

La vérité sur les menus pouvoirs du Parlement européen

2009 / Texte du M'PEP

LA VÉRITÉ SUR LES MENUS POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Une enquête réalisée par le Mouvement politique d'éducation populaire (M'PEP)

Le 4 juin 2009.

La présente enquête est la première du genre, aucune autre organisation politique, à la connaissance du M'PEP, n'a encore conduit ou publié des travaux tentant d'y voir clair dans les pouvoirs du Parlement européen – ou plutôt son absence de pouvoir - et sur les raisons de cette situation. Elle est un document de référence qui a vocation à être amélioré au fil du temps. Le M'PEP joue ainsi son rôle d'éducation populaire, même si la matière est complexe et parfois austère. Tous ceux qui ont des observations à faire à cette enquête sont cordialement invités à réagir.

Résumé

Une vaste opération d'enfumage s'est orchestrée à la fin de la campagne pour les élections européennes du 7 juin 2009. Les partis et listes pro-système, en effet (UMP, PS, MoDem, Europe-Ecologie) ont appelé à voter en leur faveur car le Parlement européen permettrait de changer les politiques et le fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi l'UMP Gérard Larcher, président du Sénat, affirme que « Depuis les changements apportés par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, aucune décision essentielle en Europe ne peut être prise sans l'accord du Parlement européen » (Le Monde, 2 mai 2009). Même argumentation pour le PS, « Pour changer l'Europe, il faut une majorité de gauche au Parlement européen » (L'Humanité, 27 avril 2009). Certains considèrent même que cette élection aurait un caractère « historique » !

C'est faux ! Indépendamment de sa majorité, le Parlement européen n'aura pas les moyens de changer les politiques et le fonctionnement de l'Union européenne !

Mais alors pourquoi voter, pourraient se demander des électeurs, si ce sont toujours les mêmes politiques ? Cette question est fondamentale car elle perturbe profondément la gauche qui n'y donne pas une réponse satisfaisante et qui encourage ainsi, involontairement, l'abstention. Il faut rappeler que le Parlement européen est encadré par les traités européens qui sont tous d'essence libérale en matière de conception de l'économie. Comment le Parlement européen pourrait-il aller à l'encontre de ces traités et proposer des mesures antilibérales dans les domaines économique et social, par exemple le contrôle des mouvements de capitaux, alors que les traités l'interdisent ? Par nature, au-delà de la collusion entre le Parti populaire européen (PPE : droite) et le Parti socialiste européen (PSE), le Parlement européen ne peut finalement agir qu'à la marge.

Une partie de la gauche craint que le rappel de ces vérités élémentaires démoralise les électeurs (« il ne faut pas désespérer Billancourt ») et qu'il faudrait par conséquent les masquer, enjoliver la réalité et faire croire que le Parlement européen pourrait changer l'Europe, voir même « changer d'Europe ». C'est l'inverse qui est vrai ! Les électeurs attendent un discours de vérité et d'honnêteté sur l'Union européenne. Ce sont les silences, les ambiguïtés, les non-dits, les approximations et même la méconnaissance ou les mensonges sur les prétendus pouvoirs du Parlement européens qui alimentent une partie de l'abstention. La compréhension de la réalité, quelle qu'elle soit, est toujours le facteur premier pour changer la réalité !

Le 7 juin, il faudra donc voter les yeux ouverts, et donner un sens politique à son vote qui aille au-delà de la seule question du Parlement européen, à partir du « principe des trois tiers » : un tiers des raisons de voter pour élire des parlementaires européens (sur les listes du Front de Gauche) ; un deuxième tiers pour exprimer ses conceptions de l'Union européenne ; un troisième tiers lié à la politique intérieure française.

1.- Les origines de la création du Parlement européen et de ses « pouvoirs » sont à rechercher dans la volonté des classes dirigeantes de donner une « image » démocratique à la « construction » européenne

En se fixant pour priorité la « construction » européenne, les classes dirigeantes voulaient s'opposer au progrès des luttes sociales et des forces de gauche en Europe dans les années 60 et 70. La situation sociale, idéologique et politique en effet était très agitée, les luttes sociales étaient particulièrement vives dans la plupart des pays européens. Sur le plan idéologique, la critique du capitalisme et les

débats sur le socialisme et l'autogestion n'étaient pas limités à quelques cercles restreints mais concernaient une large fraction de la population, notamment dans le mouvement syndical et la jeunesse. Sur le plan politique et électoral, cinq pays suscitaient les plus grandes inquiétudes pour les classes dirigeantes : la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la France et l'Italie. Plus particulièrement, la « stratégie de la tension » en Italie visait à empêcher l'accession au pouvoir du PCI (qui faisait 35% des voix) et du PSI (qui en faisait 10%). L'« eurocommunisme » en cours de constitution menaçait les équilibres politiques traditionnels.

En créant un parlement européen élu au suffrage universel, il s'agissait pour les fondateurs de la Communauté européenne d'acquiescer une légitimité démocratique pour contourner et dériver l'aspiration au changement qui montait en Europe depuis le milieu des années 60. D'autant que pour les élites européennes, et même parmi certains milieux de gauche, la nation serait responsable de tous les maux dont a souffert l'Europe. Dès lors, la recherche d'un « peuple européen » et d'une « société civile européenne » serait censée permettre le dépassement des nations et des nationalismes. L'invention purement abstraite de ce « peuple européen », qui n'a strictement aucune réalité, sert à prétendre qu'une forme de démocratie supranationale serait possible à l'échelle européenne, et que le Parlement européen pourrait en être une pièce maîtresse.

Mais comment penser la démocratie en dehors de la souveraineté nationale et populaire ? L'idée d'une citoyenneté multinationale ou plurinationale est une contradiction dans les termes, sauf si l'Union européenne se transforme en un Etat-nation. Mais alors elle pourrait être accusée à son tour de générer une forme de nationalisme : l'europhisme.

Il vaut mieux « tenir que courir » : nulle autre forme politique n'apparaît encore pour prendre le relai de l'Etat-nation. Les nations sont des « unités de volonté politique » et le premier lieu d'exercice de la participation et de la socialisation politiques.

La gauche a été marquée historiquement par des valeurs essentielles comme la République universelle et l'internationalisme. C'est pourquoi la recherche d'un deuxième niveau de démocratisation, au niveau transnational, ou même un Etat multinational sont des perspectives vers lesquelles la gauche doit réfléchir. Mais c'est en s'appuyant sur les traditions nationales construites au cours des siècles que ces perspectives sont envisageables qui ne sont ni le repli national, ni l'aventurisme fédéral.

La gauche doit être d'autant plus à l'aise pour aborder ces questions, que c'est en Europe qu'est né le socialisme ! Comme le disait Marx, c'est en Allemagne qu'est née la philosophie, en Angleterre qu'est née l'économie politique et en France qu'est né le socialisme politique.

