institution strasbourgeoise. Pour remplir ses nombreuses tâches, la présidence s'appuie sur son cabinet, sur les vice-présidents et sur des organes administratifs dirigeants.

²⁷ Même si l'ouvrage ne porte pas directement sur la période étudiée, on trouvera des réflexions intéressantes sur l'administration dirigeante du Parlement européen dans O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, *op.cit.*, notamment les pp. 70 et suiv.

Le cabinet frappe d'abord par sa faible taille au cours de la période 1979-1989. Le cabinet de Piet Dankert comporte neuf membres, celui de Pierre Pflimlin sept au moment de sa prise de sa fonction. Il l'élargira à neuf membres en 1985. C'est encore le cas avec Lord Plumb. L'ancien député néerlandais Florus Wijsenbeek, qui avait été chef de cabinet en 1973, souligne en effet : « J'étais le premier pour embaucher un adjoint, maintenant le cabinet comporte une centaine des personnes, c'est la folie de grandeur au Parlement telle qu'elle est aujourd'hui [sic] »²⁸.

D'autres caractéristiques marquent ces différents cabinets de la période étudiée. Leur responsable, donc le plus proche collaborateur du ou de la présidente, sont souvent des nationaux. Simone Veil s'appuie sur un diplomate français, François Scheer. Piet Dankert sur Gerhard van der Berge. Pflimlin fait exception : son directeur de cabinet est l'Italien Enrico Vinci. Celui-ci reste à Luxembourg. Mais Pierre Pflimlin s'appuie également sur une personne de confiance, nommée chef de cabinet et qu'il installe à Strasbourg, Pascal Fontaine. Les nationaux dominent également en nombre au sein de ces équipes : quatre Néerlandais sur neuf membres dans le cabinet de Piet Dankert ; cinq Français sur sept membres dans le premier cabinet Pflimlin, puis six Français sur neuf membres après la réorganisation du cabinet en 1985. Le passage par ces cabinets lance souvent la carrière politique d'un membre : c'est le cas de François Bayrou, conseiller de Pierre Pflimlin de 1984 à 1986. Mais pour d'autres, le passage au Parlement européen peut aussi être perçu comme un frein dans la carrière. Ainsi, lorsque François Scheer, en fonction au Comité des représentants permanents (Coreper) de la Communauté, apprend qu'il est nommé au cabinet du Parlement européen auprès de Simone Veil, il est déçu, car ce dernier est considéré comme peu signifiant dans le milieu diplomatique. N'ayant en plus aucune expérience d'instance parlementaire, il avoue : « je ne voulais pas y aller »²⁹. Son passage au cabinet n'a pourtant pas freiné par la suite une carrière nationale de première importance : il sera ainsi Secrétaire général du ministère français des Affaires étrangères avant d'être nommé ambassadeur de France en Allemagne. D'aucuns occupent par la suite des places de choix dans l'administration parlementaire européenne. Paul Collowald, responsable des relations avec la presse chez Pflimlin, dirige ensuite le service de presse et de la communication de l'institution. François Brunagel en devient quelque temps après le chef du protocole. Quant à Enrico Vinci, dès 1986, il devient Secrétaire général du Parlement européen. Il faut dire que ce dernier dirige à la fois le cabinet de Pflimlin, le greffe et les services généraux de l'institution³⁰.

Le président du Parlement peut ensuite compter sur ses vice-présidents et sur les organes dirigeants du Parlement européen. Les vice-présidents, qui suppléent le président en cas d'absence ou d'impossibilité, siègent comme le président au Bureau du Parlement. Il faut y ajouter les Questeurs, élus par l'Assemblée. La compétence du président va de l'établissement du budget de l'institution, en passant par son organisation administrative et les affectations de personnels. Les Questeurs sont plus particulièrement en charge du « bien-être » des députés, car ils s'occupent des « tâches administratives et financières » les concernant directement. Au sein du Bureau, les décisions se prennent à la majorité, la voix prépondérante étant accordée au président. Les Questeurs n'ont qu'une voix consultative. Plus important est le Bureau élargi. Composée du président et des présidents des groupes politiques, cette

²⁸ Entretien avec Florus Wijsenbeek, Bruxelles, 30 mai 2017.

²⁹ Entretien avec François Scheer du 22.5.2018.

³⁰ Dans l'interview qu'il nous a accordée, François Brunagel insiste à plusieurs reprises sur la petite taille des cabinets présidentiels, notamment pour les cabinets Pflimlin et Plumb auxquels il a appartenu. On peut se reporter pour le nombre et la composition des cabinets du président aux Archives historiques du Parlement européen, Organisation des services du parlement européen, 1979, 1984, 1984 bis, 1985, 1985 bis, 1986. Ces organigrammes sont valables également pour le Secrétariat général et les Directions générales.

Photo 4 : Réunion à Strasbourg du Bureau élargi du Parlement européen à la fin des années 1980.



instance fixe non seulement la programmation des travaux du Parlement, mais possède de surcroît des prérogatives politiques. Elle définit la sphère de compétences des commissions et leur composition, intervient dans la définition des relations avec les autres institutions de la Communauté, tout comme avec les États tiers. C'est en son sein que sont également évoqués les rapports avec les Parlements des États membres. Enfin, et

ce n'est pas le moindre de ses rôles, elle arrête l'ordre du jour des sessions plénières. C'est dire que dans ces deux structures (Bureau et Bureau élargi), la question de l'équilibre est sensible. Deux équilibres y sont en général préservés : la représentation nationale et la représentation politique. La présidence veille à ce qu'il y ait au moins un député de chaque État membre au sein des instances dirigeantes, de même qu'un représentant par courant politique.

Tant bien que mal, on tente également d'aboutir au consensus, plutôt que de procéder par vote qui mettrait en minorité une position nationale ou celle d'un groupe parlementaire. C'est surtout sensible lors des réunions bimensuelles du Bureau élargi. Ce dernier bénéficie des recommandations d'une structure informelle, une Conférence des présidents des commissions de l'instance. Celle-ci préconise des avis sur l'ordre du jour des sessions, sur les travaux des commissions. La montée en puissance du Bureau élargi au cours des deux premières législatures, son utilité au bon fonctionnement de l'institution sont reconnues après le traité de Maastricht, lorsque le règlement de 1993 le transforme en conférence des présidents qui est composée uniquement du président et des présidents des groupes politiques. Ces « conférences des présidences » permettent au Parlement d'éviter une trop grande sectorisation de ses activités et une concurrence entre commissions ou directions³¹. Ces espaces d'interface sont des outils au service de la cohérence d'ensemble des prises de position de l'institution strasbourgeoise. Avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel, le renforcement et le développement de ses compétences, avec son autonomisation progressive, le rôle des instances dirigeantes autour de la présidence est allé en croissant. Celles-ci ont une responsabilité en matière de cohérence politique et administrative de l'institution. Elles permettent au Parlement européen de s'affirmer face aux autres institutions communautaires, lui donnent une visibilité accrue vis-à-vis des États, membres comme tiers, et rapprochent le Parlement des enceintes parlementaires nationales quant à son organisation. *In fine*, les pouvoirs croissants des organes centraux sont un gage de

³¹ Cf. O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, op.cit., p. 73.

légitimité de l'Assemblée³². Mais cela ne va pas sans problèmes, notamment parce que la prise de décision est le plus souvent consensuelle au sein de ces instances délibérantes³³. Le risque existe de faire fi du pluralisme, condition même de l'existence d'une assemblée politique. À force d'arriver à des positions communes ou à les développer, on risque de ne pas être suffisamment audible, tant auprès des citoyens qui peuvent avoir le sentiment que l'Assemblée ne représente pas leur sensibilité (faible lecture partisane des travaux du Parlement européen), qu'auprès de médias.

L'élection de 1979 a modifié l'équilibre entre le politique et l'administratif. Constituée de parlementaires nationaux qui se réunissaient de façon épisodique et qui n'avaient qu'une vocation pour l'essentiel consultative, l'Assemblée se reposait traditionnellement sur l'administration qui assurait la continuité et surtout la cohérence de l'institution. Figure centrale, le Secrétaire général en était la clef de voûte. L'élection de 1979 transforme sensiblement cette réalité. Le Parlement travaille dorénavant de façon permanente et ses membres entendent se saisir des prérogatives qui sont les leurs. Leur façon de travailler, leur organisation, la nécessité de comprendre la complexité des questions européennes les amènent à souhaiter une administration qui réponde à ces besoins. Accepter par exemple de travailler dans toutes les langues officielles de la Communauté européenne demande un nombre important de traducteurs et d'interprètes. La dispersion des lieux de travail entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg est un autre facteur de besoins administratifs nouveaux. Les députés ont, de surcroît, besoin d'informations, d'analyses, d'études sur les sujets européens dont ils doivent et entendent se saisir pour que, là également, l'administration donne satisfaction à ces besoins. Sans compter que l'Assemblée élue entend ne pas être sous-dotée en moyens par rapport aux autres institutions communautaires, et notamment la Commission européenne. Une administration numériquement plus importante est donc une condition du bon fonctionnement de l'Assemblée nouvellement élue. Son organisation est également essentielle pour que les députés puissent remplir au mieux la mission qui est la leur. Le choix du Secrétaire général, les tâches qui lui incombent et l'organisation de ce Secrétariat général sont donc essentielles³⁴.

Deux Secrétaires généraux dominent les deux premières législatures du Parlement élu : l'Allemand Hans-Joachim Opitz (1979-1986) et l'Italien Enrico Vinci (à partir de 1986). Ce qui les réunit, c'est un fort ancrage politique, une carrière allant du militantisme et de l'exercice de fonctions politiques à des responsabilités administratives, un parcours allant de l'exercice de responsabilités nationales à celles européennes. Rattachés directement au Secrétaire général, un cabinet et quelques services indispensables à son activité. Si l'on prend comme exemple le Secrétariat général à l'époque d'Hans-Joachim Opitz, son organisation repose sur quatre personnes qui constituent son cabinet et cinq personnes en charge pour deux d'entre elles du contrôle financier, pour deux autres du secrétariat du collège des Questeurs. Une dernière personne a en charge la sécurité. En 1985, cette équipe est étoffée et on ajoute un service des méthodes et de l'organisation, qui tourne avec deux responsables. En tout et pour tout, et cela se retrouve avec Enrico Vinci, une dizaine de personnes constitue l'équipe du Secrétaire général, un chiffre légèrement plus élevé que celui du cabinet du président. Il faut tout de suite

³² N. Brack, O. Costa et C. Dri, « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation », in *Cahiers de recherche politique de Bruges*, n°39, janvier 2015.

³³ P. Settembri, « Is the European Parliament competitive of consensual... and why bother? ». Communication présentée au Federal trust Workshop « The European Parliament and the European Political Space », Londres, 2006.

³⁴ On peut ici se reporter à M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, notamment le chapitre VI, « Les coulisses du Parlement », p. 247.

ajouter que cette équipe est plurinationale, Opitz ayant autour de lui des Français, des Italiens, des Néerlandais, des Britanniques et des Belges, par exemple. L'arrivée de Vinci ne rompt pas avec cette tradition : bien au contraire, des Espagnols prennent place dans son équipe après 1986. Le Secrétariat général remplit plusieurs missions. Le greffe, la logistique, l'expertise pour les parlementaires et les relations extérieures relèvent de sa compétence. Pour remplir à bien ses missions, il s'appuie sur des Directions générales. Elles sont au nombre de cinq jusqu'en 1986, date à laquelle elles passent à six.

1979-1986	À partir de 1986
DG 1 – Greffe et services généraux	DG 1 - Greffe
DG 2 – Commissions et délégations	DG 2 – Commissions et délégations
DG 3 – Information et relations publiques	DG 3 – Information et relations publiques
DG 4 – Administration, Personnel et Finances	DG 4 - Études
DG 5 – Recherche et documentation	DG 5 – Personnel, Budget et Finances
	DG 6 – Administration

L'importance de l'activité de l'Assemblée se mesure également à la croissance de ses effectifs : on passe ainsi de 1995 fonctionnaires à la veille des élections de 1979 à un peu plus de 3300 à la fin de la deuxième législature. Certes cette augmentation est partiellement due aux élargissements car il faut octroyer des places à des Grecs, à des Espagnols et à des Portugais au cours de cette période. « L'inflation en personnel » amène l'institution à voter dès 1983 un texte qui limite l'augmentation des effectifs. Mais ce fut peine perdue suite à l'extension des pouvoirs du Parlement et à l'arrivée de nouveaux membres. Basés pour l'essentiel à Luxembourg, ces fonctionnaires sont indépendants de leurs pays d'origine et le recrutement n'est pas réservé aux « ressortissants d'un État membre déterminé ». En réalité, l'institution a toujours veillé à avoir une répartition relativement équilibrée entre les nationaux des différents pays membres.

L'augmentation des effectifs à partir de 1979 a également eu un effet générationnel. Les anciens fonctionnaires, présents pour la plupart dans l'institution depuis les années 1950, font figure de pionniers, assimilés par beaucoup aux fondateurs de l'Europe communautaire. Ils ont souvent en commun une expérience et une foi en l'Europe. La nouvelle génération, si elle est toute aussi engagée pour la cause européenne, a en général connu les institutions à travers des stages ou des cours pendant leur formation académique. Elle a une « technicité » plus grande, qui « encadre » son enthousiasme européen. Cette évolution cloisonne davantage les parcours et les carrières car le passage entre les services est dorénavant moins mobile. Soumise à des contraintes linguistiques (la moitié des effectifs est constitué d'interprètes et de traducteurs) et géographiques (tous, à quelques exceptions près, sont des expatriés), cette administration doit organiser le fonctionnement complexe de l'institution parlementaire.

De là à imaginer qu'elle pourrait se transformer en administration plus forte, capable d'exercer un leadership sur l'institution, il y a un pas qu'il faut se garder de franchir. L'administration

reste d'abord au service des députés, et les tâches qu'elle assure auprès des groupes politiques comme des commissions parlementaires prouvent à l'évidence qu'elle n'a pas de réelle autonomie vis-à-vis des députés. Les députés et l'administration ont en effet un objectif commun qui les lie et qui les fait fonctionner en symbiose : faire avancer la « cause européenne » par le travail parlementaire. Il n'y a donc pas vraiment une rupture introduite par l'élection au suffrage universel par rapport à l'administration d'avant 1979. On aurait pu penser que face à des députés novices, face à la nécessité de travailler sur trois sites ou, face encore au besoin d'expertise des élus, cette administration se renforcerait. Cette possible évolution était également dictée par les prérogatives croissantes de l'assemblée suite à son élection ou encore par sa volonté de s'affirmer face aux autres institutions européennes. Or tous ces facteurs *a priori* favorables à la création d'une administration plus forte se heurtent à d'autres considérations.

L'administration du Parlement européen n'est en effet pas toujours équipée pour gérer la masse des procédures administratives qui double avec la taille de l'institution. De surcroît, beaucoup de procédures internes ne peuvent plus fonctionner correctement dans un Parlement plus grand. Ce n'est pas tant une question liée à l'augmentation des langues de travail, mais plutôt à une activité parlementaire beaucoup plus intense : avec plus d'amendements, il faut davantage traduire, et, les procédures de votes – en tout cas avant l'introduction du vote électronique – ne sont pas conçues pour traiter à temps tous ces amendements. À titre d'exemple, pour la révision générale du règlement intérieur, plus de 2000 amendements ont été traduits avant le passage en séance plénière. Cette situation crée aussi une surcharge de travail pour les fonctionnaires qui répondent par des mouvements périodiques de grève au siège à Luxembourg. Là, la différence entre le politique et l'administratif devient visible : lors d'une grève des syndicats du personnel, François Scheer, directeur du cabinet, se rappelle que son équipe se trouvait dans un bâtiment vide : « on était les seules personnes à travailler au Parlement européen à Luxembourg »³⁵.

Le Secrétaire général est d'abord dépendant des organes dirigeants : président, Bureau, Questeurs, Bureau élargi. Ceux-ci souhaitent en effet que des moyens soient affectés à l'administration des groupes politiques. Depuis 1979, le secrétariat des groupes politiques se développe et ces hommes et femmes mis à la disposition des familles politiques échappent quelque peu à l'emprise hiérarchique du Secrétaire général. Il en est parfois de même pour le personnel mis à la disposition des commissions parlementaires. Il faut également composer avec les assistants parlementaires qui relèvent directement des élus et échappent plus facilement au cours des législatures considérées au contrôle du Parlement. Cela pose d'ailleurs d'emblée la question de leur statut. La fonction d'expertise de l'administration dépend largement des besoins des élus, qui impulsent bien davantage que la hiérarchie administrative les axes de la réflexion en la matière. Ce qui plaide encore davantage contre l'idée d'une place forte administrative, c'est le fractionnement entre directions qui conduit à une spécialisation croissante des fonctionnaires.

Mais il est d'autres travers qui contribuent à une relative dépendance de l'administration³⁶. Les nominations de ses principaux responsables obéissent en effet à une double logique : politique et nationale. Il faut effectivement veiller, pour les principaux postes administratifs (Secrétaire général, Directeurs généraux) à préserver l'équilibre entre les principales familles

³⁵ Entretien avec François Scheer du 22.5.2018.

³⁶ Sur la question de la politisation du Secrétariat général et de sa relative faiblesse, on verra O. Costa, « Administrer le Parlement européen : les paradoxes d'un Secrétariat général incontournable, mais faible », in *Politique européennes*, 2003/3, n°11, pp. 143-161.

politiques du Parlement, tout comme il faut veiller à ne pas froisser des États membres importants au moment de la mise en place de l'organigramme administratif de l'institution. Cela conduit à soumettre le secrétariat général aux groupes politiques. Ces derniers interviennent dans son organisation et la politisation des principaux responsables administratifs fragilise la cohérence de l'ensemble. Mais cela a également des avantages : ce contact étroit entre le politique et l'administratif favorise le travail en bonne intelligence, autonomise les fonctionnaires et *in fine* rend le travail efficace. Il encourage la production de consensus, une des caractéristiques de l'institution strasbourgeoise. Compte tenu de l'évolution permanente des prérogatives du Parlement, notamment dans la période 1984-1987 où on l'a vu participer aux modifications institutionnelles de la Communauté européenne, cette proximité a souvent été un atout. Pendant les deux premières législatures du Parlement élu, elle permet la souplesse nécessaire pour faire face aux évolutions constantes et rend l'institution réactive. Mais cette dépendance à l'égard des groupes politiques peut-elle durablement s'installer sans devenir conflictuelle ? C'est en tout cas le défi à relever pour le Parlement élu : une forme de normalisation de la relation entre l'administration et les parlementaires³⁷.

³⁷ Un article récent et stimulant sur cette problématique : N. Brack et O. Costa, « Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie », *Hérodote* 2017/1, n° 164, pp.199-212.

Chapitre 2 : Le rôle des partis politiques européens

Les groupes parlementaires européens existent depuis l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier³⁸. Au moment de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la composition politique de l'Assemblée sortante obéissait à la répartition suivante : 63 socialistes, 52 chrétiens-démocrates, 24 libéraux, 19 démocrates progressistes, 18 conservateurs, 17 communistes et 3 non-inscrits. Dans l'Assemblée élue de 1979, la répartition des élus traduit à peu près les mêmes proportions, et ce malgré le passage à 410 députés : 113 socialistes, 107 démocrates-chrétiens, 64 conservateurs, 44 communistes, 40 libéraux, 22 démocrates progressistes³⁹. Apparaît également un groupe technique de coordination et de défense des groupes indépendants, comprenant des courants politiques qui n'avaient pas assez d'élus pour former un groupe politique. Ils disposent ainsi d'avantages matériels pour fonctionner, se dispensant d'un programme politique. Dans ce groupe siègent des radicaux italiens, des régionalistes belges, des Danois opposés au Marché commun et un indépendant irlandais. Il comporte 12 membres. Les élections de 1984 ne modifient pas fondamentalement la hiérarchie des familles politiques européennes. Les socialistes recueillirent 130 sièges, le Parti populaire européen (PPE) 110. Cinquante sièges vont aux démocrates progressistes, 41 aux communistes, 31 aux libéraux, 29 à l'Alliance démocratique européenne et 16 à la droite européenne. La nouveauté vient de la constitution du groupe Arc-en-Ciel comptant 20 membres. L'entrée en 1986 de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté amplifie le poids des socialistes. Ces derniers passent de 130 à 165 membres, alors que les chrétiens démocrates ne s'accroissent que de 5 membres. L'ancien groupe technique des indépendants prend le nom d'Arc en ciel : il rassemble des régionalistes, des écologistes, mais se sépare des radicaux italiens qui rejoignent les non-inscrits. Ceux-ci, avec l'arrivée des centristes espagnols du *Centro democratico y social* (CDS) essayent de constituer un groupe technique avec d'autres députés, notamment des calvinistes hollandais. La tentative échoue à cause de ces derniers : ils reprochent aux radicaux italiens d'avoir fait élire une actrice pornographique au Parlement italien⁴⁰.

Quel rôle jouent les groupes parlementaires et dans quelle mesure participent-ils dès les premières législatures à l'émergence d'un système politique européen ? La constitution d'un groupe obéit à plusieurs règles⁴¹. Pour former des groupes parlementaires, le nombre minimum requis est de douze députés originaires de trois États différents, dix-huit de 2 États, ou vingt-trois du même pays. Un député ne peut d'ailleurs appartenir qu'à un seul groupe. L'intérêt d'un groupe provient des avantages matériels et de procédure que le règlement du

³⁸ S. Guerrieri, « The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958) », in *Parliaments, Estates and Representation*, I, 2008, pp. 183-193. Voir aussi G. van Oudenhoove, *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years*, Leiden, Sijthoff, 1965.

³⁹ « Les élections européennes 7-10 juin 1979 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/36, n°861, pp. 1-28.

⁴⁰ Sur les résultats des élections européennes, se reporter aux travaux suivants : « Les élections directes pour le Parlement européen », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/15, n°840-841, pp. 1-48 ; « Les élections européennes 7-10 juin 1979 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/36, n°861, pp. 1-28 ; F. de La Serre, M.-C. Smouts, G. Bibès et H. Ménudier, « Convergences nationales, dimensions partisans et affinités croisées », in *Revue française de science politique*, 29^e année, n°6, 1979, pp. 1014-1046 ; X. Mabile et E. Lentzen, « Le Parlement européen à la veille des élections de juin 1989 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1989/14, n°1239, pp. 1-47.

⁴¹ M. Williams, « The European Parliament: political groups, minority rights and the 'rationalization of parliamentary organization'. A research note », in H. Döring (dir.), *Parliaments and the majority rules in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, pp. 391-404.

parlement leur concède. Bureau personnel, fonds, accès à l'information et à sa diffusion constituent ainsi des atouts appréciables pour mener une activité parlementaire efficace. Cela explique que les députés qui ne peuvent entrer dans des groupes marqués par les affinités politiques constituent souvent des groupes techniques. Chaque législature a connu le sien : de 1979 à 1984 il y avait le groupe Coopération et défense des membres indépendants du PE (CDI) et, de 1984 à 1989, le groupe Arc-en-Ciel. Beaucoup dépend du poids de chaque groupe : les fonds, comme l'attribution des rapports, la distribution du temps de parole sont octroyés en fonction de l'importance des groupes. L'accès aux responsabilités au sein du Parlement européen est également facilité par l'appartenance aux groupes. De la présidence du Parlement, en passant par celles des commissions parlementaires, la répartition des députés dans les commissions, tout cela est contrôlé par les groupes. Le président de l'instance étant élu pour deux ans et demi, on a pu observer comment le groupe socialiste et le groupe chrétien démocrate se sont partagés la présidence, ou ont choisi, comme dans le cas de Simone Veil, de soutenir une candidature extérieure à leur groupe.

Au début de la législature les groupes parlementaires élisent leur président, qui les représente au Bureau des présidents, et participent ainsi à l'agenda et à l'organisation des activités du Parlement⁴².

2.1. – La famille socialiste⁴³

Ces groupes politiques, indispensables au fonctionnement d'un Parlement, transforment la vie politique européenne. Ils développent, pour les principaux d'entre eux, un système de partis européens au sein du Parlement européen. Les socialistes, les plus nombreux au cours des deux premières législatures, ont fondé en avril 1974 l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne (UPSCE). Créée dans un contexte de relance communautaire, l'organisation a bénéficié de l'arrivée du Labour britannique et des sociaux-démocrates danois⁴⁴. Il n'empêche que le courant n'est pas homogène et des dissensions existent entre des socialistes plus critiques sur le processus européen et ceux qui s'en réclament, entre ceux qui sont plus favorables à un processus intergouvernemental et ceux plus fédéraux. Ces divergences empêchent l'Union de présenter un programme commun des socialistes pour l'élection au suffrage universel de 1979. L'UPSCE se contente en effet d'un simple appel aux électeurs, et l'année suivante (1980), renforce l'autonomie des partis nationaux. Cette famille divisée sur l'Europe met du temps à se structurer. Un sommet des chefs nationaux des partis se construit progressivement au cours des années 1980. Il est institutionnalisé en 1987 lorsque les socialistes décident que ces conférences au sommet se tiendront deux fois par an, avant les réunions du Conseil européen. Leur ordre du jour et leur agenda sont ainsi liés à l'agenda communautaire. Des groupes de travail se constituent au sein de l'UPSCE. Ils abordent de manière programmatique différents aspects du positionnement des socialistes sur divers

⁴² Sur l'ensemble des groupes politiques, on lira M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, chapitre IV, « La politique au Parlement », pp. 148-196 et P. Delwit, E. Kùlahci et C. Van De Walle (dir.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, 254 p.

⁴³ G. Devin, « L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Le socialisme communautaire en quête d'identité », in *I Socialisti e l'Europa*, Milan, Franco Angeli, 1989, pp. 265-290 ; R. Ladresch, « Les changements programmatiques dans le parti des socialistes européens (PSE) », in P. Delwit (dir.), *Où va la social-démocratie européenne ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 53-61 ; G. Moschonas, « Parti socialiste européen », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes, op.cit.*, pp. 530-535.

⁴⁴ J. Fitzmaurice, *The Party Groups in the European Parliament*, Portsmouth, Saxon House, 1975.

chantiers européens. Conférences et groupes de travail contribuent à créer des convergences idéologiques, à installer des habitudes de travail entre socialistes européens et à intensifier les échanges entre partis nationaux sur les questions européennes. La coordination s'améliore au cours de la deuxième législature : elle débouche au cours de la troisième législature à la création du Parti des socialistes européens (PSE) en 1992. Cette relative dispersion fragilise les socialistes au Parlement européen, malgré la multiplicité des charges qu'ils y occupent. Au cours des deux premières législatures, un seul d'entre eux est porté à la tête de l'institution, Piet Dankert, un élu néerlandais, de 1982 à 1984. Il faut attendre 1989 pour qu'au début de la troisième législature du Parlement élu, un autre socialiste, espagnol cette fois, Enrique Barón Crespo, soit élu à la tête de l'institution⁴⁵. Une telle élection se prépare de longue date, comme le rappelle l'intéressé lui-même : « Rudi Arndt qui était le président du groupe, qui était ancien maire de Frankfurt [...], lors d'une réunion de l'Internationale socialiste en 1986 à Lima, m'a fait la proposition : Enrique, tu serais prêt à être le candidat pour la présidence du Parlement ? »⁴⁶.

Les divergences entre socialistes sont pour une large part dues aux oppositions entre Français et Allemands. Présents dans l'ensemble des pays de la Communauté, avec des élus chez les Neuf, puis les Dix et les Douze pays membres, le courant socialiste est malgré tout dominé par les Allemands. Willy Brandt a longuement présidé l'Internationale, et le SPD, à travers sa Fondation Friedrich Ebert, est présent à travers l'Europe entière et y dispose de marges financières importantes. Cette formation pèse ainsi sur l'évolution de partis liés, comme en Europe du Sud. À la même époque, le Parti socialiste français s'installe à l'Élysée et les relations entre l'équipe du président François Mitterrand et le chancelier SPD (Sozialdemokratischen Partei Deutschlands) Helmut Schmidt sont difficiles, notamment sur la question de l'Europe sociale. Des courants socialistes français, autour de Jean-Pierre Chevènement, restent attachés à une tradition d'indépendance nationale. C'est au cours de la seconde législature du Parlement élu que ces différences s'estompent et permettent d'envisager ce rapprochement entre Français et Allemands sur un projet pro-européen autour de l'Acte unique européen⁴⁷. Ces convergences favorisent la réflexion pour l'émergence d'une vraie formation des socialistes européens, et ce même si le Labour reste à la marge, peu favorable à un projet intégrationniste. Toutefois, le député travailliste Gordon Adam pense que « les points de divergences au sein du groupe socialiste n'étaient pas très différents de ceux qu'il y avait globalement dans le Parlement européen » et que « c'est le système proportionnel de vote pour les élections européennes qui crée ce contexte politique très particulier, contexte qui incite à une volonté, malgré tout, de travailler ensemble et de trouver un terrain d'entente »⁴⁸.

⁴⁵ S. Hix et C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

⁴⁶ Entretien avec Enrique Barón Crespo du 30.5.2017.

⁴⁷ S. Hix, A. G. Noury et G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁴⁸ Entretien avec Gordon Adam, Bruxelles, 30 mai 2017.

2.2 – La famille démocrate-chrétienne⁴⁹

Les querelles entre socialistes ont indéniablement favorisé la deuxième force politique représentée dans l'hémicycle strasbourgeois : le Parti populaire européen (PPE). Le 29 avril 1976, les démocrates-chrétiens décident de créer cette formation fédérale, nécessaire pour coordonner les campagnes électorales à venir. Le PPE se considère comme un parti fédéral et milite depuis sa fondation pour une Europe politique et fédérale. Autour de lui gravitent une série d'associations militantes démocrates-chrétiennes. Le président du groupe parlementaire du PPE est, de droit, vice-président du parti. Au bureau de ce dernier siègent les responsables nationaux des formations démocrates-chrétiennes des pays membres de la Communauté européenne. Le PPE est lui-même membre de l'Union européenne démocrate-chrétienne (UEDC) qui regroupe les partis de la totalité des pays européens. Cette Union, comme le PPE, a installé son siège à Bruxelles. Cette intégration et cette ramification favorisent une cohérence. S'inscrivant dans la stratégie et les concepts des « Pères fondateurs » des Communautés, les démocrates-chrétiens prônent la construction d'une Europe fédérale, inspirée des visions chrétiennes de la société. Capitalisme et économie de marché certes, mais en essayant de tendre vers une politique sociale juste. Les leviers de commande au sein du PPE, comme au sein du groupe parlementaire, sont tenus par les Allemands et les Italiens, qui sont ou été au pouvoir dans leurs pays respectifs, comme par exemple avec Helmut Kohl, ou Giulio Andreotti en Italie. Les élus des deux pays se partagent les responsabilités. En 1977, la présidence du groupe est confiée à Egon Klepsch, vice-président du Parlement européen de 1982 à 1984. Pendant sa période de vice-présidence, il est remplacé à la tête du groupe par l'Italien Paolo Barbi, qui lui rend son fauteuil en 1984. Klepsch le conservera jusqu'à son élection à la présidence du Parlement en 1992. Il semble toutefois qu'il n'était pas apprécié de tout le monde. Enrique Barón Crespo se rappelle : « Klepsch avait été une fois pris *in flagranti* en train de voter, de jouer le piano. Il était en train de voter sur deux sièges en même temps et alors les Britanniques ont inventé un verbe "to klepsch", et alors les Britanniques ont dit "nous n'allons pas voter pour une personne qui fait des choses qui ne sont pas honorables" » [sic]⁵⁰.

Si Allemands et Italiens se partagent la présidence du groupe parlementaire PPE, le parti fut, lui, laissé aux mains d'autres responsables politiques : le Belge Léo Tindemans le préside de 1976 à 1985, le Néerlandais Piet Bukman de 1985 à 1987, le Luxembourgeois Jacques Santer de 1987 à 1990. La formation incarne dès l'élection du Parlement européen au suffrage universel la volonté d'être non seulement une structure de réflexion mais également de dialogue entre les courants nationaux⁵¹. Elle donne le change auprès des électeurs, accréditant l'idée de faire partie d'une famille européenne de premier plan. Mais il faut s'affirmer face aux autres structures démocrates-chrétiennes européennes, notamment l'UEDC, et face aux partis nationaux. Il a du mal face à ces derniers qui assurent un soutien financier essentiel. Mais progressivement la mayonnaise fédérale prend au cours des années 1980, à travers les rencontres entre leaders nationaux ou la participation des membres démocrates-chrétiens de la Commission européenne aux travaux du PPE. En novembre 1983, se réunit par exemple à

⁴⁹ A. Leboucher-Sebbab, « Le PPE dans les années 1970 et 1980 : les mutations d'un parti démocrate-chrétien européen. Vers un pôle conservateur ? », in *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, 2004/1, n°1, pp. 79-89 ; T. Jansen, *Die Entstehung einer Europäischen Partei : Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*, Bonn, Europa Union Verlag, 1996.

⁵⁰ Entretien avec Enrique Barón Crespo, Bruxelles, 30 mai 2017.

⁵¹ W. Kaiser, « Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement Policy and Allegiance in the European People's Party », in W. Kaiser et J.-H. Meyer (dir.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making (1958-1992)*, Basingstoke, Palgrave, 2013, pp. 15-37.

Bruxelles un sommet du PPE auquel participent cinq chefs de gouvernement (Kohl, Martens, Lubbers, Fitzgerald et Werner). Se mettent également en place des perspectives d'avenir par l'ouverture à des formations non démocrates-chrétiennes. La volonté du PPE d'être présent dans tous les pays de la Communauté européenne l'amène, dès 1976, à accepter le *Fine Gael* irlandais, annonçant les ouvertures ultérieures à la Nouvelle Démocratie ou au Parti populaire espagnol. Pour autant, cette volonté d'ouverture se fait en direction des forces qui ne sont pas positionnées à gauche de l'échiquier politique. Cette évolution vers les forces non-socialistes n'a pas été consensuelle. La CDU-CSU allemande, plus droitiste que les démocrates-chrétiens du Benelux ou d'Italie, joue un rôle important dans cette évolution au fur et à mesure que l'influence de la Démocratie chrétienne italienne (DCI) recule au cours des années 1980. Dès le milieu des années 1970, la formation allemande participe à la création de l'Union démocratique européenne (UDE), qui rassemble également des gaullistes du Rassemblement pour la République (RPR) ou des conservateurs britanniques.

2.3 – La famille libérale⁵²

La famille libérale cherche, elle aussi, à se regrouper. L'idée est la même que pour les autres formations. En vue des élections européennes qui se profilent, le congrès de l'Internationale libérale lance au début des années 1970 l'idée d'une structure des libéraux européens pour préparer efficacement cette échéance. L'organisation voit le jour en mars 1976, sous l'appellation de Fédération des partis libéraux et démocrates de la Communauté européenne⁵³. D'emblée, cette Fédération est en proie à des dissensions entre un cours droitier et un cours plus progressiste. À l'occasion de sa fondation, la Fédération se dote également d'une Charte pour guider son action politique. Elle se prononce en faveur de la transformation de la Communauté européenne en Union européenne dotée d'une Constitution qui se fonde sur les valeurs du libéralisme. Cette Charte parle également du Parlement européen, pour lequel elle souhaite des pouvoirs accrus. Ce Parlement, élu nécessairement pour elle à la proportionnelle, doit avoir des compétences législatives pour toutes les questions qui relèvent de la Communauté européenne. La Commission européenne est responsable devant lui. Cette vision d'une Europe plus intégrée, plus démocratique se combine également dans cette Charte avec le respect de la diversité régionale. Pour la première élection au suffrage universel, les attentes étaient grandes, comme s'en rappelle Florus Wijsenbeek du groupe libéral : « Bangemann s'est loué un train [...] on a fait campagne comme ça en se rendant un peu partout Pays-Bas, Allemagne, France, Belgique [...]. C'était pour nous vraiment le début, maintenant on va prendre le pouvoir, l'Europe enfin sera démocratique ». Mais le résultat refroidit les esprits : « après tout qu'est-ce qu'on peut dire ? C'était décevant, déjà à la première élection la participation n'a pas été magnifique ; après ça s'est dégradé ! »⁵⁴.

De surcroît, le groupe libéral souffre généralement de la faiblesse des partis libéraux en Europe. Son implantation est limitée dans deux grands pays, France et Italie. Ailleurs, il est sujet aux vicissitudes électorales : *Freie demokratische Partei* (FDP) en Allemagne, Libéraux britanniques. Le FDP ne réussit pas par exemple à atteindre la barre des 5% en 1984. Les

⁵² P. Delwit, « Parti européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs (ELDR) », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, op.cit., pp. 521-524.

⁵³ T. Oppeland, « Das Parteiensystem der Europäischen Union » in O. Nidermeier, R. Stöss et M. Haas (dir.), *Die Parteiensysteme in Westeuropa*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 543-563.

⁵⁴ Entretien avec Florus Wijsenbeek, Bruxelles, 30 mai 2017.

Britanniques pâtissent du système uninominal à un tour. Mais le problème majeur reste la très grande diversité des composantes du groupe. Dirigé par les libéraux du BENELUX (Gaston Thorn de 1979 à 1981, Willy De Clercq de 1981 à 1985 et Colette Flesch de 1985 à 1990), le groupe *European Liberal Democrat and Reform* (ELDR) est victime de ses nombreux débats internes. Cela amène certains libéraux à regarder vers le PPE dès la fin de la deuxième législature (1984-1989). Le pouvoir d'attraction des libéraux décline ainsi tout au long de la période 1979-1989, et ce même s'ils ont été conduits par des leaders prestigieux, pour ne citer que Simone Veil, qu'ils réussissent à porter à la présidence en 1979, et qui dirige le groupe de 1984 à 1989.

Ces trois forces dominent le Parlement européen et sont, dans une large mesure, même si chacune entend amender le projet dans son sens, favorables au processus européen. Ils sont également présents dans pratiquement l'ensemble des États de l'Europe communautaire. Ce n'est pas le cas des groupes des Démocrates européens de progrès (DEP), des Conservateurs européens et des Communistes. Ils sont d'abord constitués de parlementaires appartenant à un ou deux partis nationaux, qui sont le cœur du groupe. Ils ont d'autre part des positions sur l'élection et l'intégration européenne parfois dubitatives et doivent s'interroger à terme sur leur stratégie d'alliance au sein du Parlement européen.

2.4 – Conservateurs, gaullistes et Fianna Fail

Les membres du DEP viennent essentiellement des gaullistes du Rassemblement pour la République (RPR) et des Irlandais du Fianna Fail. Face aux enjeux de l'intégration européenne, ses adhérents sont éclatés, et l'éclatement traverse les familles politiques nationales également. Le Fianna Fail est ainsi acquis à l'Europe, alors que le RPR est soumis sur ce sujet à des courants opposés. Certains, comme Michel Debré, reprennent un flambeau souverainiste et anti-européiste, héritier d'un général de Gaulle opposé au projet de Communauté européenne de Défense (CED) et aux traités de Rome ; d'autres suivent plutôt le de Gaulle qui accepte à son retour les traités, mais rien que les traités, partisans d'une Europe plus confédérale qu'intégrée. Ces divisions amènent les leaders à composer. Le slogan des gaullistes français pour les élections de 1979 permet de rassembler les deux approches autour du thème : « Pour la défense des intérêts de la France en Europe »⁵⁵. Ces divisions se retrouvent également au sein des Conservateurs européens (pour l'essentiel des conservateurs britanniques). L'aile droite est plutôt réservée, pour ne pas dire opposée au processus de la construction européenne. Mais l'essentiel des Conservateurs lui est acquis. Ces deux groupes sont assez clairement engagés dans une stratégie d'alliance et de rapprochement avec le PPE, la création de l'Union européenne démocratique (CDU/RPR/Conservateurs) préfigurant la constitution d'un grand centre droit européen. Seul le moment de la constitution de cette force politique reste encore ouvert. C'est d'ailleurs une alliance de ce type qui a porté un conservateur britannique, Lord Plumb, à la tête de l'institution de Strasbourg.