Les oligarques européens veulent faire croire que le Parlement européen aurait des pouvoirs équivalents à ceux d'un vrai parlement. Mais le Parlement européen n'est pas un vrai parlement, il n'en possède ni les compétences, ni les prérogatives, ni surtout la légitimité. C'est tout à fait logique et cohérent parce que l'Union européenne n'est pas une construction supranationale ou fédérale, mais intergouvernementale (interétatique). Le pouvoir législatif doit donc revenir aux Etats membres, chacun comptant pour un. Imaginons le cauchemar que serait un Parlement européen disposant d'un véritable pouvoir législatif. Il voterait alors la « loi » européenne, entraînant les conséquences suivantes :

- ▀ Soumission des parlements nationaux qui perdraient leur raison d'être, faisant voler en éclat le principe de la souveraineté nationale. Ce dernier ne serait nullement remplacé par un nouveau principe qui pourrait s'intituler « souveraineté européenne » puisqu'il n'existe pas de « peuple européen ».
- ▀ Disparition du Conseil qui est aujourd'hui l'institution essentielle de l'Union européenne puisque le système ne serait plus intergouvernemental mais fédéral (comprenant des nations sans pouvoir intégrées à un ensemble plus vaste), système dans lequel les gouvernements nationaux n'ont pas de place.
- ▀ Gonflement de la Commission qui deviendrait un véritable Etat européen.

Cette perspective fait froid dans le dos, et il est heureux que le Parlement européen ne dispose pas du pouvoir législatif.

2.- Les procédures de décision impliquant le Parlement européen montrent le peu de pouvoirs de ce dernier

Le pouvoir législatif du Parlement européen est en réalité soumis à celui du Conseil. Il existe cinq procédures différentes dans lesquelles le Parlement européen intervient pour l'élaboration et l'adoption des actes législatifs : la « consultation » ; la « concertation » ; la « coopération » ; la « codécision » et l'« avis conforme ». Aucune de ces procédures ne peut être assimilée à véritable pouvoir.

3.- La conception internationale de l'Union européenne ne peut permettre au Parlement européen de jouer un rôle législatif significatif

Le Parlement européen n'a aucun pouvoir d'initiative (réel, garanti), en aucune matière (à de très rares exceptions renvoyant à des cas triviaux). C'est la Commission qui détient le monopole de l'initiative des actes législatifs dans la plupart des matières. Certes, le Parlement européen « peut, à la majorité

absolue, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte ». Mais la Commission peut toujours rejeter cette demande !

Le Parlement européen ne peut proposer de nouveaux traités, les ratifier, les réviser, les interpréter, en contrôler l'application. Pourtant, dans la plupart des pays démocratiques, les traités sont ratifiés par le Parlement. Or, dans le cadre de l'Union européenne, le Parlement est mis à l'écart car les traités « lient les institutions » de l'Union européenne et les États membres, non le Parlement européen. Et c'est tout à fait logique.

Le Parlement européen ne peut déroger au cadre « idéologico-législatif » fixé par les traités. De nombreuses orientations législatives sont imposées par les traités eux-mêmes, le Parlement européen n'ayant pas le droit de déroger à ce cadre. Ses pouvoirs semblent avoir été choisis précisément parmi ceux qui ne permettent pas de sortir de ce cadre idéologique. S'ajoute l'objectif « de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer ». Autrement dit, rien ne doit venir modifier l'orientation libérale de l'Union européenne.

4.- Le Parlement européen, logiquement, n'a pas et ne peut avoir de pouvoirs dans les domaines régaliens

Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de : politique monétaire ; Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; Politique commerciale commune ; contrôle des capitaux et paiements internationaux ; concurrence et de politique économique commune ; Politique agricole commune (PAC) ; Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP) ; contrôle du respect des droits fondamentaux ; politique judiciaire. En outre, le Parlement européen ne pouvant intervenir sur les recettes, n'a pas le pouvoir budgétaire d'un vrai parlement.

5.- Le Parlement européen ne peut qu'être « consulté » ou donner un « avis » dans un grand nombre de domaines

6.- Le Parlement européen a peu de pouvoirs en matière de fonctionnement de l'Union européenne

Par exemple le Parlement européen ne peut pas contrôler l'évolution de l'Union européenne. C'est le Conseil européen qui « donne à l'UE les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales ». Il présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union européenne...

Le Parlement européen n'a aucun pouvoir pour fixer les langues de travail des institutions européennes ; ni aucun rôle en matière de « coopérations renforcées ». Il ne peut pas véritablement contrôler la Commission, même si sur le papier il peut la contraindre à la démission. Le Parlement européen n'a pas la totale maîtrise de son fonctionnement ; il ne joue aucun rôle en matière de statuts et rémunérations des fonctionnaires de l'Union européenne.

7.- Les pouvoirs dont dispose le Parlement européen ne lui permettent pas de changer le fonctionnement ou les politiques de l'Union européenne

La « codécision » concerne de nombreux domaines, mais aucun parmi ceux jugés les plus politiquement « sensibles ». Quant à l' « Avis conforme », il est purement formel. D'autres mini-pouvoirs sont d'ordre purement cosmétique et concernent différents domaines, tous mineurs.

En matière de budget, le Parlement européen ne peut intervenir que dans le domaine des « dépenses non obligatoires », le pouvoir de décision appartenant au Conseil pour les « dépenses obligatoires ».

I.- LES ORIGINES DE LA CREATION DU PARLEMENT EUROPEEN SONT A RECHERCHER DANS LA VOLONTE DES CLASSES DIRIGEANTES DE DONNER UNE « IMAGE » DEMOCRATIQUE A LA « CONSTRUCTION » EUROPEENNE

A.- En se fixant pour priorité la « construction » européenne, les classes dirigeantes voulaient s'opposer au progrès des luttes sociales et des forces de gauche en Europe dans les années 60 et 70

Une « Assemblée européenne » a vu le jour dès la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951. Par une résolution du 30 mars 1962, cette Assemblée décidait de prendre le nom de « Parlement européen ». Initialement composé de représentants des parlements des pays membres, ce Parlement européen a été élu au suffrage universel pour la première fois en 1979. Au moment des élections européennes de 2009 comme des précédentes, il était composé de représentants élus dans chaque pays membre, et non à partir de listes transnationales de candidats à l'échelle

européenne. Ces modalités découlent logiquement de la conception intergouvernementale actuelle et non supranationale ou fédérale de l'Union européenne.

Dans le premier cas (des députés européens élus dans chaque pays), l'existence des peuples des pays européens est reconnue (ils élisent leurs représentants au Parlement européen), dans le second cas (des députés transnationaux) c'est l'existence supposée d'UN peuple européen qui est mise en avant. Ces deux options, radicalement différentes, font l'objet de débats acharnés, notamment en France. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, José Bové et Daniel Cohn-Bendit, candidats aux élections européennes du 7 juin 2009 sur la liste Europe-Ecologie, proposaient « *un changement progressif du mode d'élection du Parlement européen pour arriver à des listes transnationales dont les têtes correspondraient aux candidats des partis européens à la présidence de la Commission* » (*Le Monde*, 29 mai 2009).

Une telle proposition, si par malheur elle était adoptée, aurait trois effets immédiats et à plus long terme : renforcer les mouvements nationalistes et xénophobes qui pullulent au sein de l'Union européenne précisément parce que le système court-circuite les souverainetés populaire et nationale ; désarmer les luttes sociales puisque la loi serait désormais votée à l'échelle de l'Union et non plus dans chaque pays, échelon pour le moment inaccessible aux luttes sociales ; renforcer les pouvoirs de l'oligarchie européenne qui n'aurait plus en face d'elle qu'un « *peuple européen* » inexistant, non encore façonné par les épreuves conduisant à l'élaboration et au partage d'un projet politique commun.

1.- Le Parlement européen ne peut pas représenter un « *peuple européen* » inexistant et jouer un vrai rôle législatif

Le Parlement européen est aujourd'hui censé représenter « *les peuples des États réunis au sein de la Communauté* ». Changer le mode d'élection du Parlement européen reviendrait à changer ce principe et à faire du Parlement européen le représentant du « *peuple européen* », peuple qui n'existe pas ! Certains regrettent que l'élection européenne ne donne lieu qu'à des débats de politique intérieure dans chacun des pays. Mais cela correspond exactement à la nature actuelle du Parlement européen. Dès lors que les listes aux élections sont nationales, ces dernières ne peuvent porter que sur des enjeux nationaux. Pour provoquer un débat européen (hypothétique), il faudrait des listes plurinationales, obligeant les partis politiques à présenter des candidats de plusieurs pays, dans des circonscriptions qui seraient elles-mêmes plurinationales. Les campagnes électorales devraient surmonter la barrière des langues, et il y a tout à craindre que ce soit l'anglais qui soit retenu. Les candidats vont-ils faire des meetings où les participants auront des casques de traduction ?

Plus fondamentalement, le système de l'Union européenne n'est pas organisé autour du principe majoritaire que l'on connaît dans les démocraties représentatives. Il n'y a pas une majorité et une minorité clairement identifiées. Il n'existe pas à Bruxelles de vrai gouvernement de l'Union européenne qui serait soutenu par une majorité stable au Parlement européen. Par exemple dans le groupe du Parti socialiste européen, le Premier ministre travailliste anglais Gordon Brown et le Premier ministre espagnol José Luis Zapatero ont fait savoir qu'ils soutiendraient le libéral José Manuel Barroso, alors que les autres partis socialistes ont leur propre candidat.

Aucun citoyen de l'Union européenne ne se sent représenté par cette assemblée dont les groupes et les majorités sont inconnus des électeurs et incompréhensibles pour eux. Et cette situation n'a pas vocation à s'améliorer. Au contraire...

En créant un Parlement européen, les fondateurs de la Communauté européenne voulaient dupliquer les structures d'un Etat en créant un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire. Mais ce système sera toujours hybride puisque la conception intergouvernementale – qui est la meilleure pour le moment – ne peut attribuer le pouvoir législatif qu'au Conseil, le pouvoir exécutif à la Commission (en le partageant avec le Conseil), et le pouvoir judiciaire à la Cour de justice des Communautés européennes. Dans ce schéma, le Parlement européen ne pourra jamais avoir la totalité du pouvoir législatif puisqu'une telle éventualité reviendrait à créer une Europe supranationale (fédérale), chaque pays, à l'image des Etats-Unis d'Amérique, étant membre d'une fédération d'Etats qui disposerait des principaux pouvoirs. Il faut savoir en effet que dans un système fédéral non tyrannique, les gouvernements nationaux non seulement ne peuvent pas primer sur le Parlement fédéral, mais ne doivent avoir strictement aucun pouvoir au plan fédéral. Il y a d'ailleurs quelque duperie chez ceux qui réclament « plus d'Europe » et qui ne disent pas dans le même temps que cela signifie moins de Parlement et de gouvernement national.

En donnant l'impression d'un « *équilibre des pouvoirs* » dans lequel même Montesquieu se serait reconnu, il s'agissait pour les fondateurs de la Communauté européenne d'acquiescer une légitimité démocratique en créant une façade démocratique. C'est ainsi que les 12 et 13 juillet 1976 (présidence, en France, de Valéry Giscard d'Estaing), les chefs d'Etat des pays membres décidaient de faire élire le Parlement européen au suffrage universel. Cette décision, évidemment, était officiellement présentée comme un progrès significatif dans la démocratisation du système européen. En réalité, il s'agissait d'un mouvement de contournement et de dérivation de l'aspiration au changement qui montait en Europe depuis le milieu des années 60. En outre, cette même année 1976, les gouvernements

occidentaux finissaient d'ériger ensemble la monnaie (base de souveraineté et siège essentiel de la confiance) au rang de marchandise avec les Accords de la Jamaïque. Ils étaient une suite de la destruction du système de Bretton Woods par le président américain qui entraînait la désindexation du dollar et de l'or en 1971, et le retrait concerté de la « planche à billets » aux États qui en disposaient encore (loi du 3 janvier 1971 en France).

2.- Utiliser le Parlement européen comme mythe de la démocratie européenne

Quelques années après 1968, la situation sociale, idéologique et politique restait très agitée. Les luttes sociales étaient toujours particulièrement vives dans la plupart des pays européens. Sur le plan idéologique, la critique du capitalisme et les débats sur le socialisme et l'autogestion n'étaient pas limités à quelques cercles restreints mais concernaient une large fraction de la population, notamment dans le mouvement syndical et la jeunesse. Enfin, sur le plan politique et électoral, cinq pays suscitaient les plus grandes inquiétudes aux classes dirigeantes : la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la France et l'Italie.

En Grèce, la dictature des colonels avait pris fin en 1974. Immédiatement, les forces de gauche s'étaient réorganisées. D'un côté, le Parti communiste grec sortait de la clandestinité et obtenait 10% des voix. En réalité il existait deux partis communistes (le KKE de l' « intérieur » et le KKE de « l'extérieur », ce dernier « soutenant Moscou »), une scission étant intervenue en 1968 au moment de l'intervention des pays du Pacte de Varsovie à Prague, une partie des communistes grecs soutenant cette invasion, l'autre la condamnant. D'un autre côté, un parti social-démocrate s'était créé : le PASOK (il signifie en grec « Mouvement socialiste panhellénique »). Il obtenait 14% des voix en 1974 et 25% en 1977.

En Espagne, le dictateur Franco cédait les fonctions de chef d'Etat à Juan Carlos en 1974. Comme en Grèce, la gauche se réorganisait. Le Parti communiste espagnol sortait lui aussi de la clandestinité pour être légalisé en 1977, année où il obtenait 9% des voix. Lors de ces mêmes élections, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) obtenait 29% des voix.