⁵⁵ C. Manigand, « L'Europe des gaullistes. Essai sur la place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979) », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2012/4, n°116, pp. 9-21 ; Y. Denéchère, « Louise Weiss et quelques autres candidates et élues gaullistes au Parlement européen (1979-1989) », in *Histoire@Politique*, 2012/2, n°17, pp. 51-68.

2.5 – La famille communiste

Les communistes dépassent le seuil de 10% des voix dans trois pays : Italie, France et Grand-Duché de Luxembourg. Mais le Parti communiste italien (PCI) et le Parti communiste français (PCF) représentent l'essentiel du groupe. Si les communistes occidentaux reconnaissent l'Europe communautaire comme un fait, s'ils se sont intégrés aux institutions (Parlement, Comité économique et social (CES)), les formations françaises et italiennes ont des vues divergentes sur l'Europe. Le PCI s'est clairement ralliée aux élections européennes et au processus européen. Ce qu'il conteste, ce sont les modalités sur lesquelles se base cette intégration. Elle offre en tout cas des perspectives intéressantes d'Europe sociale et d'expérimentations possibles, à condition de créer un rapport de forces favorable. Le PCF est quant à lui opposé à la Communauté, derrière laquelle il voit une Europe des multinationales, inféodée aux États-Unis. Pour lui, à la différence du parti italien, il n'y a pas de voie possible entre la social-démocratie et le socialisme soviétique. Cela limite évidemment les possibilités d'une stratégie d'ouverture sur le plan européen.

Chapitre 3 : Les évolutions politiques⁵⁶

3.1. – Vers une plus grande hétérogénéité politique

À la faveur des élections de 1984, se profilent également des évolutions. À travers le groupe Arc-en-Ciel, apparaît une nébuleuse écologiste et régionaliste. Certains membres de ces courants sont déjà présents dans l'Assemblée de 1979 mais leur nombre augmente légèrement. Avant les élections européennes de 1979, les écologistes ne bénéficient pas d'une coordination européenne des différents mouvements de leur mouvance, tant l'hétérogénéité y est la règle. Il faut attendre 1977 pour que, dans une logique associative, des écologistes adoptent une plateforme politique commune qui est utilisée lors de la campagne pour les élections européennes en 1979. Au lendemain de ces élections, les Verts créent en juillet 1979 un réseau qui lie leurs organisations respectives : *Platform of ecopolitical action for a peaceful change of Europe* (PEACE). Il faut cependant attendre 1983 pour que naisse la Confédération verte européenne (CVE), à l'initiative des écologistes britanniques, irlandais, suédois, français et belges. Mais des divergences subsistent avec les Verts allemands. Le courant arrive malgré tout à placer onze élus dans le Parlement européen de 1984 (2 Belges, 2 Néerlandais, 7 Allemands). Ils constituent le *Green Alternative European Link* (GRAEL) au sein du groupe Arc-en-Ciel avec les régionalistes italiens, notamment. Le député écologiste Frank Schwalba-Hoth évoque ses débuts au Parlement européen : « la plupart des Verts allemands n'étaient pas des fédéralistes convaincus ou des pro-européens convaincus. C'était le temps de la Guerre froide, ils étaient plutôt sceptiques envers le modèle d'une Europe unifiée. Donc, c'était logique de créer un groupe politique Arc-en-ciel avec trois sous-groupes : le GRAEL qui regroupe les écologistes (allemands, belges et néerlandais) et des gauches alternatives notamment l'extrême gauche italienne, le mouvement danois anti-CEE et les régionalistes (Basques, etc.) »⁵⁷.

Se constitue enfin un groupe des Droites européennes, façonné autour des élus du Front national français et du *Movimento Sociale italiano* (MSI).

D'une façon générale, pour les grands groupes que l'on retrouve souvent également dans les Parlements nationaux, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct a eu le mérite de créer un échelon de coordination européen au sein de structures internationales existantes. Internationales socialiste, démocrate-chrétienne et libérale, auxquelles on peut ajouter l'Internationale communiste, ont fait naître en leur sein un régionalisme européen, amorce des euro-partis, dont le PPE est un précurseur. C'est dans le cadre des solidarités au sein des Internationales que la coopération entre partis européens de même famille se fait. Les puissantes fondations allemandes en sont le cœur : Adenauer Stiftung ; Friedrich Ebert Stiftung, Naumann Stiftung. La Friedrich Ebert Stiftung favorise ainsi les campagnes

⁵⁶ Certaines études existent sur les formations politiques et leurs poids respectifs. On verra notamment T. Cosemans, « Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000/15, n°16980-1681, pp. 1-71 et, du même auteur, « Les partis politiques européens », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013/36, n°2201-2202, pp. 7-123. On mentionnera aussi quelques études plus spécifiques : K. Cabrol, « Les partis politiques britanniques et l'intégration européenne », in *Politiques européennes*, 2002/2, n°6, pp. 5-17 ; P. Delwit, « Le parti travailliste face aux Communautés européennes (1979-1992). De l'autarcie à l'ouverture », in *Politiques européennes*, 2002/2, n°6, pp. 74-89 ; P. Perrineau, « Élections européennes » in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, op.cit., pp. 204-211.

⁵⁷ Entretien avec Frank Schwalba-Hoth, Bruxelles, 3 juillet 2017.

électorales du *Partido socialista obrero español* (PSOE) en Espagne, contribuant de ce fait à créer les convergences idéologiques avec ce parti frère espagnol. Si l'on y applique le schéma classique gauche/droite, force est de constater que, pendant les deux premières législatures du Parlement élu, la droite domine (56% des sièges en 1979, 51% des sièges en 1984). D'une élection à l'autre, les démocrates-chrétiens et les libéraux reculent, alors que la droite conservatrice progresse. L'extrême-droite fait son entrée au Parlement européen en 1984 avec 3,7% des sièges. Les gauches progressent globalement, passant de 41% des sièges en 1979 à 44% en 1984. Là également, des évolutions internes différenciées sont visibles : les socialistes progressent fortement de 27,5% des sièges en 1979 à 30% en 1984, alors que les communistes reculent. Les écologistes se renforcent également en 1984 par rapport à 1979. Mais cette présentation classique a-t-elle encore un sens ? Le Parlement européen préfigure certaines évolutions : la montée dès 1984 de l'extrême-droite et celle, prévisible, des courants écologistes. Mais il est une autre ligne de clivage qu'il faut prendre en considération, moins visible immédiatement celle-là : c'est celle qui sépare ceux qui sont favorables au processus européen et ceux qui se montrent plus sceptiques. Cette frontière n'existe pas uniquement entre les forces d'extrême-droite opposées à la construction européenne et les autres formations. Elle passe également à l'intérieur de formations moins extrémistes : socialistes, conservateurs européens, et les communistes pour ne pas les oublier.

Cet éclatement des forces politiques lors des deux premières législatures n'empêche cependant pas les deux principales forces, les socialistes d'un côté, et de l'autre le centre-droit avec notamment les démocrates-chrétiens, de dominer l'hémicycle.

3.2. – Les intergroupes

Mais les parlementaires peuvent également constituer des intergroupes⁵⁸. Ceux-ci regroupent des parlementaires intéressés par des dossiers communs. On peut y discuter librement, sans passer par la discipline des groupes ou des commissions pour certains. Pour d'autres, ce sont « des acteurs occultes de la délibération » parlementaire. On peut d'ailleurs s'interroger sur la possible concurrence que ces structures exercent sur les commissions parlementaires, mais force est de constater qu'elles se sont développées davantage après les premières élections européennes.

Les déjeuners du groupe Kangourou constituent ainsi le premier exemple d'un intergroupe « informel » qui se forme autour du principe de l'abolition des frontières européennes. Né en 1979, le groupe Kangourou s'intitule également *Movement for the free Movement within the European Community*. Fondé par Basil de Ferranti, conservateur britannique et en même temps président de la commission économique et sociale du Parlement européen, le groupement se choisit comme emblème le kangourou, l'animal qui franchit sans difficultés les obstacles. L'eurodéputé allemand Karl von Wogau (CDU) souligne la création originale de ce groupe : « avec Ferranti, nous étions assis place Kléber, à Strasbourg, en train de manger des saucisses, lorsque nous avons eu l'idée de faire avancer l'Europe sans frontières »⁵⁹. C'était l'image du kangourou avec une « petite poche mais qui fait de grands sauts » qui nous a séduit, explique Karl von Wogau. En militant en faveur de la réalisation du marché intérieur, le groupe Kangourou rassemble vite des parlementaires d'origines très diverses – socialistes, démocrates-chrétiens, libéraux, gaullistes – qui se rencontrent pendant la session de

⁵⁸ L. Dutoit, « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 132-142.

⁵⁹ Entretien avec Karl von Wogau, Fribourg-en-Brigau, 28 mars 2018.

Strasbourg autour d'un déjeuner mensuel. Ils y invitent des personnalités politiques de différents États membres de la Communauté européenne (Helmut Kohl, Élisabeth Guigou, etc.) et des représentants du secteur privé, notamment des entrepreneurs (notamment Edzard Reuter, PDG de Daimler-Benz) pour échanger sur les possibilités de faire avancer la libre circulation dans la Communauté. Selon Karl von Wogau, il n'était pas toujours facile de convaincre les représentants des grandes industries à les soutenir. Le PDG de Daimler aurait ainsi réfléchi un bon moment lors de leur première rencontre avant de demander avec son accent souabe : « *Was koscht's ?* » (Qu'est-ce que cela va coûter ?)⁶⁰. L'intergroupe Kangourou est avant tout un fervent défenseur de la suppression des frontières-barrières dans la Communauté européenne perçues comme autant d'obstacles à la réalisation du Marché commun. Ces obstacles représentent aux yeux des membres de l'intergroupe un « joker de milliards (*Milliardenjoker*) » dans la mesure où ils génèrent, d'après eux, le « coût de la non-Europe »⁶¹. Pour la dissémination de ses activités, l'intergroupe publie un mensuel. Disposant d'un secrétariat permanent, il organise des conférences et des colloques. Il distribue également un prix qui récompense la personnalité qui a le plus contribué à la disparition des frontières en Europe. Citons ainsi pour mémoire que si ce prix fut attribué à Jacques Delors ou à Helmut Kohl, un président du PE l'obtint également : il s'agit de Lord Plumb, président du PE de 1987 à 1989.

Photo 5 : En juillet 1986, les membres du groupe Kangourou se réunissent lors d'un déjeuner à Strasbourg pour évoquer le thème de l'Europe sans frontières.



Pour autant, le premier intergroupe à être officiellement reconnu en 1980 est celui du réseau Eurocité, un regroupement d'élus locaux et régionaux du Parlement européen placé sous la

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Voir K. von Wogau, K. Löffler et D. Mitzka, *Der Milliarden-Joker. Offene Worte gegen geschlossene Grenzen in Europa*, Bonn, Europa-Union Verlag, 1987, p. 33.

présidence du maire de Strasbourg, Catherine Trautmann⁶². Son objectif est de promouvoir les échanges entre villes européennes. Ce qui lie les parlementaires européens dans cet intergroupe, c'est leur mandat local, leur ancrage urbain/régional et leur attachement au principe d'une Europe des collectivités territoriales. Mais sans doute aucun, c'est le Club du Crocodile formé en 1980 par Altiero Spinelli qui apparaît comme l'intergroupe le plus actif pendant la première législature du Parlement européen : il regroupe des parlementaires venant de plusieurs horizons politiques qui se retrouvent régulièrement au restaurant strasbourgeois « Au Crocodile » pour parler de l'avenir de l'intégration européenne. Il comporte une soixantaine de députés au départ, puis 180 en juillet 1981, et il s'est prolongé en 1986 dans l'intergroupe fédéraliste⁶³. Un autre exemple d'intergroupe puissant et agissant presque comme un groupe de *lobbying* à l'intérieur du Parlement est celui sur la protection des animaux. Réunissant des parlementaires de groupes politiques différents, il parvient à faire adopter en 1983 un rapport sur l'interdiction de l'importation des peaux de bébés phoques qui fait ensuite l'objet d'une directive du Conseil⁶⁴. Son succès est indéniable. Ce groupe a permis de faire protéger des espèces marines menacées, comme il a fait beaucoup pour l'amélioration des conditions d'élevage. Pour y parvenir, il a ciblé les travaux de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs. Il s'est fait remarquer également par ses questions écrites et orales à la Commission européenne. Cette action à travers une activité pétitionnaire a indéniablement permis des avancées en la matière. Mais l'activité militante dans une direction suscite parfois une activité militante inverse. En s'engageant dans la lutte contre la corrida, « sport cruel » pour ses membres, l'intergroupe a suscité la création d'un autre intergroupe, Chasse, Pêche et Environnement, qui s'est constitué en 1985 et qui milite pour la défense des traditions en Europe. Sur ce sujet comme sur d'autres, un clivage Nord-Sud s'affiche à nouveau, les eurodéputés du Nord étant plus sensibles à la défense des animaux ; ceux du Sud à celle des traditions.

Moins spectaculaires, d'autres intergroupes remplissent cependant la même fonction : rapprocher les parlementaires européens autour d'une cause commune pour la construction européenne et ainsi consolider la formation d'une famille européenne. Entre 1979 et 1989, plus de 50 intergroupes se créent sur des thématiques très diverses : l'industrie, le tourisme, le fédéralisme, le régionalisme, la protection des animaux⁶⁵.

Ils se développent à partir de 1986-1987 avec les pouvoirs nouveaux obtenus par le Parlement européen dans le cadre de l'Acte unique européen. Faute de règlement intérieur sur la question, les deux premières législatures du Parlement élu ont une tendance au « laissez faire ». Si les intergroupes ne sont pas financés par le Parlement européen, celui-ci met malgré tout à leur disposition un service d'interprétariat et des salles de réunion. De ce fait, l'activité des intergroupes est très variable. Ces structures se caractérisent d'une manière générale par leur absence de formalisme, par leur extrême focalisation ou spécialisation sur un domaine bien identifié. Autre trait caractéristique, le dépassement sur le domaine concerné des lignes partisanes constitue un atout pour obtenir des avancées. On peut cependant distinguer des clivages idéologiques en regardant les thèmes des intergroupes et les participations de parlementaires plutôt issus d'une même tendance politique. Les thèmes écologiques, la défense des consommateurs, la création de taxes sur les capitaux sont portés par la Gauche ; l'intergroupe Chasse-Pêche-Environnement plutôt par la Droite. De fait, les intérêts défendus

⁶² M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 322.

⁶³ Sur les intergroupes, voir M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., pp. 321-330.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 325.

⁶⁵ O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, op.cit., p. 41.

par des eurodéputés dans le cadre de ces intergroupes sont parfois les mêmes que ceux de groupes d'intérêts ou d'organisations non gouvernementales (ONG). Des synergies se créent alors et il n'est pas rare que les ONG fournissent à l'intergroupe une assistance matérielle et logistique. ONG et groupes d'intérêt ont ainsi par ce biais accès au Parlement européen et peuvent infléchir les intergroupes dans un sens favorable à leurs objectifs. C'est à ce niveau que s'opère un travail avec les associations citoyennes qui militent pour la même cause. Ces dernières participent souvent à l'organisation des réunions, fournissent une logistique aux parlementaires membres de l'intergroupe et sont présentes aux abords de l'hémicycle ou dans le public, lors de débats sur ces questions. À côté de groupes d'amitiés, qui visent à favoriser les rencontres entre eurodéputés et parlementaires d'autres Assemblées nationales, les intergroupes du Parlement européen sont généralement des groupes d'études, constitués autour d'enjeux précis, et qui se préoccupent de la réalisation de leurs objectifs à travers l'obtention d'un agenda ou à travers l'adoption de résolutions. Dès la première législature élue, des intergroupes se constituent sur les problèmes de la santé, du social, voire de la culture. À travers ces intergroupes, les parlementaires se saisissent de thématiques porteuses d'avenir et en profitent pour les européeniser. Parfois, on l'a vu, l'intergroupe peut même prendre la forme d'une amicale.

Le plus souvent, le succès des intergroupes dépend de leur capacité à convaincre. Cette dernière est fonction de leur maîtrise des procédures. Il faut en permanence mobiliser en séance plénière pour proposer des amendements, demander un renvoi en commission ou faire ajourner l'ordre du jour s'il ne convient pas. Il faut ensuite cibler certains collègues parlementaires davantage que d'autres. Rapporteurs, présidents de commissions ou de groupes, députés influents, spécialistes des questions qui intéressent l'intergroupe, tous détiennent en partie les clefs de l'influence pour l'intergroupe et les personnes qui, de l'extérieur, le soutiennent. Ce sont ces députés qui vont fixer l'ordre du jour, répartir les rapports, en rédiger un autre. La possibilité d'auditionner des commissaires européens, d'agir auprès du pays qui exerce la présidence de la Communauté européenne est également une façon de peser pour un intergroupe.

Notons que certains groupes d'intérêts n'ont guère besoin de susciter la création d'intergroupes : l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), l'*European Round Table of Industrialists* (ERT) ou la Confédération européenne des syndicats (CES) pour ne citer qu'eux, ont par leur présence au Comité économique et social et leur proximité avec la Commission européenne, une influence sur la prise de décision. En revanche, le Parlement européen reste un acteur essentiel pour influencer les décisions pour des ONG ou pour des groupements issus de la société civile, moins présents auprès des autres institutions communautaires.

Ces structures fournissent aux eurodéputés des approches nouvelles sur certaines questions, dont le Parlement européen peut se saisir pour porter les revendications des citoyens européens. La défense des droits de l'homme, celle des consommateurs ou la protection de l'environnement, tous ces thèmes moins abordés par les autres institutions européennes ont assuré à l'institution strasbourgeoise une visibilité accrue. Les intergroupes sont utiles à cette fin, tout comme ils ont permis de sensibiliser les formations politiques aux revendications sociétales des années 1980 et de les imposer peu à peu dans leur plateforme programmatique. Ils ont donc européenisé ces problèmes et leurs approches de solution. C'est ainsi que ces opinions souvent minoritaires portées au départ par les intergroupes et leurs soutiens extérieurs ont pu faire évoluer les politiques publiques dans bien des secteurs. L'intergroupe est une forme de réponse à l'origine géographique éclatée des députés européens. Venant de neuf, puis de dix et enfin douze États, ceux-ci dépassent au sein de la structure les attaches

nationales et partisans afin de créer des convergences sur des sujets devenus européens. L'intergroupe est ainsi, dès le départ, une structure de cohabitation de traditions politiques différentes et un vecteur d'europanisation des eurodéputés.

3.3 – Les commissions parlementaires

Si le groupe parlementaire est au cœur de la vie politique du Parlement européen, c'est au sein de la commission parlementaire que se fait le travail parlementaire. Après l'élection au suffrage universel, l'activité parlementaire se concentre de plus en plus sur les commissions parlementaires car c'est là que la participation au travail législatif communautaire s'effectue. Jusqu'en 1987, les amendements et les résolutions du Parlement européen restent surtout de nature « consultative », mais à partir de l'introduction de la procédure de coopération avec l'Acte unique européen en 1987, le pouvoir législatif du Parlement augmente et la Commission et le Conseil doivent de plus en plus considérer le travail des commissions parlementaires. L'accent mis sur les commissions parlementaires se traduit d'ailleurs par leur multiplication : en 1979, le Parlement européen compte déjà quinze commissions⁶⁶. S'y ajoutent, dès 1979, la commission *ad hoc* pour les droits de la femme ; suivent en 1981 la commission sur les affaires institutionnelles, la commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe, la commission d'enquête sur les substances toxiques et en 1983 la commission spéciale temporaire chargée d'élaborer un rapport sur la relance économique. Pour éviter la création exponentielle des commissions, le Parlement européen tend à créer des sous-commissions à l'intérieur des commissions existantes, telle la sous-commission sur le projet de procédure électorale uniforme ou celle sur la sécurité et le désarmement et des droits de l'homme à l'intérieur de la commission politique, ou encore la sous-commission de l'information à l'intérieur de la commission de la jeunesse, voire la sous-commission de la pêche à l'intérieur de la commission de l'Agriculture⁶⁷. Cette pratique n'empêche toutefois pas une certaine tendance à l'inflation des commissions. En 1984, leur nombre passe à dix-sept et en 1987 à dix-huit⁶⁸. Il faut dire que l'activité législative augmente elle aussi sans cesse, notamment avec l'introduction de la procédure de coopération qui permet une deuxième lecture parlementaire : ainsi entre 1987 et 1992, date de l'accomplissement du Marché unique, le Parlement européen propose 2734 amendements en première lecture et 716 en deuxième lecture. Le bilan d'impact sur la législation européenne par le Parlement est également positif : la Commission européenne adopte 60% des amendements proposés en première lecture et 40% en deuxième lecture. Cela démontre à quel point au cours des années 1980 le Parlement européen se développe comme un véritable co-législateur au sein de la Communauté européenne⁶⁹. C'est par ce biais aussi que l'Assemblée, après avoir ferraillé sur le budget, réussit à se faire reconnaître comme une institution communautaire qui pèse face à la Commission européenne et au Conseil : « si la situation d'impuissance relative au Parlement européen était tolérable pour les membres nommés, qui étaient avant tout des parlementaires nationaux, elle ne l'était plus pour les députés directement élus en 1979, dont la plupart

⁶⁶ Cf. JOCE, n°C-203/35, 13.8.1979 : Affaires politiques, agriculture, budget, Affaires monétaires et économiques, énergie et recherche et technologie, relations économiques extérieures, affaires juridiques, affaires sociales et emploi, politique régionale, transports, environnement et santé, jeunes, éducation, information et sport, développement et coopération, contrôle budgétaire, règlement.

⁶⁷ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 212.

⁶⁸ JOCE, n°C-239/21, 10.9.1984 ; JOCE, n°C-46/37, 23.2.1987 ; s'y ajoutent la commission des Affaires institutionnelles, la commission sur les Droits de la femme et la commission des Pétitions.

⁶⁹ O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, op.cit., p. 67.

avaient choisi de s'investir à titre exclusif dans ce nouveau mandat »⁷⁰. Mais la mobilisation des parlementaires en faveur d'une extension de leurs compétences se traduit également par les initiatives unilatérales (« la politique des petits pas ») puisque tout député peut proposer une résolution qui entre dans le cadre des activités de la commission⁷¹. Ces textes dits « non-législatifs » basés sur des rapports d'initiative deviennent une partie de plus en plus importante de l'activité parlementaire du Parlement élu. Ils permettent aux députés européens de se profiler sur un sujet qui peut être valorisé auprès de leurs électeurs. Ils donnent cependant aussi « du grain à moudre aux députés », car ces textes les sortent de l'activité routinière des commissions consacrée essentiellement à réagir aux textes de la Commission européenne⁷². Ces initiatives propres deviennent également une opportunité pour une alliance de fait avec les fonctionnaires de l'Exécutif européen : elles permettent d'introduire des sujets sur lesquels la Commission pourrait ensuite élaborer des propositions de directives. Robert Moreland, membre de la commission sur l'énergie, le fait bien remarquer « l'énergie était une priorité absolue, donc des représentants des Directions générales de la Commission étaient là et participaient, ils étaient plus que des observateurs, ils pouvaient parler et ils nous proposaient même des législations... »⁷³. Et de fait, les années 1980 voient une multiplication sans précédent des textes non-législatifs : leur nombre a presque doublé entre 1980 et 1989 (197 contre 341)⁷⁴. Le travail en commission parlementaire devient alors le cœur de l'activité des membres du Parlement européen et une possibilité pour eux de développer une expertise et de se faire une réputation au sein de l'institution. L'éventail des thématiques traitées et des textes législatifs est très large : il va de directives très techniques sur les normes d'émission de gaz carbonique des voitures jusqu'aux propositions de réformes institutionnelles pour la Communauté européenne. Le prestige des commissions parlementaires varie aussi avec l'évolution de la Communauté elle-même. Ainsi, en 1979, la principale commission parlementaire est celle de l'agriculture, car plus de 60% des dépenses communautaires passent dans la Politique agricole européenne (PAC), alors qu'en 1989, les parlementaires demandent davantage de faire partie des commissions de l'environnement ou des consommateurs. Toutefois, c'est incontestablement la commission des Affaires institutionnelles créée en 1981 pour préparer le projet sur l'Union européenne qui attirent les « grandes vedettes » du Parlement : Marcelino Oreja, Valéry Giscard d'Estaing, Claude Cheysson, Emilio Colombo, Maurice Duverger ou Biagio De Giovanni. Des « peintures » politiques qui utilisent la commission pour débattre de l'avenir de l'Europe et de l'idée européenne : « c'est un peu la commission idéologique du Parlement européen », en dira Maurice Duverger⁷⁵. Les parlementaires peuvent s'y faire une réputation, comme par exemple le Belge Fernand Herman qui y présente un important rapport sur les institutions européennes⁷⁶. Mais les commissions plus techniques peuvent également représenter une valeur ajoutée pour les parlementaires, telles la commission sur l'agriculture, celles des affaires sociales ou sur les questions budgétaires, voire la commission économique et monétaire. Pour preuve, le même Fernand Herman décide de rejoindre la commission économique en 1989, dans laquelle il œuvre ensuite en faveur des télécommunications à travers un rapport sur une

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Art. 63 du règlement intérieur du Parlement européen.

⁷² M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, p. 235.

⁷³ Entretien avec Robert Moreland, Bruxelles, 30 mai 2017.

⁷⁴ Commission européenne (COM), 24^e Rapport général sur les activités des Communautés européennes, 1990.

⁷⁵ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, p. 214.

⁷⁶ F. Herman, *Europe, mon pays*, Liège, Éditions Espaces, 1989.

« directive concernant les bandes de fréquence à observer pour l'introduction coordonnée des télécommunications numériques sans fil européennes dans la Communauté »⁷⁷.

Au fond, les parlementaires peuvent adopter deux stratégies par rapport à leur implication dans le travail des commissions parlementaires dont l'essentiel s'effectue à Bruxelles, dans le bâtiment Van Maerlant : soit ils restent généralistes et accèdent à des commissions prestigieuses telles que celle des Affaires étrangères, voire encore la commission politique ou celle des Affaires institutionnelles qui sont toutefois, pour la plupart d'entre elles, souvent réservées à des personnalités ayant déjà occupé des postes-clés dans leurs gouvernements respectifs – ainsi Giovanni Goria à la tête de la commission des Affaires politiques, Marelino Oreja à la tête de la commission des Affaires institutionnelles, Willy De Clercq à la tête de la commission des Relations économiques extérieures ; soit ils acceptent la technicité et développent un savoir-faire dans un domaine pointu : ainsi, Heinrich Aigner (CSU) devient président de la commission du contrôle budgétaire en 1979 et le reste jusqu'à son décès ; Roberto Barzanti (PCI) se fait une réputation en matière de communication à travers le dossier « Télévision sans frontières » au début des années 1980, ce qui lui sert à devenir en 1992 président de la commission de la Culture ; enfin, Marie-Claude Vayssade (Parti socialiste unifié (PSU) développe des connaissances techniques au sein de la commission du règlement en 1979 puis préside la commission juridique jusqu'en 1989. Cette stratégie de technicité qui est notamment poursuivie par des jeunes parlementaires qui entrent au Parlement européen en 1989, n'est pas sans susciter quelques remarques ironiques. Ainsi Jacques Delors qui remarque que « quelqu'un désigné uniquement pour sa compétence, cela devient inquiétant en politique »⁷⁸. Mais la jeune génération ambitieuse qui entre à partir de 1989 au Parlement européen change aussi les habitudes : alors que la technique du généraliste faisait que les parlementaires avaient parfois du mal à s'habituer au travail technique et dépolitisé dans les commissions et aboutissait, notamment chez les Français et les Italiens, à un absentéisme important, les jeunes parlementaires comprennent que, pour se rendre indispensables, il faut être présent et devenir assez rapidement spécialiste d'un dossier spécifique au Parlement européen. Mis à part ces stratégies parlementaires pour peser au sein de l'institution, il faut se rappeler que les postes clés dans les commissions parlementaires obéissent à la règle D'Hondt qui répartit les présidences et les sous-présidences des commissions selon la loi de la proportionnalité. Ainsi, là encore, les responsabilités au sein des commissions sont-elles principalement partagées entre les socialistes et les démocrates-chrétiens qui veillent à respecter un juste équilibre entre les nationalités. En fonction de la taille des groupes politiques, les présidences de commissions sont ainsi distribuées au détriment des petits groupes tels que la Gauche unitaire, les Verts ou les Démocrates européens qui, en 1989, n'obtiennent qu'une présidence chacun alors que les deux grands groupes se partagent pour l'essentiel les commissions : huit pour socialistes et cinq pour les démocrates-chrétiens (les libéraux obtiennent deux commissions). Cette situation montre la mainmise des principaux groupes sur le travail en commission, résultat de la « particratie », même si cet effet est ensuite adouci par un système de points qui permet de distribuer un peu plus équitablement la responsabilité des rapporteurs au sein de chaque commission parlementaire⁷⁹.

L'évolution du travail en commission parlementaire à partir des premières élections européennes au suffrage universel montre donc bien l'émancipation du Parlement

⁷⁷ Parlement européen, rapport Herman (doc.352/90) du 12.12.1990.

⁷⁸ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 245.

⁷⁹ M. Kaeding, « Rapporteurship allocation in the European Parliament », in *European Union Politics*, vol. 5, n°3, 2004, pp. 353-371.

européen⁸⁰. D'acteur politique à caractère surtout consultatif détenant une position relativement secondaire dans le jeu communautaire, le Parlement passe progressivement à un rôle plus consistant afin de s'imposer comme un acteur incontournable du processus décisionnel au sein de la Communauté européenne.

⁸⁰ S. Bowler et D. M. Farrel, « The organizing of the European Parliament: committees, specialization and coordination », in *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°2, 1995, pp. 219-243.

2. DEUXIEME PARTIE :

L'émergence d'une culture parlementaire européenne

La politisation du Parlement européen va de pair avec l'émergence d'une culture parlementaire européenne⁸¹. Il faut en effet créer les dispositions qui vont réglementer le travail en commun. La petite administration autonome qui accompagnait les travaux de l'Assemblée non élue doit en même temps entamer sa mue. L'élection crée en effet de nouveaux besoins. Ainsi, en choisissant de permettre aux députés de travailler chacun dans sa langue nationale, on se condamne notamment à recruter de nombreux interprètes et traducteurs. L'élection au suffrage universel se traduit ainsi par une augmentation des effectifs et par une spécialisation croissante des profils. Cette administration se met ensuite au service du nouvel élu, l'eurodéputé devenant désormais le centre de gravité du Parlement. Cette nouvelle situation conditionne les rapports qui s'instaurent dorénavant entre la présidence, l'Assemblée et l'administration parlementaire.

Il convient dès lors de s'intéresser à l'organisation du travail parlementaire et d'en mieux comprendre les ressorts. Un jeu complexe se met en effet en place entre les différentes strates et composantes de l'Assemblée strasbourgeoise. Cette nouvelle logistique conditionne les choix politiques du Parlement européen⁸². De nombreux nouveaux domaines font dès lors l'objet d'interventions des eurodéputés qui – de la condition des femmes à l'Europe sociale en passant par la question régionale ou encore les élargissements de la Communauté – ne s'interdisent plus aucun sujet qui pourrait préoccuper ou intéresser les citoyens européens.

⁸¹ R. Scully, « MEPS and the building of a 'parliamentary Europe' », in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n°1, 1998, pp. 92-108.

⁸² S. Hix, A. Noury et G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, op.cit.

Chapitre 1 : Les parlementaires et leur administration

1.1 – Les députés : quelques approches

Au cours de la période sous rubrique, le nombre de députés européens progresse. De 410 députés en juillet 1979, le nombre est porté à 434 en 1981 suite à l'adhésion de la Grèce, puis à 518 en 1986 du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Les députés européens forment-ils un groupe homogène ? Certainement pas si l'on se fie à l'âge d'éligibilité. Celui-ci varie en fonction des États : 18 ans en Allemagne et au Danemark, 21 ans en Grande-Bretagne, 23 ans en France, voire 25 ans en Italie ou aux Pays-Bas. Ce n'est pas la seule diversité qui existe. Ainsi certains parlementaires représentent des circonscriptions territoriales bien définies (comme c'est le cas au Royaume-Uni) alors que d'autres sont des élus d'une unique circonscription nationale et tiennent leur légitimité d'un scrutin proportionnel. Faute d'une uniformisation des modes de scrutin, cette élection du Parlement européen reste en effet pendant la période considérée (1979-1989) une élection avant tout nationale. Les partis cherchent à s'imposer chez eux, dans leur pays. S'ensuit dès lors une forme de nationalisation de l'enjeu européen.

Cela conduit-il malgré tout à des différences entre les parlementaires européens et les parlementaires nationaux ? Les parcours des élus de 1979 comme ceux de 1984 ressemblent fort aux parcours politiques classiques des responsables politiques dans les pays membres de la Communauté. Le double mandat étant possible, une proportion de députés nationaux est élue en 1979. 31% des députés de la première législature exercent en effet un double mandat. Mais des disparités nationales transparaissent dans cette pratique. Ainsi, la totalité des députés européens luxembourgeois relève de ce cas de figure. À l'opposé, les Britanniques ne doublent guère : seuls 11% sont dans ce cas. Voici les chiffres complets des doubles mandats par nationalité : Irlande : 80%, Belgique : 79%, Allemagne : 32%, Italie : 31%, France : 29,5%, Danemark : 19% et Pays-Bas : 12%. Le recul du double mandat est patent dans la seconde législature (1984 -1989). Il faut dire que certains États ont entre-temps interdit ce cumul. C'est le cas de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce, des Pays-Bas et du Portugal. Pour le reste, les cumuls représentent 6% des députés pour la deuxième législature du Parlement européen élu au suffrage universel. En revanche, le Parlement élu en 1989 ne comporte plus que 34 députés disposant d'un double mandat. Deux pays s'y distinguent : l'Italie avec dix-huit doubles mandats et la France avec sept. Il devenait ainsi évident que l'on ne pouvait assimiler la fonction de député européen à un complément du mandat national. Cela démontre aussi clairement, au niveau des formations politiques nationales, une prise de conscience du type de travail qu'exige le Parlement européen, différent que celui d'une représentation parlementaire nationale. Dès lors, ces acteurs politiques se doivent de réfléchir en termes de complémentarité entre les deux types d'institutions parlementaires, européenne et nationale.

La sélection des candidats – et donc à l'arrivée des députés – dépend cependant des partis politiques nationaux. Il n'y a donc pas de raisons pour que leur profil échappe à un profil de politicien national. Ainsi la liste socialiste française de 1979 reflète les équilibres entre les différents courants du Parti socialiste. Mais on a aussi pris de soin de veiller à une représentation des diversités régionales. Enfin, puisque le scrutin est national, on juge utile de pousser des personnalités nationales de premier plan. En 1979, la polarisation et l'intérêt du scrutin tenait beaucoup à la présence sur les listes électorales de personnalités politiques de premier plan : Willy Brandt en Allemagne, Jacques Chirac ou Simone Veil en France. Ce

phénomène est à la fois gênant et gratifiant, comme le souligne Enrico Vinci, Secrétaire général du Parlement européen : « il est très important pour nous d'avoir dans cette enceinte des hommes politiques connus sur le plan national. La présence [de ces hommes] favorise le rayonnement de l'institution ». Mais dans le même temps, ces personnalités sont souvent élues au Parlement européen après un échec électoral dans leur propre pays. Cela débouche sur certaines caractéristiques du député européen. Celui-ci est souvent un homme d'appareil. C'est ensuite quelqu'un qui, le plus fréquemment, est issu des classes moyennes supérieures, voire des classes supérieures. Les quelques députés européens d'origine ouvrière sont presque tous issus du syndicalisme et ont déjà occupé des fonctions de permanents syndicaux. Les femmes sont, elles, souvent sous-représentées à l'exception des élues écologistes en France où ceux-ci ont décidé d'adopter la parité entre les sexes par une alternance homme-femme sur leurs listes. Notons que le manque de femmes amène parfois à des procédures de sélection nationales surprenantes. Ainsi, par exemple, quand Karl von Wogau se présente pour la première fois aux élections européennes dans son *Landkreis* de Freiburg-Sud en Allemagne, il est le candidat favori jusqu'à ce son parti politique (CDU) fasse pression pour qu'il se retire au profit d'une femme. Lorsque les électeurs locaux se prononcent massivement en sa faveur, la presse régionale lui demande alors dans une interview: « Êtes-vous le *Ladykiller* du Bade-Wurtemberg ? »⁸³.

Il faut également relever que certains députés élus en 1979 ont déjà une expérience antérieure du Parlement européen. Au Royaume-Uni, par exemple, sur les soixante-quatre parlementaires membres du Parlement désigné, 20% décident de se présenter comme candidat aux élections de 1979. C'est surtout le Parti conservateur qui encourage ces personnalités jouissant d'une expérience européenne à se déclarer candidats. Au Danemark, quatre députés présents dans l'Assemblée non élue seront élus en 1979⁸⁴.

À travers de tels cas, on peut aborder la question de la longévité des députés européens. Certaines formations politiques ont souhaité mettre en place un système de rotation des élus. Cela augurait d'une courte longévité parlementaire. Le RPR amène ainsi dès 1980 certains de ses eurodéputés à démissionner et à laisser la place aux suivants de la liste. Parmi les partants, des figures de proue politiques telles que Jacques Chirac, Pierre Messmer ou Michel Debré n'avaient certes pas l'intention de renouveler les élus et les pratiques, mais plutôt d'affaiblir l'institution élue. Dans des formations politiques telles que les Verts, on met parfois en œuvre des mesures similaires pour « professionnaliser » les cadres. En tout cas, il faut s'interroger sur ce que permet la durée de présence dans l'hémicycle européen. Du Parlement d'avant 1979 au Parlement élu, seuls 10% de ceux qui siègent avant 1979 au titre des Parlements nationaux remplissent pour un nouveau mandat. On revanche, ce taux est beaucoup plus élevé pour les élections de 1984, avec un taux de reconduction de 56,4% et de 50,2% lors du scrutin de 1989. Ces taux sont élevés en ce qui concerne surtout l'Allemagne et le Royaume-Uni : pratiquement 65% de réélus pour les Britanniques en 1984, près de 70% en 1989. L'Allemagne a elle aussi un taux de reconduction important en 1984 : 72,5% ; il décline ensuite et en 1989, il n'est plus que de 53%. Mais ces taux restent largement supérieurs aux chiffres français ou italiens. Ainsi, ils passent en France de 43,6% à 33,3%, et en Italie de 50 à 27,2%. Dans ces deux derniers pays, les logiques d'investiture dépendent encore largement des systèmes partisans nationaux alors que dans les deux autres on cherche à « européeniser » les logiques d'investiture. Une fracture intervient d'ailleurs à ce niveau. Certains pays réélisent aux deux élections de 1984 et de 1989

⁸³ Entretien avec Karl von Wogau, Fribourg-en-Brigau, 28 mars 2018.

⁸⁴ Sur cette question, on verra l'étude détaillée d'A.-C. L. Knudsen, « Modes de recrutement et de circulation des premiers membres britanniques et danois du Parlement européen », in *Cultures & Conflicts*, 85-86, printemps-été 2012, pp. 61-79.

plus de la moitié de leurs députés européens : c'est le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. On peut y ajouter l'Irlande avec près de 47% de reconduction en 1984 et 53,3% en 1989. Une ligne Nord-Sud apparaît clairement pour ce qui est de la longévité parlementaire. C'est pourtant la longévité des députés qui permet leur professionnalisation ou leur position de leader. La stabilité qu'introduit la durée de la présence politique d'un parlementaire donne du poids au Parlement européen et à ses méthodes. La longévité confère aussi de l'autorité à l'eurodéputé. Renaud Payre a bien analysé le cas des sept députés européens élus en 1979 et sans cesse réélus jusqu'en 2004 ; il a aussi indiqué leur positionnement au cours de la législature 2004-2009. Sur les sept profils, on retrouve cinq élus allemands (Elmar Brok, Ingo Friedrich, Klaus Hänsch, Hans-Gert Pöttering et Karl von Wogau), un membre danois (Jens Peter Bonde) et un député français (Francis Wurtz). Ces personnalités ont exercé, pour les uns, la fonction de président du Parlement et, pour les autres, la fonction de vice-président, de président de groupes, de président de commissions parlementaires ou la fonction de Questeur. Cela pose la question de la professionnalisation des députés et de leur expertise⁸⁵.