Au Portugal, la Révolution des Œillets du 25 avril 1974, organisée par le Mouvement des forces armées (MFA), mettait à bas la dictature de Marcelo Caetano, successeur de Antonio de Oliveira Salazar. Le Parti communiste portugais sortait de la clandestinité, était légalisé et obtenait 13% des voix aux premières élections de 1975. Le Parti socialiste portugais, quant à lui, créé en 1973, obtenait 38% des voix.

En France, la gauche avait signé un « Programme commun de gouvernement » en 1972 (PCF, PS et Mouvement des radicaux de gauche). En 1973, le PCF obtenait 21% des voix, et 20% en 1978. Le PS en obtenait 19% en 1973 et 23% en 1978. Mais l'Union de la gauche était brisée entre 1977 et 1978, le PCF reprochant au PS de lui prendre des voix et de reculer sur le programme de nationalisations, alors que le PS, de son côté, n'ayant plus besoin du PCF, sauf comme force d'appoint électoral, voulait « rassurer » l'électorat de la classe moyenne en prenant ses distances avec le PCF et en montrant qu'il ne lui était pas soumis.

Mais c'est surtout la situation en Italie qui inquiétait les classes dirigeantes, la division de la gauche en France semblant repousser la perspective de l'accession de cette dernière au pouvoir. Le Parti communiste italien obtenait 27% des voix en 1972 et 34,4% en 1976, tandis que le Parti socialiste italien obtenait 10% à chacune de ces élections. Dès la fin des années 60, certains cercles des classes dirigeantes italiennes avaient lancé la « stratégie de la tension ». Les classes dirigeantes européennes suivaient attentivement l'évolution de la situation : « *Les perspectives politiques changeraient pour l'Italie si ce pays faisait figure de région dans un ensemble politique européen suffisamment structuré, où le Parti communiste italien se serait intégré selon son orientation actuelle. L'alternance au pouvoir serait sans doute possible à ce plan "régional" sans susciter en Italie et ailleurs des craintes et des réactions périlleuses* ». De la même façon le ministre allemand des Affaires étrangères (Hans-Dietrich Genscher) était d'avis « *que l'on ne s'oppose en aucun cas à de telles forces [les communistes] en renonçant à organiser des élections [européennes]. On ne peut s'opposer à elles qu'en créant les conditions dans lesquelles elles cessent d'être viables* » (La Croix, 20 décembre 1975).

L'élection du Parlement européen au suffrage universel s'inscrivait dans cette logique.

3.- La « stratégie de la tension » en Italie visait à empêcher l'accession au pouvoir du PCI et du PSI

Cette stratégie devait se traduire, notamment, en 1978, par l'enlèvement et l'assassinat d'Aldo Moro, ancien Président du Conseil et leader de la démocratie-chrétienne, par les Brigades Rouges. Celles-ci étaient infiltrées et instrumentalisées par les services secrets italiens, le « réseau Gladio » et la « Loge P2 » (voir plus loin) dans le but d'empêcher l'accession au pouvoir du PCI et du PSI. Autre attentat : celui à la gare de Bologne le 2 août 1980 où l'explosion d'une bombe avait provoqué la mort de 85 personnes et fait 150 blessés.

Dans les actes de la Cour de cassation concernant l'attentat de la gare de Bologne (audience du 23 novembre 1995), on peut lire les explications suivantes : « *l'événement devait s'inscrire dans une stratégie terroriste complexe, mûrie dans les milieux de la droite subversive. [...] Après la dissolution d' "Ordre Nouveau", en 1973, et d' "Avanguardia Nazionale", en 1976 [...], est née une structure nouvelle et complexe [...] qui avait pour but une stratégie terroriste plus radicale : la lutte contre l'État [...] qui agissait à travers le besoin de diffuser la terreur parmi les masses [...] pour créer un climat d'acceptation d'un gouvernement plus autoritaire, non plus sensible aux aspirations démocratiques.* »

Les actes de la Cour de cassation poursuivent : « *l'existence d'une vaste association subversive composée, d'une part par des éléments provenant des mouvements néo-fascistes dissous [...] et d'autre part par Licio Gelli, le chef de la loge P2, Francesco Pazienza, le collaborateur du directeur général du service de renseignement militaire SISMI, et deux autres officiers du service, le général Pietro Musumeci et le colonel Giuseppe Belmonte. On leur attribuait [...] de vouloir subvertir les équilibres politiques constitutionnels, pour consolider les forces hostiles à la démocratie [...] de favoriser les auteurs d'entreprises terroristes qui pouvaient s'inscrire dans leurs plans.* »

L'objectif politique de la « *stratégie de la tension* », par l'organisation d'attentats contre des civils, était de créer un climat de peur, puis à l'imputer à ses adversaires politiques pour les discréditer. Le climat devait être propice à l'émergence d'un pouvoir autoritaire.

La « Loge P2 »

La Loge P2 a participé, aux côtés du « *réseau Gladio* », à la « *stratégie de la tension* » visant à empêcher, selon les termes d'un rapport parlementaire rédigé en 2000, le Parti communiste italien et le Parti socialiste italien « *d'accéder au pouvoir* ». Elle fut officiellement évoquée dans les enquêtes portant sur une série d'affaires (exécution de magistrats et de journalistes, attentat de la gare de Bologne en 1980...). Son créateur, Licio Gelli, né en 1919, avait été volontaire avec les « *chemises noires* » en Espagne dans les troupes de Franco pendant la guerre civile. Rentré en Italie, il avait été fasciste, puis enrôlé par les Américains dans les services qui allaient donner naissance à la CIA et à l'organisation « *Gladio* ».

Licio Gelli avait des liens avec la dictature argentine de Jorge Videla et de José Lopez Rega, fondateur de la « *Triple A* » (Alliance anticommuniste argentine), responsable du massacre de l'aéroport d'Ezeiza, lorsque des snipers tirèrent sur la foule de jeunes péronistes de gauche, déclenchant la scission du mouvement péroniste entre gauche et droite. Il avait également beaucoup d' « *amis* » en Uruguay, au Paraguay, au Brésil, quand ces pays étaient des dictatures...

La Loge P2 avait élaboré un « *Plan de renaissance démocratique* » visant à « *revitaliser* » le système italien à travers la « *sollicitation* » des organes de l'Etat, la magistrature, les partis, la presse, les syndicats... En fait, il avait pour but de « *refonder* » l'État italien sur une base autoritaire. Il proposait entre autre :

- ▶ De sélectionner les hommes politiques susceptibles de participer à cette « *refondation* », et par exemple : Mancini, Mariani et Craxi pour le Parti socialiste ; Visentini et Bandiera pour le Parti républicain ; Orlandi et Amidei pour les socio-démocrates ; Andreotti, Piccoli, Forlani, Gullotti et Bisaglia pour la démocratie chrétienne ; Cottone et Quilleri pour les libéraux ; Covelli pour la droite nationale.
- ▶ D'infiltrer la presse, individuellement par deux ou trois journalistes par quotidien ou périodique, de façon que l'un ne connaisse pas l'engagement de l'autre.
- ▶ D'acquérir des hebdomadaires. Par exemple Bruno Tassandin, considéré comme l'homme de liaison de Gelli et de la Loge P2 avec le monde de la presse, possédait en 1981 plus de 10% des actions Rizzoli -Corriere della Sera.
- ▶ De dissoudre la RAI (radiotélévision italienne) et de créer plusieurs chaînes câblées.
- ▶ De faire éclater les syndicats majoritaires, et d'intégrer leurs restes aux syndicats « *autonomes* ».

Au début de l'année 1981, Michele Sindona, homme d'affaires sicilien lié à la mafia et appartenant à la Loge P2 était arrêté. Il était l'un des principaux exportateurs de capitaux du Vatican. Il sera assassiné en 1986 avec un café empoisonné dans la prison de haute sécurité de Voghera alors qu'il purgeait une peine de prison à vie pour l'homicide en juillet 1979 de Giorgio Ambrosoli, le commissaire liquidateur de la banque Ambrosiano liée au Vatican.

Entre la fin 1978 et 1979, Giulio Andreotti, ancien Premier ministre, avait rencontré aux Etats-Unis Michele Sindona alors que ce dernier était déjà recherché par la justice italienne, et il avait rencontré dix fois le défenseur de Michele Sindona, l'avocat Rodolfo Guzzi. Giulio Andreotti sera condamné en 2002 à 24 ans de prison pour avoir commandité un meurtre et avoir participé aux activités de la mafia.

La faillite de la banque Ambrosiano, proche du Vatican, s'est élevée selon certains experts à plus de 1,2 milliards de dollars de 1981. Les pertes se sont accumulées suite aux manœuvres de son président, Roberto Calvi, membre de la Loge P2, et de l'archevêque américain Marcinkus, président de l'IOR (Institut pour les œuvres de la religion, la banque du Vatican), très liée à la banque Ambrosiano. Marcinkus, accusé lourdement, a été protégé par l'immunité diplomatique vaticane. Quant à Calvi, il a été trouvé « suicidé » à Londres, en juillet 1982, sous le pont des Blackfriars. Selon le tueur repentini Di Carlo, qui a avoué l'avoir tué, c'est la mafia qui avait commandité le crime, parce qu'elle avait perdu beaucoup d'argent dans la faillite de la banque.

L'arrestation de Sindona a permis de faire le lien avec la Loge P2 et Licio Gelli. C'est ainsi que le 17 mars 1981, la villa de Licio Gelli était perquisitionnée. On y trouvait une liste de 926 noms de journalistes et directeurs de journaux, magistrats, officiers de l'armée et des forces de police, banquiers et hommes d'affaires inscrits à la Loge P2. On comptait l'intégralité des chefs des différents services secrets italiens, de nombreux responsables politiques (dont Silvio Berlusconi), le banquier Roberto Calvi, José Lopez Rega, le mafieux Michele Sindona, une centaine d'évêques et de cardinaux du Vatican...

En mai 1981, le gouvernement italien démissionnait suite à la divulgation de cette liste... La Loge P2 était dissoute le 9 décembre de la même année. La commission parlementaire d'enquête mettait au jour en 1984 la liaison de Gelli avec les services secrets depuis 1950 et sa responsabilité dans un certain nombre d'attentats. Selon certains mafieux repentins, la mafia aurait commis des homicides pour le compte de milieux politiques à travers la Loge P2.

Le « réseau *Gladio* »

La stratégie de la Loge P2 était liée au réseau *Gladio* (Glaive en italien), qui désignait la structure clandestine mise en place en Europe par l'OTAN (la CIA et le MI6 sur le plan opérationnel) après la Seconde Guerre mondiale pour intervenir en cas d'invasion soviétique. Ces armées secrètes étaient appelées les « *stay-behind* », puisque leur fonction était de « *rester derrière* » en cas d'invasion soviétique, afin de mener une guerre de partisans. Dans cette perspective, des caches d'armes étaient disposées un peu partout. Le réseau a rapidement élargi sa mission originelle pour prévenir toute influence communiste dans les démocraties occidentales. Il se spécialisa alors dans le trucage des élections, l'assassinat politique, les attentats...

L'existence de ce réseau a été dévoilée publiquement par le Premier ministre italien, Giulio Andreotti, le 24 octobre 1990. Il a confirmé qu'en 1964 les renseignements militaires italiens avaient rejoint le « *comité clandestin allié* » dont les États-Unis, la France, la Belgique, la Grèce faisaient notamment partie. Officiellement dissous depuis l'effondrement de l'Union soviétique, le réseau *stay-behind* continue aujourd'hui son activité et l'étend à de nouveaux États au fur et à mesure de l'extension de l'OTAN. Les gouvernements n'étaient généralement pas informés de l'existence de ce réseau. Des commissions d'enquête à ce sujet ont néanmoins été mises en place en Belgique, Italie et Suisse dans les années 1990 qui ont confirmé l'existence de ces réseaux. Selon Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de la Défense, la France serait restée « *en dehors* » de ce réseau.

D'après un rapport parlementaire italien datant de 2000, le réseau *Gladio* aurait participé en Italie à la « *stratégie de la tension* », avec l'aide de la Loge P2 dirigée par Licio Gelli, destinée à « *empêcher le PCI et le PSI d'accéder au pouvoir* ». De 1969 à 1980, plus de 600 attentats (4 sur 5 étant attribués aux organisations clandestines d'extrême droite pendant les « *années de plomb* ») ont fait en Italie 362 morts et 172 blessés.

En 2008, le documentaire *Les Derniers jours d'Aldo Moro* réalisé par Emmanuel Amara a présenté les témoignages de Steve Pieczenik, ancien membre du département d'État américain, et de Francesco Cossiga, ministre de l'Intérieur de l'époque, qui affirment que *Gladio* et la CIA ont été impliqués dans l'enlèvement et l'assassinat d'Aldo Moro via la manipulation des Brigades Rouges. Selon *The Guardian* du 16 janvier 1991 « *les pièces ayant servi à la fabrication de la bombe [attentat contre la gare de Bologne du 2 août 1980] venaient d'un arsenal utilisé par Gladio [...] selon une commission parlementaire sur le terrorisme* ». Pour l'historien américain J. Patrice McSherry, il existe des liens directs entre les organisations *stay-behind* européennes et l'« *Opération Condor* » en Amérique du Sud.

Après le putsch militaire du 11 septembre 1973 du général Pinochet au Chili qui avait renversé le gouvernement de gauche de Salvador Allende, la police politique chilienne, la DINA, avait lancé en 1975 l'« *Opération Condor* ». Son but était de liquider les opposants chiliens ayant trouvé refuge à l'étranger. Avec le soutien de terroristes d'extrême droite (notamment italiens), Condor regroupait plusieurs services secrets et polices politiques de dictatures latino-américaines de l'époque (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Paraguay, Uruguay). Les services secrets américains supervisaient et encourageaient celles-ci. Le bilan possible de cette opération porte le nombre des victimes (assassinées ou portées disparues) entre 12.868 et 35.000.