Là aussi, si on observe certaines évolutions, il est possible de livrer quelques conclusions. 50% des députés élus en 1979 avaient une expérience parlementaire nationale. Mais ils n'étaient plus que 35% dans la législature suivante 1984-1989. Ce recul du poids des vieux parlementaires nationaux se double d'un rajeunissement et d'une féminisation des élus (16% des élus sont des femmes en 1979, 17,7% en 1984, contre à peine 3% dans le Parlement sortant de 1979). Combinée à des taux de reconduction parfois élevés dans les pays du Nord mais également non négligeables (environ un tiers) dans les pays du Sud, cette évolution conduit à faire émerger un groupe central d'acteurs professionnalisés sur les questions européennes, venant de tous les bords politiques, et qui sont en mesure d'animer l'institution strasbourgeoise. Ils maîtrisent ainsi les ressources institutionnelles du PE.

1.2 – Les femmes et la députation

La présence des femmes dans les Assemblées nationales a longtemps été insignifiante dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte, le Parlement européen peut sans doute revendiquer un rôle pionnier. Si l'Assemblée non élue d'avant 1979 n'échappe pas à l'ambiance générale (en 1978, on ne compte que onze femmes sur 198 députés désignés), l'élection au suffrage universel change la donne. Pour la première fois dans une Assemblée du continent européen, les députées sont suffisamment présentes pour pouvoir peser sur les décisions prises par l'institution. Le Parlement issu des premières élections directes compte en effet 16,3% de députées femmes (67 députées le jour de l'installation du Parlement, le 17 juillet 1979). Leur représentation ne cesse ensuite de progresser : 17,7% en 1984 (83 députées) puis 19,3% en 1989 (100 députées). Peut-être faut-il toutefois évoquer des différences entre les États membres. De ce point de vue, trois pays remportent indéniablement la palme de la féminisation : le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg ; quatre pays en revanche en envoient plutôt moins à Strasbourg que la moyenne : la Belgique, l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Italie. La France et l'Allemagne se situent ans la moyenne. Les Grecs, les Portugais et les Espagnols n'envoyèrent, quant à eux, que peu d'élues femmes (respectivement 8,3%, 4% et 10%).

⁸⁵ G. Marrel et R. Payre, « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », in *Politique européenne*, 2006/1, n°18, pp. 69-104.

Au cours de la première législature du Parlement européen élu, les femmes s'activent principalement dans des commissions que l'opinion publique considère le plus souvent comme relevant de domaines féminins : ainsi, elles constituent 40% des membres de la commission de l'Environnement et de la Santé publique, 32% de la commission de la Jeunesse, de la Culture, de l'Éducation et pratiquement 30% de la commission des Affaires sociales et de l'Emploi. Les femmes sont en revanche absentes de la commission des Transports, de la commission des Affaires économiques et monétaires. Mais la première législature inaugure aussi son lot de symboles : une femme, la Française Louise Weiss, préside la séance d'installation en juillet 1979 et transmet à une autre femme élue, Simone Veil, la présidence du Parlement européen. De 1979 à 1984, trois femmes accèdent également à une vice-présidence. Leur situation se renforce pas à pas : au début de la législature en 1979, une seule femme préside une commission parlementaire, cinq autres assument les fonctions de vice-présidentes. Elles sont respectivement trois et treize à occuper les mêmes fonctions en 1984. Mais certaines forteresses restent à prendre : aucune femme ne préside au cours de la période un groupe parlementaire, même si elles assument parfois des fonctions de vice-présidentes de groupes ou de membres de leur bureau. Mais on voit des femmes à partir de 1984 investir également les commissions jugées plus « masculines » : celle des Affaires économiques et monétaires, de l'Aménagement du territoire ou encore celle du Budget. Les femmes prennent également en charge la rédaction et la défense des rapports : 15% des rapports des commissions sont l'œuvre des femmes pendant la période 1979-1984. Elles ne s'interdisent aucun sujet : Mechthild von Alemann rédige un rapport sur l'implantation des centrales nucléaires tandis que Maria Fabrizia Baduel Glorioso se concentre sur la fermeture des aciéries de Consett⁸⁶. On pourrait sans doute allonger la liste : elle témoigne en tout cas de l'intérêt des femmes pour tous les sujets politiques européens et prouve qu'elles sont autant politisées que

leurs collègues masculins.

La présence féminine favorise également la sensibilisation de l'Assemblée strasbourgeoise à la condition des femmes en Europe. Le 26 octobre 1979, les eurodéputées obtiennent notamment la création d'une commission *ad hoc* pour les droits de la femme. Celle-ci doit préparer un rapport en coopération avec la Commission européenne sur la situation des femmes en Europe et initier ensuite un débat parlementaire sur le sujet. Yvette Roudy, députée socialiste française, est désignée le 13 décembre 1979 présidente de la commission. Elle se voit adjoindre trois vice-présidentes, Shelagh Roberts, Mechthild von Alemann et Vera Squarcialupi⁸⁷. Les

Photo 6 : Le septembre 1980 à Strasbourg, la présidente de la commission pour les droits de la femme Yvette Roudy visite avec Simone Veil l'exposition « Femmes victimes de l'apartheid ».



⁸⁶ F. C. Dobre, « Les députées de la première législature (1979-1984) du Parlement européen élues au suffrage universel direct », in « Le chemin vers les élections directes du Parlement européen ». mars 2009, pp.78-87 (*Les Cahiers du CARDOC*, n°4).

⁸⁷ Parlement européen, *La situation de la femme dans la Communauté européenne. Les débats au Parlement européen*. Direction générale de la recherche et de la documentation, juin 1981.

débats de la commission sont ouverts au public au début de l'année 1980. Ses travaux conduisent à l'adoption d'une résolution sur la situation des femmes dans la Communauté européenne le 11 juillet 1981⁸⁸. Si elle met fin aux travaux de la commission *ad hoc*, cette résolution comporte plusieurs points importants. Elle lie tout d'abord la distribution des fonds communautaires régionaux et sociaux à la mise en œuvre des directives sur l'égalité des rémunérations et l'égalité de traitement. À la Commission européenne de veiller au respect de ce principe. Le texte prévoit ensuite que des mesures spécifiques de lutte contre le chômage féminin soient prises, comme la réduction du temps de travail quotidien ou l'égalité des femmes et des hommes face à la formation continue ou au temps partiel. La résolution précise enfin que les femmes et les personnes âgées doivent bénéficier d'une protection sociale réelle. Cette résolution doit être mise en œuvre par les institutions communautaires et par les États membres. En juin 1981, pour suivre l'application de ce texte, le Parlement européen institue une commission d'enquête sur la situation des femmes en Europe. Sa rapporteure en est Marie-Claude Vayssade qui donne connaissance de son rapport à la commission d'enquête en février et mars 1982. Avant de se séparer, les députés mettent le rapport en débat au Parlement qui, le 5 janvier 1984, présente un projet de résolution. Celui-ci dresse un tour d'horizon de la situation des femmes dans les États de la Communauté européenne, accompagné des mesures à prendre pour améliorer la condition féminine, tant au niveau européen qu'au niveau national. En une législature, le Parlement élu jette donc les bases d'une politique durable pour l'égalité homme-femme au sein de la Communauté européenne.

1.3. – L'administration

L'administration du Parlement européen contribue au bon fonctionnement de l'institution. Parmi les fonctionnaires et agents en poste, on peut distinguer quatre catégories : une première catégorie est formée des fonctionnaires de l'administration qui exercent au sein du Secrétariat général et de ses différentes Directions générales ; une deuxième catégorie se compose des agents mis à la disposition des groupes politiques et des commissions parlementaires. La troisième catégorie est constituée par les assistants des députés, alors que la quatrième catégorie se compose des traducteurs-interprètes. Au moment des premières élections européennes, l'administration est en grande partie basée à Luxembourg, siège du Secrétariat général. Mais elle se déplace partiellement au gré des activités des députés entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. En 1979, au moment de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, l'administration parlementaire emploie 1995 personnes. Quelles sont ses caractéristiques ? Quelle est pour elle l'impact de l'élection ?

Il faut partir du fait que les Assemblées parlementaires antérieures (Assemblée commune de la CEE et Assemblée parlementaire européenne) sont des organes consultatifs qui ne siègent que quelques jours par an. Elles sont constituées de parlementaires nationaux, assez peu impliqués dans la vie de la Communauté européenne. Durant cette première phase, l'administration parlementaire a pu se constituer dans une relative indépendance et s'autonomiser. Les fonctionnaires assurent pendant cette période la permanence et la cohérence de l'institution. C'est eux qui incarnent la centralité de l'institution, des députés nationaux délégués au Parlement européen étant par la force des choses éloignés de l'institution. La construction européenne étant alors largement basée sur l'intégration économique, les fonctionnaires accumulent progressivement une expertise qui les rend indispensables au bon fonctionnement de l'Assemblée. Ses membres peuvent ainsi

⁸⁸ Parlement européen, résolution sur la situation des femmes dans la CEE du 11.7.1981.

pleinement s'appuyer sur eux. Les choses évoluent à partir de 1979. L'élection au suffrage universel direct suivie des modifications des pouvoirs du Parlement consécutives à l'Acte unique européen donnent peu à peu aux députés européens un rôle plus central dans la mesure où ils sont dorénavant au cœur de la délibération et du fonctionnement de l'institution. D'une élection à l'autre (et on le constate déjà pour celle de 1984), la diminution des « doubles mandats » attache davantage le député à l'Assemblée de Strasbourg, dont la taille croît suite aux élargissements successifs de la Communauté européenne. Le Parlement européen obtient ensuite - au moment de la première élection au suffrage universel - la maîtrise de son propre budget. D'autres éléments vont peu à peu s'ajouter : un nomadisme croissant entre les trois capitales ; une nécessité de traducteurs et d'interprètes supplémentaires suite aux élargissements ; un besoin croissant d'agents pour les groupes et les commissions dont le nombre augmente d'une législature à l'autre. La croissance rapide des effectifs en est une conséquence directe : 2966 employés en 1984, 3482 en 1989, la moitié de ce personnel étant employé dans les services linguistiques. On reste cependant loin à la même période des 12900 fonctionnaires et agents de la Commission européenne...

Cette administration est composée de plusieurs types d'acteurs. La hiérarchie est dominée par le Président du Parlement européen assisté du Bureau (président et vice-présidents), du collège des Questeurs et du Bureau élargi (le Bureau et les présidents des groupes politiques).

Photo 7 : À partir de 1979, les membres du Collège des questeurs sont élus et chargés des questions administratives et financières intéressant directement les membres et leurs conditions de travail.



Ces instances exercent la réalité du pouvoir, définissent les lignes politiques et donnent les impulsions nécessaires. Très proches des députés, les assistants parlementaires n'ont pas de statut précis. Leur recrutement et leur rémunération dépend ainsi du parlementaire auquel ils sont attachés. Les groupes parlementaires disposent d'un certain nombre de fonctionnaires et d'agents pour les besoins de leur fonctionnement. Ce nombre varie en fonction de la taille

du groupe et de ses besoins linguistiques. Ces secrétariats de groupe ont vu leur taille croître progressivement et le règlement budgétaire de 2003 leur en a affecté un peu plus de 600. Ces agents aident à la coordination du groupe, au suivi des travaux des commissions, à la définition de la stratégie. Ils jouent aussi un rôle d'experts pour les députés. L'administration du Parlement européen à proprement parler est assurée par le Secrétariat général et par les Directions générales, avec à leur tête le Secrétaire général. L'élection au suffrage universel et les nouveaux pouvoirs du Parlement européen ont obligé les services à opérer leur mue, à se professionnaliser et à se réorganiser. Un nouvel organigramme opérationnel se met en place : un Secrétariat général, auquel sont directement rattachés la Direction de l'informatique et des télécommunications et le Service juridique, avec ses six puis sept Directions générales. La Direction du greffe (DG I) s'occupe des actes parlementaires et du suivi des séances plénières. Celle en charge des commissions et des délégations (DG II) assure le secrétariat des commissions parlementaires et des délégations avec les Parlements nationaux. La DG III assure la communication du Parlement en s'appuyant notamment sur les bureaux d'information ouverts dans chacune des capitales des États membres et sur ses relations avec la presse et les médias. C'est aussi elle qui organise les visites du Parlement européen. La Direction générale des études (DG IV) réunit et met à la disposition des parlementaires et du Secrétariat général l'expertise dont ils ont besoin pour leurs rapports et résolutions. Le personnel et les indemnités, le budget de l'intuition sont gérés par la DG V (personnel, budget, finances) alors que l'administration générale relève de la DG VI. Cette direction a en effet en charge toute l'organisation matérielle du Parlement. La dernière Direction générale (DG VII) s'occupe quant à elle de la traduction, de la production et de la distribution de tous les documents (de travail ou officiels) du Parlement.

D'une façon générale, par cette réorganisation, le métier de fonctionnaire au Parlement européen est devenu moins fluide (on passe ainsi plus difficilement d'une DG à une autre), plus technique et plus spécialisé. Plus lourd également. L'activité législative croissante du Parlement élu, notamment depuis l'Acte unique européen, nécessite un accompagnement rigoureux du travail des commissions parlementaires. Rapporteur et président de commissions bénéficient dès lors du soutien d'agents de plus en plus nombreux (170 fonctionnaires à la fin de la deuxième législature élue). Ces fonctionnaires organisent le travail des commissions à Bruxelles : ils tiennent les procès-verbaux des séances et doivent être des experts du domaine de compétence de chaque commission. Ils rédigent aussi les résolutions proposées, les amendements déposés dans le sens souhaité par les parlementaires et font parfois office de médiation en aidant à la constitution de majorités sur les textes.

Si cette administration est compétente, experte et indispensable au fonctionnement de l'institution, peut-on pour autant parler d'une administration forte, capable de peser sur la ligne politique du Parlement européen ? Tout d'abord, il convient de souligner que le multilinguisme et le caractère plurinational de l'administration constitue sans doute un frein à la formation d'une administration forte et homogène. Si, en principe, le critère national n'est pas une condition à l'embauche par un système de quotas, on s'aperçoit dans les faits que les États membres tiennent à une présence nationale au sein de l'administration du Parlement. Cela ne fait pas simplement sens du point de vue de la construction européenne, du symbolisme de la présence de chaque État dans le dispositif institutionnel européen. Cette situation revêt également un aspect pratique : l'eurodéputé retrouve au Parlement européen des compatriotes qui sauront le guider à travers les arcanes et le fonctionnement de l'institution. Dès lors, à côté d'une surreprésentation belge et luxembourgeoise au sein de l'administration, on retrouve un certain équilibre entre les États membres. Or, l'approche de ce qu'est un « fonctionnaire » dépend des cultures nationales. Dans certains pays, on est habitué à l'obligation de neutralité des fonctionnaires ; dans d'autres, la politisation des agents

des collectivités publiques est la règle. À partir de là, se pose la question de la politisation de l'administration du Parlement européen. Ce point mérite sans doute quelques éclaircissements.

Sur ce point, s'impose une première évidence : la politique est présente de façon permanente au sein de l'institution. De nombreux fonctionnaires sont au service de groupes et de commissions au sein desquels on débat stratégie, compromis nécessaire et rapports de force. Les fonctionnaires, dès lors qu'ils donnent des avis d'experts sur certains sujets, ne peuvent pas oublier les enjeux politiques qui s'y rattachent. On se trouve ainsi toujours au croisement de l'expertise et du politique. Un autre élément à prendre en considération est la désignation des hauts fonctionnaires du Parlement européen. Il y a d'abord, on l'a dit, le souci de la représentation équilibrée entre les différents États membres de la Communauté européenne. En 1979, les Français, les Allemands, les Britanniques, les Néerlandais et les Italiens se partageaient les Directions générales. On a ensuite fait place, en 1989, à un haut fonctionnaire espagnol. Pour occuper ces postes importants, les fonctionnaires sont parfois tentés de se rapprocher des députés de leur nationalité, susceptibles de peser ensuite sur leur promotion. Sans doute est-ce déjà là une forme de politisation indirecte. Mais la logique partisane est également présente dans leur désignation. Celle-ci revient au Bureau qui traduit les équilibres politiques du Parlement, et notamment le poids du duopole Démocrates-chrétiens/Socialistes. Les nominations dans les deux premières législatures élues sont ainsi conditionnées par les intérêts des deux principaux groupes politiques et de leurs alliés de circonstance. À vrai dire, cette proximité partisane est présente dès le départ de l'aventure communautaire. Les premiers hauts fonctionnaires des institutions communautaires, et donc des Assemblées parlementaires, avaient le plus souvent été recrutés dans l'entourage direct des « Pères de l'Europe » ou des présidents et vice-présidents du Parlement. La priorité donnée ensuite aux moyens humains et financiers des groupes ne favorise pas l'étanchéité entre politique et administration. On peut à ce sujet évoquer plusieurs cas symptomatiques. Le

Photo 8 : En 1986, Enrico Vinci (à dr.) succède à Hans-Joachim Opitz (à g.) au poste de Secrétaire général du Parlement européen que préside depuis deux ans Pierre Pflimlin (au centre).



premier Secrétaire général du Parlement élu en 1979, l'Allemand Hans-Joachim Opitz, n'a-t-il pas été Secrétaire général du groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée commune de la CECA dans les années 1950 ? À sa retraite en 1986, lui succéda l'Italien Enrico Vinci. Ce n'est pas non plus un inexpérimenté. Il a autrefois accompagné le ministre italien des Affaires étrangères, Gaetano Martino, membre comme lui du parti libéral. Secrétaire de Martino, il a vécu avec lui

les négociations des traités de Rome. Il avait ainsi pour lui plusieurs atouts : pionnier de la construction européenne, juriste, et de surcroît membre d'une formation politique associée au PPE qui préside alors le Parlement européen. D'autres cas de porosité existent. Hans Appel, social-démocrate allemand, fut d'abord secrétaire en 1958 du groupe socialiste à l'Assemblée

parlementaire européenne. Il devint en 1962 fonctionnaire du Parlement européen où il s'occupe de politique économique et des transports. En 1965, il est élu député fédéral de Hambourg au *Bundestag* et fait partie, pour les cinq années qui suivent, de la délégation ouest-allemande au Parlement européen. En 1969, il est désigné vice-président du groupe SPD et prend la présidence de la commission des Transports, des Postes et des Télécommunications. Au cours de la décennie suivante, il est secrétaire d'État aux Affaires européennes, ministre des Finances, puis de la Défense de la République fédérale d'Allemagne (RFA), avant de se retirer de la vie politique en 1990. On pourrait multiplier les exemples montrant le passage du statut de fonctionnaire européen à celui de député européen. D'autres candidats battus aux élections européennes reviennent au Parlement européen comme secrétaire de groupes politiques. Les groupes disposent en effet de leur propre personnel : près de 500 personnes à la fin de la législature 1984-1989. Cela accroît encore la politisation de l'institution. Mais cette politisation a aussi ses avantages. Elle favorise une certaine efficacité, les courroies de transmission étant raccourcies. Ce gain repose sur la confiance entre les parlementaires et les fonctionnaires et sur leur travail en bonne intelligence, permise par la proximité entre certains responsables administratifs et certains eurodéputés, notamment ceux qui sont présidents de commission ou rapporteurs. De ce fait, les critères techniques ne peuvent pas seuls intervenir dans le recrutement. L'appartenance à des réseaux politiques permet de comprendre les objectifs stratégiques des parlementaires

Photo 9 : En janvier 1987, le nouveau président du Parlement européen Lord Henry Plumb (centre) reçoit à Strasbourg Jacques Delors, président de la Commission européenne (à dr.), et Léo Tindemans, président du Conseil.



que l'on accompagne, de réfléchir avec eux aux contenus politiques des projets, des rapports et des résolutions et de communiquer vers l'extérieur.

Dans cet entre-deux entre le politique et l'administratif se placent également les assistants parlementaires qui, bien évidemment, jouissent d'une proximité plus grande avec les députés. Mais ils n'ont pendant la période étudiée pas de statut clair. Leur mission est en principe temporaire et ils sont totalement dépendants du député pour leur travail et leur rémunération. Plusieurs types de parcours sont possibles pour y accéder. Le cas le plus fréquent concerne des jeunes ayant terminé depuis peu leurs études supérieures, passés parfois par des instituts ou écoles spécialisées sur les questions européennes et qui découvrent le métier à l'occasion d'un stage dans les institutions européennes. C'est dans ce vivier que puisent souvent les eurodéputés. Certains ont recours durant la période 1979-1989 à des membres de leur

famille. Certaines délégations, comme celle des socialistes espagnols après l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, créent un pool d'assistants, ce qui facilite grandement le travail. Le travail étant précaire, il est souvent un moyen, quand l'assistant ne change pas d'orientation, d'accéder à des responsabilités au sein du secrétariat du groupe, voire de s'établir ensuite comme consultant à Bruxelles.

Chapitre 2 – L’organisation du travail parlementaire

2.1. – L’eurodéputé⁸⁹

L’eurodéputé, à la différence des parlementaires nationaux, est un « étranger ». Il vient travailler à Bruxelles ou siéger à Strasbourg, ce qui suppose - à l’exception des natifs de ces pays - de beaucoup voyager⁹⁰. Dès lors, le député européen n’est souvent confronté dans ces deux villes qu’aux professionnels de l’Europe. La discrétion du Parlement non élu, ses prérogatives limitées et le nombre restreint de députés donnent une allure de confidentialité à ses allées et venues vers la capitale alsacienne. Cela rend l’expatriation supportable. Et la gastronomie alsacienne participe sans doute à l’ambiance ! Avec l’élection, tout change en 1979. Il faut créer un Parlement européen à la hauteur des espérances que suscite son élection directe. Simone Veil décrit bien l’ampleur de la tâche : « il n’y avait aucune tradition, un règlement inutilisable, pas de méthode de travail ; l’organisme administratif n’était plus adapté à ce que nous étions devenus. Il a fallu aussi transférer le pouvoir des fonctionnaires qui faisaient tourner la machine aux parlementaires. Le Parlement était comme une machine qui aurait eu de grandes difficultés à naître. J’ai eu l’impression de le mater, de jouer le rôle de la mère nourricière »⁹¹. Cela passe notamment par une professionnalisation du député. Mais là également quelques « curiosités » sont à noter. Rémunérés sur les budgets des États membres, il y a des inégalités de ressources frappantes entre les députés européens, et ce même si le budget communautaire prend en charge les frais et indemnités, y compris celles pour rémunérer leurs assistants parlementaires et leur secrétariat. Contraint au nomadisme entre Bruxelles, Strasbourg et leur pays d’origine, l’assiduité du député laisse parfois à désirer au cours de la première législature. Les témoignages foisonnent sur ceux qui ne se montrent aux réunions que pour signer le cahier de présence. L’Acte unique européen change quelque peu la donne dans la mesure où les nouveaux pouvoirs accordés au Parlement européen obligent la constitution de majorités larges. Arrivé à Bruxelles ou à Strasbourg, le député européen fait face à la prise de connaissance de rapports, de plus en plus nombreux, dans un anonymat réel les premiers temps car qui connaît vraiment ses collègues venus d’autres pays ? Dès lors le lien immédiat et évident se fait avec les parlementaires issus de son pays, au sein souvent de sa délégation nationale. C’est en son sein que commence l’acculturation et que le nouveau député se familiarise avec des ordres du jour qui frappent par la diversité des matières traitées. Le parlementaire espagnol conservateur José María Gil-Robles constate en effet : « [les délégations nationales] travaillaient assez bien. Il y avait toujours un moment de tension au commencement où il fallait se disputer les places ; évidemment c’était une négociation fort poussée [...] mais à la fin ça s’arrange, on s’habitue à négocier il y a toujours certains qui sont plus habiles à ça »⁹².

⁸⁹ W. Beauvallet, *Profession : Eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l’institution d’une nouvelle figure politique et électorale (1979-2004)*, Thèse de Sciences Politiques, Université Robert Schuman, Strasbourg, 2007, 670 p. ; W. Beauvallet, « Les eurodéputés : un métier politique sous tension », in *Savoir/Agir* 2009/1, n°7, pp. 55-64 ; W. Beauvallet et S. Michon, « Des eurodéputés « experts » ? Sociologie d’une illusion bien fondée », in *Cultures & Conflits*, n°85-86, printemps-été 2012, pp. 123-138.

⁹⁰ Il y a plusieurs résolutions du Parlement européen sur la question du siège des institutions dont une résolution du 7.7.1981, JOCE, n°C-234.

⁹¹ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 201.

⁹² Entretien avec José María Gil-Robles, Bruxelles, 30 mai 2017.

Le député européen doit également se familiariser avec un calendrier d'activités réparties sur plusieurs sites : une semaine de session plénière mensuelle à Strasbourg, deux semaines de travaux des commissions parlementaires dont il est membre à Bruxelles et enfin une semaine de groupe parlementaire. Les weekends sont généralement consacrés à un retour au pays où le député s'attelle à recevoir des représentants des catégories socio-professionnelles locales intéressées par les sujets européens ou à rencontrer le monde politique national.

Les députés élisent d'abord leur président au début de chaque mandat puis à mi-terme. Ils désignent ensuite les vice-présidents et les Questeurs. Pour la composition du Bureau et faire en sorte que tous les courants y soient représentés, les députés tempèrent un suffrage classique par la règle d'Hondt. Ce principe de proportionnalité prévoit la répartition de toutes les responsabilités politiques du Parlement européen entre les groupes politiques et les délégations nationales. Cela vaut pour les commissions, les mandats et les rapports tout comme pour les aspects matériels mis à la disposition des groupes. Il faut cependant relever que cette logique a été mise en question par les deux grands groupes - PPE et Socialistes - qui, au cours de la seconde législature du Parlement élu, décident de former un duopole, notamment pour élire le président du Parlement et pour instaurer un roulement pour l'attribution des rapports importants pour l'institution. Socialistes et démocrates-chrétiens, pourtant dominants au sein de l'Assemblée, voient en effet la présidence leur échapper en 1979 et en 1987. Bien davantage encore en 1982 et en 1986, ce sont les candidats arrivés seconds au premier tour qui sont élus. L'accord s'applique dès lors à partir de la troisième législature du Parlement élu en 1989. Représentant les deux tiers de l'hémicycle, ces deux formations s'affranchissent quelque peu de la règle de la proportionnalité. Non seulement ces deux groupes coopèrent sur tous les dossiers relatifs au fonctionnement du Parlement, mais ils contrôlent aussi les postes-clés de l'institution, accaparant sans détourner la règle d'Hondt les présidences des commissions les plus importantes. Essentiel pour le député est le travail en commission parlementaire. Douze commissions parlementaires sont mises en place en 1979. À travers la création de sous-commissions, on évite l'inflation de commissions, quitte à élargir leurs compétences. Certains dossiers transversaux nécessitent de surcroît le passage par plusieurs commissions.

L'émergence d'une culture parlementaire se fait de façon progressive. Les incidents sont ainsi exploités pour durcir les textes relatifs au comportement des élus. En octobre 1988, le député Ian Paisley, responsable du Parti unioniste démocrate nord-irlandais, profite de la visite du pape Jean Paul II au Parlement européen pour interrompre le discours du Souverain Pontife et le traiter « d'Antéchrist ». De la même manière, il arrive à des députés d'extrême-droite de protester contre leur mise à l'écart des délégations interparlementaires, parfois de façon violente comme en 1989. Ces incidents conduisirent le Parlement européen à encadrer davantage les interventions des députés. Le président obtient ainsi de pouvoir rappeler à l'ordre les fauteurs de troubles et même de les expulser de l'hémicycle après un second rappel. Un vote de censure peut être organisé à l'encontre des fauteurs de troubles ; si celui-ci est approuvé, le responsable des incidents peut être exclu du Parlement pour une durée maximale de cinq jours. On voit là l'amorce de la montée en puissance des organes dirigeants du Parlement européen. Mais c'est surtout le traité de Maastricht qui introduit des évolutions majeures en la matière. Le pli était pourtant pris depuis 1979 : les travaux en plénière sont de plus en plus encadrés et les temps de parole sont progressivement réduits. Les questions à la Commission européenne ou au Conseil peuvent être suivies d'un débat à la demande d'un groupe politique. Là également, sa durée d'une heure au début de la première législature du Parlement européen élu se raccourcit, jusqu'à la suppression de cette possibilité après l'adoption du traité de Maastricht.

2.2. – Une nouvelle culture politique

Devenir parlementaire européen après les élections au suffrage universel direct en 1979 signifie un apprentissage professionnel pour tous, indépendamment de l'appartenance politique ou nationale⁹³. La vie parlementaire à Strasbourg est assez particulière : l'accès et les connexions de transports ne sont pas toujours faciles pour s'y rendre pour la semaine parlementaire. Alors que les Français, les Allemands, les Belges et les Luxembourgeois profitent d'un avantage géographique certain, d'autres membres sont désavantagés, tels que les Grecs, les Portugais, les Espagnols ou encore les Danois. Cela oblige souvent ces derniers à rester plus longtemps dans l'univers particulier strasbourgeois et au sein du bâtiment alors partagé avec le Conseil de l'Europe. L'eupéanisation des députés commence souvent par une prise de nouvelles habitudes au sein de cet univers européen bien particulier et par l'adoption des codes et de rituels pendant la semaine parlementaire à Strasbourg⁹⁴. À leur arrivée, les parlementaires reçoivent dans leurs bureaux des malles métalliques contenant tous les documents, les rapports et les informations nécessaires pour la session qui s'ouvre. Il faut s'y habituer, comme le remarque Bernard Thureau en 1981 : « du papier, encore du papier, toujours du papier », relevant 11 kilos et 300 grammes de documents⁹⁵. C'est l'une des caractéristiques du travail au Parlement européen à laquelle il faut s'habituer. Il y a ensuite des rituels de travail au quotidien : le petit déjeuner au bar en face de l'hémicycle, la fréquentation du bar des chauffeurs où les rumeurs circulent librement ou encore les innombrables trajets entre les bureaux parlementaires dans le bâtiment IPE4 et l'hémicycle comme se le rappelle Alain Bombard : « de mon bureau à l'hémicycle, je fais environ 800 mètres ; si vous comptez une dizaine de trajets de ce genre chaque jour, je dois atteindre au moins les dix kilomètres »⁹⁶. Ou encore Otto von Habsburg qui, malgré son âge, se vante de garder la forme au Parlement européen : « je ne fais aucun sport mais je ne prends jamais l'ascenseur : rien de tel que de monter et descendre les escaliers durant la session »⁹⁷. La vie au Parlement européen est donc un monde à part, qui réunit les parlementaires des différents groupes politiques et nationalités. À partir de 1979, les conditions de travail pour les parlementaires européens se font très avantageuses : indemnité de base à laquelle s'ajoutent les frais de déplacement et de gestion de bureau. Enfin, l'administration du Parlement européen traite les parlementaires européens avec tous les égards, toute l'organisation de l'institution étant désormais centrée autour du député⁹⁸.

Certes la conviction européenne n'est pas la même selon les formations politiques et les nationalités. Ainsi, par exemple, dans le groupe des communistes italiens se trouvent les partisans d'une Fédération européenne alors que le Parti social populaire danois dénonce la Communauté européenne comme une construction dirigée contre les travailleurs⁹⁹. Les partis *mainstream*, socialistes et démocrates-chrétiens, sont généralement pro-européens mais, là encore, il y a des différences entre le Labour britannique, traditionnellement eurosceptique,

⁹³ Sur ce point, on verra notamment W. Beauvallet, « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 99-122.

⁹⁴ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 106.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 208.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 136.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

⁹⁹ Se référer à G. Laprat, « Les groupes politiques au Parlement européen : la dialectique de l'unité et de la diversité », in *Revue du Marché commun*, n°286, avril 1986, pp. 220-230.

et les socialistes français ou le *Sozial-demokratische Partei Deutschlands* (SPD) allemand tous deux pro-européens, voire entre les gaullistes français et la CDU allemande. Les Verts se rangent rapidement dans le camp des supporters des institutions communautaires alors que des eurosceptiques durs entrent au Parlement européen en 1984 : le Front national de Jean-Marie Le Pen, le Vlaams Blok belge ou encore le parti d'extrême droite allemand des *Republikaner* de Franz Schönhuber. Mais l'univers du Parlement européen à Strasbourg fait de ces parlementaires sinon des pourfendeurs de l'intégration européenne du moins des habitués de l'arène politique européenne et des partisans d'une représentation politique démocratique. Incontestablement, la culture européenne parlementaire se développe avec l'évolution du Parlement européen entre 1979 et 1989.

C'est sans doute chez les Britanniques que ce processus d'européanisation peut être le mieux observé. L'exception britannique vient du système électoral national qui est maintenu avec une procédure majoritaire. Cela favorise le lien entre les candidats (socialistes ou conservateurs) et leur circonscription, mais cela aboutit surtout à une longévité particulière dans la fonction du parlementaire européen. Rares en effet sont les parlementaires britanniques qui n'effectuent qu'une seule législature au Parlement européen. Entre 1979 et 1989, un tiers des députés restent en place, ce qui crée une stabilité dans leur fonction tout en renforçant leur européanisation. Les Britanniques ne pratiquent pas le cumul des mandats : ils exercent leur activité parlementaire à Strasbourg à plein temps et le système électoral les oblige, à tout moment, à garder les liens avec les électeurs dans leur circonscription. Quand ils arrivent à Strasbourg, les Britanniques ne connaissent pas forcément l'Europe mais ils découvrent vite l'atmosphère européenne et s'y habituent assez bien. Le député conservateur écossais John Purvis écossais se souvient à ce propos d'un « sentiment remarquable d'avoir surmonté la guerre est d'être assis dans un hémicycle avec un président juif, des Allemands, des Italiens, des Britanniques, des Danois, des Irlandais, tous assis dans la même salle »¹⁰⁰. Rapidement, être eurosceptique devient même stigmatisant, comme le raconte encore Purvis : « au Parlement, dans notre groupe, il n'y avait que peu d'Européens non-enthousiastes (...). Il y avait peu d'euroscepticisme à cette époque, nous étions très pro-européens (...), mais il y avait bien deux ou trois eurosceptiques dont les noms commençaient tous avec un H et on les appelait le H-bloc »¹⁰¹. Des Britanniques deviennent ainsi les défenseurs de la cause européenne, comme le confirme Robert Moreland, membre de l'Assemblée dès 1979 : « il était important pour le Parlement européen d'avoir un rôle plus puissant comme institution démocratique. J'ai trouvé beaucoup de résistance à cette idée au Royaume-Uni, en particulier dans le *civil service*... »¹⁰². Parfois, cette fidélité à la cause européenne va jusqu'à contredire les positions nationales, comme l'explique à nouveau Moreland : « concernant des sujets importants défendus par le gouvernement britannique, nous étions rarement avec notre gouvernement. De manière très intéressante, nos alliances avec des partis politiques au Parlement européen étaient pour la plupart désapprouvées par les leaders politiques à Westminster »¹⁰³. Lord Balfe résume bien ce processus d'européanisation des Britanniques au Parlement européen : « vous ne pouviez rien faire passer par un vote national, vous deviez travailler avec votre groupe politique et avec vos collègues. Il y avait une mixture d'antipathie et de consternation nous concernant à la maison. Donc si vous vouliez être efficace, il fallait travailler au niveau européen »¹⁰⁴. Même le Labour Party montre des tendances pro-

¹⁰⁰ Entretien avec John Purvis, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Entretien avec Robert Moreland, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11 mai 2017.

européennes au Parlement de Strasbourg. Comme l'exprime Gordon Adam, au départ « nous étions assez anti-européens. Ce n'était pas tout le Labour Party mais dans ces temps, au premier Parlement européen élu au suffrage universel, de dix-huit membres il n'y en avait que six qui travaillaient ensemble et avaient une opinion positive du travail » puis, en 1984, cela a même empiré : « les eurosceptiques sont devenus plus forts encore »¹⁰⁵ mais c'est aussi le moment où des élus travaillistes pro-européens commencent à entrer au Parlement. C'est notamment le cas de Carole Tongue, élue en 1984, qui avait développé des connaissances approfondies sur l'Europe auprès du groupe socialiste européen avant de devenir elle-même parlementaire. Lord Balfe insiste aussi sur le fait qu'en 1987, Lord Plumb est devenu président du Parlement européen grâce aux voix des travaillistes : « j'ai aidé Plumb à être élu, je lui ai organisé les votes du groupe socialiste, j'ai dit aux Labours : vous voulez un président britannique, voilà votre chance ! »¹⁰⁶. Le Parti travailliste, notamment après le succès aux élections de 1989, change donc largement d'attitude envers le Parlement européen et renonce à ses slogans des premières élections : « *Send us to Europe, so we can stop Europe from happening* »¹⁰⁷.

Pour d'autres membres du Parlement européen, l'appartenance à une famille européenne est sans doute plus naturelle. Ainsi, pour la démocrate-chrétienne Ursula Braun-Moser, le Parlement européen est « une opportunité non seulement pour étudier différentes langues mais aussi différentes nationalités ». Elle se souvient toutefois que l'eupéanisation ne va pas de soi car « chacun tisse sa couverture nationale »¹⁰⁸. Hans-Gert Pöttering, lui, voit le Parlement européen après son élection comme une « boîte à idées politiques ». Et le futur président de poursuivre : « nous étions des révolutionnaires pacifistes en ce qui concerne les compétences du Parlement européen » mais « notre objectif consistait à étendre le pouvoir du Parlement européen de l'intérieur »¹⁰⁹. Pour le libéral néerlandais Florus Wijsenbeek, qui a participé au groupe Vedel¹¹⁰ au début des années 1970, « la tâche consistait à faire un nouveau traité sur le développement institutionnel et le pouvoir du Parlement (devait y) être inclus ». Pour lui, « ce n'est jamais devenu quoi que ce soit [...]. Le processus d'unification s'est plutôt ralenti qu'accélééré et ce n'est qu'après qu'une nouvelle initiative ait été prise par Altiero Spinelli et quelques amis [...] qui se sont rencontrés au Crocodile à Strasbourg - et c'est comme ça qu'il s'appelait le club du Crocodile - qu'il y avait vraiment un début du développement du pouvoir du Parlement européen »¹¹¹. Le député écologiste Frank Schwalba-Hoth, qui rejoint le Parlement européen en 1984, voit sa vocation européenne différemment : « on a considéré notre existence comme un *Kulturschock* positif pour les gens actuels » se rappelle-t-il. En tant que membres du groupe des Verts, « nous avons eu la perception d'un challenge culturel politique : on est arrivé sans cravate, sans costume... ». Sa lutte visait à un renouvellement de la société européenne et à l'émergence de visions nouvelles pour l'Europe : « on a lutté pour l'Europe des régions, on a eu un plus grand nombre de députés femmes que les autres groupes et on a eu le droit d'embaucher du staff pour le travail dans les commissions

¹⁰⁵ Entretien avec Gordon Adam, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹⁰⁶ Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11 mai 2017.

¹⁰⁷ M. Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, London, Pinter, 1994, p. 94.

¹⁰⁸ Entretien avec Ursula Braun-Moser, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹⁰⁹ Entretien avec Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14 décembre 2017.

¹¹⁰ Le groupe de travail était mis en place en 1971 par la Commission européenne afin d'examiner toutes les implications d'un renforcement des compétences institutionnelles du Parlement européen. Présidé par Georges Vedel, doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, il publie son rapport le 25 mars 1972.