4.- L'« eurocommunisme » en cours de constitution menaçait les équilibres politiques

La tentative de séduction démocratique de la « *construction* » européenne par la création d'un Parlement européen puis par l'élection de ses membres au suffrage universel est également liée à la montée en puissance de l' « *eurocommunisme* ».

L' « *eurocommunisme* » a été créé à l'initiative des dirigeants des trois principaux partis communistes d'Europe Occidentale : Georges Marchais pour le Parti communiste français (PCF), Enrico Berlinguer pour le Parti communiste italien (PCI) et Santiago Carrillo pour le Parti communiste espagnol (PCE). Les partis communistes des Pays-Bas et de Grande-Bretagne, très minoritaires dans leurs pays, se joignaient au mouvement.

L'eurocommunisme est né au sein du Parti communiste italien qui avait multiplié les contacts : sommet italo-espagnol de Livourne en juillet 1975, sommet italo-français de Rome en novembre 1975, meeting commun Berlinguer-Marchais à Paris en juin 1976, à la Porte de Pantin devant 100 000 personnes, manifestation italo-espagnole à Rome en septembre de la même année, pour la première réunion publique du PCE après la chute de Franco. La première réunion à trois se tenait à Madrid en mars 1977.

Le mot « *eurocommunisme* » - comme, d'ailleurs, le mot « *altermondialisme* » - est d'origine journalistique. Il a longtemps été tabou chez les dirigeants communistes, et c'est Enrico Berlinguer qui l'a prononcé la première fois lors du meeting commun de la porte de Pantin. Georges Marchais l'a ignoré et Santiago Carrillo, au cours de la réunion plénière des communistes européens à Berlin-Est, le jugera limitatif parce qu'il indiquait une zone géographique plutôt qu'un modèle de construction du socialisme (il voulait englober le Parti communiste japonais).

La base politique de l'eurocommunisme est le refus de s'aligner sur le modèle soviétique, la critique de ce régime, le goulag, l'absence de libertés formelles, construction du socialisme dans la liberté, avec une pluralité de partis, dans le respect de l'alternance, refus d'un parti-guide et d'un Etat-guide, et rejet du modèle général de la révolution soviétique. En 1976, devant les délégués du XXVe congrès du Parti communiste de l'Union soviétique, à Moscou, Enrico Berlinguer avait réclamé un « *système pluraliste* » de socialisme. La même année, au XXIe Congrès du PCF, Georges Marchais avait annoncé la renonciation de ce parti à la « *dictature du prolétariat* ». L'eurocommunisme voulait définir une voie indépendante de Moscou afin d'établir un socialisme démocratique.

Les dirigeants des partis communistes « *eurocommunistes* » voulaient tenter de s'adapter aux différentes situations politiques intérieures, et conquérir le pouvoir par la voie parlementaire. Lors d'une conférence réunie par Moscou en juillet 1976, à Berlin-Est, soutenus par les communistes roumains et yougoslaves, les partis eurocommunistes avaient proclamé la solidarité des ouvriers de tous les pays et l'indépendance de tous les partis politiques communistes.

L'eurocommunisme avait néanmoins des faiblesses. Les rapports avec le passé, par exemple, n'étaient pas réglés, puisqu'aucune autocritique sérieuse n'avait été entreprise. Ainsi la prétention des trois partis à avoir toujours agi de la seule façon possible rendait la démarche suspecte. Le « *centralisme démocratique* », c'est-à-dire l'interdiction de toute opposition organisée au sein de ces partis, n'était pas non plus remis en cause.

L'eurocommunisme a échoué pour des raisons propres à chaque parti et pour des raisons internationales. Le PCF, quand il provoque avec le PS – mais chacun pour des raisons différentes - la rupture de l'union de la gauche en 1977, reprend une orientation « *bolchevique* » qui était incompatible avec l'émancipation vis-à-vis de l'URSS, inhérente à l'eurocommunisme. En Espagne, Santiago Carrillo quittait le PCE, trop à gauche selon lui, provoquant son éclatement. Quant à Enrico Berlinguer, il a vu la main de Moscou dans le soutien logistique des pays socialistes aux Brigades Rouges pour contrer sa stratégie d'accès au pouvoir dite du « *compromis historique* » avec la démocratie-chrétienne. En 1981, il déclare au cours d'une interview « *la force propulsive issue de la Révolution d'Octobre est définitivement épuisée* ». Sur le plan international, l'invasion de l'Afghanistan en 1979 par l'Union soviétique et le coup d'Etat polonais du général Jaruzelski en 1981 créent une tension importante. Le PCF se réaligne alors sur Moscou, soutient l'invasion de l'Afghanistan, met un terme aux critiques contre le « *camp socialiste* ». Au XXIIIe Congrès du PCF en 1979, Georges Marchais souligne « *le bilan globalement positif* » des pays socialistes.

5.- La « *construction européenne* » et la question nationale

L'idée nationale, parmi les élites européennes et même parmi certains milieux de gauche, est assimilée aux deux dernières guerres mondiales. La nation serait ainsi responsable de tous les maux dont a souffert l'Europe. L'élite européenne ne nourrit que mépris pour la forme nationale, ce qui la conduit, pour arriver à ses fins d'unification européenne, à tenter de se débarrasser des peuples. C'est ce qui s'est passé avec le refus de prendre en compte les référendums de 2005 en France et aux Pays-Bas et de 2008 en Irlande sur le traité constitutionnel européen.

Dès lors, la recherche d'un « *peuple européen* » et d'une « *société civile européenne* » est cohérente avec l'analyse précédente, ce peuple mythique étant censé permettre le dépassement des nations et des nationalismes. L'invention purement abstraite de ce « *peuple européen* », qui n'a strictement

aucune réalité, sert à prétendre qu'une forme de démocratie supranationale serait possible à l'échelle européenne, et que le Parlement européen pourrait en être une pièce maîtresse.

Mais comment penser la démocratie en dehors de la souveraineté nationale et populaire ? L'idée d'une citoyenneté multinationale ou plurinationale est une contradiction dans les termes, sauf si l'Union européenne se transforme en un Etat-nation. Mais alors il pourrait être accusé à son tour de générer une forme de nationalisme : l'europhisme. Ce projet est tellement irréaliste, que les nationalités sont restées au cœur de la prétendue nouvelle « *citoyenneté européenne* » inventée par la propagande bruxelloise. La définition du « *citoyen européen* » adoptée à Maastricht et reprise intégralement dans le projet de Constitution est bel et bien fondée sur le cadre national et non sur son dépassement. Le lien entre la citoyenneté et la nationalité continue de dominer la construction européenne actuelle. L'idée d'une citoyenneté supranationale n'a d'autre substance que le simple déplacement, à un échelon supérieur, des caractéristiques de la citoyenneté nationale.

Ce projet est irresponsable, dangereux, aventuriste.

Il vaut mieux « *tenir que courir* » : nulle autre forme politique n'apparaît pour prendre le relai de l'État-nation. Les nations sont des « *unités de volonté politique* » et le premier lieu d'exercice de la participation et de la socialisation politiques.

A la fin du XIXe siècle, dans sa célèbre conférence « Qu'est-ce qu'une nation ? », Ernest Renan écrivait : « *Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera* ». Cependant, Renan ajoutait aussitôt : « *mais telle n'est pas la loi du siècle où nous vivons. A l'heure présente, l'existence des nations est bonne, nécessaire même. Leur existence est la garantie de la liberté, qui serait perdue si le monde n'avait qu'une seule loi et qu'un maître* ».

La gauche a été marquée historiquement par des valeurs essentielles comme la République universelle et l'internationalisme. C'est pourquoi la recherche d'un deuxième niveau de démocratisation, au niveau transnational, ou même un Etat multinational sont des perspectives vers lesquelles la gauche doit tendre. Mais c'est en s'appuyant sur les traditions nationales construites au cours des siècles que ces perspectives sont envisageables qui ne sont ni le repli national, ni l'aventurisme fédéral.

La gauche doit être d'autant plus à l'aise pour aborder ces questions, que c'est en Europe qu'est né le socialisme. Comme le disait Marx, c'est en Allemagne qu'est née la philosophie, en Angleterre qu'est née l'économie politique et en France qu'est né le socialisme politique.

B.- Faire croire que le Parlement européen aurait des pouvoirs équivalents à ceux d'un vrai parlement

Une vaste opération d'enfumage s'est orchestrée à la fin de la campagne pour les élections européennes du 7 juin 2009. Les partis et listes pro-système, en effet (UMP, PS, MoDem, Europe-Ecologie) ont appelé à voter « *utile* » au motif que l'élection ne comportait qu'un seul tour et qu'une majorité en leur faveur au Parlement européen permettrait de changer les politiques et le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi l'UMP Gérard Larcher, président du Sénat, affirme que « *Depuis les changements apportés par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, aucune décision essentielle en Europe ne peut être prise sans l'accord du Parlement européen* » (Le Monde, 2 mai 2009).

Même argumentation pour le PS, « *Pour changer l'Europe, il faut une majorité de gauche au Parlement européen* » (L'Humanité, 27 avril 2009).

C'est faux ! Quelle que soit sa majorité, le Parlement européen n'aura pas les moyens de changer les politiques et le fonctionnement de l'Union européenne !

Mais alors pourquoi voter, pourraient se demander les électeurs, car indépendamment de la majorité au Parlement européen, ce seront toujours les mêmes politiques qui seront décidées ? Cette question est absolument fondamentale car elle perturbe profondément la gauche qui n'y donne pas une réponse satisfaisante. Il est nécessaire de rappeler et de rappeler encore que le Parlement européen n'est pas comme un parlement « *normal* », qu'il est encadré par les traités, bien davantage que les parlements nationaux ne sont encadrés par une constitution. Les traités européens sont tous d'essence libérale en matière de conception de l'économie. Comment le Parlement européen pourrait-il aller à l'encontre de ces traités et proposer des mesures antilibérales sur le plan économique et social, par exemple le contrôle des mouvements de capitaux, alors que les traités l'interdisent ? Par nature, au-delà de la collusion entre le Parti populaire européen (PPE : droite) et le Parti socialiste européen (PSE), le Parlement européen ne peut finalement agir qu'à la marge.

Une partie de la gauche craint que le rappel de ces vérités élémentaires démoralise les électeurs et qu'il faudrait par conséquent les masquer, enjoliver la réalité et faire croire que le Parlement européen pourrait changer l'Europe, voir même « *changer d'Europe* ». C'est l'inverse qui est vrai ! Les électeurs

attendent un discours de vérité et d'honnêteté sur l'Union européenne. Ce sont les silences, les ambiguïtés, les non-dits, les approximations et même la méconnaissance ou les mensonges sur les prétendus pouvoirs du Parlement européens qui alimentent une partie de l'abstention. La compréhension de la réalité, quelle qu'elle soit, est toujours le facteur premier pour changer la réalité !

Il faut donner un sens politique au vote du 7 juin qui aille au-delà de la seule question du Parlement européen, à partir du « principe des trois tiers »

C'est ce que ne veulent pas reconnaître certains abstentionnistes qui se sont enfermés dans la croyance que cette élection ne concernait que le Parlement européen. Evidemment, si cette élection ne concernait que le Parlement européen on pourrait s'interroger valablement sur le point de savoir s'il convient d'aller voter. Mais ce n'est pas le cas ! Il faut voter en ayant à l'esprit le « *principe des trois tiers* » : un tiers des raisons de voter pour élire des parlementaires européens ; un deuxième tiers pour exprimer ses conceptions de l'Union européenne ; un troisième tiers lié à la politique intérieure française.

Tout ce que peuvent faire les députés européens – et ce n'est pas totalement négligeable – c'est de se faire les relais des luttes sociales et les vigies qui informent les citoyens des mauvais coups en préparation. Ils peuvent aussi freiner l'adoption de mesures qui pourraient être contraires aux intérêts des populations, soit en permettant au Parlement européen d'opposer un veto à des projets d'actes « législatifs » européens, ce qui n'est malheureusement possible que dans des matières généralement peu décisives pour s'opposer à la logique néolibérale, soit en se faisant le relais d'informations, tant ascendantes que descendantes, contribuant à empêcher l'instauration de clauses oppressives. On a pu constater plus d'une fois que certains projets menés dans l'ombre au plan européen ne survivent pas, tels les vampires, lorsqu'ils étaient mis en pleine lumière. Certes, ils reviennent généralement sous d'autres habits et par d'autres voies ténébreuses, mais du temps a été gagné. Pas moins mais pas plus, et c'est cela qu'il faut dire, sans démagogie.

Ce qui peut faire changer les politiques européennes ce n'est pas le Parlement européen, quelles qu'en soient les majorités, mais des luttes sociales massives, déterminées et coordonnées à l'échelle européenne, ainsi qu'une volonté des pays membres de s'émanciper de la domination des politiques néolibérales de l'Union européenne, notamment par la « *désobéissance européenne* ».

Pour mettre en exergue les « *pouvoirs* » du Parlement européen, l'exemple du projet de directive de libéralisation des services portuaires – *Port Package* – est souvent utilisé. Mais c'est le seul cas – le seul ! - où le Parlement européen, dans le cadre de la procédure de la « *codécision* », a rejeté un projet de directive ! La procédure s'est étalée de février 2001 à novembre 2003 ou un vote a eu lieu : 209 voix pour et 229 voix contre cette directive. Comme le permet la procédure de la « *codécision* » - et qui lui enlève beaucoup de sa force – la Commission est revenue à la charge en 2004 avec un autre projet (*Port Package II*) légèrement amendé. Mais la mobilisation européenne des dockers a été telle que le projet a été retiré ! Et c'est bien cette mobilisation européenne impressionnante des dockers qui a permis d'obtenir le retrait du projet. En retour, l'action des députés européens du groupe GUE (Gauche unitaire européenne) a été essentielle pour initier et accompagner cette mobilisation. De nombreux députés de cette orientation politique sont donc absolument nécessaires, non pas pour avoir l'illusion qu'ils changeront les politiques de l'Union européenne, mais parce qu'ils contribueront puissamment à susciter des luttes sociales à l'échelle européenne et à les accompagner.