¹¹¹ Entretien avec Florus Wijsenbeek, Bruxelles, 30 mai 2017.

parlementaires et là, on a fait différemment que les autres, on a embauché des gens pas nécessairement de la Communauté européenne et pas d'après la répartition des nationalités des groupes politiques »¹¹².

Pour ce qui les concerne, les parlementaires espagnols sont, dès le départ, de tendance pro-européenne. Enrique Barón Crespo explique que « dans la transition, nous étions en train de construire la démocratie en Espagne et en même temps pour toutes les forces politiques c'était important ou c'était une priorité de rentrer dans la Communauté européenne ». En effet, il ajoute que « pour nous (les Espagnols) enfin ce qui se passait en Europe nous intéressait beaucoup parce qu'on avait le sentiment d'être isolé et coupé un peu de notre continent et de notre histoire »¹¹³. Dans ce contexte, une carrière européenne va de soi, affirme Barón Crespo : « c'était un choix très conscient, à l'époque les journalistes et les commentateurs disaient que j'allais ressembler à un éléphant. Moi, je leur ai dit toujours que c'est vrai parce que les éléphants vivent plus longtemps. Il y a deux raisons : l'une, c'est que j'avais vécu une très belle période qui était depuis la fin du franquisme, la Constitution, l'arrivée au gouvernement. Quand je suis rentré au Parlement, c'était une espèce d'école des petits enfants. Et puis parce que je pensais que le grand défi, c'était de s'intégrer dans les faits en Europe et donc j'ai senti que vraiment c'était le moment de faire quelque chose de nouveau ». Il rappelle aussi l'émotion partagée lors de l'entrée au Parlement européen des Espagnols et des Portugais. Lors de la première plénière en janvier 1986, poursuit-il, « je me rappelle que j'ai pris la parole au nom de la délégation socialiste espagnole mais c'était un peu au nom de tous qu'on était très reconnaissant d'être là, qu'on était très content d'être là et ce qu'il fallait c'était de commencer à travailler »¹¹⁴. Le témoignage de Gil-Robles (PPE), élu au Parlement européen en 1989 et président de l'Assemblée entre 1997 et 1999, confirme cet enthousiasme espagnol en faveur de l'Europe : « la candidature espagnole semble ne pas avoir demandé un grand effort pour les européistes en Espagne. On a appuyé tout ce qu'on pouvait, mais il n'y a pas eu grand besoin parce que le gouvernement était décidé, les forces politiques étaient décidées, c'était un élan national, c'est à dire que le pays a senti que la conséquence inéluctable d'être revenu dans un système démocratique, c'était d'entrer dans l'Union européenne. Il se serait trouvé très déçu de ne pas être admis. Même dix années de négociations presque semblaient très long »¹¹⁵.

L'eupéanisation des parlementaires se fait donc progressivement à partir de 1979. Ce n'est pas seulement une culture européenne parlementaire qui se développe. Le contexte particulier du Parlement européen à Strasbourg crée presque une famille européenne de parlementaires, une famille dont les membres de groupes politiques et de nationalités différentes tissent, au-delà des clivages politiques, des liens qui ne se voient guère dans un contexte national¹¹⁶.

¹¹² Entretien avec Frank Schwalba-Hoth, Bruxelles, 3 juillet 2017.

¹¹³ Entretien avec Enrique Barón Crespo, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Entretien avec José Maria Gil Robles, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹¹⁶ R. Scully, *Becoming Europeans? Attitudes, behaviour and socialization in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

2.3. – La famille européenne des parlementaires à Strasbourg

Progressivement, l'Assemblée européenne devient non seulement le berceau d'une nouvelle « profession », celle de parlementaire européen¹¹⁷, mais aussi d'une véritable famille européenne de députés qui se rapprochent en vertu de leur travail pour l'Europe. Selon l'anthropologue Marc Abélès, il y aurait trois catégories de parlementaires dans cette famille européenne : les « aristocrates » comme Valéry Giscard d'Estaing, Léo Tindemans, Otto von Habsburg ou Jean-Pierre Cot qui viennent à Strasbourg pour participer aux grands débats sur l'Europe et qui donnent une visibilité à l'Assemblée ; viennent ensuite les parlementaires qui trouvent à Strasbourg une position agréable en attendant l'entrée ou le retour dans la vie politique nationale. Comme l'avoue lui-même le Français Pierre Bernard-Reymond qui entre au Parlement européen en 1984 après avoir échoué aux élections législatives de 1981 : « je suis donc venu à Strasbourg mais je n'avais pas perdu tout espoir de jouer à nouveau un rôle dans la vie politique nationale ». En effet, dès qu'il gagne un siège aux élections législatives françaises en 1986, il quitte sa fonction au Parlement européen¹¹⁸. Ce type de parlementaire est particulièrement présent – sauf pour les Britanniques – durant les premières deux législatures (1979-1989) mais commence déjà à s'effacer dès 1987, au fur et à mesure que le Parlement européen accroît son pouvoir et que la fonction de député européen se professionnalise¹¹⁹. Vient enfin la troisième catégorie du parlementaire européen qui va, le plus probablement, jouer la carte de la famille unie européenne : c'est celui qui entre au Parlement européen pour saisir la chance de développer une activité européenne intense et pour faire avancer des dossiers qui ont une importance pour l'Europe tout en octroyant au député une reconnaissance au niveau national et dans son territoire électoral. Le Français Jean-Pierre Raffarin, président de la région Poitou-Charentes et élu au Parlement européen en 1989, l'explique ainsi : « nous sommes des sortes de petits commandos opérationnels ; on vient ici pour pousser un certain nombre de dossiers. Le Parlement, si l'on sait l'utiliser, se révèle un lieu formidable ; on peut y être très efficace »¹²⁰.

Les liens entre parlementaires se tissent d'abord à travers les conditions matérielles du travail à Strasbourg. L'emplacement des députés et des groupes politiques dans l'hémicycle permet en effet de nouer des relations « personnelles » par le simple fait d'être voisin. Pourtant, l'emplacement des membres suscite dès le départ des contestations. Ainsi par exemple, jusqu'en 1979, le groupe des libéraux est placé à droite dans l'hémicycle alors que les conservateurs sont assis à leur gauche, ce qui ne convient pas à ces derniers. Simone Veil affirme qu'il y aurait alors eu un arrangement avec les conservateurs qui s'engagent à soutenir sa candidature libérale en échange d'un changement d'emplacement entre les deux groupes dans l'hémicycle de Strasbourg¹²¹.

Mais ce sont précisément ces coïncidences de placement qui créent parfois des liens inédits entre les parlementaires. Ainsi par exemple dans la législature de 1979-1984, Lord Balfe, alors membre du Parti travailliste britannique¹²², siège dans l'hémicycle à côté du député Altiero Spinelli, élu en Italie sur la liste communiste. Or, Balfe est cofondateur du Club du Crocodile

¹¹⁷ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 69.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 89.

¹¹⁹ M. Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, op.cit., p. 101.

¹²⁰ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 316.

¹²¹ *Ibid.*, p.108.

¹²² Lord Balfe rejoint les conservateurs britanniques en 2002.

qui prépare alors son fameux rapport sur l'Union européenne. N'affirme-t-il pas que s'il n'a pas contribué « intellectuellement » à l'adoption de ce rapport, il a joué un rôle tactique en conseillant Spinelli sur la façon de rassembler les voix nécessaires pour son adoption par le Parlement européen. Ainsi Lord Balfe, assis à côté de Spinelli, lui aurait dit : « si vous voulez faire adopter votre rapport, vous avez besoin du soutien des *leaders* des groupes politiques, vous devez les coopter, les allier à votre cause et les faire penser que votre rapport fait partie de leur projet... »¹²³. Et Spinelli de lui répondre : « nous devons apprendre de nos erreurs » avant de faire adopter, le 14 février 1984, son rapport par 237 voix contre 31¹²⁴. De même, Hans-Gert Pöttering, membre des conservateurs allemands, se rappelle avoir eu « d'excellentes relations » avec ses « voisins » communistes depuis son entrée au Parlement européen en 1979, alors qu'à l'époque, en Allemagne fédérale, dans le contexte de la Guerre froide, ce type de lien n'était *a priori* guère conseillé pour un homme politique allemand¹²⁵.

La famille européenne se forme aussi à travers le développement des intergroupes qui rassemblent des parlementaires très divers autour d'un intérêt ou d'un dossier commun. Le club du Crocodile d'Altiero Spinelli ou le groupe Kangourou en sont sans doute les meilleurs exemples : au restaurant « Le Crocodile » à Strasbourg, on se rassemble pour parler de l'avenir de l'intégration européenne. C'est précisément de cette alliance entre parlementaires ayant des affiliations politiques et des nationalités différentes qu'est issu le projet sur l'Union européenne présenté ensuite par Spinelli¹²⁶. Avec ses déjeuners réguliers, le groupe Kangourou crée une impression de famille européenne réunie autour de la table : « avec le Kangourou, la tribu parlementaire ne s'est pas seulement enrichie d'un sympathique totem ; à Strasbourg, le rituel du mardi ajoute une note conviviale à la vie des sessions¹²⁷ ».

Mais cette famille européenne n'est pas toujours unie, comme le montre les difficultés de l'intergroupe sur la défense des animaux européens à se mettre d'accord sur un certain nombre de sujets. La dénonciation de la tauromachie en 1989, à l'occasion des Jeux olympiques de Barcelone, n'est ainsi pas partagée par tous les députés espagnols (s'y oppose notamment Antonio Navarro qui crée un intergroupe d'opposition). La question de la

¹²³ Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11 mai 2017.

¹²⁴ Parlement européen, débats, 14.2.1984, n°1, 309/28, point : Union européenne.

¹²⁵ Entretien avec Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14 décembre 2017.

¹²⁶ Parlement européen, résolution sur les orientations relatives à la réforme de traité instituant l'Union européenne, 6.7.1982.

¹²⁷ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 336.

protection des animaux d'élevage ou celle de leur transport se heurtent à l'opposition des parlementaires défenseurs des intérêts des agriculteurs. Aux membres allemands plus radicaux issus du groupe des Verts qui présentent de véritables programmes de bien-être pour les animaux d'élevage s'opposent des parlementaires représentant les intérêts de la chasse en France et au Royaume-Uni¹²⁸. Par conséquent, le développement d'une famille européenne de députés ne doit pas dissimuler la diversité et la pluralité des cultures politiques et nationales qui s'affrontent tous les jours dans la vie quotidienne du Parlement européen. Autrement dit, la famille européenne a bien des limites, sans doute aussi parce que ce qui peut lier davantage les parlementaires nationaux, à savoir leur lien avec le citoyen, fait encore défaut au Parlement européen.

Pour accroître sa visibilité, ce dernier développe alors un « activisme »¹²⁹ dans un certain nombre de domaines d'intervention politique de la Communauté européenne.

Photo 10 : En juillet 1988, la députée Barbara Castle découvre une exposition sur le bien-être animal dans laquelle figurent des pièges pour la chasse.



¹²⁸ Communauté européenne (CE), Eurogroup de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, septembre 1989.

¹²⁹ D. Dinan, *Europe Recast. A History of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2008, pp. 12-15.

Chapitre 3 : Les choix politiques du Parlement européen

L'affirmation du nouveau Parlement européen passe en effet par un certain nombre de choix politiques. Au cours des années 1970, l'éventail des politiques européennes s'est déjà considérablement élargi au-delà des domaines classiques de l'agriculture et de la concurrence. De nouvelles politiques s'ajoutent à l'agenda communautaire, telle que la politique régionale et sociale¹³⁰. Le Parlement élu au suffrage universel de 1979 profite de cet élargissement des politiques européennes pour s'impliquer davantage dans ces domaines, mais il en ajoute également d'autres sur son agenda politique, tels que la lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes ou la politique de l'environnement. Enfin, les parlementaires s'investissent en faveur du processus d'élargissement communautaire, un domaine d'intervention crucial pour l'avenir de la Communauté européenne.

3.1 - Le Parlement européen et l'Europe sociale¹³¹

Le Parlement européen s'invite régulièrement dans les réflexions sur une Europe sociale. Après l'échec du mémorandum Chandernagor proposé par le gouvernement français au lendemain de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République française en 1981, les syndicats européens s'alarment de l'absence de dimension sociale dans le projet de Marché unique. C'est également la faiblesse de l'Acte unique européen. Dans cette logique, en mars 1989, en adoptant le rapport du socialiste portugais Fernando Gomes sur la dimension sociale du Marché intérieur, le Parlement demande à la Commission européenne de préparer un Livre blanc qui aurait constitué le contrepoids social au *Livre blanc* de Lord Cockfield sur le Marché unique¹³². Ce rapport a également pour but de rappeler ses devoirs à la Commission, notamment l'élaboration d'une Charte sociale comme elle s'y était engagée. Le rapport Gomes est adopté par 238 voix pour (cent-neuf socialistes, soixante démocrates-chrétiens, quinze conservateurs espagnols, quatorze libéraux, cinq gaullistes, vingt communistes, neuf Arc-en-ciel et six non-inscrits), trente-quatre voix contre (un démocrate-chrétien luxembourgeois et trente-trois conservateurs britanniques) et neuf abstentions (un démocrate-chrétien allemand, un conservateur britannique, six gaullistes français, un Arc-en-ciel danois). Cette belle unanimité favorise l'adoption de La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux à Strasbourg en décembre 1989. Mais celle-ci ne fait que rappeler des principes existants dans la plupart des États membres et ne constitue pas une avancée sociale majeure vers une harmonisation et une communautarisation de la politique sociale. D'ailleurs, le Parlement élu en juin 1989 la juge largement en retrait par rapport au texte proposé par Gomes, qui constitue sa référence en la matière.

Il faut dire que ce n'est pas la seule réserve que l'Assemblée strasbourgeoise adresse à l'Acte unique européen. Une résolution de juillet 1986 montre bien ce qui préoccupe le Parlement : le peu d'avancée de l'Acte unique vers l'Union européenne, et ce malgré l'obtention de pouvoirs accrus. S'il est bien décidé à exploiter ces pouvoirs pour faire respecter les attendus de la conférence de Luxembourg, le Parlement demande aussi aux Parlements nationaux de

¹³⁰ W. Kaiser et J.-H. Meyer, « Non-state actors in European integration in the 1970s. Towards a Polity of Transnational Contestation », in *Comparativ. Special issue*, n°20, 2010, pp. 7-104.

¹³¹ T. Cosemans, « Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001/3, n°1718, pp. 5-52.

¹³² Parlement européen, rapport Gomes (doc.A3-399/88) du 23.2.1988.

faire figurer une déclaration regrettant que l'Acte unique européen ne constitue pas l'Union européenne et pointant le déficit démocratique de la construction communautaire. C'est qu'à ses yeux, seul le Parlement européen élu est détenteur de la légitimité démocratique. L'Union européenne est néanmoins la seule entité à même de répondre à des défis européens tels que le chômage, le retard technologique, la protection de l'environnement ou la coopération monétaire. L'Union européenne doit aussi offrir la garantie d'un rapprochement des niveaux économiques entre les pays membres. Dans la mise en route de l'Union européenne, le Parlement européen a un rôle majeur à jouer¹³³.

3.2 – Le Parlement européen et la question régionale

La politique régionale est le fruit de réflexions pionnières. Le Parlement s'intéresse à la fois à l'apport des régions à la construction européenne et à la politique régionale de la Communauté européenne¹³⁴. Au lendemain de la première conférence des régions qui se tient à Strasbourg en janvier 1984, le Parlement européen rappelle en avril 1984 ses réflexions sur l'apport des régions au processus de la construction européenne¹³⁵. Il y a pour lui un lien évident entre le renforcement des autonomies régionales et locales et une Europe plus unie, dotée de pouvoirs effectifs. Ces collectivités territoriales doivent avoir un droit de participation à la définition des politiques communautaires et à leur mise en œuvre. C'est à cette fin qu'il invite les États membres à opérer chez eux une large décentralisation et à accorder aux entités territoriales une compétence fiscale et budgétaire. Celles-ci doivent également avoir la possibilité de participer aux politiques culturelles, d'aménagement du territoire et de l'environnement. Elles ont un rôle majeur à opérer en matière d'éducation et de formation. Au-delà, c'est aux frontières que se construit l'Europe et aux yeux du Parlement, les États se doivent d'encourager la coopération transfrontalière par une initiative laissée aux régions de part et d'autre de la frontière, régions qui appartiennent souvent à un même espace géographique ou à une même aire culturelle. Il faut enfin – et cela dépend du Conseil et de la Commission européenne – qu'institutionnellement les régions et les collectivités locales puissent entretenir des relations directes avec les institutions communautaires. Dans ses réflexions, l'Assemblée strasbourgeoise souligne le rôle pionnier de certaines organisations : l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (IULA), fondée à Gand en 1913, et le Conseil des Communes d'Europe (CCE) fondé à Genève en 1951. Face au front qui est en train de s'esquisser entre les différentes associations regroupant des régions ou des collectivités territoriales (à travers depuis 1979 le Bureau de liaison des organisations régionales européennes, dont font notamment partie l'Association des régions frontalières européennes et l'Association des régions alpines), le Parlement européen estime qu'il faut accorder un rôle à ces structures. Au Conseil de l'Europe et à la Communauté européenne de prendre des initiatives en la matière et de fixer un cap. Le premier doit renforcer le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Mais c'est au Parlement européen élu qu'il revient de convoquer, au cours de sa seconde législature, une nouvelle conférence et de faire en sorte que sa commission de la Politique régionale et de l'Aménagement du territoire ait des relations permanentes avec

¹³³ Les résolutions sont nombreuses sur l'Acte unique européen regrettant que celui-ci n'aille pas assez loin : citons par exemple : Parlement européen, résolution sur l'Union européenne et l'Acte unique européen, JOCE, n°C-120, 20.5.1985.

¹³⁴ O. Costa, « Le Parlement européen et le local : organisation des hommes et des intérêts », in *Politique européenne*, 2000/1, n°1, pp. 134-137 et, du même auteur, « L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg », in *Critique internationale*, vol. 5, 1999, pp. 14-21.

¹³⁵ Parlement européen, résolution sur le rôle des régions, 13.4.1984, JOCE, n°C-127, 14.5.1984.

les instances représentatives des régions et des collectivités territoriales. À charge pour les autres institutions, notamment la Commission européenne, d'engager un dialogue similaire.

Dressant en 1988 un bilan de la politique régionale, le Parlement européen reformule une série de propositions nouvelles¹³⁶. Il fait le constat d'un relatif échec : la politique régionale communautaire n'est pas parvenue à assurer un rapprochement entre les régions de la Communauté. Premièrement, les disparités entre régions n'ont pas régressé depuis les années du premier élargissement. Bien au contraire, les adhésions récentes les amplifient. Au milieu des années 1980, 20% de la population de la Communauté européenne vit dans des régions en retard de développement. Cette évolution s'explique par un degré d'intégration économique insuffisant et, parallèlement, par le manque d'envergure des politiques communautaires mises en œuvre et de leurs instruments d'intervention. Les ressources affectées aux fonds structurels communautaires ont été nettement insuffisantes : elles n'ont représenté que 0,12 % du PIB de la Communauté. Par ailleurs, les aides communautaires ont été dispersées sur un territoire géographiquement trop étendu. Les crédits ont été principalement affectés à un nombre de projets trop important, ce qui explique que l'efficacité et les objectifs de ces projets n'aient pas pu faire l'objet d'un examen suffisamment approfondi et que les aides aient été dispersées au détriment du dynamisme. Les évolutions de la Communauté européenne au milieu des années 1980 risquent de précipiter cette évolution si l'on n'y prend garde. Les développements de l'intégration européenne (marché unique et coopération monétaire) imposent de nouveaux progrès dans la voie de la cohésion économique et sociale notamment la définition d'une conception plus large et plus complète de la politique régionale et de la stratégie de la cohésion qui, du fait qu'elle implique l'investissement de ressources plus importantes, doit combiner de façon appropriée une meilleure répartition des ressources et la redistribution des avantages découlant du marché unique et des politiques communes. Aux yeux du Parlement européen, une politique économique générale axée sur la croissance et sur le développement de l'emploi constitue l'une des conditions à la mise en œuvre d'une politique de convergence et de réduction des disparités régionales.

Dans cette perspective, il convient de modifier la politique régionale communautaire. Plusieurs propositions retiennent l'attention de l'Assemblée de Strasbourg. La dimension régionale doit être inscrite dans toutes les politiques communes. Bien sûr, il faut revoir les instruments de la politique régionale et les améliorer par la « critérisation », par un système de surveillance et de contrôle et par une gestion prévisionnelle. Mais c'est surtout une perspective de démocratisation et d'eupéanisation qu'affiche le Parlement. La régionalisation dans la Communauté est pour lui un facteur de développement et de cohésion économique, un facteur de démocratisation de l'intégration communautaire, un facteur de valorisation des spécificités culturelles. C'est donc dans le cadre régional qu'il faut planifier l'aménagement du territoire européen, condition de la résorption des inégalités entre les régions. C'est dans ce cadre qu'il faut définir les programmes communautaires et libérer les initiatives transfrontalières. Et d'en appeler à nouveau à des actes de décentralisation dans les États membres. C'est que les régions participent aussi de l'identité européenne : « il est indispensable pour l'identité culturelle européenne de laisser une place aux spécificités régionales existant à l'intérieur de chaque État membre, en valorisant les spécificités actuelles et en respectant ainsi les intérêts, les aspirations et le patrimoine historique, linguistique et culturel propres à chaque région et en facilitant la coopération linguistique et culturelle

¹³⁶ Parlement européen, résolution sur la politique régionale communautaire, 18.11.1988, JOCE, n°C-326, 19.12.1988.

transfrontalière ou interrégionale lorsqu'il existe des patrimoines historiques, linguistiques et culturels communs qui transcendent les divisions administratives actuelles ». Là encore, le Parlement se fait le médiateur entre des attentes réelles de proximité citoyenne et les autres institutions communautaires. Cela passe par une réforme du Fonds européen du développement régional (FEDER) réclamé depuis 1984 par l'instance parlementaire¹³⁷. Une politique des petits pas reste ainsi possible pour s'affirmer. Mais pour quelle efficacité ?

3.3. – Le Parlement européen et les femmes

Au Parlement européen, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est une préoccupation présente depuis les années 1970. Dès 1975, des directives sont initiées sur l'égalité du traitement entre les hommes et les femmes dans des domaines tels que les salaires, l'accès à l'emploi, la formation professionnelle, la sécurité sociale ou encore l'amélioration des conditions sanitaires des femmes enceintes sur leur lieu du travail. Malgré ces travaux, le bilan des élections européennes de 1979 n'est pas encourageant : 16 % seulement des élus sont des femmes, même si c'est l'une d'entre elles, la Française Simone Veil, qui est désignée comme première présidente du Parlement élu. Pendant la campagne pour les élections, des protestations se sont élevées au sujet de la représentativité des femmes en Europe. Ainsi chez les socialistes français, les femmes se plaignent de ne pas obtenir une proportion équilibrée d'élues par rapport à leur poids réel dans le parti : « nous représentions 30% des militants, » constate Martine Buron, mais « nous n'avions obtenu que 15% des sièges » gagnés par le parti lors des premières élections au suffrage universel¹³⁸. En fait, il n'y a que les Verts qui adoptent une règle de parité entre les sexes, alternant systématiquement entre hommes et femmes sur leurs listes électorales. Il n'est donc pas étonnant que le Parlement européen élu au suffrage universel se consacre au problème de l'égalité entre les sexes dès sa première législature. Ainsi, en 1979, une commission *ad hoc* sur les droits de femmes est créée qui devient une commission permanente en 1984¹³⁹. La première lutte de cette commission « se faisait dans les coulisses », se rappelle Ursula Braun-Moser : « est-ce que nous avons le droit de constituer une commission sur les droits des femmes ? Nous étions dénoncées comme féministes. Il a fallu qu'on parle d'égalité des chances au lieu des droits des femmes »¹⁴⁰. La commission pour les droits de la femme et l'égalité entre les sexes est responsable de la promotion et de la protection des droits des femmes dans la Communauté européenne et dans des pays tiers. D'autres compétences sont la politique d'égalité des chances et l'élimination de toutes formes de discrimination basée sur le sexe. En même temps, le Parlement européen a instauré deux commissions d'enquête : l'une, en 1979, sur les questions des femmes et l'autre, en 1981, sur la situation de la femme en Europe. Celle-ci base son travail sur une résolution du Parlement du 11 février 1981 pour suivre la situation de la femme dans les États membres. Le député britannique John Purvis, qui en a été membre suppléant pendant la première législature, affirme : « cette commission était tout à fait exceptionnelle »¹⁴¹.

¹³⁷ Cf. également CE, déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement lors de la concertation sur la réforme du Fonds européen de développement régional, 19.6.1984, JOCE, n°C-72, 18.3.1985.

¹³⁸ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 77.

¹³⁹ Europäisches Parlament, *Der Aufbau eines Parlamentes : 50 Jahre Geschichte des Europäischen Parlamentes 1958-2008*, Luxembourg, Office des Publications, 2009, p. 265.

¹⁴⁰ Entretien avec Ursula Braun-Moser, Bruxelles, 30 mai 2017.

¹⁴¹ Entretien avec John Purvis, Bruxelles, 30 mai 2017.

La commission d'enquête travaille jusqu'en 1984 autour de dix-huit thèmes différents¹⁴². En 1984, elle présente des rapports d'enquête sur des thèmes aussi variés et nombreux que l'égalité des rémunérations, la sécurité sociale, la condition féminine en Grèce, la réduction et la réorganisation du temps de travail, la formation professionnelle des femmes en Europe, l'introduction de nouvelles technologies et ses conséquences sur l'emploi des femmes, la situation de la femme dans le cadre de la révision du fonds Social européen, la femme et la santé, les femmes migrantes, les problèmes des femmes dans les professions indépendantes, la situation des femmes dans les institutions de la Communauté européenne, les femmes du Tiers Monde, la politique de l'information et les femmes, la maternité, les congés parentaux et les infrastructures de la petite enfance, les régimes fiscaux, les problèmes des femmes dans les régions défavorisées, l'enseignement et l'éducation des jeunes filles dans la Communauté ou encore la place des femmes dans les centres de décision¹⁴³. Son bilan est exposé en séance plénière, présentant un état des lieux mitigé : « la résolution du 11 février a constitué le point de référence pour l'action de la Communauté à l'égard des femmes, même si nous sommes loin d'une totale mise en œuvre du vote du Parlement », affirme la rapporteuse Maria Lisa Cinciari Rodano. « La Commission, (...), a prouvé qu'elle s'était remarquablement engagée : l'élaboration du programme d'action, de nouvelles directives, de nombreuses études, la création du comité pour l'égalité des chances, l'action pour l'application des directives existantes »¹⁴⁴. Or selon elle, « nous sommes encore en-dessous des nécessités pour les masses féminines dans une période aussi difficile et aussi dangereuse ». La rapporteuse accuse le Conseil de « lenteurs, de retards et des incapacités de décision » à l'égard des femmes. Il n'aurait même pas encore adopté une directive sur le temps de travail partiel. Quant à la situation générale des femmes, « l'égalité de fait n'est pleinement réalisée dans aucun pays et il faut des instruments souples et mieux articulés ». Selon l'avis de la commission, les femmes « sont pourtant devenues l'un des groupes sociaux les plus intéressants pour la poursuite de l'intégration communautaire ». Le débat au Parlement européen est virulent et si les femmes de la commission soulignent que l'Assemblée, constituée pour 16% des femmes, est celui qui, à l'exception du Danemark, compte le plus grand nombre de femmes dans son hémicycle, elles dénoncent le déséquilibre au profit des hommes au sein des gouvernements des États membres et de la Commission européenne : « Dans les gouvernements, sur un total de 198 ministres, il n'y a que 16 femmes, c'est-à-dire 8,5% du chiffre global. Sur 222 secrétaires et sous-secrétaires d'État, il n'y a que 16 femmes, à savoir 7,1% de leur total. La Commission, bien que nous lui ayons à plusieurs reprises manifesté explicitement notre volonté de la voir accueillir une femme en son sein, reste un organisme tout à fait masculin »¹⁴⁵. Ce débat montre que le Parlement européen n'en est alors qu'au tout début d'une longue lutte en faveur de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en Europe et au sein des institutions communautaires.

¹⁴² Parlement européen, commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe, communication aux membres, méthode de travail de la commission, PE1 P2 272/COMO ENQ1. 1981-010.

¹⁴³ Parlement européen, rapport Rodano de la commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe (doc. 1-1229/83/C) du 5.1.1984.

¹⁴⁴ Parlement européen, débats, 17.1.1984, p. 31.

¹⁴⁵ Parlement européen, débat, 17.1.1984, p. 55.

3.4 – Le Parlement européen et la politique d’environnement

Un autre domaine d’intervention devient vite prioritaire pour le Parlement européen entre 1979 et 1989, c’est la politique environnementale. L’augmentation de la popularité de la commission parlementaire sur l’Environnement le prouve : alors qu’en 1979, c’est la commission de l’Agriculture qui est la plus demandée par les parlementaires, en 1989 c’est celle de l’Environnement. Entre 1984 et 1989, cette dernière s’accroît considérablement : elle augmente ses membres de 36 à 50¹⁴⁶. Cet intérêt croissant pour le domaine de l’environnement a deux raisons majeures. Premièrement, le phénomène est dû à l’entrée des Verts au Parlement européen à partir de 1984¹⁴⁷ et à leur succès important ensuite lors des élections européennes de 1989 (25 candidats issus de cinq pays sont élus et forment leur propre groupe parlementaire)¹⁴⁸. Deuxièmement, avec l’entrée en vigueur de l’Acte unique européen en 1987, la Communauté européenne élargit ses compétences en matière d’environnement. Mais, plus important encore, le Parlement européen obtient de nouveaux pouvoirs de coopération, c’est-à-dire qu’il peut désormais influencer considérablement les politiques d’environnement¹⁴⁹.

Or, la volonté de s’affirmer par la promotion d’une politique environnementale n’est pas une nouveauté du Parlement européen élu au suffrage universel. Il s’agit en effet d’une stratégie déjà développée bien avant les élections de 1979 par les parlementaires européens¹⁵⁰. Ainsi, c’est déjà en 1973 que la commission de la Santé publique et des Affaires sociales se transforme en commission de l’Environnement, de la Santé publique et de la politique des consommateurs, mettant ainsi l’accent sur la protection de l’environnement qui devient un élément très important des préoccupations de l’opinion publique¹⁵¹. Cette commission élabore dès 1973 un programme d’action pour l’environnement qui sert de document de référence pour la politique européenne. Elle est également à l’origine de la directive CEE sur la protection des oiseaux migratoires adoptée en avril 1979 - donc avant les élections européennes¹⁵². À la suite d’une pétition du groupe néerlandais *Stiching Mondiaal Alternatief*, le parlementaire Hans Edgar Jahn avait en effet rédigé un rapport en 1975 demandant une législation européenne sur cette question¹⁵³.

Pour le Parlement européen, la politique de l’environnement peut s’affirmer de trois manières différentes sur la scène européenne : d’abord par l’établissement d’une liaison avec l’électeur européen, ensuite par une influence sur la politique européenne et enfin, par une légitimation accrue. Ces trois fonctions prennent de l’ampleur entre 1979 et 1989. La liaison avec l’électeur se fait surtout par le biais d’une forte interconnexion avec les groupes de lobbying (comme les ONG *Eurogroup for Animal Welfare* ou *Greenpeace*) qui interviennent auprès de la commission de l’Environnement pour faire avancer certains dossiers. Ainsi, dès le début des années 1980, la commission de l’Environnement publie de nombreux rapports en faveur de l’amélioration

¹⁴⁶ M. Abélès, *op.cit.*, p. 215.

¹⁴⁷ Ils sont 7 *Grüne* allemands, un Belge d’Écolo et un Néerlandais du *Groen Progressief Akkoord*.

¹⁴⁸ Ils viennent d’Allemagne, de France, de Belgique, d’Italie et des Pays-Bas. cf. J.-L. Bennahmias et A. Roche, *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Albin Michel, Paris, 1992, p. 92.

¹⁴⁹ M. Westlake, *op.cit.*, p. 211.

¹⁵⁰ J.-H. Meyer, « Green Activism. The European Parliament’s Environmental Committee promoting a European Environmental Policy in the 1970s », in *Journal of European Integration History*, n°1, vol. 17, 2011, pp. 73-87.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁵² CE, directive 79/409 du Conseil, du 2.4.1979.

¹⁵³ Parlement européen, rapport Jahn, doc. 449/74 du 7.2.1975.

des conditions d'élevage des animaux¹⁵⁴ ou contre les mauvais traitements que subissent les animaux voués à la consommation humaine (notamment le gavage des oies ou l'usage des hormones). Les parlementaires interviennent aussi pour condamner les méthodes d'arrachage des cuisses de grenouille encore vivantes et réclamer l'interdiction des importations communautaires en provenance d'Inde où 300 millions de grenouilles sont massacrées en 1986 à des fins commerciales. La tactique du groupe des Verts au sein du Parlement européen consiste d'ailleurs à attirer l'attention sur les problèmes environnementaux en multipliant les interventions en plénières, en déposant des résolutions d'urgence ou en posant des questions orales sur des thèmes liés à l'énergie, la pollution, le traitement des déchets ou la protection des espèces animales et végétales. À ce propos, le parlementaire français Antoine Waechter remarque que les écologistes font un travail « d'influence et de contamination »¹⁵⁵. Mais l'impact du Parlement européen sur la politique de l'environnement dans cette période se fait sentir aussi par des réglementations communautaires concernant l'élevage des veaux ou une directive sur les cages des poules¹⁵⁶.

La quête politique en faveur d'un accroissement de la légitimation du Parlement européen se traduit surtout par une attitude combative de la commission pour défendre son pouvoir législatif en matière environnementale¹⁵⁷. Elle aboutit à un certain nombre de luttes avec la Commission européenne et avec le Conseil, parfois en allant même en justice devant la Cour et ce, sur les modalités d'application de la procédure de coopération. Une des victoires du Parlement européen au cours de cette période a été par exemple d'aboutir à une augmentation des standards des taux d'émissions pour les petites voitures. Face à la résistance du Parlement, le Conseil a fini par accepter des règles plus strictes à défaut de ne pas pouvoir légiférer du tout¹⁵⁸.

Ainsi, à travers une forte implication, le Parlement européen arrive non seulement à s'imposer comme le défenseur des intérêts d'un courant d'opinion politique important mais aussi comme un véritable co-législateur européen.

¹⁵⁴ C'est le cas notamment sur des sujets tels que la poule pondeuse et son environnement, le logement des animaux ou le bien-être des truites enfermées. Voir à ce propos M. Abélès, *op.cit.*, p. 326.

¹⁵⁵ M. Abélès, *op.cit.*, p. 179.

¹⁵⁶ CE, Eurogroupe de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, *op.cit.*

¹⁵⁷ D. Judge, « 'Predestined to save the Earth'. The Environmental Committee of the European Parliament », in D. Judge (dir.), *A green dimension for the European Community. Political Issues and Processes*, Londres, Frank Cass, 1993, pp. 186-212.

¹⁵⁸ M. Westlake, *op.cit.*, p. 212.

3.5 – Le Parlement européen et l’élargissement

Photo 11 : Le 13 janvier 1986 a lieu la première session du Parlement européen en présence des nouveaux membres espagnols et portugais.



Sans aucun doute, la question de l’élargissement de la Communauté européenne constitue une préoccupation constante de l’Assemblée strasbourgeoise. Dès 1979, comme cela avait déjà été le cas pour l’Assemblée non élue, un certain nombre de prises de positions jalonnent en effet l’élargissement des Communautés européennes vers le Sud¹⁵⁹. Au cours de cette période, le Parlement européen rappelle d’abord les principes antérieurement évoqués à ce sujet : le caractère européen de la Grèce, de l’Espagne et du Portugal, le respect désormais

acquis dans ces États des libertés fondamentales et des principes démocratiques, tout cela justifiant en bonne et due forme les demandes déposées dès la seconde moitié des années 1970 par ces mêmes États. Par voie de conséquence, le Parlement européen demande à ce que les négociations soient poursuivies séparément avec ces pays pour leur permettre une adhésion la plus rapide et la plus complète possible. Aux yeux du Parlement, cet élargissement consolidera la Communauté à condition de ménager une période de transition pour faire face aux difficultés politiques et institutionnelles, mais surtout économiques et sociales qu’il pourrait provoquer. Mais le Parlement européen souhaite également que les pays candidats orientent dorénavant leurs politiques et leurs législations dans le sens d’une plus grande convergence avec la Communauté européenne. Bien évidemment, il entend être associé à ces négociations et se prononce en faveur de contacts institutionnels directs avec les Parlements des États candidats. Il encourage d’ailleurs les parlementaires européens à prendre langue avec leurs homologues du Sud et à se préoccuper de la question de l’élargissement de la Communauté.

Le groupe socialiste se saisit par exemple en 1980 de cette question et en vient à examiner les conséquences possibles de l’ouverture au Sud pour ses propres intérêts. Un rapport établi pour le groupe à destination de ses membres en révèle bien les enjeux¹⁶⁰. Mais ce document prouve aussi que des divergences idéologiques existent entre les grandes familles politiques sur les modalités de l’élargissement. Ainsi pour les socialistes, l’octroi d’une aide efficace aux pays du sud de l’Europe constitue un élément essentiel de la politique européenne. Les socialistes allemands avaient d’ailleurs déjà proposé un programme de solidarité au profit de

¹⁵⁹ Parlement européen, résolution sur les perspectives d’élargissement de la Communauté européenne, 18.1.1979, Cf. JOCE, n°C-39, 12.2.1979, pp. 47-49.

¹⁶⁰ Archives historiques de l’UE à Florence (FLOR), note aux membres du groupe de travail sur les questions régionales, 24.9.1980, documents officiels du groupe socialiste au Parlement européen, GSPE – 69, 27.5.1980 – 13.10.1980.

l'Europe méridionale. Ce programme devait notamment mettre fin à l'immigration dans les pays du Nord de travailleurs méditerranéens grâce à la création d'emplois sur place. Il fallait donc soutenir un développement industriel dans cet espace méditerranéen, condition également nécessaire à la stabilisation économique de la Communauté européenne. Le rapport comportait aussi une mise en garde : « l'adhésion des trois pays candidats donne encore plus d'acuité au problème politique essentiel de la Communauté, à savoir la disparité croissante entre riches et pauvres, et elle renforce le rôle des pays pauvres de la Communauté, dans la mesure où ils se comporteront de manière solidaire. La Communauté ne supportera l'élargissement et elle ne survivra que si elle devient instrument d'une politique européenne. Les socialistes d'Europe considèrent que l'élargissement leur donne pour mission d'amener la Communauté dans cette voie ». Comment conjurer ce risque ? Pour les socialistes, des crédits doivent être mis à la disposition des pays candidats pour financer des programmes de développement régional dans chacun des États. Un coup de fouet donné par ce biais aux économies du Sud sera également profitable aux industries des pays développés de la Communauté. Les démocrates-chrétiens ne nourrissent-ils pas les mêmes perspectives en préconisant un plan Marshall pour le Sud de l'Europe, idée défendue depuis longtemps par le SPD ? Ces perspectives audacieuses se heurtent pourtant aux yeux des socialistes au monétarisme ambiant. La question de fond n'est donc pas tant celle de l'élargissement, car les trois pays candidats n'ont pratiquement pas d'autre solution légitime que d'adhérer à la Communauté, que celle d'une réforme de la Communauté. C'est que la crise de la Communauté européenne en tant que système défectueux de gestion agricole constitue à cet égard un point de référence. D'autres domaines méritent d'être réformés, notamment le fonctionnement des institutions et la coopération politique. L'élargissement est ainsi conçu comme un moyen d'approfondir la Communauté européenne. Mais les autres institutions communautaires y ont-elles intérêt ? En tout état de cause, le groupe socialiste pointe le risque d'une mise à l'écart du Parlement européen des négociations : « ce qui importe surtout, c'est de ne pas laisser à la diplomatie secrète des bureaucraties le soin de négocier les conditions d'adhésion ». Et l'Assemblée de pointer au passage une faiblesse dans cette situation : l'absence d'investissement de ces questions par les organisations nationales de travailleurs, qui n'ont pas toujours conscience de l'importance de tous les enjeux européens.

La position du Parlement dans son ensemble n'est d'ailleurs pas très éloignée de celle du groupe socialiste. Dans une résolution du 9 juillet 1982, le Parlement en vient lui aussi à estimer que l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal doit s'accompagner d'un approfondissement communautaire¹⁶¹. En voici l'élément central : « préoccupé du fait que l'adhésion de deux nouveaux membres risque d'aggraver la crise du processus décisionnel de la Communauté et d'accroître les écarts entre les régions développées et les régions défavorisées si, parallèlement à l'élargissement, la Communauté économique européenne ne se renforce pas suffisamment, et, par conséquent, adressant un appel urgent à la Commission pour qu'elle mette tout en œuvre afin d'améliorer le processus décisionnel, comme le Parlement européen l'a approuvé par la résolution du 6 juillet 1982 sur la réforme des traités et la réalisation de l'Union européenne [le Parlement européen] demande à la Commission d'indiquer quelles propositions elle entend présenter pour que l'élargissement soit l'occasion d'un approfondissement de la Communauté, notamment en matière de politiques communes et d'instruments financiers nécessaires pour assurer la solidarité communautaire, afin d'éviter notamment que l'élargissement, loin de se traduire par une dilution de la Communauté économique européenne en une vague zone de libre-échange, soit l'occasion d'un

¹⁶¹ Parlement européen, résolution sur les négociations avec l'Espagne et le Portugal, 9.7.1982, cf. JOCE, n°C-238, 13.9.1982, p. 93.

renforcement véritable ». Et de réclamer à la Commission pour octobre 1982 un état des négociations et un débat à ce sujet devant le Parlement.

Le 17 novembre 1982, l'Assemblée de Strasbourg s'exprime en faveur d'une adhésion rapide de l'Espagne et du Portugal, au plus tard pour le 1^{er} janvier 1984¹⁶². Elle mesure les chances que constitue cet élargissement pour la Communauté européenne. Elle assure non seulement la stabilité politique au Sud de l'Europe, mais elle est aussi une chance pour le développement conjoint du Sud et du Nord de l'Europe. Elle offre de surcroît à l'Europe de nouvelles opportunités. La première, c'est celle de réussir - à la faveur de l'élargissement - sa mue vers la communautarisation et la fédéralisation. Il faut en effet réformer les modalités de fonctionnement institutionnel des Communautés, opter pour une politique budgétaire communautaire, s'intéresser à la problématique des ressources propres, réformer la PAC, repenser la coopération politique européenne, réfléchir aux contours d'une Europe sociale et parler davantage de l'aménagement du territoire européen. Toutes nécessités qui rendent obsolète le cadre européen du début des années 1980. La seconde opportunité, c'est l'ouverture que permet cet élargissement vers les mondes hispaniques et lusophones. Une politique globale vers l'Amérique latine devient aussi possible ; la politique de développement en Afrique se complète. Bref, l'Europe peut peser mieux et davantage dans les affaires internationales. De fil en aiguille, se dessine non seulement une politique favorable aux élargissements mais aussi une revendication constante du Parlement européen : l'élargissement est un moyen de l'approfondissement de l'Europe ou de sa communautarisation et un pas significatif vers une Europe fédérale. Depuis le premier élargissement de la Communauté en 1973, le Parlement européen n'a en effet jamais opposé élargissement et approfondissement, considérant plutôt qu'il s'agit des deux faces d'une même médaille : celle de la construction d'une Union européenne. Ses résolutions ultérieures sur l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ne cessent de le rappeler, notamment celle de mai 1985 qui regrette le manque d'approfondissement démocratique à l'œuvre lors des négociations d'adhésion¹⁶³.

¹⁶² Parlement européen, résolution sur l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, 17.11.1982, in JOCE, n°C-334, 20.12.1982, pp. 54 -60.

¹⁶³ Parlement européen, résolution portant avis du Parlement européen sur la conclusion des négociations avec l'Espagne et le Portugal, 8.5.1985, in JOCE, n°C-141, 10.6.1985, pp. 130-131.

3. TROISIEME PARTIE :

Un nouveau positionnement dans l'architecture institutionnelle communautaire

Pendant longtemps, l'institution parlementaire était largement en retrait dans le rapport de force entre les institutions de l'Europe communautaire¹⁶⁴. Au lendemain de la première élection au suffrage universel, le rapport Andriessen le reconnaît de façon explicite¹⁶⁵. Le commissaire européen espère d'ailleurs un accroissement des pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg et un meilleur équilibre entre les différentes institutions communautaires. Mais il mise aussi sur un renforcement des pouvoirs de la Commission qui pourrait davantage s'appuyer sur le Parlement. C'est donc bien face au Conseil européen, face au Conseil des ministres et face à la Commission qu'il faut analyser la problématique du positionnement institutionnel du Parlement européen et de l'extension ou non de ses pouvoirs¹⁶⁶. Pour s'imposer, le Parlement européen pose tout au long des deux législatures étudiées la question institutionnelle. Le Parlement est en effet en quête de légitimité auprès des acteurs du système décisionnel européen (Conseil, Conseil des ministres, et Commission). Pour exister

Photo 12 : En 1985, le président du Parlement européen Pierre Pflimlin (à dr.) reçoit à Strasbourg le sénateur Irlandais Jim Dooge qui préside le comité d'experts chargé d'émettre des propositions sur la réforme des institutions communautaires.



dans cet environnement, la stratégie des parlementaires est multiforme : elle s'appuie à la fois sur la dénonciation du caractère antidémocratique d'institutions « technocratiques », sur le combat opiniâtre pour faire prendre en compte leurs propositions et sur l'exploitation des possibilités offertes par les traités. Mais le Parlement européen intervient également au nom de sa légitimité démocratique et de ce qu'il estime être l'intérêt des citoyens européens dans des domaines ne relevant *a priori* pas directement de sa compétence selon les termes des traités. C'est à travers des actions dans ces différentes directions qu'il espère participer à la nécessaire

¹⁶⁴ Pour une bonne synthèse sur les rapports entre les institutions européennes cf. : M.-T. Bitsch et W. Loth (dir.), « L'expérience politique et institutionnelle des Communautés européennes », in G. Bossuat, É. Bussière, R. Frank, W. Loth et A. Varsori (dir.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction de l'Europe (1957-2007). Des historiens en dialogue*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 139-169. Voir également M.-T. Bitsch, « L'évolution institutionnelle de l'Union européenne (1957-2007). Une fédéralisation impossible ? », in A. Liebich et B. Germond (dir.), *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Paris, PUF, 2008, pp. 127-144.

¹⁶⁵ COM, Rapport Andriessen, « Les relations entre les institutions de la Communauté », COM (81), 581 final, Bruxelles, 7.10.1981, 18 p.

¹⁶⁶ Voir O. Costa et P. Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? » in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 49-75.

démocratisation de l'Europe communautaire.

Budget et questions institutionnelles fournissent un angle d'attaque essentiel au Parlement européen pour se positionner face aux autres institutions de l'Europe communautaire. Ses « victoires » sur le premier point lui permettent de se positionner à l'égal des Parlements nationaux ; son action sur le second point lui octroie de nouvelles compétences à travers l'Acte unique européen¹⁶⁷. Mais il s'invite également dans le domaine « régalien » en se saisissant de la politique extérieure commune, des droits de l'homme ou encore en pratiquant une diplomatie parlementaire à travers ses invitations, les déplacements de son président ou encore sa relation avec les autres organisations européennes. Comme les autres institutions de l'Europe communautaire, le Parlement organise ses relations avec les groupes de pression. Tout cela renforce la visibilité de l'Assemblée strasbourgeoise qui, en deux législatures, a réussi à occuper symboliquement l'espace politique européen.

¹⁶⁷ B. Rittberger, « The creation and empowerment of the European Parliament », in *Journal of Common market studies*, n°41, 2003, pp. 203-225.

Chapitre 1 : Le Parlement européen en quête de pouvoir¹⁶⁸

Pour le nouveau Parlement européen, se pose d'emblée la question du renforcement de son pouvoir et de son rôle dans l'architecture institutionnelle de la Communauté. Désormais élu au suffrage universel direct, il entend bien peser sur le destin de l'aventure communautaire. Pour y parvenir, le Parlement utilise trois méthodes distinctes : il s'affirme par le biais de son pouvoir budgétaire ; il utilise le règlement intérieur pour, étape après étape, modifier les traités ; il cherche, à travers le projet Spinelli, à poser la question d'une Constitution pour la Communauté européenne.

1.1. – La lutte budgétaire

Pour le premier Parlement européen élu au suffrage universel direct, la lutte pour l'augmentation du pouvoir institutionnel passe nécessairement par le budget. En effet, aucune modification des traités n'est intervenue qui aurait légitimé l'organisation d'élections au suffrage universel par l'octroi de pouvoirs décisionnel au Parlement. Par conséquent, l'institution doit utiliser les pouvoirs dont elle dispose afin de s'affirmer face à la Commission européenne et au Conseil¹⁶⁹. L'obligation de l'avis conforme sur le budget donne au Parlement un levier pour peser dans le jeu institutionnel communautaire. C'est ainsi que l'une des premières actions de l'Assemblée élue a été de rejeter en bloc le budget de la Communauté européenne et de plonger celle-ci dans une crise politique et financière¹⁷⁰.

À son entrée en fonction en 1979, le Parlement européen élu n'est pas dépourvu de tout pouvoir institutionnel : il peut rejeter la Commission européenne dans son ensemble et est consulté par le Conseil sur toute initiative législative, même s'il n'a pas de pouvoir de codécision. En effet, à partir du moment où la Communauté européenne dispose de ressources propres et entend les affecter, un contrôle et un regard parlementaire devient nécessaire. Ces prérogatives ont été accordées au Parlement qui n'était pas encore élu au suffrage universel en 1970 par un texte signé à Luxembourg. Ces pouvoirs budgétaires sont à nouveau confirmés à Bruxelles en 1975. Mais c'est la loi budgétaire de 1977 qui confère au Parlement européen des pouvoirs assimilables à ceux d'un Parlement national : sur les dépenses non-obligatoires, il a le dernier mot et peut augmenter les dépenses au-delà de ce que propose la Commission. Alors que pour les dépenses obligatoires - notamment la PAC - ce sont les ministres qui détiennent le pouvoir décisionnel, le PE peut tout de même proposer des modifications qui ne peuvent être outrepassées que par une majorité qualifiée des États membres. Ainsi, en 1979, le Parlement européen « n'était pas vraiment l'animal sans dents comme il était souvent dénoncé »¹⁷¹.

¹⁶⁸ F. Massart-Piérard, « Le Parlement européen. L'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs », in *Revue internationale de politique comparée*, 2009/4, vol. 16, pp. 545-557.

¹⁶⁹ O. Costa, « Les relations entre la Commission et le Parlement au prisme du parlementarisme », in *Politique européenne*, 2002/1, n°5, pp. 25-42.

¹⁷⁰ J. Priestley, *Six Battles that shaped Europe's Parliament*, London, John Harper Publishing, 2008, p. 6.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 7.

Photo 13 : Le 13 décembre 1984, le Parlement européen rejette le projet de budget de la Communauté pour 1985.



Pour marquer ses compétences, affirmer sa nouvelle légitimité issue des urnes, le Parlement de Strasbourg refuse en décembre 1979 à une très grande majorité le budget communautaire. La bataille budgétaire est principalement menée par le président de la commission budgétaire, le socialiste allemand Erwin Lange (SPD) et par son rapporteur, le Néerlandais Piet Dankert (*Partij van de Arbeid* (PvdA))¹⁷². Ayant été le président de la commission pendant les dernières quatre années, Lange dispose de l'expérience et de l'expertise nécessaires en la matière, alors que le jeune Piet Dankert a choisi la commission budgétaire pour sa position centrale et parce qu'elle l'aide à développer un réseau de contacts avec la Commission européenne. Dankert est un jeune parlementaire de la nouvelle génération. Cette dernière développe une expertise dans un domaine de politique européenne, apprend à maîtriser toutes les procédures, à nouer des contacts au-delà du groupe national pour se rendre ensuite indispensable et utiliser les pouvoirs et compétences du Parlement européen à sa guise¹⁷³. En effet, le rôle de Dankert dans cette première lutte budgétaire lui vaut une reconnaissance parmi les parlementaires au point de favoriser largement sa candidature

à la présidence en 1982. Selon Lord Balfé, un troisième protagoniste a également eu de l'importance : Heinrich Aigner (CSU) qui a été vice-président de la commission du Budget et est devenu par la suite président de la commission du contrôle budgétaire : « entre les trois ils avaient les votes des socialistes et des chrétiens-démocrates et c'était tout ce qui comptait ». Lord Balfé, qui fait partie de la commission du Budget en 1979, se souvient : « j'ai été associé à ce rejet du budget en 1979, dont l'objectif a été de montrer que le nouveau Parlement avait du pouvoir, c'était la raison pour laquelle nous l'avions rejeté (.. .) Nous voulions montrer qu'on était là »¹⁷⁴.

Une des critiques principales du Parlement européen était l'excessivité des dépenses de la Politique agricole commune, un point soulevé avec véhémence par Dankert dans son exposé des motifs en première lecture du budget 1980¹⁷⁵. Mais en avançant des arguments factuels contre le budget communautaire, Dankert s'attaque également aux institutions : il dénonce le Conseil et sa volonté de supprimer le pouvoir budgétaire du Parlement européen et la Commission pour son manque de vision stratégique sur le budget communautaire. Cette

¹⁷² Parlement européen, rapport Dankert (doc.1-197/80) du 22.5.1980.

¹⁷³ M. Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, op.cit., p. 130.

¹⁷⁴ Entretien avec Lord Balfé, Bruxelles, 11 mai 2017.

¹⁷⁵ Parlement européen, résolution 60.000/def., 1980, exposé des motifs de Piet Dankert.

« attaque frontale » n'est donc pas seulement destinée à rejeter le budget en lui-même. La démarche est également censée affirmer le nouveau « patriotisme institutionnel » du Parlement européen¹⁷⁶. Mais ni la Commission ni le Conseil ne prennent ces critiques au sérieux et leurs propositions budgétaires ne comportent aucun effort de leur part pour réduire les dépenses démesurées de la Politique agricole commune. Dankert est furieux : « les élections auraient été inutiles si nous acceptons que nous n'avons aucun impact sur les dépenses agricoles »¹⁷⁷. À ce stade, à l'automne 1979, le rejet pur et simple du budget communautaire n'est pas encore prévu et Dankert expose plutôt, le 5 novembre, une liste d'amendements techniques visant à réduire les dépenses agricoles. Ses propositions sont débattues lors de la session du 5 au 7 novembre 1979 à Strasbourg et il n'y a alors qu'Altiero Spinelli pour évoquer la possibilité d'un rejet. Le vote de la résolution de Dankert le 7 novembre 1979 laisse espérer une solution en deuxième lecture du budget : « le Parlement est conscient des difficultés économiques et financières auxquelles sont confrontés actuellement les États membres et, pour cette raison, a exercé une retenue considérable par rapport aux amendements sur la table : en vue de cela, il espère pouvoir conclure la procédure budgétaire pour 1980 avec l'adoption d'un projet de budget à sa seconde lecture »¹⁷⁸. Or, dans sa réunion du 23 novembre 1979, le Conseil traite les demandes du Parlement européen avec « hostilité » et en fin de compte, il trouve une majorité qualifiée pour rejeter toutes les modifications demandées par l'Assemblée en matière agricole. C'est alors que la commission budgétaire, lors de sa réunion du 5 décembre 1979, décide « qu'il ne peut pas recommander au Parlement d'adopter le budget de 1980 ». La motion de rejet est alors approuvée par la commission à vingt-huit contre deux voix (et quatre abstentions) : quasiment tous les démocrates-chrétiens, les socialistes, les conservateurs et la gauche italienne la soutiennent. Même les libéraux, qui étaient initialement opposés à tout rejet du budget, commencent à infléchir leur position. Avec l'expression de cette menace, Lange et Dankert espèrent encore pouvoir négocier avec le Conseil avant le vote final du 13 décembre, mais les pourparlers entre le Parlement européen et le Conseil n'aboutissent pas. Dès lors, le budget est finalement rejeté par 288 contre 64 voix. Lord Balfe se rappelle : « le budget été rejeté, la présidence irlandaise ne comprenait pas ce qui s'était passé et le Commissaire britannique au budget, Christopher Tugendhat, n'a pas pris l'affaire au sérieux, il ne se rendait pas compte ce que le Parlement était en train de faire... »¹⁷⁹.

Au final, il aura fallu six mois pour résoudre cette crise budgétaire et finalement voter un budget pour l'année 1980. Simone Veil signe le budget pour la Communauté européenne le 27 juin 1980. Cette première grande bataille du Parlement européen illustre sa capacité à faire valoir son poids dans le jeu institutionnel de la Communauté. C'est la centralité du Parlement en matière budgétaire qui a également été confirmée au cours de cette bataille. Par la suite, l'Assemblée reprend la lutte en rejetant le budget supplémentaire de 1982 et en rejetant encore une fois le projet de budget global pour la Communauté en 1984¹⁸⁰. Piet Dankert a été l'artisan principal de ce premier bras de fer entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil. Ses attaques dans ses discours en novembre et décembre 1979 ont été légendaires. Mais en même temps, son habileté est liée à sa connaissance de la technique budgétaire et à ses aptitudes pour la négociation. La commission budgétaire du Parlement européen n'a pas réagi de manière irresponsable : elle n'a pas rejeté simplement toutes les dépenses agricoles,

¹⁷⁶ J. Priestley, *Six Battles that shaped Europe's Parliament*, op.cit., p. 9.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷⁸ Parlement européen, résolution du 7.11.1979, paragraphe 38.

¹⁷⁹ Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11 mai 2017.

¹⁸⁰ M. Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, op.cit., p. 130.

mais a été sélective, en proposant des priorités budgétaires, en votant en faveur de certaines augmentations de dépenses tout en suggérant des réductions de dépenses pour d'autres. Sa proposition s'est finalement située entre celle de la Commission et celle du Conseil. Son crédo a été de proposer un budget qui pourrait être financé à partir des ressources de la Communauté. Cette position modérée mais ferme a contribué à augmenter la crédibilité du Parlement européen et à montrer les faiblesses du Conseil. Le Parlement européen a ainsi usé intelligemment de son pouvoir budgétaire pour se faire respecter en tant qu'acteur institutionnel communautaire.

Mais « la fronde budgétaire » de 1979 donne aussi l'occasion aux gouvernements de la Communauté de rappeler au Parlement la place qu'il devrait occuper : le nouveau projet de budget est moins bon que celui proposé en première lecture et est adopté dès le début de l'année 1980. Ce bras de fer souligne d'emblée les pouvoirs décisionnels limités de l'instance parlementaire. Difficile pour celle-ci d'exercer dans ces conditions son contrôle et de servir d'intermédiaire entre la volonté populaire (pour autant qu'on la connaisse) et les instances exécutives. En tout cas, son contre-pouvoir est utile dans le système démocratique.

1. 2. – La modification du règlement intérieur

Pour accroître encore ses pouvoirs, le Parlement européen fait porter l'effort sur un changement des procédures internes de fonctionnement. Attaché à la méthode des petits pas pour parvenir à ses fins, il commence par dénoncer le caractère antidémocratique et inefficace de la conduite des affaires européennes qu'il considère comme technocratique, fonctionnaliste et intergouvernemental. Partant de là, ce premier coup d'éclat lui offre d'emblée l'opportunité d'exprimer ses avis sur les propositions de décisions et sur les directives que la Commission présente au Conseil.

Mais ses interventions sur les grandes problématiques de la politique communautaire et internationale, ses propositions sur le fonctionnement des institutions de la Communauté restent cependant souvent lettre morte et ne modifient guère la situation. Tout au plus font-elles ressortir le caractère subalterne du Parlement européen par rapport aux autres institutions de la Communauté. Cette réalité aiguise les ardeurs de certains députés qui ne se résolvent pas à exercer un mandat sans pouvoir. Le Parlement européen mène alors un combat en faveur d'une modification des règles de fonctionnement institutionnel interne, sans révision des traités.

C'est le député social-démocrate allemand Klaus Hänsch qui préconise une quête de pouvoirs à travers cette politique des petits pas. Son rapport de 1981 explique à ce propos qu'en « attendant la révision des traités, il convient d'exploiter pleinement toutes les possibilités de renforcer l'influence du Parlement sur le processus de décision de la Communauté »¹⁸¹. Cela passe pour le responsable politique allemand par l'extension de la procédure de concertation (valable jusqu'alors dans le seul domaine budgétaire) à l'ensemble des actes législatifs importants. La cause du Parlement est en effet servie par la Cour de justice de Luxembourg qui, dans un célèbre arrêt « Isoglucose » de 1980, annule un acte législatif que le Conseil avait adopté avant d'avoir reçu l'avis du Parlement européen¹⁸². C'est ainsi que la Cour a élaboré une vraie « charte constitutionnelle de la consultation parlementaire » qui reconnaît au

¹⁸¹ Parlement européen, rapport au nom de la commission institutionnelle sur le contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne (PE1 AP RP/INST.1981 A1-0575/83 0010).

¹⁸² Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt Frères Roquettes Affaire 138/79, 29.10.1980.

Parlement européen un droit d'intervention devant la Cour en cas de non-respect de la procédure de consultation du Parlement par les institutions européennes. Hans-Gert Pöttering se rappelle : « la Cour a décidé à ce moment-là que si le Parlement n'est pas consulté du tout, la décision du Conseil n'est pas valable. La Cour a donc toujours montré une attitude pro-démocratie et pro-Parlement »¹⁸³. Cet arrêt permet ainsi indirectement au Parlement de négocier les textes préconisés par la Commission et maintenir, par le biais de la non-adoption de la résolution, une pression suffisante pour que l'on prenne en compte certains de ses souhaits. Dans la pratique, le Parlement européen interprète ainsi largement l'arrêt de la Cour pour utiliser sa politique des petits pas en faveur de sa progressive affirmation politique. Et cette interprétation n'est pas contestée par les autres institutions¹⁸⁴.

L'arrêt « Isoglucose » sert aussi au Parlement européen pour justifier l'accroissement de son pouvoir consultatif dans la révision du règlement intérieur. Il s'agit-là d'une nouvelle étape dans la politique des « petits pas ». Cette révision générale du règlement intérieur est adoptée en mars 1981¹⁸⁵. Elle réinvente la procédure interne du Parlement européen en renforçant les instruments législatifs à sa disposition. En fait, le Parlement peut désormais voter directement sur des propositions de la Commission et leurs amendements, puis demander un avis sur ces amendements avant la clôture formelle de la procédure législative. Cette nouvelle procédure donne ainsi au Parlement européen une certaine marge de manœuvre, si la position de la Commission ne lui convient pas, en lui laissant le temps de renvoyer la proposition pour examen en commission parlementaire.

1. 3. – La révision des traités européens

Mais la méthode des petits pas ne convient pas à tous. Le renforcement du rôle du Parlement passe en effet aux yeux de certains parlementaires par une modification fondamentale des équilibres institutionnels. Altiero Spinelli, l'un des rédacteurs du fameux « Manifeste de Ventotene » et ancien Commissaire européen, s'inscrit dans cette veine¹⁸⁶. À ses yeux, les parlementaires devraient prendre une initiative constituante. Le 21 mai 1980, il s'exprime dans ce sens à Strasbourg devant ses collègues députés : « nous devrions nous demander pourquoi la Communauté semble s'être paralysée et est devenue peu à peu incapable de décider (...) Nous devrions avoir le courage d'admettre que s'il manque aujourd'hui quelque chose, il s'agit des outils institutionnels adéquats permettant aux aspirations et sentiments communs de déboucher sur une action politique commune ». Le 27 juin 1980, durant une séance parlementaire à Luxembourg, Spinelli propose la création d'un groupe de travail pour les réformes institutionnelles. « Avant qu'il ne soit trop tard - dit-il - le Parlement doit assumer l'initiative d'un grand débat sur la crise institutionnelle européenne ». Le même jour, il rédige à l'attention de ses collègues une lettre dans laquelle il suggère d'étudier une réforme profonde du système communautaire avec pour objectif la création d'une union politique de caractère fédéral. « Je suis convaincu – écrit-il – que le Parlement doit ouvrir un large débat sur

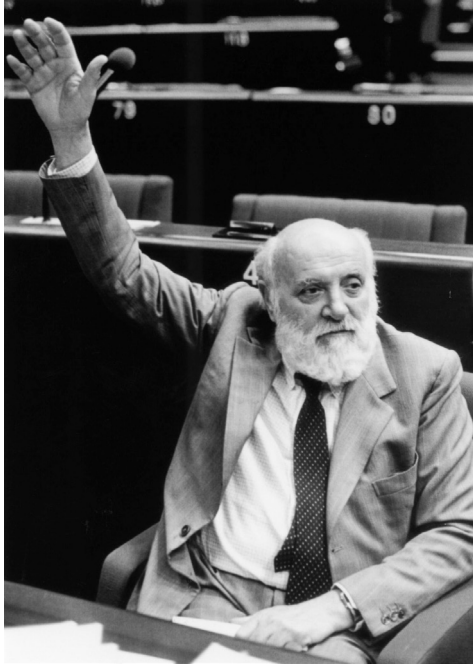
¹⁸³ Entretien avec Gert Pöttering, Bonn, 14 décembre 2017.

¹⁸⁴ M. Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, *op.cit.*, p. 136.

¹⁸⁵ N. Brack, O. Costa et C. Dri, « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation », *op.cit.*, p. 12.

¹⁸⁶ M. Neri-Gualdesi, « L'action d'Altiero Spinelli en tant que commissaire et parlementaire européen (1970-1986) », in M.-T. Bistch, W. Loth et R. Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 381-400. On verra aussi D. Preda, « L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de traité d'Union européenne (1979-1984) », in W. Loth (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 185-203.

Photo 14 : Le 14 février 1984, le Parlement européen adopte un projet de traité instituant l'Union européenne (projet Spinelli).



la crise institutionnelle de la Communauté, nommer un groupe de travail *ad hoc* qui lui prépare le projet des réformes institutionnelles nécessaires, discuter et voter ce projet, en lui donnant la forme précise d'un projet de traité qui modifie et intègre ceux qui existent actuellement, en proposer formellement l'adoption aux Parlements nationaux de la Communauté ». Suit ensuite une invitation aux députés qui ont le même sentiment que lui « d'accepter de participer à des rencontres au cours desquelles nous étudierons ensemble les moyens qu'il faut pour engager le Parlement dans cette démarche ». Huit députés répondent à Spinelli qui se réunit avec eux le 9 juillet 1980 au restaurant « Au Crocodile » à Strasbourg. Ce faible enthousiasme – c'est un euphémisme – mérite explication.

La démarche de Spinelli suscite tout d'abord les réserves des groupes politiques du Parlement européen. Le Parti populaire européen considère cette initiative comme une menace pour la commission politique présidée par l'un des leurs, l'Italien Mariano Rumor. Le champ institutionnel

relève de sa compétence et l'initiative de Spinelli risque de la marginaliser. Socialistes français et allemands sont, quant à eux, peu intéressés par les questions institutionnelles. « L'immobilisme organisé » selon le mot de Spinelli ne dure cependant pas. En septembre 1980, la majorité des députés des différents groupes adhère à la démarche de Spinelli. Leur travail débouche le 9 juillet 1981 sur une résolution qui institue une commission pour les Affaires institutionnelles chargée d'élaborer les nécessaires réformes des traités¹⁸⁷. Elle est officiellement créée le 21 janvier 1982. Son président, Mauro Ferri, est secondé de trois vice-présidents : deux Néerlandais, le chrétien-démocrate Sjouke Jonker et le libéral Hans Nord, et un radical italien, Marco Pannella. Spinelli est quant à lui nommé rapporteur-coordonateur de la commission¹⁸⁸. Celle-ci commence sans tarder à travailler sur les propositions de réforme des traités communautaires. Dès 1982, la commission procède à de nombreuses auditions. Une fois ses orientations générales acceptées par le Parlement, le 6 juillet 1982, elle organise son travail autour de six rapporteurs coordonnés par Spinelli. Chacun des rapporteurs a en charge un aspect du projet de réforme. Karel De Gucht, un libéral belge, a ainsi en charge la réflexion sur la structure juridique de la future Union européenne ; Ortensio Zecchino, un démocrate-chrétien italien, celle sur les institutions, tandis que Jacques Moreau, un socialiste français, s'occupe de la politique économique et monétaire et que son collègue démocrate-chrétien allemand Gero Pfenning s'intéresse à la politique sociale. Derek Prag, un conservateur

¹⁸⁷ Parlement européen, résolution demandant à la commission institutionnelle du Parlement de travailler à un avant-projet de traité instituant l'Union européenne du 9.7.1981.

¹⁸⁸ On peut ajouter sur Altiero Spinelli, quatre références données chronologiquement : FLOR, lettre d'Altiero Spinelli à Simone Veil sur les réformes institutionnelles, 3.1.1981, Correspondance avec Simone Veil, AS – « Club du Crocodile » AS 37, part. 01, pp. 17 -20 ; Parlement européen, débats, discours d'Altiero Spinelli, 19.11.1981, cf. JOCE, n°1-221, 19.11.1981 ; Parlement européen, débats, discours d'Altiero Spinelli, 14.10.1982, cf. JOCE, n°1-289, 14.10.1982 ; FLOR, aide-mémoire d'Altiero Spinelli, 5.3.1985, dépôts DEP, Emanuele Gazzo, EG.EG 64.

britannique, prend quant à lui en charge les relations internationales. Michel Junot, un gaulliste français, puis Hans-Joachim Seeler, un social-démocrate allemand, s'investissent enfin dans la question des finances communautaires. Au terme de plus d'une année de travail, la commission approuve le projet de traité le 5 juillet 1983, suivie en septembre de la même année par le Parlement européen.

Mais c'est avant la deuxième élection en juin 1984 que, le 14 février 1984, le premier Parlement européen élu adopte définitivement le projet de traité instituant l'Union européenne¹⁸⁹. Et cela à une très forte majorité : 238 voix pour, 31 contre et 43 abstentions. Les autres institutions ne peuvent dès lors plus ignorer cette forte demande parlementaire. À travers cette décision, le Parlement aspire à être considéré comme une institution à part entière. Il est, dans son propre regard, l'institution qui empêche l'Europe d'être « une collusion de bureaucraties, de technocrates et de diplomates échappant à tout contrôle »¹⁹⁰. Élu au suffrage universel, l'instance strasbourgeoise doit devenir le moteur politique et constituant du processus d'unification de l'Europe. Ce projet de traité constituant, qui fait du Parlement l'instrument de fédéralisation de l'Europe, attribue un pouvoir de codécision avec le Conseil des ministres dans les domaines législatif et budgétaire. De même, il renforce la Commission européenne qui aurait dû être investie par les parlementaires. Ce rapport Spinelli - il a pris la présidence de la commission des Affaires institutionnelles en 1984, après sa réélection comme député européen - place ainsi le Parlement au rang d'*alter ego* avec les autres institutions¹⁹¹. Pour lui donner davantage de poids encore, les députés européens estiment qu'il faut le soumettre à une ratification successive des Parlements nationaux. Sauraient-ils être entendus ? On pouvait le penser à écouter François Mitterrand, président en exercice du Conseil européen, devant l'enceinte strasbourgeoise : « la France est prête à examiner, à défendre votre projet qui dans son inspiration lui convient »¹⁹². Mais quelques semaines plus tard, en juin 1984, le sommet européen de Fontainebleau douche considérablement les espérances.

Le projet étant dénaturé par le Conseil européen, les États membres reprennent la main sur les modifications institutionnelles communautaires. L'initiative parlementaire ne produit pas d'effets directs non plus au niveau des Parlements nationaux puisqu'aucun d'entre eux, sauf le parlement italien qui prend position en faveur de l'initiative constituante du Parlement européen, n'examine le projet Spinelli. Le comité Dooge, institué au lendemain du Sommet de Fontainebleau, est lui investi de la mission de réfléchir aux modifications institutionnelles européennes. Dans son rapport final, celui-ci prend soin de renvoyer aux États la décision finale en la matière, tout en suggérant que les gouvernements procèdent « en s'inspirant de l'esprit et de la méthode du projet de traité voté par le Parlement européen »¹⁹³. Mais ce dernier espère être quasiment le corédacteur du nouveau traité. Sa pression constante amène les gouvernements à mettre en route la négociation qui doit conduire à la révision des traités et à l'Acte unique européen. Après la convocation, décidée par le Conseil européen de Milan en juin 1985, de la Conférence intergouvernementale (CIG) prévue à cet effet, Spinelli revendique pour l'assemblée le droit de codécision en matière constituante. Il participe avec

¹⁸⁹ Parlement européen, résolution relative au projet de traité instituant l'Union européenne du 19.3.1984.

¹⁹⁰ Parlement européen, débats du Parlement européen sur l'Union européenne, 14.2.1984, 1-309, pp. 26-58 et 72-110.

¹⁹¹ Parlement européen, rapport Spinelli (JOCE, C-77) du 19.3.1984.

¹⁹² Le 23 mai 1984, le président français François Mitterrand, président en exercice du Conseil européen, propose devant le Parlement européen la réunion d'une conférence pour étudier le projet d'Union européenne, cf. *Bulletin des Communautés européennes*, n°5, 1984, vol. 17, pp. 133-138.

¹⁹³ Parlement européen, rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Bruxelles, 29-30.3.1985 in *Bulletin des Communautés européennes*, mars 1985, n°3.

Pierre Pflimlin aux rencontres d'information de la CIG avec la délégation du Parlement européen. Il espère que l'Assemblée de la Communauté sera associée à cette CIG comme un partenaire et non comme un organe consultatif. En d'autres termes, le projet final devrait pour Spinelli recevoir l'approbation de deux instances, l'une représentant les États et l'autre, les citoyens ; mais les États membres sont restés fermes sur le fait que le Parlement n'a pas le pouvoir institutionnel de participer à la rédaction d'un traité entre États souverains. La bataille est donc perdue au niveau de la CIG¹⁹⁴.

L'Acte unique européen apporte cependant des améliorations pour le Parlement européen¹⁹⁵. Celui-ci est associé au processus normatif à tous les stades de la préparation des textes. Une procédure de coopération est prévue, qui permet à la majorité absolue de rejeter ou d'amender les décisions du Conseil. Pour passer outre à une « entorse parlementaire », le Conseil ne peut rétablir son propre texte qu'à l'unanimité. Dans l'hypothèse d'un amendement parlementaire, si la Commission européenne le soutient, le Conseil peut alors l'adopter à la majorité qualifiée. Autrement, c'est l'unanimité qui est requise. Cette procédure de coopération qui nécessite la majorité absolue des votes (dite procédure Acte unique) n'est applicable qu'aux décisions liées à la réalisation du Marché unique. Le Parlement européen peut enfin donner son avis sur les demandes d'adhésion et les accords d'association. Même s'il ne répond pas pleinement aux attentes formulées par la résolution de 1984, l'Acte unique renforce malgré tout le positionnement du Parlement européen dans le jeu institutionnel. Il peut dorénavant, même si la procédure reste compliquée, faire entendre davantage sa voix. Et il renforce également la confiance des parlementaires, comme le constate après-coup Lord Balfe : « nous sommes progressivement devenus plus confiants, en particulier après l'Acte unique. Nous avons tout d'un coup créé un Parlement qui s'affirme, qui défend sa place dans l'architecture institutionnelle »¹⁹⁶.

L'Assemblée élue en 1984 estime cependant insuffisantes les améliorations apportées par l'Acte unique européen. Dans une résolution du 17 juin 1987, le Parlement encourage en effet ses membres à « exploiter au maximum les possibilités qu'offre l'Acte unique » et à « s'atteler à l'élaboration de propositions en vue du passage à l'Union européenne »¹⁹⁷. On retrouve là l'affirmation de ses fonctions de contrôle démocratique des autres institutions et d'instance constituante. En 1988, il affiche à nouveau des revendications de la même teneur. Le 16 mai, prenant appui sur une proposition de la Chambre des députés italienne, le Parlement européen s'interroge sur l'augmentation de ses pouvoirs et souhaite la convocation d'États-généraux européens¹⁹⁸. Un mois plus tard, le 16 juin, il se prononce en faveur d'une consultation populaire pour une union politique de l'Europe. Le lendemain 17 juin 1988, il adopte des résolutions sur le coût de la non-Europe, sur son déficit démocratique et sur les

¹⁹⁴ L. Guittard, « L'union politique de l'Europe dans la première moitié des années 1980, 1979-1986 », in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2007/1, n°25, pp. 55 -69 ; Cf. Résolutions du Parlement européen : Parlement européen, résolution sur les résultats du Conseil européen de Milan, 9.7.1985, JOCE, n°C-229, 9.9.1985 ; résolution sur les travaux de la CIG sur l'union européenne, 23.10., 1985, cf. JOCE, n°C-343, 31.12.1985 ; résolution faisant suite au débat sur les déclarations du Conseil et de la Commission suite à la réunion du Conseil européen des 2 et 3 décembre 1985 à Luxembourg, 11.12.1985, cf. JOCE, n°C-352, 31.12.1985, pp. 60-61 ; cf. également Parlement européen, débats, discours de Jacques Santer, 11.12.1985, cf. JOCE, n°2-333, 11.12.1985, pp. 131 -136.

¹⁹⁵ Voir F. Dehousse, « La réforme de l'Europe (2) », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1987/12, n°1157, pp. 1-35 ; plus particulièrement à partir de la p. 25 (« Le rôle du Parlement européen »).

¹⁹⁶ Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11 mai 2017.

¹⁹⁷ Parlement européen, résolution sur l'Acte unique du 17.6.1987.

¹⁹⁸ Parlement européen, débats du 16.5.1987.

modalités de consultation des citoyens européens sur le passage à une Union européenne¹⁹⁹. Il s'agit de faire admettre l'idée que l'absence d'intégration européenne a un coût pour les citoyens européens, non seulement sur le plan financier, mais aussi en matière de contrôle de décisions qui leur échappent de plus en plus.

Le 16 février 1989, presque une date anniversaire de l'adoption du projet Spinelli, le Parlement européen revient à la charge. Après avoir fait le constat des limites qui lui sont imposées malgré l'Acte unique européen (une codécision qui fait défaut ; le développement de la comitologie qui associe des fonctionnaires nationaux au processus décisionnel ; son rôle mineur dans la nomination et l'investiture de la Commission), il expose sa stratégie en vue de la création de l'Union européenne. Dans la résolution qu'il adopte ce même jour, il indique que « fort du mandat que lui donnera son électorat lors des élections de juin 1989, il entend formuler des propositions globales basées pour l'essentiel sur son projet de traité adopté le 14 février 1984, afin de donner la base institutionnelle nécessaire à l'Union européenne, sous la forme d'un projet qui corresponde aux besoins de l'Europe »²⁰⁰. Il exprime sa conviction que « pour préparer comme il convient la révision des institutions de la Communauté en s'assurant le consentement, en connaissance de cause, des citoyens européens, il est indispensable de mettre cette question au centre de la prochaine campagne électorale européenne »²⁰¹. Bien sûr, les partis sont invités à exprimer explicitement leur point de vue sur cette révision au cours de la campagne à venir. À nouveau, à la veille des échéances électorales de 1989, l'Assemblée affirme sa volonté d'être un Parlement constituant ! Et de surcroît, un acteur de la démocratisation et de la fédéralisation de l'Europe.

¹⁹⁹ Parlement européen, résolution sur le coût de la non-Europe du 17.6.1988.

²⁰⁰ Parlement européen, résolution sur la création de l'Union européenne du 16.2.1989.

²⁰¹ *Ibid.*

Photo 15 : Le 14 janvier 1985, dans son premier discours en tant que président de la Commission européenne, Jacques Delors plaide devant le Parlement européen pour l'achèvement du Marché unique.



Jacques Delors reconnaît d'ailleurs lui-même le rôle essentiel du Parlement européen dans l'évolution institutionnelle communautaire et dans la mise en route de l'Acte unique. Il souligne et rend hommage à « l'approche plus audacieuse » du Parlement pour sortir la Communauté européenne de l'impasse dans laquelle elle se trouvait²⁰². Décisif aux yeux du président de la Commission, le projet de traité sur l'Union européenne de février 1984 a été prolongé par une pression du Parlement pour que dans la relance de 1985, le projet de marché unique soit accompagné d'avancées institutionnelles. Ces dernières accorderont des pouvoirs accrus au Parlement de Strasbourg. Sans doute est-ce la raison pour laquelle Jacques Delors expliquera à plusieurs reprises avoir un faible pour ce traité.

²⁰² *Bulletin des Communautés européennes*. 1989, Supplément 1/89. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, Discours de Delors devant le Parlement européen, 17 janvier 1989.

Chapitre 2 : Les relations extérieures

Le Parlement européen élu au suffrage universel renforce les relations extérieures avec deux types d'acteurs : d'une part, avec les représentants du monde privé et de la société civile (entreprises, associations, etc.) qui interviennent auprès des parlementaires comme groupes de pression et, d'autre part, avec des institutions « homologues », notamment avec les Parlements nationaux des États membres de la Communauté européenne, mais également avec des Assemblées européennes, en particulier avec celle du Conseil de l'Europe. Enfin, la légitimité démocratique du Parlement élu sert également aux eurodéputés pour justifier leur implication dans la « politique extérieure » - la Coopération politique européenne (CPE) - et ainsi faire entendre la voix du Parlement européen sur la scène internationale.

2.1 – Les parlementaires et leur lien avec les groupes de pression²⁰³

Parmi les groupes d'intérêts accrédités auprès du Parlement européen, tous ne sont pas à ranger dans la même catégorie. Certains représentent des intérêts privés et économiques ; d'autres représentent davantage des causes citoyennes et générales. Du fait de leur antériorité et de leur présence très tôt dans le jeu européen (cela remonte en effet à la Communauté européenne du charbon et de l'acier), les premiers sont de loin les plus nombreux. Les seconds sont souvent apparus après l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, et progressent à partir des années 1980. Certains groupes de pression sont ambigus pour leur positionnement : l'Union des industries de la communauté européenne (UNICE) ou la Confédération européenne des syndicats (CES) sont-ils des partenaires sociaux de l'Europe communautaire ou des groupes de pression ? Difficile d'y répondre avec netteté. Après l'adoption de l'Acte unique européen, on constate également une croissance des groupes de pression. L'Europe offre ainsi l'opportunité aux groupes de pression, notamment les groupes représentant les intérêts économiques et privés, de réinvestir leurs capacités dans des structures nouvelles. Le Parlement européen s'inscrit lui aussi dans cette dynamique et offre de nouvelles possibilités d'action à ces différents groupes. Dans le cadre des commissions parlementaires, voire des groupes politiques, à de nombreuses reprises des représentants d'intérêts particuliers sont auditionnés comme expert ou comme partie prenante du problème à traiter. Les intergroupes favorisent également les rencontres entre parlementaires et acteurs privés qui partagent un même souci. L'élection du Parlement européen a indéniablement favorisé l'ascension des groupes d'intérêts non-économiques. Certaines procédures (de coopération ou de codécision), le fonctionnement plus lâche que dans les Parlements nationaux des groupes politiques, la volonté des eurodéputés d'afficher un poids politique croissant et d'exister face au Conseil et à la Commission, tout cela contribue à assurer aux groupes de pression d'intérêt général une oreille plus attentive. À travers sa proximité avec un tel type de représentations d'intérêts, le Parlement contribue non seulement à l'europanisation des intérêts catégoriels, mais il établit de surcroît un lien avec les préoccupations de certains électeurs, représentées par ces organisations non-gouvernementales ou groupes. Indirectement, il impose le groupe de pression comme

²⁰³ H. Michel, « Groupes d'intérêt », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, op.cit., pp. 346-351 ; du même auteur « Lobbying », in Y. Deloye (dir.), op. cit., pp. 434-438.

modalité d'accès au centre de pouvoir qu'est l'instance strasbourgeoise. Ces structures lui fournissent expertise, informations et revendications qu'il peut porter.

Certains groupes, présents d'abord au niveau national, se sont européanisés et interviennent dorénavant au niveau du Parlement européen, estimant que celui-ci est mieux à même de porter leurs demandes. Les mouvements de défense des femmes ou de défense des travailleurs frontaliers se sont ainsi progressivement adressés au Parlement pour défendre leur cause, relayée soit par des eurodéputées femmes, soit par des eurodéputés issus de régions frontalières.

Cette porosité se remarque très bien si l'on étudie le club du Kangourou²⁰⁴. Intergroupe au départ, il devient progressivement un puissant groupe de pression. Lors de déjeuners réguliers, industriels, responsables politiques s'expriment ainsi tour à tour devant le groupe. Le successeur du fondateur Basil de Ferranti est un social-démocrate allemand, Dieter Rogalla. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne, il est eurodéputé depuis 1981. Pour donner une visibilité à ses idées et à ses convictions, il fait à partir de 1982 un tour cycliste qui l'amène à franchir les frontières des pays de la Communauté européenne²⁰⁵. Cette action de *lobbying* spectaculaire et promotionnelle vise à populariser un projet d'Europe sans frontières

et sert d'aiguillon au Parlement pour la surveillance et la vigilance à l'égard de la Commission européenne dans la mise en route de cette libéralisation. Cela amène le député allemand à créer une Association européenne des voyageurs de l'air car, à ses yeux, l'espace aérien n'est pas encore suffisamment ouvert. Club du Kangourou, Association des usagers de l'air, intergroupe, député, très clairement l'exemple de Dieter Rogalla montre bien cette porosité à l'œuvre dans les arcanes du Parlement européen.

Un autre exemple de cette porosité est le lien qui peut s'établir entre des intergroupes parlementaires et les résonances de certains combats dans l'opinion publique. *L'Eurogroup for Animal Welfare* créé en 1980 regroupe les sociétés protectrices des animaux de plusieurs pays européens. Cette association coordonne les revendications des sociétés nationales et les porte sur la

Photo 16 : En avril-mai 1985, l'eurodéputé Dieter Rogalla, vice-président du groupe Kangourou, effectue un périple cycliste à travers les pays de la Communauté européenne pour attirer l'attention sur la nécessité d'abolir les entraves à la libre circulation en Europe.



²⁰⁴ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., pp. 330 et suiv.

²⁰⁵ À partir de 1984, réélu, Dieter Rogalla préside la commission de vérification des pouvoirs jusqu'en 1987. Jusqu'en 1989, il est membre de la commission des Affaires économiques (1984-1987), de l'Énergie et de la recherche (1981-1984, puis à nouveau de 1987 à 1989), de la commission du Règlement et des pétitions (1984-1987) et de la délégation pour les relations avec le Canada (1983-1987).

place publique européenne. Sa plateforme revendicative porte notamment le dessein d'obtenir des gains législatifs en la matière. En 1983, l'association supporte l'intergroupe sur la protection des animaux qui s'est constitué cette même année. L'*Eurogroup* patronne les réunions de l'intergroupe, en tient les procès-verbaux et édite un *Eurobulletin* qui informe les députés comme les membres de l'*Eurogroup* sur la totalité des problématiques abordées par l'ensemble des institutions européennes sur l'objet de leurs préoccupations. L'*Eurogroup* est également présent pour aider les députés de l'intergroupe à rédiger leurs résolutions. Le succès de l'intergroupe est donc partiellement dû à cette interaction très étroite avec un groupe de *lobbying*.

Les eurodéputés sont en permanence confrontés à cette réalité de *lobbying*. Rapports, préparation de directives, tout les confronte à des intérêts privés précis, à des questions sociétales qui mobilisent associations et organisations non-gouvernementales. Comment cette porosité est-elle perçue ? Du côté des groupes d'intérêt, elle relève de la nécessité d'informer les parlementaires, de leur fournir une expertise sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas nécessairement. Elle fait prendre conscience aux députés des enjeux des directives et des décisions qu'ils sont amenés à prendre. Pour la députée Ursula Braun-Moser, cela ne pose pas de problème car « le *lobbying* était innovant [...]. Je ne l'ai pas ressentie comme un mal, j'étais neutre et n'étais pas obligée à suivre »²⁰⁶. D'autres avouent à demi-mots qu'il faut « faire passer le message » des entreprises d'un secteur ou de ceux et celles concernés par la concurrence dans une branche. Tous insistent sur la relation de confiance et de longue durée qu'il faut construire avec les parlementaires pour que le *lobbying* soit efficace et rentable. Du côté des élus, les avis ne sont pas unanimes. Certaines traditions nationales sont plus en phase avec l'activité des lobbies. Britanniques et Scandinaves considèrent par exemple que ces activités sont consubstantielles à la vie parlementaire ; les pays du Sud, dont les Français, sont plus critiques vis-à-vis de ce système. On voit donc que pour certains parlementaires, les groupes d'intérêt ont une utilité réelle pour leur travail politique, au même titre que les assistants, l'expertise des fonctionnaires ou les dossiers des groupes. De ce fait, le député est un médiateur entre les intérêts particuliers et ses décisions le rapprocheraient davantage du citoyen. Pour d'autres enfin, ces pratiques n'ont rien à voir avec la démocratie représentative. L'interaction entre députés européens et lobbies a cependant une conséquence politique : elle favorise l'émergence de coalitions « cohérentes ». Partis conservateurs, démocrates-chrétiens et libéraux seraient plus en phase avec la défense des intérêts de l'entreprise, tandis que les socialistes et les courants de la gauche européenne représenteraient mieux le monde du travail. Les Verts seraient quant à eux plus enclin à défendre l'environnement et les consommateurs. Jusqu'à la question écrite en juillet 1989 du député européen Alman Metten, un socialiste néerlandais, tous ces rapports sont régis par un code implicite de bonne conduite. Mais il est clair que cette interpellation soulève la nécessité d'une codification des rapports entre les groupes d'intérêts et le Parlement européen.

2.2. – Le Parlement européen face aux Parlements nationaux

L'élection au suffrage universel du Parlement européen lui confère une légitimité accrue en créant un lien direct avec les citoyens européens. Toutefois, cette situation n'enlève rien à l'importance du lien entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, lien tout aussi crucial pour justifier la légitimité démocratique de la Communauté européenne. En effet, alors qu'il y avait jusque-là une tendance à considérer les deux niveaux parlementaires de façon

²⁰⁶ Entretien avec Ursula Braun-Moser, Bruxelles, 30 mai 2017.

isolée, une conscience commence à se développer au courant des années 1980 parmi les eurodéputés pour reconnaître une sorte de « légitimité partagée » avec leurs homologues nationaux²⁰⁷.

Une coopération interparlementaire existe pourtant déjà depuis les années 1960. Elle a pris la forme d'une Conférence des présidents du Parlement européen et des Parlements nationaux. En 1963, c'est le président du Parlement européen Gaetano Martino qui avait pris l'initiative d'inviter les présidents, les porte-paroles et les Secrétaires généraux des Parlements nationaux de la Communauté européenne pour une conférence spéciale. Ce projet est ensuite relancé en 1975 pour en faire un évènement régulier²⁰⁸. Il est décidé qu'en alternance, aura lieu chaque année une Conférence des présidents du Parlement européen et des Parlements nationaux de la Communauté européenne et une Conférence élargie des présidents du Parlement européen et des Parlements nationaux du Conseil de l'Europe²⁰⁹. Lors de ces Conférences, de nombreuses recommandations et déclarations sont adoptées sur la législation et sur les politiques communautaires. Alors que ces Conférences ne sont ni institutionnalisées ni pourvues d'un véritable pouvoir décisionnel, il s'agit-là toutefois d'une première forme de coopération interparlementaire. Cette plateforme de coopération sera d'ailleurs renforcée en mai 1989, à Madrid, lorsque la Conférence des présidents décide de convoquer une réunion entre le Parlement européen et toutes les commissions des Parlements nationaux en charge des Affaires communautaires. La première conférence de ce type a lieu à Paris, en novembre 1989 où il est décidé de les organiser désormais deux fois par an sous l'intitulé d'une « Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires »²¹⁰. Cette nouvelle forme de coopération interparlementaire complète la pratique déjà établie de rencontres bilatérales *ad hoc* entre des commissions parlementaires spécialisées du Parlement européen et des Parlements nationaux. Cette pratique prend d'ailleurs de l'ampleur après l'entrée en vigueur de l'Acte unique. À partir de 1987, de nombreuses réunions sont ainsi organisées par la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen avec les commissions homologues des Parlements des États membres de la Communauté européenne afin de discuter des conséquences de la mise en œuvre du projet de Marché unique.

À la fin des années 1980, deux autres mesures sont prises afin de resserrer les liens entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. Le Parlement européen reconnaît en effet le principe de la légitimité partagée à travers trois résolutions importantes : la première, adoptée le 16 mai 1988, propose que, dans le cadre de l'adoption d'un nouveau traité sur l'Union européenne, des « États-généraux européens de parlementaires des douze États membres de la Communauté européenne et du Parlement européen » soient convoqués en juillet 1989 qui « éliront ensemble le président du Conseil et le président de la Commission européenne »²¹¹. La deuxième résolution, datée du 16 juin 1988, demande au Conseil de « conférer au Parlement européen la tâche de rédiger un projet de traité sur l'Union qui doit être soumis pour ratification aux Parlements nationaux »²¹² et reconnaît ainsi la nécessaire implication des Parlements nationaux dans le processus de réforme des traités. Enfin, un an plus tard, le 26 mai 1989, le Parlement européen va jusqu'à proposer la création d'un « Congrès européen »

²⁰⁷ M. Westlake, *op.cit.*, p. 54.

²⁰⁸ P. Scalangi, *The European Parliament. The Three-Decade Search for a United Europe*, Londres, Greenwood Press, 1980, p. 68.

²⁰⁹ Voir ci-dessous le point consacré aux relations avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

²¹⁰ M. Westlake, *op.cit.*, p. 60.

²¹¹ Parlement européen, résolution sur les États-généraux européens du 16.5.1988.

²¹² Parlement européen, résolution sur le traité d'Union du 16.6.1988.

qui serait composé de membres du Parlement européen et d'un nombre équivalent de membres des Parlements nationaux²¹³. Ce Congrès devrait, selon la résolution du Parlement européen, élire le président de la Commission européenne sur la base d'une liste présentée par le Conseil et après débat en séance plénière. L'idée des États-généraux européens est reprise par François Mitterrand en octobre 1989 quand il s'adresse au Parlement européen en proposant d'organiser des « Assises sur l'avenir de la Communauté européenne » auxquelles, au-delà du Parlement européen, des délégations de Parlements nationaux pourraient être associées. Le 23 novembre 1989, le Parlement européen intègre cette idée dans un projet d'Assises qui seront effectivement organisées en 1990, avec la participation de 173 parlementaires nationaux et 53 membres du Parlement européen. La déclaration finale, adoptée lors des Assises à une grande majorité, se prononce en faveur d'une procédure de révision des traités qui prévoit une ratification préalable par le Parlement européen et par les Parlements nationaux. Les parlementaires soulignent à ce propos que « l'Europe ne peut pas être construite uniquement sur la base de discussions au niveau gouvernemental et diplomatique, mais les Parlements de la Communauté européenne doivent y être pleinement associés afin de déterminer la direction générale à prendre »²¹⁴.

En réalité, les différents efforts du Parlement européen pour améliorer les liens avec les Parlements nationaux pendant cette période ont surtout une valeur déclarative. Les résolutions ne connaissent ainsi pas de retombées concrètes immédiates. Pour cela, il faudra attendre les modifications apportées par le traité de Maastricht en 1992. Toutefois, si le rôle des Parlements nationaux reste inchangé pour l'instant, les résolutions du Parlement européen mettent le doigt sur la possibilité théorique d'accroître l'influence de ces derniers dans l'architecture institutionnelle communautaire.

Les efforts du Parlement européen en faveur d'une coopération interparlementaire accrue ne doivent pas pour autant cacher le fait qu'il existe un esprit de concurrence inhérent entre les institutions parlementaires, une sorte de garantie de « rivalité naturelle »²¹⁵ qui se révèle encore plus fortement si l'on considère les relations du Parlement européen avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

2.3 – Les relations avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Jusque dans les années 1970, les relations entre le Parlement européen et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ne sont pas très développées. Elles ont en effet été marquées dès le départ par une méfiance mutuelle et par le risque d'une concurrence interparlementaire²¹⁶.

En effet, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe était la première assemblée européenne créée sous pression des européistes qui voyaient en cette institution le point de départ pour une future Fédération européenne. Mais avec le projet de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), annoncé par Robert Schuman le 9 mai 1950, la

²¹³ Parlement européen, résolution sur les Assises européennes du 26.5.1989.

²¹⁴ Par 154 voix contre 3, cf. Communauté européenne, *Bulletin* du 30.11.1990.

²¹⁵ R. Morgan, « The European Parliament and the National Parliaments », in *European Parliament*, 1992.

²¹⁶ Cf. B. Wassenberg, « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Entre concurrence et coopération de 1949 à nos jours », in F. Berrod et B. Wassenberg (dir.), *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 17-29.

création d'une nouvelle assemblée des Six n'est pas vue d'un très bon œil par les parlementaires à Strasbourg, surtout par ceux qui ne font pas partie des Six et notamment les Britanniques²¹⁷. Au moment de la mise en place de la CECA, en 1952, ces derniers tentent ainsi d'imposer un plan du secrétaire d'État au *Foreign Office*, Anthony Eden, qui vise à faire de l'Assemblée des Six une assemblée partielle du Conseil de l'Europe. Ce plan Eden suscite à son tour la plus grande méfiance des Six qui craignent un contrôle de leur travail parlementaire par l'Assemblée consultative de Strasbourg. La relation entre les deux assemblées s'annonce donc concurrentielle dès le départ²¹⁸. Pourtant, en 1952, le protocole annexe de la CECA sur les relations avec le Conseil de l'Europe prévoit un échange d'information et la possibilité « d'union personnelle des parlementaires » à l'Assemblée consultative et à l'Assemblée commune²¹⁹.

Mais la coopération entre les assemblées parlementaires reste minimale ; d'une part, l'Assemblée des Six craint un amalgame avec « la grande assemblée » de Strasbourg ; d'autre part, les parlementaires du Conseil de l'Europe essayent d'éviter la prolifération d'assemblées européennes et, au moment des traités de Rome, convainquent les Six de ne créer qu'une Assemblée commune pour les trois Communautés (CECA, CEE, Euratom)²²⁰.

Toutefois, avant les premières élections au suffrage universel direct du Parlement européen en 1979, les relations entre ce dernier et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont encourageantes. Certes, le risque de concurrence est toujours présent. Ainsi, en 1962, l'Assemblée parlementaire européenne prend l'initiative unilatérale de se dénommer « Parlement européen », affichant ainsi sa vocation à consolider sa position dans l'architecture institutionnelle européenne. La réponse des parlementaires du Conseil de l'Europe est donnée en juillet 1974, lorsque la Commission permanente vote une résolution par laquelle il est décidé d'utiliser désormais la dénomination Assemblée « parlementaire » au lieu d'Assemblée « consultative » afin de se donner également davantage de poids²²¹. L'union personnelle des parlementaires, destinée à favoriser la cohérence entre les deux assemblées européennes, n'est donc que partiellement respectée. Le seuil des membres communs aux deux Assemblées s'élève seulement à 51,3% en septembre 1952 et décroît continuellement à partir de ce moment. Toutefois, lorsque le nouvel hémicycle du Conseil de l'Europe est inauguré à Strasbourg en 1977, l'union géographique des deux Assemblées est décidée et maintenue jusqu'à la construction d'un nouveau bâtiment pour le Parlement européen à Strasbourg, inauguré en 1999²²². Pendant de longues années, les parlementaires de la Communauté européenne et ceux du Conseil de l'Europe partagent donc le même lieu de travail, sans pour autant se fréquenter pendant les sessions. Ce qui n'empêche toutefois pas de nombreuses personnalités de passer d'une assemblée à l'autre : ainsi Pierre Pflimlin est successivement président de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, puis du Parlement européen ; Marcelino Oreja est membre du Parlement européen et devient Secrétaire général du Conseil de l'Europe en 1984 ; Emilio Colombo est membre du Parlement européen et dirige une

²¹⁷ B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012, p. 69.

²¹⁸ A. Ongono Pomme, « La tentative de mise en place d'un système de « liaison » entre le Conseil de l'Europe et l'Europe des Six mise en perspective à travers le projet de la Communauté politique européenne : un échec (1952-1954) », in F. Berrod et B. Wassenberg (dir.), *op.cit.*, pp. 53-75.

²¹⁹ Conseil de l'Europe (COE), Direction de l'information, « La moitié des membres de l'Assemblée charbon-acier sont membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe », 2.9.1952.

²²⁰ A. De Smet, « Le Conseil de l'Europe et la rationalisation des activités parlementaires », in M.-T. Bitsch (dir.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne, Peter Lang, 1997, p. 233.

²²¹ P. Silk (dir.), *Parliamentary Assembly, Practice and procedure*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008, p. 36.

²²² M. Kolb, *The European Union and the Council of Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2013, p. 37.

commission sur les relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne en 1985, etc. En fonction de leur expérience ou non au sein des deux Assemblées, il est plus facile de tisser des liens. François Brunagel, membre du cabinet du président Pflimlin de 1985 à 1987, affirme : « je n'avais pas besoin de convaincre le président Pflimlin à aller au Conseil de l'Europe ». Ajoutant aussitôt qu'il était beaucoup plus difficile d'inciter son successeur, Lord Henry Plumb (1987-1989) à faire de même : « il n'y voyait aucun intérêt. Le Conseil de l'Europe, à quoi bon ? Il a fallu que je lui rappelle que c'était Winston Churchill qui a été à l'origine du Conseil de l'Europe pour qu'il accepte de se rendre à l'Assemblée de Strasbourg ! »²²³.

Avec les élections au suffrage universel direct du Parlement européen, les relations entre les deux assemblées vont se détériorer. Au début des années 1970, le Parlement s'investit encore en faveur de la création d'un réseau entre les parlementaires des deux instances parlementaires. En mars 1973, les présidents des Parlements des États membres de la Communauté européenne se réunissent pour la première fois lors d'une conférence à Paris et invitent le président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Giuseppe Vedovato, à y participer. L'objectif est d'étudier les problèmes liés à la démocratie parlementaire représentative²²⁴. L'année suivante, le 7 mai 1974, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire du Conseil de l'Europe, c'est Giuseppe Vedovato qui invite cette fois-ci tous les présidents des Parlements des États membres du Conseil de l'Europe (y compris donc ceux de la Communauté européenne) à une table ronde sur le thème de la crise de la démocratie parlementaire. Lorsqu'en 1975, les présidents des Parlements de la Communauté européenne se réunissent à leur tour à Rome, avec la participation du nouveau président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Karl Czernetz, on décide de pérenniser le principe de conférences régulières entre les présidents des Parlements des États membres de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe. Jusqu'en 1981, les conférences ont lieu presque tous les ans : à Bonn en 1976, à Vienne en 1977, à La Haye en 1978 et à Madrid en 1980. L'objectif de ces rencontres parlementaires « au sommet » est d'aborder des questions concernant la coopération entre les Parlements nationaux et les Assemblées européennes ou le rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne, mais aussi des problématiques plus spécifiques de la démocratie comme le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif, sur la lutte contre la corruption et l'action des démocraties contre le terrorisme²²⁵. Le fait de réunir les deux assemblées européennes autour de ces thèmes atténue pour un temps la concurrence entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne.

Mais les élections au suffrage universel direct du PE changent la donne. Dès 1976, lorsqu'au Conseil européen de Bruxelles Léo Tindemans présente son rapport sur la future « Union européenne » qui propose de conférer « un pouvoir législatif au Parlement européen », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sent menacée²²⁶. Elle réagit par un débat sur la politique européenne lors de sa session d'octobre 1977. Les parlementaires sont en effet convaincus que l'élection au suffrage universel du Parlement des Neuf risque de diminuer l'influence de l'Assemblée parlementaire, voire de mettre en péril sa propre existence en tant qu'Assemblée strictement consultative dont les membres ne sont d'ailleurs désignés qu'indirectement par les Parlements nationaux des États membres. Dans la recommandation que l'Assemblée parlementaire adopte après le débat, ses membres plaident surtout pour une

²²³ Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

²²⁴ B. Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1949-1989)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006, p. 154.

²²⁵ B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, *op.cit.*, p. 273

²²⁶ M.-T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999, p. 199.

intensification des relations avec la Communauté européenne comme un moyen de préserver l'unité entre toutes les démocraties parlementaires européennes²²⁷. Par rapport au Parlement européen, l'Assemblée du Conseil de l'Europe se tient donc sur la défensive. Il lui reste surtout l'affirmation de ses responsabilités en matière de protection des droits de l'homme, une affirmation qui valorise sa place face à la Communauté européenne. L'idée de réserver le domaine de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe aboutit, en octobre 1978, à la proposition d'une éventuelle adhésion de la Communauté européenne à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Le 27 avril 1979, le Parlement européen adopte en effet une résolution en faveur de l'adhésion de la Communauté en tant que telle à la CEDH ; la Commission européenne publie un mémorandum sur le sujet qui va aussi en ce sens²²⁸. Mais en même temps, le Parlement européen ne se prive pas de traiter lui-même des questions des droits de l'homme : à partir de 1980, sa commission politique présente régulièrement des rapports sur l'état des droits de l'homme en Europe et dans le monde²²⁹. De même, alors que le Conseil de l'Europe crée un comité d'experts sur les droits de la femme en 1979, le Parlement européen répond par la mise en place d'une commission parlementaire sur ce même sujet. La concurrence entre les deux institutions ne peut donc pas être niée. S'y ajoute la volonté du nouveau Parlement européen élu de se démarquer toujours plus de l'Assemblée parlementaire de Strasbourg. Cela se traduit, en 1981, par la décision de ne plus organiser les conférences parlementaires, comme dans le passé, conjointement. L'organisation de ces conférences parlementaires est modifiée par le Parlement européen de manière à séparer à nouveau les activités des deux Assemblées²³⁰. Le Parlement européen décide de tenir des conférences spécialement consacrées aux questions communautaires et limitées aux présidents de Parlements des États membres de la Communauté européenne, alors que le Conseil de l'Europe continue à organiser, tous les deux ans, des conférences « élargies » réunissant les présidents des Parlements de ses États membres, des représentants des pays observateurs et des Assemblées internationales²³¹. Pourtant, malgré cette relation concurrentielle entre les deux Assemblées, une volonté de créer des synergies se fait parfois sentir. Ainsi en 1983, le Parlement européen adopte le drapeau créé dès 1955 par le Conseil de l'Europe pour qu'il devienne l'emblème commun des deux organisations européennes. En juin 1985, le Conseil européen approuve cette mesure qui est également envisagée pour l'hymne européen. François Brunagel se souvient de la force de conviction de Pierre Pflimlin auprès du président de la Commission européenne Jacques Delors : « Monsieur le président, nous ne pouvons pas avoir deux drapeaux, nous n'avons pas deux Europes, non ? »²³². Lors du Conseil des ministres du 21 et 22 avril 1986, la Communauté européenne adopte officiellement les deux symboles de l'unification européenne. Dès lors, les deux organisations européennes partagent donc les mêmes symboles, initialement développés par le Conseil de l'Europe²³³.

Toutefois, la période à partir de 1979 marque une affirmation progressive du Parlement européen par rapport à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. En effet, à défaut d'introduire

²²⁷ COE, Assemblée parlementaire, recommandation 821, 1977.

²²⁸ Parlement européen, résolution du 27.4.1979.

²²⁹ Cf. par exemple Parlement européen, rapport sur les droits de l'homme en Pologne, doc.1-219/80, 1980-1981 et rapport sur la violation des droits de l'homme au Guatemala, doc. 1-835/80, 1980-1981.

²³⁰ Voir B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, op.cit., p. 273.

²³¹ *Ibid.*

²³² Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

²³³ Lors de son cinquantième anniversaire en 1999, le Conseil de l'Europe décide toutefois d'introduire un logo spécifique (un E) sur le drapeau européen pour se distinguer par rapport à l'UE.

également des élections au suffrage universel pour l'Assemblée du Conseil de l'Europe, une grande différence marque désormais les deux Assemblées européennes : les députés du Parlement européen ont un seul mandat, au niveau communautaire, alors que les parlementaires de l'Assemblée consultative sont des délégués de leurs Parlements nationaux, d'où ils tirent leur mandat principal. Le Parlement européen a donc plus de légitimité démocratique que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les députés européens en sont de plus en plus conscients.

2.4. – Le Parlement européen et la coopération politique européenne

Les parlementaires utilisèrent également la légitimité procurée par l'élection au suffrage universel pour intervenir dans des domaines qui étaient jusqu'alors davantage du ressort du Conseil et des États membres. C'est ainsi qu'ils s'expriment sur la coopération politique européenne (CPE) lancée par les chefs d'État ou de gouvernement à La Haye en décembre 1969. Celle-ci avait pour vocation d'organiser entre eux des consultations sur les grands problèmes de la politique internationale. Dans la mesure du possible, les responsables des Six envisageaient également une harmonisation des points de vue et des actions communes. Cela est confirmé et élaboré progressivement à travers le rapport de Luxembourg (1970), les deux réunions de Copenhague (celle des ministres des Affaires étrangères des Neuf le 23 juillet 1973 ; celle du sommet des chefs d'État ou de gouvernement en décembre 1973). La première réunion du Conseil européen en mars 1975 se saisit bien évidemment de cette prérogative. C'est lors de ces réunions que les pratiques de la coopération politique furent mises en place, les objectifs fixés et les tentatives d'actions communes esquissées. Cette coopération relève principalement du Conseil européen et du Conseil des ministres des Affaires étrangères. La Commission assiste, quant à elle, aux réunions trimestrielles des ministres des Affaires étrangères dans le cadre de la CPE. Enfin, le ministre présidant le Conseil (rotation semestrielle) tient un colloque avec la commission politique du Parlement européen. Dès 1978, le Parlement européen tente, à travers le rapport Blumenfeld, d'infléchir cette réalité ; sans succès cependant. Ce rapport souhaitait notamment que les ministres de la Défense soient associés à la CPE et que des liens soient créés au titre de la coopération politique européenne avec le Conseil de l'Atlantique Nord et avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

La nouvelle légitimité conférée par le suffrage universel amène à partir de 1980 le Parlement européen à se saisir à nouveau de la question de la coopération politique européenne. Sa commission politique pointe du doigt les dissensions entre les États membres de la Communauté européenne lors des sessions et des séances de l'Organisation des Nations unies. Elle souhaite par exemple qu'avant chaque session, le Parlement européen soit associé à la prise de décision. L'Assemblée devrait notamment avoir la possibilité de faire connaître au Conseil sa position concernant les questions examinées au sein des Nations unies. Or les sujets évoqués à New York ou à Genève sont légion : du développement en passant par le désarmement, de la sécurité en passant par la résolution des conflits internationaux, émettre une prise de position, c'est permettre au Parlement européen de s'exprimer sur tous les sujets de politique internationale qui intéressent la Communauté. Cette participation du Parlement européen est une nécessité car, comme l'exprime la commission politique au printemps 1981 :

« il y a déjà un certain temps que certaines des insuffisances de la CPE sont évidentes »²³⁴. Et de les pointer du doigt : incapacité des Neuf à réagir à l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques, incapacité à cerner les enjeux et les conséquences de la Révolution iranienne, duplicité de certains États membres vis-à-vis du bloc de l'Est, etc. En juin 1981, dans un important rapport préparé par la députée conservatrice britannique Diana Elles, la commission politique estime qu'il faut prendre « deux mesures radicales » pour rendre à la CPE son efficacité : changer la philosophie de la politique extérieure et se doter d'une nouvelle structure institutionnelle pour cette politique.

Sur le premier point, la commission politique pense qu'il faut passer du stade de la coordination des politiques étrangères nationales à une politique étrangère commune « au moins dans certains domaines où un accord mutuel existe »²³⁵. Si on n'évolue pas dans cette direction, estime le rapport, la politique extérieure de la Communauté ne pourra être que réactive. Jamais la Communauté européenne ne sera en mesure de prendre des initiatives. Il faut donc mettre au point des philosophies concertées sur des sujets sensibles tels que les relations avec le Bloc soviétique, le rapport aux États-Unis ou la question du Moyen-Orient. Mais même si les Dix arrivaient à se mettre d'accord sur ces sujets, ils ne pourraient pas réagir efficacement, voire prendre des initiatives, « s'ils ne se dotent pas d'une infrastructure convenable, éventuellement sous la forme d'un secrétariat commun »²³⁶. Cette dernière idée revient souvent dans le rapport : l'aptitude de l'État membre qui détient la présidence du Conseil à organiser rapidement une réponse unie et efficace en cas de crise est actuellement gravement restreinte par l'absence d'un mécanisme institutionnel adéquat. Pour améliorer l'efficacité de la CPE, il y a des mesures à prendre dans un cadre général et à court terme, puis des décisions plus spécifiques qui conditionnent le long terme. Parmi les premières, il faut notamment accroître la responsabilité politique du Conseil européen devant le Parlement. Cela nécessiterait que le président du Conseil européen se rende en personne devant le Parlement européen une fois par présidence. Il devrait y exposer les conclusions du Conseil, les motivations des décisions prises et expliquer comment y associer les autres institutions. Un débat suivrait l'intervention et le Parlement exprimerait ses propres positions, dont le Conseil européen devrait tenir compte. On voit la stratégie parlementaire à l'œuvre : accroître la responsabilité du Conseil européen devant le Parlement, et ce non seulement sur les affaires communautaires mais également pour la CPE. De ce fait, on augmente indirectement les pouvoirs et la visibilité de l'institution strasbourgeoise. Et on fait évoluer la CPE vers une politique commune. Le Parlement s'estime investi pour cela. Là encore, un passage du rapport Elles est significatif : « les représentants élus au suffrage universel ont une responsabilité devant leur électeurat pour toutes les questions concernant les activités de la Communauté, aussi bien internes qu'externes, et plus particulièrement pour les questions sur lesquelles il n'y a pas, ou ne semble pas y avoir, d'investigation démocratique. Il est urgent qu'une coopération plus étroite s'instaure entre les ministres des Affaires étrangères des Dix et le Parlement. Il faut reconnaître que dans l'ancien Parlement délégué, les membres avaient la possibilité de poser des questions aux ministres des Affaires étrangères de leur Parlement national et de débattre de questions de politique étrangère. Dans le Parlement élu au suffrage universel, non seulement ces occasions ne sont pas offertes à la grande majorité des membres, mais ils n'ont jusqu'à présent que très peu d'occasions d'examiner en détail les questions de politique

²³⁴ Parlement européen - Documents de séance 1981-1982. 30.06.1981, n°Document 1-335/81. [s.l.]. "Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen (25 juin 1981)", chapitre 6 : Les insuffisances de la CPE, p. 10.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

étrangère et ils reçoivent des réponses très insuffisantes à leurs questions sur la politique étrangère ». Dans l'immédiat, à côté de l'audition souhaitée du président en exercice du Conseil, il faut également améliorer le colloque qui réunit le ministre des Affaires étrangères présidant le Conseil et la commission politique du Parlement européen. Il s'agit d'en tenir impérativement quatre par an, de demander des comptes sur la façon dont les ministres des Affaires étrangères ont tenu compte des orientations de politique étrangère proposées par les eurodéputés et ensuite d'engager le débat entre la commission politique et le ministre. Mais il s'agit de là de mesures immédiates de responsabilisation de l'Exécutif européen devant les élus européens.

Plus importantes encore sont les propositions qui visent à améliorer l'infrastructure de la coopération politique européenne. Le rapport Elles appelle de ses vœux un secrétariat permanent de la CPE²³⁷. Celui-ci serait un pont entre la Communauté européenne et la structure intergouvernementale de la CPE. Cela permettrait d'instaurer un fonctionnement plus cohérent, plus efficace et une liaison intentionnelle entre la CPE et les institutions de la Communauté. C'est ce secrétariat qui coordonnerait la politique extérieure des Dix, plutôt que le président en exercice du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Il y aurait alors de la cohérence, de la continuité et de la permanence. Ce secrétariat « aurait la responsabilité de préparer les réunions des ministres des Affaires étrangères, des directeurs politiques et des groupes de travail de la CPE, d'en assurer le suivi et de préparer, conformément aux instructions politiques reçues, les ordres du jour, les convocations, les procès-verbaux et autres documents de travail. Il doit également être responsable de la garde de tous les dossiers et archives des réunions de la CPE ». À terme, cela devra permettre à la Communauté de parler d'une seule voix. L'exemple montre très bien les objectifs et les moyens mis en œuvre par le Parlement. Il s'agit de communautariser des politiques essentiellement intergouvernementales en s'appuyant sur la légitimité démocratique conférée par le suffrage, d'amener les instances en charge de ces politiques d'être responsable devant l'Assemblée de Strasbourg. Et donc d'être associé à la définition de ces politiques. Mais le Parlement européen entend également être une force de proposition. Sa vision dans le cadre de la CPE montre toutefois le chemin à parcourir pour répondre clairement aux enjeux d'une existence internationale de la Communauté européenne²³⁸. Il n'agira pas autrement dans d'autres secteurs. C'est encore rappelé avec force au lendemain du Conseil de Milan (juin 1985), lorsque le Parlement européen à travers une résolution commente la décision qui y a été prise de conserver à la CPE un caractère intergouvernemental. Une résolution du 9 juillet 1985 soutient le renforcement de la coopération politique européenne mais en refuse les modalités car celles-ci en accentuent le caractère intergouvernemental par l'élaboration d'un traité spécifique et la création d'un secrétariat *ad hoc*, lequel risque d'entrer en conflit avec les institutions européennes.

²³⁷ Parlement européen, rapport de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen, 25.6.1981, doc. n°1-335/81, 30.6.1981., pp. 9 -57. Ce rapport comporte également un historique très précis de la CPE. Pour de plus amples informations, on lira M. Gainar, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012, 642 p.

²³⁸ Cf. également Parlement européen, débats sur la coopération politique européenne, 18.11.1981, cf. JOCE, n°1-277, 18.11.1981, pp. 133-137 et pp. 139-141.

Chapitre 3 : Une visibilité accrue

Mais en affirmant ses prérogatives face aux autres institutions et en se positionnant comme le légitime défenseur des citoyens, le Parlement européen n'en oublie pas pour autant d'occuper symboliquement l'espace politique et d'aller à l'encontre des citoyens européens²³⁹.

3.1 – Occuper symboliquement l'espace politique

Indépendamment de certains coups d'éclats, comme le refus de voter le budget communautaire en 1979, le Parlement acquiert de la visibilité et se légitime davantage grâce à une série d'initiatives de nature symbolique, mais qui l'inscrivent dans le champ du politique et ce à plusieurs niveaux. L'élection au suffrage universel direct et sa portée immédiate a plusieurs conséquences. Elle est instrumentalisée par les parlementaires au service de l'affirmation du Parlement issu du suffrage universel. Toute occasion est utilisée pour rappeler qu'avec le suffrage universel qui légitime son Parlement, la Communauté européenne n'est plus « une construction artificielle ». Leur légitimité nouvelle amène les eurodéputés à réclamer des compétences dans les domaines que les traités ne leur réservaient pas. C'est le cas notamment de leur volonté de peser sur la politique internationale. Mariano Rumor, démocrate-chrétien italien, ancien chef de gouvernement de son pays, estime que l'élection confère au Parlement « la responsabilité d'une participation active à la préparation et au déroulement de la réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe »²⁴⁰. Il n'est pas le seul à le souhaiter. Ces élus expriment également une légitimité qui dépasse le cadre de l'Europe des Neuf, puis des Dix. Egon Klepsch, démocrate-chrétien allemand, estime par exemple que non seulement les citoyens de l'Europe communautaire mais également ceux sous emprise soviétique à l'Est de l'Europe attendent du Parlement européen une prise de position claire sur la sécurité et la coopération en Europe. À ses yeux, le Parlement européen doit parler au nom de tous les Européens.

Mais au-delà des discours que l'on pourrait multiplier à l'envi sur ces thèmes, la visibilité s'acquiert également à travers les visites et rencontres. À regarder les voyages officiels de la présidente Simone Veil, par exemple, force est de constater qu'ils furent particulièrement ciblés pour accroître la visibilité de l'institution. François Scheer affirme en effet : « elle était devenue Mme Europe qui portait la voix de l'Europe dans les capitales européennes et au-delà »²⁴¹. Elle prend ainsi la tête d'une délégation qui se rend en janvier 1980 aux États-Unis. Cette rencontre s'inscrit dans le cadre des rencontres entre des parlementaires européens et américains. Simplement Mme Veil est aussi dans ce cadre reçu par le président Jimmy Carter. Elle en profite pour souligner « l'émotion qu'éprouve le premier président du Parlement européen élu au suffrage universel à fouler la terre d'une des démocraties parlementaires les plus anciennes et les plus attachées à la liberté »²⁴². La même année Simone Veil se rend à la tête d'une délégation du Parlement européen en Chine. C'est la première visite d'une délégation de l'Assemblée européenne dans ce pays. Au-delà des manifestations convenues

²³⁹ Sur cette question, on lira utilement A. E. Gfeller, « Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct », in *Cultures & Conflits*, n°85-86, printemps-été, 2012, pp. 81-98.

²⁴⁰ Cité par A. É. Gfeller, *op. cit.*, p. 83.

²⁴¹ Entretien avec François Scheer du 22.5.2018.

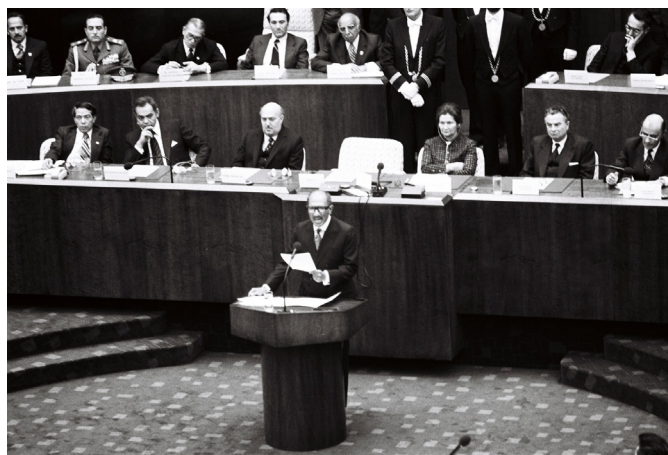
²⁴² Cité par A. É. Gfeller, *op. cit.*, p. 86 et suiv.

de la célébration de l'amitié entre Pékin et le Parlement européen, cette rencontre permet à ce dernier d'affirmer les ambitions internationales de l'Europe communautaire. Et de gagner en légitimité en s'en faisant au passage le porte-parole. D'autres voyages, en Égypte ou en Israël, obéissent à la même logique. Ils permettent aux délégations du Parlement européen « de porter la voix démocratique des citoyens de l'Europe »²⁴³. Les visites de personnalités internationales de premier plan contribuent également à inscrire le Parlement européen dans le champ du politique. Le président égyptien Anouar el-Sadate, héros de la paix avec Israël, est de celles-là en février 1981. À travers cette visite, le Parlement européen se fait le porte-étendard de la Communauté européenne sur la scène internationale. Simone Veil ne manque pas de le relever en accueillant à Luxembourg le chef d'État égyptien. Ainsi déclare-t-elle que le Parlement européen « se sent honoré que vous ayez choisi de vous adresser aujourd'hui, à travers leurs représentants démocratiquement élus, à l'ensemble des peuples d'Europe pour leur dire vos espoirs, et aussi la part qu'ils prennent à la création au Moyen-Orient d'une aire de paix »²⁴⁴. Cette visite s'inscrit dans les pas de la déclaration de Venise de 1980. Un président de la Commission peut-il porter sur la place publique la même parole ? Les États en tout cas en prennent parfois ombrage.

Simone Veil invite également Margaret Thatcher, alors présidente en exercice du Conseil européen, à venir s'exprimer devant le Parlement européen à l'automne 1981. L'invitation adressée à la « Dame de fer » répond en fait à plusieurs objectifs. Connaissant ses positions sur l'Europe, son passage devant le Parlement de

Strasbourg favoriserait le débat sur les perspectives et les types de construction européenne, un débat susceptible de renforcer l'image du Parlement européen comme lieu central de l'échange démocratique sur l'avenir de l'Europe. Cette invitation positionne le Parlement européen sur le même niveau symbolique que le Conseil. Bien évidemment, ces événements font l'objet d'une couverture médiatique particulière. Ils annoncent d'autres voyages et visites importantes. Ainsi le 30 juin 1983, Helmut Kohl s'adresse en ces termes aux députés : « le Parlement européen a le rôle important et indispensable de renforcer la conscience européenne auprès de nos citoyens. Pour cela, il doit avoir de l'autorité et sa voix doit être entendue »²⁴⁵. Difficile sans doute de trouver meilleur avocat... Un an plus tard, le 24 mai 1984, François Mitterrand souligne à nouveau devant l'enceinte strasbourgeoise son importance : « croyez que je mesure l'honneur qui m'est donné de prendre la parole devant une Assemblée qui représente 270 millions d'hommes et de femmes appelés à renouveler bientôt, chacun

Photo 17 : Le 10 février 1981, le président égyptien Anouar el-Sadate s'exprime devant les membres du Parlement européen réunis à Luxembourg.



²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ *Ibidem*

²⁴⁵ Parlement européen, rapport de Helmut Kohl devant le Parlement européen, 30.6.1983, cf. JOCE, n°1-301, 30.6.1983, pp. 18-24.

dans son pays, l'acte démocratique fondamental : l'élection d'un Parlement »²⁴⁶. Quelle légitimité donnée en l'espace d'un an par deux présidents en exercice du Conseil européen ! Le sommet de Stuttgart de juin 1983 a d'ailleurs décidé de cette respiration démocratique que constitue le passage du président en exercice du Conseil devant les eurodéputés. Chacune de ces présences constitue dorénavant une manifestation *a minima* de l'autorité symbolique du Parlement européen. Et un pas supplémentaire dans la conquête de nouveaux pouvoirs, notamment celui du contrôle de l'exécutif.

Certaines visites exceptionnelles de la fin de la législature 1984-1988 donnent davantage d'éclat encore au Parlement européen. En juin 1988, le Dalaï-Lama vient parler de la situation du Tibet et mettre en exergue les bienfaits du modèle européen et de l'Europe communautaire. Et de souhaiter que le pouvoir chinois s'inspire de ce modèle pour dialoguer avec ses différentes composantes, dont la tibétaine. Le Parlement européen entre de plein pied dans la politique internationale. C'est également devant les députés européens que le pape Jean-Paul II est venu exposer le 11 octobre 1988 toute une vision du projet européen : « les empires du passé ont tous failli, qui tentaient d'établir leur prépondérance par la force de coercition et la politique d'assimilation. Votre Europe sera celle de la libre association de tous ses peuples et de la mise en commun des multiples richesses de sa diversité. D'autres nations pourront certainement rejoindre celles qui aujourd'hui sont ici représentées. Mon vœu de Pasteur suprême de l'Église universelle, venu de l'Europe de l'Est et qui connaît les aspirations des peuples slaves, cet autre «poumon» de notre même patrie européenne, mon vœu est que l'Europe, se donnant souverainement des institutions libres, puisse un jour se déployer aux dimensions que lui ont données la géographie et plus encore l'histoire. Comment ne le souhaiterais-je pas, puisque la culture inspirée par la foi chrétienne a profondément marqué l'histoire de tous les peuples de notre unique Europe, grecs et latins, germaniques et slaves, malgré toutes les vicissitudes et par-delà les systèmes sociaux et les idéologies ? Les nations européennes se sont toutes distinguées dans leur histoire par leur ouverture sur le monde et les échanges vitaux qu'elles ont établis avec les peuples d'autres continents. Nul n'imagine qu'une Europe unie puisse s'enfermer dans son égoïsme. Parlant d'une seule voix, unissant ses forces, elle sera en mesure, plus encore que par le passé, de consacrer ressources et énergies nouvelles à la grande tâche du développement des pays du Tiers-monde, spécialement ceux qui entretiennent déjà avec elle des liens traditionnels. La convention de Lomé, qui a donné lieu à une coopération institutionnalisée entre des membres de votre Assemblée et des représentants de soixante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est à bien des égards exemplaire. La coopération européenne sera d'autant plus crédible et fructueuse qu'elle se poursuivra, sans arrière-pensée de domination, avec l'intention d'aider les pays pauvres à prendre en charge leur propre destin ». Et comme pour exhorter les députés européens à prendre en main ce projet pour l'Europe, le Souverain Pontife termina son intervention par ces mots : « Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, en répondant à votre invitation de m'adresser à votre illustre Assemblée, j'avais devant les yeux les millions d'hommes et de femmes européens que vous représentez. C'est à vous que ceux-ci ont confié la grande tâche de maintenir et de développer les valeurs humaines – culturelles et spirituelles – qui correspondent à l'héritage de l'Europe et qui seront la meilleure sauvegarde de son identité, de sa liberté et de son progrès. Je prie Dieu de vous inspirer et de vous fortifier dessein »²⁴⁷.

²⁴⁶ Parlement européen, débats, discours de François Mitterrand, 24.5.1984.

²⁴⁷ Discours du pape Jean-Paul II, 11.10.1988, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. XI, 3, Rome, Libreria Editrice Vaticana, pp. 1171-1179.

Il ne faut pas oublier non plus que les présidents de la Commission européenne prennent l'habitude de s'exprimer au sein de l'enceinte strasbourgeoise, confirmant l'intérêt qu'ils portent à l'institution parlementaire. Indirectement, cela revient à donner « une forme d'investiture » démocratique à leur mandat, relevant pour l'essentiel des chefs d'État ou de gouvernement. Notons que l'arrivée des présidents de l'Exécutif devant le Parlement européen est facilitée par le fait qu'ils sont parfois d'anciens députés européens. Lors de son premier passage devant le Parlement en tant que président de la Commission, Gaston Thorn se souvient avec solennité : « chacun d'entre vous comprendra combien il m'est difficile de cacher l'émotion que j'éprouve en pénétrant dans cet hémicycle, pour avoir appartenu dix ans durant à cette haute Assemblée, pour y avoir été élu avec vous en juin 1979 et pour y avoir siégé à quatre reprises comme président du Conseil et où mon regard découvre encore tant de visages familiers »²⁴⁸. Même importance accordée à l'Assemblée par Jacques Delors²⁴⁹, lui aussi ancien député européen, lors de son discours d'investiture : la Commission, dit-il, « veut répondre aux appels et aux espoirs de tous ceux qui, dans ce Parlement, entretiennent la flamme de l'idéal européen. Elle veut y répondre par une sérieuse prise en considération des résolutions, avis et travaux du Parlement et en contribuant à l'indispensable bond en avant pour élargir nos perspectives et renforcer notre action ». Là encore, à travers ces deux discours de prise de fonction, Simone Veil comme Pierre Pflimlin ne peuvent que se réjouir de la visibilité que gagne le Parlement européen à travers ces mots et la présence du président de la Commission devant les députés élus au moment de sa prise de fonction.

Photo 18 : Le 11 juin 1986, les représentants du Parlement européen (Pierre Pflimlin, centre), du Conseil (Hans van den Broek, à g.) et de la Commission européenne (Jacques Delors, à dr.) signent à Strasbourg une Déclaration conjointe qui condamne toute forme de racisme et de xénophobie.



²⁴⁸ P. Ludlow, « Relations avec le Parlement européen », in É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J.-W. Brouwer et P. Tilly (dir.), *La Commission européenne (1973-1986). Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2014, pp. 235-246.

²⁴⁹ *Ibid.*

Le Parlement européen investit ensuite de plus en plus le domaine des droits de l'homme. Pour ses membres, prises de parole et actions dans ce domaine assureraient crédibilité et visibilité. Dès 1979, des actions sont entreprises pour peser sur la junte militaire argentine ou encore sur les militaires turcs qui avaient pris en 1980 le pouvoir à la faveur d'un coup d'État²⁵⁰. Ce n'est certes pas une nouveauté pour l'institution parlementaire, mais cela s'accélère avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Les statistiques établies par Janne Majaniemi donnent les chiffres suivants : entre 1958 et 1979, le Parlement européen a adopté vingt-deux résolutions relatives aux droits de l'homme ; entre 1979 et 1984, il en a adopté 145. Il faut aussitôt préciser que cette intense activité en cette matière est servie par ce qui se passe dans le bloc de l'Est (Pologne, dissidence, etc.). C'est d'ailleurs surtout vis-à-vis du bloc communiste que les parlementaires montrent leur souci de défendre les libertés essentielles. Le droit de pétition accordé aux citoyens européens renforce encore la visibilité de l'institution : il permet en effet aux citoyens d'exprimer les doléances qu'ils ont du mal à faire remonter à la Commission ou au Conseil. La première législature élue enregistre 526 pétitions ; le chiffre passe à 1956 pour la seule deuxième législature. Pour les députés européens, c'était clairement une façon d'aller vers les citoyens.

3.2 – Aller vers les citoyens

La tendance de l'institution est de mettre l'accent sur les politiques proches des citoyens dont le Parlement attend à ce qu'elles se développent²⁵¹. Des thèmes de prédilection font ainsi progressivement leur apparition : environnement, droits de l'homme, culture, enseignement, problématiques sociales, protection du consommateur. Le Parlement entend ainsi être le relais des préoccupations citoyennes. Cette volonté l'amène également à dénoncer les approches des autres institutions : le Conseil est ainsi trop marqué par les intérêts nationaux, la Commission trop liée au Conseil et trop victime de puissants groupes d'intérêts transnationaux. Les députés européens deviennent ainsi des « gros consommateurs » d'Eurobaromètre, censé traduire les attentes des citoyens européens. Cette légitimation auprès d'une opinion publique ou des citoyens doit favoriser certaines initiatives. Mais il existe également des freins à cette volonté : de la faible visibilité d'un député européen par rapport à son collègue des assemblées nationales à l'absence de médiatisation des travaux et débats du Parlement européen, tout contribue à rendre distante la relation qui s'établit entre le parlementaire européen et son électeur. Le parlementaire s'insère dès lors dans des réseaux et dans des groupes qui contribuent à façonner les politiques publiques de la Communauté. Il avance avec des organisations non gouvernementales (ONG), des représentants d'intérêts publics et des associations dans un certain nombre de domaines. Une telle démarche favorise la constitution d'intergroupes qui rassemblent des députés d'horizons politiques diversifiés autour de problématiques particulières. Ces intergroupes favorisent tantôt un objectif d'intégration fédérale, tantôt représentent la défense d'intérêt catégoriels, ou encore mobilisent autour de grands enjeux sociétaux. Ils permettent la rencontre d'acteurs politiques, d'associations citoyennes ou de groupes de pressions, et c'est dans ce cadre que se nouent des contacts qui favorisent l'affirmation du Parlement européen vis-à-vis de la société et des autres institutions.

²⁵⁰ Parlement européen, rapport de la commission politique sur la situation des droits de l'homme en Turquie, rapporteur R. Balfe, PE 98.572, doc. A 2 – 117/85 A, 1985, 47 p.

²⁵¹ A. É. Gfeller, W. Loth et M. Schulz, « Democratizing Europe, Reaching out to the Citizen? The Transforming Powers of the European Parliament », in *Journal of European Integration History*, n°1, vol.17, 2011, pp. 5-13.

Il faut peut-être d'abord signaler que la modalité nationale de l'élection des députés joue sur le rapport que ceux-ci entretiennent avec l'électeur citoyen. Dès la première élection au suffrage universel, la campagne électorale a surtout été l'occasion de débats de politique intérieure²⁵². L'élection passée, et à part des leaders de premier plan qui font leur entrée au Parlement européen, qui connaît les députés européens ? Ou son député européen ? C'est encore davantage le cas à partir de 1984, quand le nombre de doubles mandats diminue. Le député européen doit moins son élection au citoyen qu'au parti qui l'a soutenu, bien placé sur sa liste et qui lui renouvèlera ou non sa confiance. Sur ce constat général, se greffent par après des considérations nationales. En France, ces traits ont tendance à être amplifiés. Mais en Belgique, où les électeurs ont la possibilité de modifier l'ordre présenté par les listes, le rapport des personnalités politiques à l'électeur est plus personnalisé. Comme le relève un député wallon : « si je souhaite être réélu dans ma circonscription, je dois maintenir le contact avec les gens ». Le même principe prévaut en Irlande, où les candidats peuvent se présenter à titre individuel. D'une façon générale, les députés cherchent à conserver un ancrage local. Cela passe par les organismes locaux des formations politiques et par le contact avec les milieux socio-professionnels intéressés par les questions européennes. Certains députés participent ainsi aux animations et aux débats, notamment avec les syndicats agricoles de leur pays d'origine. Commencent alors pour l'élu une « double vie », partagée entre Bruxelles et son territoire d'élection. Par rapport à certains de ses collègues, cette dualité fait partie inhérente à sa mission pour un parlementaire britannique, élu d'une circonscription territoriale. Les députés britanniques entretiennent une permanence, y reviennent tous les weekends, organisent des rencontres régulières avec les comités locaux de leur parti. Cette visibilité locale du député britannique est une condition de son élection. Mais malgré leur investissement local, partout un même constat : ils sont moins visibles que les parlementaires nationaux.

Photo 19 : Dans les années 1980, se met en place au sein du Parlement européen une politique de communication dotée de moyens techniques importants.



Comme gagner de la visibilité ? Le député européen peut-il être un médiateur entre son territoire, son pays et la Communauté ? Sa connaissance des dossiers européens peut effectivement lui être d'une utilité nationale, voire régionale. Certains auteurs distinguent plusieurs types de députés européens au cours de la période 1979-1989. Ils y a d'abord les personnalités hors-normes, connues par leurs fonctions antérieures et qui sont

²⁵² Cf. B. Wassenberg, « La campagne pour les élections européennes de 1979 en France et en Allemagne : l'image de l'Europe », in M.-T. Bitsch, W. Loth et C. Barthel (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 263-284.

présentes lors de grands débats. Willy Brandt²⁵³ appartient à cette figure en 1979. On pourrait ajouter des personnages comme Altiero Spinelli, Mariano Rumor, Simone Veil et bien d'autres à cette catégorie. Ces personnalités ont le mérite d'assurer une visibilité de l'institution auprès des citoyens. Une seconde catégorie concerne les députés en fin de course nationalement et qui ont trouvé à Strasbourg un palliatif. Hans-Gert Pöttering avait à leur propos utilisé cette formule iconoclaste : « *Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa* (Si tu as un grand-père, envoie-le à l'Europe) »²⁵⁴. À cette catégorie appartiennent également des politiciens plus jeunes, battus parfois lors d'échéances nationales. Enfin, les plus nombreux sont les députés qui trouvent au Parlement européen un cadre leur permettant de faire avancer des dossiers qui leur tiennent à cœur. Ces derniers sont en général efficaces pour leurs régions ou pour les intérêts des catégories qu'ils défendent.

Si le droit de pétition existe dès l'entrée en fonction de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il faut toutefois attendre 1987 pour que le Parlement européen crée une commission des pétitions. Nombreux sont en effet ceux qui reprochent à la Communauté européenne un déficit démocratique et une absence de proximité avec les citoyens²⁵⁵. L'élection au suffrage universel direct du Parlement européen était censée remédier à ce problème en augmentant la légitimité de l'Assemblée européenne, mais en l'incitant aussi à développer plus de liens avec l'électeur européen. Comme organe représentant la démocratie au sein de la CEE, le Parlement européen a donc une vocation particulière à communiquer avec le citoyen.

Or, pour les députés européens, il n'est pas facile d'établir un contact régulier et direct avec l'électorat européen des 346 millions d'habitants en 1979. Ce contact fonctionne, certes, de plus en plus à travers la pratique du *lobbying* et la sollicitation permanente des députés européens par des groupes de pression qui agissent en faveur de la prise en compte de leurs points de vue, voire leur expertise, dans les textes, rapports et résolutions du Parlement européen²⁵⁶. Mais il ne s'agit pas là d'une relation directe entre le député européen et le citoyen européen. Plusieurs facteurs rendent difficile cette relation, même après les élections au suffrage universel de 1979.

Premièrement, les campagnes électorales de 1979, 1984 et 1989 ne sont pas menées sur des sujets d'intérêt européen. L'élection européenne est transposée au niveau national dans chacun des États membres de la Communauté européenne et les candidats doivent communiquer par rapport à l'agenda national et non pas européen²⁵⁷. Les campagnes électorales ne rendent donc pas le Parlement européen plus visible auprès du public. Par conséquent, le député européen est mal connu et apprécié par le citoyen européen²⁵⁸. Deuxièmement, les modalités du scrutin européen ne favorisent pas nécessairement un lien étroit entre les candidats à l'élection européenne et leurs électeurs. Sauf pour l'exception

²⁵³ On peut se référer à ses interventions devant le Parlement européen, notamment son discours du 18.11.1981, cf. JOCE, n°1-227, 18.11.1981.

²⁵⁴ Entretien avec Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14 décembre 2017.

²⁵⁵ Voir R. Rohrschneider, « The democracy deficit and mass support for an EU-wide government », in *American Journal of Political Science*, 46(2), 2002, pp. 463-75; R. Blondel, R. Sinnot et P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

²⁵⁶ O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen, op.cit.*, p. 116.

²⁵⁷ Voir B. Wassenberg, *Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979, op.cit.*

²⁵⁸ M. Rambour, « Les oppositions à l'Europe sont-elles structurées politiquement ? », in M. Libera, S. Schirmann et B. Wassenberg (dir.), *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2016, p. 93.

britannique²⁵⁹, c'est l'élection à la proportionnelle qui prévaut dans les États membres de la Communauté européenne, ce qui place toute l'attention sur les listes de partis politiques et non pas le vote de l'électeur individuel. Au Royaume-Uni, où chaque élu représente une circonscription, le député doit être présent. Il reçoit des courriers d'électeurs au quotidien, organise des réunions d'information sur la réglementation européenne et entretient des contacts avec les associations et groupement locaux, tout comme un député national. Sauf que, comme le déplorent nombre de parlementaires européens britanniques, le député européen n'a pas la même influence que les parlementaires à Westminster, ni la même reconnaissance. « Les parlementaires des Communes regardent parfois les députés européens avec un brin de condescendance »²⁶⁰. Dans certains autres pays membres de la Communauté européenne, malgré le système électoral à la proportionnelle, il y a quelques nuances : alors qu'en France, la représentation proportionnelle à l'échelle nationale éloigne considérablement les parlementaires des citoyens, les possibilités de votes préférentiels en Belgique ou en Irlande obligent à plus de contacts avec les circonscriptions : « je tiens régulièrement une permanence »²⁶¹, affirme un parlementaire belge. Même en Allemagne, qui dispose d'un système électoral mixte, les députés soulignent la nécessité d'une proximité avec leurs électeurs locaux : « même si nous ne sommes pas des élus locaux, nous avons un bureau sur place et nous travaillons en liaison avec les organismes du parti », confirme un social-démocrate allemand, ajoutant toutefois qu'il ne consacre que 15 à 20% de son temps de travail à son activité en Allemagne²⁶². Pour la plupart, Strasbourg est donc bien loin des électeurs locaux. Les parlementaires souffrent sans doute de cet éloignement, voire d'une aliénation par rapport à leur électorat. Toutefois, au fur et à mesure des différentes législatures du Parlement européen, les efforts des parlementaires pour améliorer leurs liens avec les citoyens se font de plus en plus visibles. Ainsi, en France, pour la deuxième campagne des élections européennes en 1984, les députés français savent que le Parlement demeure mal connu et lointain. Ils souhaitent y remédier. C'est ainsi que Nicole Fontaine, une candidate du Centre des démocrates sociaux (CDS), propose d'informer régulièrement les membres de son parti sur les dossiers européens et d'organiser des réunions sur l'Europe dans les milieux associatifs et scolaires²⁶³. En France toujours, les députés recherchent des contacts avec les milieux agricoles, une partie importante de l'électorat étant largement concernée par la politique agricole commune. « Il est normal que je restitue l'information à ceux qui sont les principaux concernés », dit à ce propos Bernard Thareau, coordinateur des socialistes à la commission de l'Agriculture au Parlement européen, élu à Strasbourg de 1981 à 1989. Progressivement, les députés européens deviennent donc des sortes de médiateurs entre le niveau local et Bruxelles²⁶⁴. Dans leur domaine d'expertise au Parlement européen, ils doivent s'efforcer de faire valoir les intérêts de leurs électeurs nationaux tout en communiquant les décisions et l'état de la législation européenne auprès de leur électorat. Concrètement, cela signifie par exemple qu'il leur faut défendre les intérêts de leur région lorsqu'il s'agit de déterminer les moyens du Fonds européen de développement régional (FEDER). Mais cela signifie aussi qu'il

²⁵⁹ A.-C. L. Knudsen, « The European Parliament and Political Careers at the Nexus of European Integration and Transnational History », in J. Laursen (dir.), *The Institutions and Dynamics of the European Community (1979-83)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2014, pp. 76-97.

²⁶⁰ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, p. 313.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 306.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*, p. 308.

²⁶⁴ O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen, op.cit.*, p. 125.

leur faut expliquer les règles et le fonctionnement des fonds européens aux collectivités territoriales pour qu'ils puissent soumettre des demandes à la Communauté européenne²⁶⁵.

Enfin, le plus grand obstacle au lien entre le citoyen et son député européen est sans doute l'existence de cet univers bien particulier à Strasbourg : un cercle clos avec ses propres règles et son fonctionnement à la fois polyglotte et technique. Ainsi, les textes du Parlement européen sur la publicité des marques de cigarettes, sur le niveau du taux d'émission de gaz carbonique CO₂ ou sur les normes des pots d'échappement des voitures concernent bien le quotidien des citoyens mais dans le même temps, et de plus en plus après l'adoption de l'Acte unique européen en 1987, ces textes sont noyés dans une masse de réglementations très techniques et peu accessibles au citoyen. Pour les parlementaires eux-mêmes, cette technicité rend les choses difficiles. Gordon Adam se le rappelle : « le programme ESPRIT était crucial en matière d'énergie et de recherche pour le budget en 1981, mais nous traitions en unités de compte européens, personne ne savait vraiment ce que cela représentait en monnaie nationale »²⁶⁶. Comment communiquer efficacement avec la population européenne sur telle ou telle norme d'harmonisation législative pour la mise en œuvre des dispositions de libre circulation dans le Marché unique ? Un parlementaire habitué au monde de Strasbourg explique ce paradoxe ainsi : « autrefois, nous intervenions plutôt sur de grands problèmes tels les droits de l'homme ou la sécurité dans le monde (...). Aujourd'hui nous sommes pris dans l'engrenage du marché intérieur »²⁶⁷. En effet, comme s'en souvient John Purvis : « le Parlement européen avait un pouvoir de codécision sur la législation du marché unique, mais la législation du marché unique pouvait signifier tout ou rien, cela pouvait être appliqué à n'importe quel domaine. C'était un pas en avant majeur »²⁶⁸.

Cette difficulté de communiquer directement et simplement avec l'électeur découle aussi des priorités plutôt économiques de la Communauté européenne dans la période de 1979 à 1989. À partir de 1987, l'objectif était bien de réaliser le marché économique intérieur, de mettre en place une politique de cohésion économique et sociale et de s'occuper de l'innovation, de la recherche et des transports. Ursula Braun-Moser le confirme : « entre 1984 et 1989, j'ai été dans la commission des Transports. Nous nous occupions de la libéralisation du trafic aérien, des télécommunications, de la poste, du transport ferroviaire. Il y avait maintes initiatives de libéralisation y compris pour le secteur bancaire... »²⁶⁹. D'autres domaines, qui pourraient plus facilement intéresser le citoyen européen, comme l'éducation ou la culture, n'étaient pas une préoccupation majeure à l'époque. José María Gil-Robles, qui entre au Parlement européen en 1989, confirme en effet : « le budget pour la culture était misérable [...] on a essayé d'avoir une culture européenne mais les États se réservaient la culture pour eux donc évidemment c'était quelque chose de très rhétorique »²⁷⁰.

Pour surmonter ce fossé qui se creuse entre les députés européens et leurs électeurs, le Parlement européen décide de mettre en place une politique d'accueil des visiteurs à Strasbourg. Durant les semaines de session, plus d'une centaine de groupes peuvent ainsi venir assister aux débats du Parlement européen (des associations, des jeunes de l'enseignement secondaire, des groupes d'étudiants,...). Un service administratif responsable

²⁶⁵ F. Marx, *EG-Regionalpolitik, Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen*, Aachen, Heredit, 1992.

²⁶⁶ Entretien avec Gordon Adam, Bruxelles, 30 mai 2017.

²⁶⁷ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 353.

²⁶⁸ Entretien avec John Purvis, Bruxelles, 30 mai 2017.

²⁶⁹ Entretien avec Ursula Braun-Moser, Bruxelles, 30 mai 2017.

²⁷⁰ Entretien avec José Maria Gil Robles, Bruxelles, 30 mai 2017.

des visites organise le va-et-vient de ces groupes de citoyens européens : ils sont accueillis sur place par un fonctionnaire pour une réunion d'information. Ils peuvent assister à la tribune de l'hémicycle au débat pendant une heure et sont ensuite invités à déjeuner au restaurant du salon vert de l'Assemblée. Pour stimuler les liens entre les citoyens et les députés européens, ces derniers ont le droit d'inviter deux groupes de visiteurs par an aux frais du Parlement. S'il s'agit d'élus ou d'associations locales, cela aide les parlementaires à remplir leur fonction de médiateur entre le niveau européen et local : ils répondent aux questions qui peuvent concerner autant le fonctionnement du Parlement européen en général que des sujets plus pointus comme le siège du Parlement, le système de répartition des subventions européennes ou l'élaboration des législations européennes. L'administration du Parlement insiste sur le fait qu'à travers ces mesures, elle souhaite atteindre surtout les « groupes multiplicateurs » capables de relayer ensuite au niveau national les informations sur le Parlement européen²⁷¹. Mais force est de constater qu'en réalité, beaucoup de groupes de visiteurs font plutôt du tourisme et ne sont pas forcément de fervents défenseurs de l'idée européenne.

De surcroît, si le travail quotidien des parlementaires européens devient de plus en plus technique, cette situation prévaut également au niveau des débats du Parlement européen. Il y a peu d'occasions où le visiteur peut assister à des débats d'envergure sur des sujets d'actualité internationale ou vivre une situation spectaculaire dans l'hémicycle de Strasbourg. « Ici, c'est le perpétuel trop-plein », se plaignent même les députés européens. Les débats sont parasités par « une foule de questions techniques » parce que les textes soumis au Parlement européen relèvent de plus en plus du domaine réglementaire : « l'accessoire prend le pas sur l'essentiel ; on s'enflamme pour les détails », avoue ainsi un parlementaire²⁷². Quelques exceptions existent pourtant. Ainsi, par exemple, pendant la première législature européenne dès 1979, régulièrement, à la tribune du Parlement européen, le radical italien Marco Pannella intervient pour faire un commentaire sur une question d'actualité ou pour dénoncer la mainmise des grandes formations politiques sur l'ordre du jour de la session à Strasbourg²⁷³. Il profite des trois minutes de temps de parole qui sont accordées aux parlementaires sous forme de points d'ordre et se livre à un vrai spectacle : il se lève de son banc de non-inscrit pour prendre la parole et prononcer son mini-discours. La perturbation du rythme routinier des sessions à Strasbourg est appréciée de manière humoristique par les uns et dénoncée comme insupportable par les autres. Mais pour le spectateur citoyen, le Parlement européen

²⁷¹ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 355.

²⁷² *Ibid.*, p. 352.

²⁷³ *Ibid.*, p. 123.

devient alors un petit théâtre intéressant. Un autre événement spectaculaire est sans aucun doute la visite du pape Jean-Paul II au Parlement européen en 1988 et l'incident causé par le révérend Ian Paisley de l'Irlande du Nord. Attaché par des chaînes à son siège de parlementaire dans l'hémicycle de Strasbourg, Paisley brandit une pancarte rouge portant l'inscription « Pape anti-christ » avant d'être exclu de la session par le président Plumb, puis expulsé avec son siège par les services de sécurité²⁷⁴. Mais cet incident a été orchestré. Le président Plumb en avait effectivement averti le Pape en amont, en lui expliquant qu'en vertu du règlement intérieur il ne pouvait exclure le parlementaire irlandais qu'après trois rappels à l'ordre successifs. Le Pape, en l'écoutant, lui aurait répondu « *You are the boss* », manifestant ainsi son assentiment à la procédure²⁷⁵. Évidemment, un tel événement est une occasion pour faire connaître le Parlement européen auprès du grand public : les médias européens couvrent l'évènement de manière exhaustive.

Cet incident montre que les liens avec le citoyen européen passent nécessairement par une politique de relations presse et médias, voire par le développement d'une véritable politique de communication.

Photo 20 : Le 11 octobre 1988, le Pape Jean-Paul II prononce une allocution devant le Parlement européen.



3.3 – Une politique de communication

Le manque de visibilité et les déficits en communication sur le travail du Parlement européen ne passent pas inaperçus auprès de l'administration²⁷⁶. À partir des premières élections au suffrage universel en 1979, peu à peu une politique de communication est mise en place. Ceci n'est pas toujours facile à faire accepter par les députés européens²⁷⁷. La plupart d'entre eux considèrent en effet comme suffisant un travail avec un service de presse du Parlement, celui-ci devant annoncer par des communiqués de presse l'essentiel du travail des sessions²⁷⁸. Or,

²⁷⁴ « Jean-Paul II à Strasbourg en 1988 : un tout autre voyage mais de communes préoccupations », sur www.la-croix.com (2.3.2018).

²⁷⁵ Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

²⁷⁶ É. Dacheux, « Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité ? Analyse critique de la politique de communication des institutions européennes », in *Recherches en communication*, n°18, 2002.

²⁷⁷ cf. Parlement européen, rapport Oostlander sur la politique d'information de la Communauté (1993) et résolution sur la politique d'information de la Communauté (1993).

²⁷⁸ Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

les responsables de l'information au Parlement européen savent que cela n'est pas suffisant pour trouver un large écho auprès de l'opinion publique. En effet, progressivement entre 1983 et 1990, le budget de la Direction générale de l'Information et des Relations publiques (DG4) chargée de la communication double²⁷⁹. Ce budget sert à développer des outils de communication pour les locaux à Strasbourg comme à Bruxelles. Plus de la moitié des moyens est consacrée à l'accueil des visiteurs. Mais le Parlement européen commence aussi à développer des actions de communication ciblée (conférences, événements promotionnels à Strasbourg, brochures, posters, etc.). Pour nombre de parlementaires plus « traditionnels », ces modalités modernes de communication ne sont pas adaptées à l'enceinte parlementaire qui relève des affaires publiques : ces techniques commerciales sont alors dénoncées comme inappropriées et inutiles²⁸⁰. Mais l'administration du Parlement européen se rend bien compte de la nécessité de développer une véritable politique de communication.

Photo 21 : En mai 1985, la visite à Strasbourg du président américain Ronald Reagan retient l'attention des médias et de l'opinion publique sur les activités du Parlement européen



Une telle politique de communication est notamment rendue nécessaire en raison de la faiblesse, voire de l'absence de médias européens et du manque d'intérêt des journalistes nationaux vis-à-vis des activités politiques du Parlement européen. Pour les députés européens, la tâche n'est pas toujours facile. Karl von Wogau s'en souvient : « après dix-sept ans au Parlement européen, la presse locale à Freiburg, la *Badische Zeitung*, a enfin publié un article sur mon activité à Strasbourg (...). Quand je leur ai demandé pourquoi, ils

m'ont expliqué : l'Europe n'intéresse pas nos lecteurs »²⁸¹. Pourtant, le Parlement développe des stratégies pour attirer les journalistes des grands médias à Strasbourg et à Bruxelles. Des bureaux d'information existent dans les capitales de chacun des États membres et la DG III (Information et Relations publiques) met en place de nouveaux outils de communication : c'est le cas de *La Tribune de l'Europe* qui chaque mois est publiée dans chacune des langues officielles de la Communauté européenne pour informer les citoyens sur les activités parlementaires. Un *briefing* sur les commissions parlementaires et un Info-mémo sur le travail effectué à Bruxelles sont également distribués gratuitement. À côté de ces supports écrits, les journalistes accrédités peuvent également suivre toutes les séances plénières à Strasbourg à partir des tribunes réservées à cet effet dans l'hémicycle²⁸².

Malgré tous ces efforts, la fréquentation des médias lors des sessions parlementaires à Strasbourg reste relativement modeste jusqu'en 1989. Les journalistes spécialistes des questions européennes et basés à Bruxelles hésitent souvent à se déplacer à Strasbourg.

²⁷⁹ De 6 à 13 millions d'euros, cf. M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, p. 253.

²⁸⁰ Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22 février 2018.

²⁸¹ Entretien avec Karl von Wogau, Fribourg-en-Brisgau, 28 mars 2018.

²⁸² M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen, op.cit.*, p. 356.

Malgré des conditions d'accueil très favorables accordées par le Parlement européen (notamment une prise en charge des frais de déplacement et des indemnités de séjour), l'activité parlementaire de la Communauté européenne ne semble pas vraiment attirer la presse. Il y a certes des variations selon les pays, avec plus de présence de la part des Allemands, des Espagnols, des Britanniques et des Grecs tandis que les Belges, les Français et les Néerlandais semblent manifester moins d'intérêt pour ces questions. Globalement, il manque une sphère publique européenne qui pourrait réveiller l'attention des journalistes. En dépit de nombreuses aides rendues disponibles pour leur information par les groupes politiques (« L'Agenda » du groupe socialiste, le « Bulletin Verts Europe » du groupe des Verts ou « La Lettre de l'Europe » mensuelle du Rassemblement des démocrates européens), la couverture médiatique de l'activité du Parlement européen reste plutôt faible. Et elle est encore moins grande si l'on considère les médias audiovisuels : il est très rare en effet que les grandes chaînes de télévision publiques des pays membres de la Communauté européenne consacrent un reportage à une session du Parlement européen. C'est uniquement le cas lors d'un passage d'une grande personnalité politique, comme le Pape ou un chef d'État (comme Ronald Reagan en 1985)²⁸³. Il n'y a souvent que la BBC et TV5 qui proposent des programmes réguliers réservés au Parlement de Strasbourg.

Pour autant, l'explication principale de l'absence des médias est incontestablement liée à l'objet même de la communication. Devenant de plus en plus technique, surtout après l'adoption en 1987 de l'Acte unique européen, le travail parlementaire à Strasbourg ne se prête pas aisément à des reportages grand public. Comment en effet communiquer sur les milliers de rapports, les résolutions, les amendements et tant d'autres textes du Parlement européen sans risquer d'ennuyer le lecteur/l'auditeur ? Seuls quelques médias spécialisés, notamment dans le domaine agricole, peuvent sans doute y trouver leur compte. Comme l'explique le député grec Georges Anastassopoulos, lui-même ancien journaliste : « il faudrait parfois toute une brillante dissertation pour rendre compte de nos travaux »²⁸⁴. Enfin, avec le pouvoir limité du Parlement européen qui, en fin de compte, n'est pas encore un véritable législateur (avec la Commission européenne comme initiatrice des directives et le Conseil comme organe de décision final), il n'est sans doute pas étonnant que les médias se désintéressent de l'institution démocratique communautaire.

Pour que la communication avec les médias et avec les citoyens puisse fonctionner, il faut donc développer une nouvelle culture politique européenne de l'information qui rende hommage à la fonction du Parlement européen comme l'organe démocratique légitimé par le peuple européen. Ce qui suppose de se placer dans un espace public européen et transnational. Or, le développement d'une telle culture prend du temps. Elle se développe davantage après l'adoption en 1992 du traité de Maastricht et la lente prise de conscience d'un déficit démocratique européen.

²⁸³ « L'Europe à Strasbourg : ils y étaient presque tous (et toutes) », sur www.tchapp.alsace (2.3.2018).

²⁸⁴ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op.cit., p. 362.

CONCLUSION

« J'ai connu la métamorphose du Parlement européen. Quand j'y suis arrivé, il n'avait pas de pouvoir législatif. Quand j'en ai quitté la présidence, après le traité de Maastricht, il avait un pouvoir législatif, le droit d'élire le président de la Commission européenne et représentait la citoyenneté européenne »²⁸⁵.

Ce constat d'Enrique Barón Crespo, élu président du Parlement européen en 1989, traduit bien l'évolution de l'institution parlementaire de la Communauté depuis les premières élections européennes en 1979. En dix ans, le Parlement européen s'est émancipé ; il a affirmé et acquis une position clé dans l'architecture institutionnelle communautaire, à côté de la Commission européenne et du Conseil. Le Parlement européen devient un vecteur d'intégration européenne, moteur et garant de la démocratisation de la Communauté. Il devient aussi un instrument d'identification européenne et un outil pour le renforcement de l'identité européenne.

Ce n'est pas tant les élections européennes en soi qui confèrent ce nouvel élan au Parlement européen. En effet, en 1979 le Parlement européen demeure mal connu du grand public. Les modalités de scrutin dans les pays membres de la Communauté européenne ne sont d'ailleurs pas harmonisées et les campagnes électorales se font principalement sur des sujets d'intérêt national. Toutefois, 1979 apparaît bien comme une césure. C'est qu'à partir de l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct, les acquis précédents sont consolidés. Les parlementaires européens considèrent eux-mêmes que l'élection doit leur conférer davantage de pouvoirs, une plus grande reconnaissance et un statut du même ordre que celui dont jouissent les autres institutions du triangle communautaire. La nouvelle légitimité démocratique des députés européens les porte dorénavant à s'affirmer face à la Commission européenne et aux États membres.

L'élection à la présidence de Simone Veil est incontestablement l'évènement qui marque le début de la conquête de nouveaux pouvoirs par l'institution parlementaire. Son discours d'ouverture le 18 juillet 1979 est émouvant : « pour la première fois en effet dans l'Histoire, dans une Histoire qui les a vus souvent divisés, opposés, acharnés à se détruire, les Européens ont élu, ensemble, leurs délégués à une Assemblée commune qui représente aujourd'hui (...) plus de 260 millions de citoyens » souligne-t-elle. Et Simone Veil d'ajouter que « ces élections constituent, à n'en pas douter, un évènement capital dans la construction de l'Europe depuis la signature des traités »²⁸⁶. En effet, les rôles politiques du Parlement européen vont vite s'affirmer et s'approfondir. La présidence du Parlement européen et les députés en sont les premiers bénéficiaires. Tous acquièrent une plus grande visibilité, davantage de légitimité et ils se forgent une expertise. Ils s'affirment toujours plus face aux autres institutions et aux fonctions communautaires. Indéniablement, cela a favorisé l'autonomisation du Parlement européen.

Pour autant, cette autonomisation ne commence pas tout de suite par un accroissement des pouvoirs du Parlement européen. En effet, c'est d'abord par l'utilisation des pouvoirs existants que les parlementaires s'imposent peu à peu face à la Commission européenne et au Conseil. D'emblée, ils affirment leur nouveau poids institutionnel en rejetant le budget communautaire pour l'année 1980, résultat d'une lutte menée pour marquer la différence

²⁸⁵ Entretien avec Enrique Barón Crespo, Bruxelles, 30 mai 2017.

²⁸⁶ Parlement européen, débats 18.7.1979 : présidence de Mme Simone Veil, p. 23.

entre une Assemblée qui restait essentiellement consultative et un Parlement désormais élu au suffrage universel direct et responsable – *accountable* - devant ses électeurs. L'année suivante, en 1981, les députés européens créent une commission institutionnelle qui devient vite le « cœur idéologique » du Parlement et dans laquelle s'activent les artisans de l'Union européenne – en premier lieu l'Italien Altiero Spinelli - qui souhaitent favoriser le renforcement du pouvoir législatif du Parlement européen. Ce n'est toutefois qu'en 1987, à travers l'Acte unique européen, que cette longue lutte conduit à l'introduction de la procédure de coopération qui confère au Parlement le droit d'introduire des amendements législatifs en deuxième lecture.

Mais c'est aussi au sein du Parlement européen lui-même, en raison de son travail et du développement de la « profession » de député européen, que l'institution s'affirme progressivement. Jusqu'en 1979, le Parlement européen est fréquemment considéré comme un lieu agréable pour une fin de carrière politique pour des parlementaires nationaux qui n'occupent plus de postes clés dans leurs pays. L'Assemblée est encore souvent vue comme une annexe permettant de rencontrer des collègues députés d'autres pays, pour profiter d'un contexte international valorisant, voire pour passer des moments sympathiques lors de dîners strasbourgeois sans exercer de responsabilités législatives. Or, cette image du « cirque ambulante » est combattue par la nouvelle génération des députés qui font leur entrée au Parlement européen à partir de 1979. Certes, la pratique des doubles mandats nationaux et européens perdure encore pendant la première législature. Mais à partir de 1984, les parlementaires européens commencent à considérer leur fonction à Strasbourg comme un « métier » à part entière. Ils s'investissent au sein des commissions parlementaires et ils acquièrent un savoir-faire de la « bulle » parlementaire européenne amenant à la production d'innombrables rapports, résolutions ou amendements. Enfin, le Parlement européen constitue aussi l'institution idéale pour proposer de nouvelles initiatives politiques. Qu'il s'agisse du marché unique, des réformes institutionnelles ou de projets d'Union politique, chaque fois c'est au sein de l'organe parlementaire que les premières idées sont avancées. « Pour les innovations, le Parlement européen est un vecteur d'impulsion parfait » pense à ce propos Karl von Wogau qui a suivi la politique européenne au sein de cette institution pendant plus de trente ans, entre 1979 et 2009²⁸⁷. Sans doute est-ce dû au fait que par rapport à la Commission européenne ou au Conseil, le Parlement a plus de latitude pour « penser en dehors du cadre communautaire administratif classique ».

Pendant les deux premières législatures de l'Assemblée élue, l'action politique au Parlement européen commence à ressembler de plus en plus à l'activité d'un Parlement national. Les deux groupes politiques majeurs – les socialistes et les démocrates-chrétiens - organisés en familles européennes transnationales dominent le jeu politique du Parlement, avec une prépondérance du Parti polaire européen jusqu'en 1989 avant une prise du pouvoir du Parti socialiste européen lors des élections de juin 1989. Cependant, à partir de 1984, la règle de la proportionnalité fait que de nouvelles forces politiques, notamment les Verts et des formations politiques d'extrême droite telles que le Front national français, peuvent utiliser le Parlement européen comme une tribune d'expression. Le Parlement européen devient alors un lieu de débat pluraliste sur l'Europe et l'expression de la vocation démocratique du processus d'intégration européenne.

C'est aussi grâce à des personnalités clés que le Parlement européen acquiert une plus grande notoriété. Les présidents d'abord : Simone Veil, Piet Dankert, Pierre Pflimlin, Henry Plumb et Enrique Barón Crespo, des Européens convaincus qui, socialistes ou démocrates-chrétiens,

²⁸⁷ Entretien avec Karl von Wogau, Fribourg-en-Brigau, 28 mars 2018.

manœuvrent en faveur d'une reconnaissance du Parlement dans le jeu institutionnel communautaire. Mais ils souhaitent aussi voir des progrès dans la construction européenne : au lieu d'une politisation gauche-droite, ils préfèrent « les majorités de l'Acte unique », comme le souligne Enrique Barón Crespo qui préside l'institution en 1989. D'autres personnalités politiques font aussi connaître le Parlement européen grâce à leur stature nationale ou internationale : Otto von Habsburg, Jacques Chirac, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Pierre Cot, Altiero Spinelli ou Emilio Colombo. Si ce ne sont pas toujours ceux qui s'investissent le plus au quotidien dans le travail technique du Parlement, ils lui permettent néanmoins d'acquérir une grande visibilité auprès du public.

Or, c'est justement par rapport au citoyen européen que le bilan du Parlement européen entre 1979 et 1989 est moins positif. Au sein de la Communauté européenne, le Parlement s'est fait une place ; avec l'Acte unique européen, il a obtenu des pouvoirs législatifs accrus. Les députés européens ont peu à peu développé une culture parlementaire européenne. Le Parlement européen devient ainsi une institution communautaire qui reflète la pluralité politique des États membres de la Communauté européenne. Mais il semble que les députés européens, malgré tous leurs efforts pour maintenir un lien direct avec leur électeur, n'arrivent pas encore à convaincre le citoyen européen de l'utilité de l'instance parlementaire. Cette situation découle de nombreux obstacles dépendant de logiques nationales qui restent toujours à l'œuvre au sein du Parlement européen élu. C'est que la carrière du député européen dépend en grande partie de son lien avec son électeur local et avec son parti politique national. L'enjeu des élections européennes reste alors ancré dans le paysage des États membres, dans leur culture et dans leur agenda politique. Sans doute est-ce encore le cas aujourd'hui, malgré d'importants efforts des institutions communautaires et de l'administration du Parlement européen pour augmenter la visibilité des élus et de leur travail à travers une politique de communication toujours plus importante et plus active. Mais cette faiblesse du lien actif entre le Parlement européen et les citoyens de l'Europe découle aussi de l'absence de véritables médias européens et de l'absence d'un espace public européen qui pourrait constituer une arène où pourrait s'exprimer cette politique de communication. C'est ainsi que les élections européennes représentent un intérêt secondaire pour les citoyens au cours de la période étudiée et bien au-delà. À cet égard, les chiffres de participation aux élections européennes sont révélateurs : 62,5% en 1979, 59% en 1984 et 57,2% en 1989. Il est vrai que, contrairement à aujourd'hui, la décennie des années 1980 profite encore du consensus permissif de la population européenne : les eurobaromètres font ressortir une attitude globalement favorable à l'intégration européenne. Pourtant, cette attitude favorable n'incite pas l'électeur européen à se mobiliser en faveur du Parlement européen. Le plus souvent, l'institution conserve en effet une réputation de club de bavardage et d'assemblée sans pouvoir, loin des préoccupations du citoyen. Les liens qu'entretiennent les parlementaires avec les groupes de *lobbying* ne remplacent pas les liens avec le citoyen. En 1992, lors des référenda négatif au Danemark et tout juste majoritaire à 51% en France, la réalité de l'éloignement entre l'Europe et ses citoyens devient une réalité statistique. Le constat est sans appel : le Parlement européen n'a pas réussi, malgré l'introduction des élections au suffrage universel direct à mobiliser l'électeur européen, encore moins à convaincre les citoyens européens de la légitimité démocratique de l'institution parlementaire.

BIBLIOGRAPHIE

Sources primaires/Archives

Communautés européennes (CE)

JOCE, n°C-39, 12.2.1979
JOCE, n°C-203/35, 13.8.1979
JOCE, n°C-234, 7.7.1981
JOCE, n°1-277, 18.11.1981
JOCE, n°1-227, 19.11.1981
JOCE, n°C-238, 13.9.1982
JOCE, n°1-289, 14.10.1982
JOCE, n°C-334, 20.12.1982
JOCE, n°1-301, 30.6.1983
JOCE, n°C-127, 14.5.1984
JOCE, n°C-239/21, 10.9.1984
JOCE, n°C-72, 18.3.1985
JOCE, n°C-141, 10.6.1985
JOCE, n°C-229, 9.9.1985
JOCE, n°2-333, 11.12.1985
JOCE, n°C-343, 31.12.1985
JOCE, n°C-352, 31.12.1985
JOCE, n°C-120, 20.5.1986
JOCE, n°C-46/37, 23.2.1987
JOCE, n°C-326, 19.12.1988

Bulletin des Communautés européennes, n°5, 1984, vol. 17 (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes)

Bulletin des Communautés européennes, n°11, 1990, vol. 23 (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes)

Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement lors de la concertation sur la réforme du Fonds européen de développement régional, 19.6.1984

Eurogroup de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, septembre 1989.

Commission européenne (COM)

COM, Rapport Andriessen, « Les relations entre les institutions de la Communauté », COM (81), 581 final, Bruxelles, 7.10.1981.

24e Rapport général sur les activités des Communautés européennes, 1990.

Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)

Arrêt Frères Roquettes, Affaire 138/79, 29.10.1980.

Parlement européen (PE)

PE, commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe, communication aux membres, méthode de travail de la commission –PE1 P2 272/COMO ENQ1. 1981-010.

PE, Débats, député Berkouwer, 4.7.1978.

PE, Débats, député Patjin, 4.7.1978.

PE, Débats, député Patjin, 17.1.1979.

PE, Débats, allocution de Louise Weiss, 17.7.1979.

PE, Débats, député Lynch, 18.7.1979.

PE, Débats, allocution de Simone Veil, 18.7.1979.

PE, Débats, discours de Willy Brandt, 18.11.1981.

PE, Débats sur la coopération politique européenne, 18.11.1981.

PE, Débats, discours d'Altiero Spinelli, 19.11.1981.

PE, Débats, discours d'Altiero Spinelli, 14.10.1982.

PE, Débats, rapport de Helmut Kohl, 30.6.1983.

PE, Débats, 17.1.1984.

PE, Débats, 14.2.1984.

PE, Débats, discours de François Mitterrand, 24.5.1984.

PE, Débats, 13.10.1984.

PE, Débats, discours de Jacques Santer, 11.12.1985.

PE, Débats du 16.5.1987.

PE, *La situation de la femme dans la Communauté européenne. Les débats au Parlement européen*, Parlement européen, Secrétariat Direction générale de la Recherche et de la documentation, juin 1981.

PE, Rapport Patijn, doc. 368/74, 13.1.1975.

PE, Rapport Dankert (doc.1-197/80) du 22.5.1980.

PE, Rapport de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen, 25.6.1981, doc. n°1-335/81, 30.6.1981.

PE, Rapport au nom de la commission institutionnelle sur le contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne (PE1 AP RP/INST.1981 A1-0575/83 0010).

PE, Rapport sur les droits de l'homme en Pologne, doc.1-219/80, 1980-1981.

PE, Rapport sur la violation des droits de l'homme au Guatemala, doc. 1-835/80, 1980-1981.

PE, Rapport Seitlinger, (doc. 988/81) du 10. 2. 1982.

PE, Rapport de la commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe, doc. 1-1229/83/C, 5.1.1984.

PE, Rapport Spinelli (JO C 77) du 19.3.1984.

PE, Rapport de la commission politique sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen, rapporteur R. BOCKLET, doc. A 2 – 1/85, 1985-1986, 22.3.1985.

PE, Rapport de la commission politique sur la situation des droits de l'homme en Turquie, rapporteur R. BALFE, PE 98.572, doc. A 2 – 117/85 A, 1985.

PE, Rapport du comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Bruxelles, 29-30.3.1985

PE, Rapport Gomes (doc.A3-399/88) du 23.2.1988.

PE, Rapport Herman (doc.352/90) du 12.12.1990.

PE, Rapport Oostlander, sur la politique d'information de la Communauté, 1993.

PE, Règlement intérieur

PE, Résolution sur les perspectives d'élargissement de la Communauté, 18.1.1979.

PE, Résolution du 27.4.1979.

PE, Résolution du 7.11.1979.

PE, Résolution 60.000/def., 1980, exposé des motifs de Piet Dankert.

PE, Résolution demandant à la commission institutionnelle du Parlement de travailler à un avant-projet de traité instituant l'Union européenne du 9.7.1981.
PE, Résolution sur les orientations relatives à la réforme de traité instituant l'Union européenne, 6.7.1982.
PE, Résolution sur les négociations avec l'Espagne et le Portugal, 9.7.1982.
PE, Résolution sur l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, 17.11.1982.
PE, Résolution relative au projet de traité instituant l'Union européenne du 19.3.1984.
PE, Résolution sur le rôle des régions, 13.4.1984.
PE, Résolution sur la conclusion des négociations avec l'Espagne et le Portugal, 8.5.1985.
PE, Résolution sur les résultats du Conseil européen de Milan, 9.7.1985.
PE, Résolution sur les travaux de la CIG sur l'Union européenne, 23.10.1985.
PE, Résolution faisant suite au débat sur les déclarations du Conseil et de la Commission suite à la réunion du Conseil européen des 2 et 3 décembre 1985 à Luxembourg, 11.12.1985.
PE, Résolution sur les États-généraux européens du 16.5.1988.
PE, Résolution sur l'Union européenne et l'Acte unique européen, 20.5.1986.
PE, Résolution sur les Assises européennes du 26.5.1989.
PE, Résolution sur le traité d'Union européenne du 16.6.1988.
PE, Résolution sur le coût de la non-Europe du 17.6.1988.
PE, Résolution sur la politique régionale communautaire, 18.11.1988.
PE, Résolution sur l'Acte unique du 17.6.1987.
PE, Résolution sur la création de l'Union européenne du 16.2.1989.
PE, Résolution sur la politique d'information de la Communauté, 1993

Archives historiques de l'Union européenne à Florence (FLOR)

FLOR, Note aux membres du groupe de travail sur les questions régionales, 24.9.1980,
Documents officiels du groupe socialiste au Parlement européen, GSPE – 69, 27.5.1980 –
13.10.1980

FLOR, Lettre d'Altiero Spinelli à Simone Veil sur les réformes institutionnelles, 3.1.1981,
Correspondance avec Simone Veil, AS – « Club du Crocodile » AS 37, part. 01, pp. 17 -20.

FLOR, Aide-mémoire d'Altiero Spinelli, 5.3.1985, dépôts DEP, Emanuele Gazzo, EG.EG 64

Entretiens

Entretien avec Gordon Adam, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec Lord Balfe, Bruxelles, 11.5.2017.
Entretien avec Ursula Braun-Moser, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec François Brunagel, Strasbourg, 22.2.2018.
Entretien avec Enrique Barón Crespo, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec Robert Moreland, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14.12.2017.
Entretien avec John Purvis, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec José María Gil-Robles Gil-Delgado, Bruxelles, 30.5.2017.
Entretien avec François Scheer, Paris, 22.5.2018.
Entretien avec Frank Schwalba-Hoth, Bruxelles, 3.7.2017.
Entretien avec Karl von Wogau, Fribourg-en-Brisgau, 28.3.2018.
Entretien avec Florus Wijsenbeek, Bruxelles, 30.5.2017.

Archives du Conseil de l'Europe (COE)

COE, Direction de l'information, « La moitié des membres de l'Assemblée charbon-acier sont membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe », 2.9.1952.

COE, Assemblée parlementaire, recommandation 821, 1977.

Littérature secondaire

Abélès M., « Construction européenne, démocratie et historicité », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2013, 117/1, pp. 57-68.

Abélès M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, 438 p.

Beauvallet W., « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique. Le cas des eurodéputés français », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 99-122.

Beauvallet W., « Les eurodéputés : un métier politique sous tension », in *Savoir/Agir*, 2009/1, n°7, pp. 55-64.

Beauvallet W., *Profession : eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institution d'une nouvelle figure politique et électorale (1979-2004)*, Thèse de Sciences Politiques, Université Robert Schuman, Strasbourg, 2007.

Beauvallet W. et Michon S., « Des eurodéputés 'experts' ? Sociologie d'une illusion bien fondée », in *Cultures & Conflits*, n°85-86, printemps-été 2012, pp. 123-138.

Bebouchehr-Sebbab A., « Le PPE dans les années 1970 et 1980 : les mutations d'un parti démocrate-chrétien européen. Vers un pôle conservateur ? », in *Parlement(s). Revue d'histoire politique*, 2004/1, n°1, pp. 79-89.

Bennahmias J.-L. et Roche A., *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1992, 210 p.

Bitsch M.-T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999, 357 p.

Bitsch M.-T., « L'évolution institutionnelle de l'Union européenne (1957-2007). Une fédéralisation impossible ? », in A. Liebich et B. Germond (dir.), *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Paris, PUF, 2008, pp. 127-144.

Bitsch M.-T. et Loth W., « L'expérience politique et institutionnelle des Communautés européennes », in G. Bossuat, É. Bussière, R. Frank et A. Varsori (dir.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction de l'Europe (1957-2007). Des historiens en dialogue*, Bruxelles/Paris/Baden Baden, Bruylant/LGDJ/Nomos Verlag, 2010, pp. 139-169.

Blondel R., Sinnott R. et Svensson P., *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 304 p.

Bowler S. et Farrel D. M., «The organizing of the European Parliament: committees, specialization and coordination», in *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°2, 1995, pp. 219-243.

Brack N., Costa O. et Dri C., « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation », in *Cahiers de recherche politique de Bruges*, n°39, janvier 2015, 47 p.

Brack N. et Costa O., « Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie », in *Hérodote*, 2017/1, n°164, pp. 199-212.

Cabrol K., « Les partis politiques britanniques et l'intégration européenne », in *Politiques européennes*, 2002/2, n°6, pp. 5-17.

Cohen A. et Knudsen A.-C. L., « L'institutionnalisation du Parlement européen. Pour une sociologie historique du parlementarisme supranational », in *Cultures & Conflicts*, printemps-été 2012, pp. 7-12.

Corbett R., *The European Parliament's Role in Closer European Integration*, Londres, Palgrave/Macmillan, 1998, 424 p.

Corbett R., Jacobs F. et Shackleton M., *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 2016, 512 p.

Cosemans T., « Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001/3, n°1718, pp. 5-52.

Cosemans T., « Les partis politiques européens », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013/36, n°2201-2202, pp. 7-123.

Cosemans T., « Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000/15, n°16980-1681, pp. 1-71.

Costa O., « Administrer le Parlement européen : les paradoxes d'un Secrétariat général incontournable mais faible », in *Politique européennes*, 2003/3, n° 11, pp. 143-161.

Costa O., « L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg », in *Critique internationale*, vol. 5, 1999, pp. 14-21

Costa O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507 p.

Costa O., « Le Parlement européen et le local : organisation des hommes et des intérêts », in *Politique européenne*, 2000/1, n°1, pp. 134-137.

Costa O., « Les relations entre la Commission et le Parlement au prisme du parlementarisme », in *Politique européenne*, 2002/1, n°5, pp. 25-42.

Costa O. et Brack N., « The Role of the European Parliament in Europe's Integration », in O. Costa, S. Stavridis S. et C. Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*, Basingstoke, Palgrave, 2013, pp. 45-69.

Costa O. et Magnette P., « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 49-75.

Costa O. et Saint Martin F., *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française, 2011, 232 p.

Dacheux É., « Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité ? Analyse critique de la politique de communication des institutions européennes », in *Recherches en communication*, n°18, 2002.

de La Serre F., Smouts M.-C., Bibes G. et Ménudier H., « Convergences nationales, dimensions partisans et affinités croisés », in *Revue française de science politique*, 29^e année, n°6, 1979, pp. 1014-1046.

De Smedt A., « Le Conseil de l'Europe et la rationalisation des activités parlementaires », in Bitsch M.-T. (dir.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne, Peter Lang, 1997, pp. 231-249.

Dehousse F., « La réforme de l'Europe (2) », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1987/12, n°1157, pp. 1-35.

Deloye Y. (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, 705 p.

Delwit P., « Le parti travailliste face aux Communautés européennes (1979-1992) : de l'autarcie à l'ouverture », in *Politiques européennes*, 2002/2, n°6, pp. 74-89.

Delwit P., Külahci E. et Van de Walle C. (dir.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, 256 p.

Delwit P., « Parti européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs (ELDR) », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 521-524.

Denéchère Y., « Louise Weiss et quelques autres candidates et élues gaullistes au Parlement européen (1979-1989) », in *Histoire@Politique*, 2012/2, n°17, pp. 51-68.

Devin G., « L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Le socialisme communautaire en quête d'identité », in *I Socialisti e l'Europa*, Milan, Franco Angeli, 1989, pp. 265-290.

Dinan D., *Europe Recast. A History of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2008, pp. 12-15.

Discours de Jean-Paul II, 11.10.1988, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol XI, 3, Libreria Editrice Vaticana, pp. 1171-1179.

Dutoit L., « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, pp. 132-142.

Duff A., « Building a Parliamentary Europe », in *Government and Opposition*, 29:2, 1994, pp. 147-165.

« En prononçant le mot 'Parlement', Madame Veil qui se veut présidente de toute l'Assemblée, s'est rangée parmi ceux qui ne limitent pas la vocation de l'institution parlementaire », in *Le Monde*, 20 juillet 1979.

La construction d'un Parlement. 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009, 303 p.

Fitzmaurice J., *The Party Groups in the European Parliament*, Farnborough, Saxon House, 1975, 228 p.

Gäinar M., *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012, 642 p.

Gazzo E., « Politische Aspekte der ersten europäischen Direktwahl », in *Europa-Archiv*, n°16, 1979, pp. 493-500.

Gfeller A. É., « Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct », in *Cultures & Conflits*, n°85-86, printemps-été, 2012/1-2, pp. 81-98.

Gfeller A. É., Loth W. et Schulz M., « Democratizing Europe, Reaching out to the Citizen? The Transforming Powers of the European Parliament », in *Journal of European Integration History*, 2011, vol. 17, n°1, pp. 5-13.

Guerrieri S., « The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958) », in *Parliaments, Estates and Representation*, 1, 2008, pp. 183-193.

Guittard L., « L'union politique de l'Europe dans la première moitié des années 1980, 1979 - 1986 », in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2007/1, n°25, pp. 55-69.

Haller B., *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1949-1989)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006, 242 p.

Hix S. and Lord C., *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997, 240 p.

Hix S., Noury A. G. et Roland G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 242 p.

Herman F., *Europe, mon pays*, Liège, Éditions Espaces, 1989, 193 p.

Interview avec Michel Debré, in *Le Monde*, 2 juillet 1977.

Jansen T., *Die Entstehung einer Europäischen Partei. Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*, Bonn, Europa Union Verlag, 1996, 351 p.

« Jean-Paul II à Strasbourg en 1988 : un tout autre voyage mais de communes préoccupations » : www.la-croix.com (2 mars 2018).

Judge D., « 'Predestined to save the Earth'. The Environmental Committee of the European Parliament » in Judge D. (dir.), *A green dimension for the European Community. Political Issues and Processes*, London, Frank Cass, 1993, pp. 186-212.

Judge D. et Earnshaw D., *The European Parliament*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, 356 p.

Kaeding M., « Rapporteurship allocation in the European Parliament », in *European Union Politics*, vol. 5, n°3, 2004, pp. 353-371.

Kahn S., « Le Parlement européen est-il un ODHNI (objet démocratique et historique non identifié) ? » in *Histoire@Politique*, 2009/2, n°8, pp. 1-42.

Kaiser W., « Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement Policy and Allegiance in the European People's Party », in Kaiser W. et Meyer J.-H. (dir.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making (1958-1992)*, Basingstoke, Palgrave, 2013, pp. 15-37.

Kaiser W. et Meyer J.-H., « Non-state actors in European integration in the 1970s: towards a Polity of Transnational Contestation », in *Comparativ*, 20, 2010, pp. 7-104.

Knudsen A.-C. L., « Modes de recrutement et de circulation des premiers membres britanniques et danois du Parlement européen », in *Cultures & Conflits*, n°85-86, printemps-été 2012, pp. 61-79.

Knudsen A.-C. L., « The European Parliament and Political Careers at the Nexus of European Integration and Transnational History », in Laursen J. (dir.), *The Institutions and Dynamics of the European Community (1979-83)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2014, pp. 76-97.

Kolb M., *The European Union and the Council of Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2013, 232 p.

Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 263 p.

Ladresch R., « Les changements programmatiques dans le parti des socialistes européens (PSE) », in Delwit P. (dir.), *Où va la social-démocratie européenne ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 53 -61.

Laprat G., « Les groupes politiques au Parlement européen : la dialectique de l'unité et de la diversité », in *Revue du Marché commun*, n°286, avril 1986, pp. 220-230.

Piodi F., « Le chemin vers les élections directes du Parlement européen », in *Les Cahiers du Cardoc*, n°4, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2009, 99 p.

« L'Europe à Strasbourg : ils y étaient presque tous (et toutes) », sur www.tchapp.alsace (2 mars 2018).

« Les élections directes pour le Parlement européen », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/15, n°840-841, pp. 1-48.

« Les élections européennes 7-10 juin 1979 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1979/36, n°861, pp. 1-28.

Libera M., Schirmann S. et Wassenberg B. (dir.), *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2016, 246 p.

Ludlow P., « Relations avec le Parlement européen », in É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J.-W. Brouwer et P. Tilly (dir.), *La Commission européenne (1973-1986). Histoire et mémoires d'une institution*, Commission européenne, Luxembourg, OPOCE, 2014, pp. 235-246.

Mabille X. et Lentzen É., « Le Parlement européen à la veille des élections de juin 1989 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1989/14, n° 1239, pp. 1-47.

Manigand C., « L'Europe des gaullistes. Essai sur la place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979) », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2012/4, n° 116, pp. 9-21.

Marrel G. et Payre R., « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », in *Politique européenne*, 2006/1, n°18, pp. 69 - 104.

Marx F., *EG-Regionalpolitik, Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen*, Aix-la-Chapelle, Alano/Éd. Herodot, 1992, 224 p.

Massart-Piérard F., « Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs », in *Revue internationale de politique comparée*, 2009/4, vol. 16, pp. 545-557.

Meyer J.-H., « Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee promoting a European Environmental Policy in the 1970s », in *Journal of European Integration History*, n°1, vol. 17, 2011, pp. 73-87.

Michel H., « Groupes d'intérêt », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 346-351.

Michel H., « Lobbying », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 434-438.

Moschonas G., « Parti socialiste européen », in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 530-535.

Neri Gualdesi M., « L'action d'Altiero Spinelli en tant que commissaire et parlementaire européen (1970-1986) », in M.-T. Bitsch, W. Loth et R. Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 381-400.

Ongono Pomme A., « La tentative de mise en place d'un système de 'liaison' entre le Conseil de l'Europe et l'Europe des Six mise en perspective à travers le projet de la Communauté

politique européenne : un échec (1952-1954), in F. Berrod et B. Wassenberg (dir.), *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 53- 75.

Oppeland T., « Das Parteiensystem der Europäischen Union » in O. Nidermeier, Stöss R. et Haas M. (dir.), *Die Parteiensysteme in Westeuropa*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 543-563.

Preda D., « L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de traité d'Union européenne (1979-1984) », in W. Loth (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 185-203.

Priestley J., *Six Battles that shaped Europe's Parliament*, Londres, John Harper, 2008, 221 p.

Rambour M., « Des élections européennes sans électeurs ? », in M. Libera, S. Schirmann et B. Wassenberg (dir.), *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2016, pp. 63-79.

Rittberger B., *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 234 p.

Rittberger B., « 'No integration without representation!'. European integration, parliamentary democracy and two forgotten Communities », in *Journal of European Public Policy*, n°13, 2006, pp. 1211-1229.

Rittberger B., « The creation and empowerment of the European Parliament », in *Journal of common market studies*, n°41, 2003, pp. 203-225.

Rohrschneider R., « The democracy deficit and mass support for an EU-wide government », in *American Journal of Political Science*, 46(2), 2002, pp. 463-75.

Scalingi P., *The European Parliament. The three-decade search for a United Europe*, Londres, Aldwych, 1980, 221 p.

Scully R., *Becoming Europeans? Attitudes, behaviour and socialization in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 168 p.

Scully R., « MEPS and the building of a 'parliamentary Europe' », in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n°1, 1998, pp. 92-108.

Settembri P., « Is the European Parliament competitive or consensual... 'and why bother'? », communication présentée au Federal Trust workshop « The European Parliament and the European Political Space », Londres, 2006.

Silk P. (dir.), *Parliamentary Assembly: practice and procedure*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2013, 426 p.

Van Oudenhove G., *The Political Parties in the European Parliament. The first ten years (September 1952-September 1962)*, Leyde, Sijthoff, 1965, 268 p.

von Wogau K., Löffler K. et Mitzka D., *Der Milliarden-Joker. Offene Worte gegengeschlossene Grenzen in Europa*, Bonn, Europa-Union Verlag, 1987, 143 p.

Wassenberg B., *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012, 643 p.

Wassenberg B., « La campagne pour les élections européennes de 1979 en France et en Allemagne : l'image de l'Europe », in M.-T. Bitsch, W. Loth et C. Barthel (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 263-284.

Wassenberg B., *Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979*, mémoire de DEA, Strasbourg, 1992.

Wassenberg B., « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne : entre concurrence et coopération de 1949 à nos jours », in F. Berrod et B. Wassenberg (dir.), *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 17-29.

Wessels W., « Die Europäische Direktwahl als Motor politischen Wandels », in *Europa-Archiv*, n°24, 1978, pp. 783-786.

Westlake M., *A modern guide to the European Parliament*, Londres, Pinter, 1994, 302 p.

Williams M., « Political Groups, Minority Rights and the 'Rationalization' of the European Parliament. A Research Note », in H. Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, pp. 391-404.

Perrineau P., « Élections européennes » in Y. Deloye (dir.) *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 204-211.

INDEX DES NOMS DE PERSONNES

ADAM Gordon.....	24, 53, 99, 109
AIGNER Heinrich.....	36, 71
ANASTASSOPOULOS Georges.....	103
ANDREOTTI Giulio.....	25
APPEL Hans.....	46
BADUEL GLORIOSO Maria Fabrizia.....	42
BALFE Lord Richard.....	52, 53, 55, 56, 71, 72, 77, 108, 109
BARBI Paolo.....	25
BARON CRESPO Enrique.....	24, 25, 54, 104, 105, 106, 109
BARZANTI Roberto.....	36
BAYROU François.....	16
BERNARD-REYMOND Pierre.....	55
BLUMENFELD Erik Bernhard.....	88
BOCKLET Reinhold.....	14, 108
BOMBARD Alain.....	51
BRANDT Willy.....	7, 12, 24, 39, 97
BRAUN-MOSER Ursula.....	53, 61, 82, 99, 109
BRUNAGEL François.....	16, 86, 87, 109
BUKMAN Piet.....	25
BURON Martine.....	61
CARTER Jimmy.....	91
CHANDERNAGOR André.....	58
CHEVÈNEMENT Jean-Pierre.....	24
CHEYSSON Claude.....	35
CHIRAC Jacques.....	12, 39, 40, 106
CHURCHILL Winston.....	86
COCKFIELD Lord Francis.....	58
COLLOWALD Paul.....	16
COLOMBO Emilio.....	35, 85, 106
COT Jean-Pierre.....	55, 106
CRAXI Bettino.....	14
CZERNETZ Karl.....	86
DALAÏ-LAMA.....	93
DANKERT Piet.....	16, 24, 71, 72, 105, 108
DE CLERCQ Willy.....	27, 36
DE FERRANTI Basil.....	30, 81
DE GAULLE Charles.....	6, 27
DE GIOVANNI Biagio.....	35
DE GUCHT Karel.....	75
DEBRÉ Michel.....	12, 27, 40, 113
DELORS Jacques.....	31, 36, 79, 87, 94
DOOGE James.....	76
DUVERGER Maurice.....	35
ELLES Diane.....	89, 90
FAURE Maurice.....	6

FERRI Mauro.....	75
FITZGERALD Garret	26
FLESCH Colette	27
FONTAINE Nicole.....	98
FONTAINE Pascal.....	16
GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO José María	49, 99, 109
GISCARD D'ESTAING Valéry.....	5, 7, 13, 35, 55, 106
GOMES Fernando.....	58
GORIA Giovanni.....	36
GUIGOU Élisabeth	31
HALLSTEIN Walter	6
HÄNSCH Klaus.....	41, 73
HERMAN Fernand	35
JEAN PAUL II.....	93, 101, 112, 114
JONKER Sjouke.....	75
JUNOT Michel	76
KLEPSCH Egon.....	25, 91
KOHL Helmut.....	25, 31, 92, 108
LANGE Erwin	71
LE PEN Jean-Marie	52
LUBBERS Rud	26
MARTENS Wilfried.....	26
MARTINO Gaetano.....	46, 83
MESSMER Pierre.....	40
METTEN Alman	82
MITTERRAND François.....	24, 58, 76, 84, 92, 108
MOREAU Jacques	75
MORELAND Robert.....	35, 52, 109
NAVARRO Antonio.....	56
NORD Hans.....	75
OPITZ Hans-Joachim.....	18, 46
OREJA Marcelino	35, 85
PAISLEY Ian.....	50, 101
PANNELLA Marco.....	75, 100
PFENNING Gero	75
PFLIMLIN Pierre.....	16, 76, 85, 87, 94, 105
PLUMB Lord Henry	16, 27, 31, 53, 86
PÖTTERING Hans-Gert.....	41, 53, 56, 74, 97, 109
PRAG Derek.....	75
PURVIS John.....	52, 61, 99, 109
RAFFARIN Jean-Pierre.....	55
REAGAN Ronald.....	103
REUTER Edzard.....	31
ROBERTS Shelagh.....	42
RODANO Cinciari.....	62
ROGALLA Dieter	81
ROUDY Yvette	42
RUMOR Mariano	75, 91, 97
SADATE Anouar El.....	92

SANTER Jacques	25, 108
SARTRE Jean Paul	7
SCHEER François.....	16, 20, 91, 109
SCHMIDT Helmut	7, 24
SCHÖNHUBER Franz.....	52
SCHWALBA-HOTH Frank	29, 53, 109
SEITLINGER Jean	13
SPINELLI Altiero	II, 7, 32, 53, 55, 56, 72, 74, 97, 105, 106, 108, 109, 115
SQUARCIALUPI Vera.....	42
TATCHER Margaret.....	92
THAREAU Bernard.....	51, 98
THORN Gaston	27, 94
TINDERMANS Léo.....	25, 55, 86
TONGUE Carole.....	53
TRAUTMANN Catherine.....	32
VAN DEN BERGE Gerhard.....	16
VAYSSADE Marie-Claude.....	36, 43
VEDEL Georges	53
VEDOVATO Giuseppe.....	86
VEIL Simone	5, 13, 15, 16, 23, 27, 39, 42, 49, 55, 61, 72, 91, 92, 94, 97, 104, 108, 109, 113
VINCI Enrico.....	14, 16, 18, 40, 46
VON ALEMANN Mechthild.....	42
VON HABSBURG Otto	12, 51, 55, 106
VON WOGAU Karl.....	30, 31, 40, 41, 102, 105, 109, 117
WEISS Louise.....	5, 13, 42, 108, 112
WERNER Pierrer.....	26
WIJSENBEK Florus.....	16, 26, 53, 109
ZECCHINO Ortensio	75

L'élection en 1979 du Parlement européen au suffrage universel direct est un événement démocratique ; elle a en effet profondément modifié le caractère, la composition, les modes de fonctionnement et l'influence politique de l'Assemblée dans le jeu institutionnel de la Communauté européenne. Cette évolution se marque dans des domaines aussi variés que l'organisation du travail parlementaire, le fonctionnement des commissions parlementaires et des intergroupes, l'augmentation des pouvoirs budgétaires, le profil socioprofessionnel des députés européens, le rôle des groupes politiques, les relations entre les députés et l'administration parlementaire, l'évolution des organigrammes internes du Secrétariat général, les relations avec les groupes de pression, la politique de communication, les activités de l'Assemblée relatives aux valeurs de la Communauté européenne ou encore les relations interinstitutionnelles.

Publication de l'Unité des Archives historiques
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.



ISBN: 978-92-846-6053-7

DOI:10.2861/04382

CAT: QA-03-19-903-FR-N