L'élection des représentants au Parlement européen n'est cependant pas la seule raison de se mobiliser le 7 juin 2009. Cette élection est évidemment liée, en outre, aux différentes conceptions de l'Union européenne que peuvent porter les listes en compétition. Comment pourrait-il en être autrement ? Le M'PEP ne fait pas mystère qu'il a appelé à voter pour les listes du Front de Gauche, car la particularité de ce dernier est qu'il est le seul avec le NPA (qui ruine par ailleurs sa crédibilité en faisant la proposition extravagante d'une « *constituante* » européenne), à s'inscrire dans la continuité de la bataille de 2005 au moment du référendum sur le traité constitutionnel européen. Or c'est bien le clivage autour du traité de Lisbonne qui demeure, pour deux raisons, la ligne de partage principale : d'une part ce projet de traité fait la synthèse de tous les précédents ; d'autre part il a fait l'objet d'un coup de force puisqu'il n'est que la copie conforme du traité constitutionnel européen rejeté trois fois par les peuples français, irlandais et néerlandais. Il est essentiel que le Front de Gauche ait montré que les traités européens étaient « *incompatibles avec une politique de gauche* » et qu'il fallait envisager des « *protections* » pour maintenir l'emploi et le niveau de vie. Le Front de Gauche doit donc être durable, en évoluant dans ses formes, pour peser d'ici 2012 sur le gouvernement afin qu'il ose la « *désobéissance européenne* » quand elle est nécessaire, et qu'il annonce qu'il la pratiquera s'il accède au pouvoir. Tout n'est peut-être pas suffisamment clair dans ce que dit le Front de Gauche qui peut apparaître surtout sous la forme d'intention ? Assurément ! Mais précisément, il y a une intention, une perspective, un chemin possible, et on ne perd rien à tenter d'y avancer.

En troisième lieu, il est parfaitement logique que les Français (comme les citoyens de tous les autres pays membres de l'Union européenne) saisissent l'opportunité de l'élection au Parlement européen pour faire passer des messages de politique intérieure. Faire de cette élection un « *référendum anti-Sarkozy* » est donc parfaitement légitime, à condition que cet axe de campagne ne fasse qu'un tiers du

contenu de la campagne et qu'il ne serve pas à masquer le vide des analyses et propositions sur la « construction » européenne. Le Front de Gauche, quant à lui, évolue pour ne pas simplement rester aplati sur le seul horizon des élections européennes. Son ambition doit s'inscrire dans une perspective beaucoup plus vaste. C'est la seule initiative qui possède un caractère unitaire, même si beaucoup de progrès restent à accomplir. Potentiellement, le Front de Gauche doit être un bloc politique capable d'assumer sa diversité, s'inscrivant dans la perspective de la construction d'une nouvelle majorité de gauche pour gouverner. C'est ce qu'il peut porter et c'est le pari qu'il faut faire plutôt que d'aller à la pêche le 7 juin.

On peut dire à ceux qui ressassent des commentaires du genre « *on a voté en 2005, le NON a gagné, et il ne s'est rien passé ; à quoi bon voter le 7 juin !* » : et alors ? Si nos adversaires libéraux n'ont pas compris en 2005, remettons un coup en 2009, car eux vont aller voter ! Et continuons à nous battre sans désespérer !

1.- Le Parlement européen : une structure heureusement molle

Le Parlement européen n'est pas un vrai parlement, il n'en possède ni les compétences, ni les prérogatives, ni surtout la légitimité. Censé représenter les intérêts des peuples des États membres, il est la seule institution de l'Union européenne dont les membres sont élus au suffrage universel direct (tous les 5 ans), depuis 1979. Mais c'est une instance très faible comparée aux autres institutions principales de l'UE : le Conseil (qui représente les intérêts des États membres), la Commission (qui est censée représenter l' « intérêt général européen »), la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE – qui représente l'État de droit mais qui est étroitement contrôlée par les gouvernements nationaux auxquels ses membres doivent leur carrière et qui a pour but de supplanter le Parlement européen dans l'élaboration des sources du droit) ; la Banque centrale européenne (BCE – qui est « indépendante » mais qui de fait représente les intérêts des milieux financiers).

Ce système n'a rien à voir avec le principe de l' « *équilibre des pouvoirs* » théorisé par Montesquieu dans lequel le parlement est le législateur, le gouvernement est l'exécutif, et les juges exercent le pouvoir juridictionnel. Dans le système de Bruxelles, le pouvoir législatif n'appartient pas au Parlement européen mais au Conseil, même si on parle de « *codécision* ». Et c'est tout à fait logique et cohérent parce que l'Union européenne n'est pas une construction supranationale ou fédérale, mais intergouvernementale. Le pouvoir législatif doit donc revenir aux États membres, chacun comptant pour un. Imaginons le cauchemar que serait un Parlement européen disposant d'un véritable pouvoir législatif. Il voterait alors la « *loi* » européenne, entraînant les conséquences suivantes :

- ▀ Soumission des parlements nationaux qui perdraient leur raison d'être, faisant voler en éclat le principe de la souveraineté nationale. Ce dernier ne serait nullement remplacé par un nouveau principe qui pourrait s'intituler « *souveraineté européenne* » puisqu'il n'existe pas de « *peuple européen* ».
- ▀ Disparition du Conseil qui est aujourd'hui l'institution essentielle de l'Union européenne puisque le système ne serait plus intergouvernemental mais fédéral, système dans lequel les gouvernements nationaux n'ont rien à faire.
- ▀ Gonflement de la Commission qui deviendrait un véritable État européen.

Cette perspective fait froid dans le dos, et il est heureux que le Parlement européen ne dispose pas du pouvoir législatif.

2.- Des vérités qui dérangent

La campagne des élections européennes 2009 l'a confirmé, il convient de rappeler une nouvelle fois aux citoyens ainsi qu'aux candidats, listes et partis, références rigoureuses à l'appui, des vérités qui dérangent manifestement presque tout le monde. A commencer par une (grande) majorité des députés européens semble-t-il. Le site Internet du Parlement européen, dans les explications qu'il donne aux « *citoyens de l'Union européenne* », recourt à plusieurs reprises à des affirmations abusives et à des mensonges par omission. Il note qu'il peut censurer la Commission et parle de « *contrôle démocratique* » mais oublie de préciser qu'une motion de censure requiert l'appui des deux tiers des députés votants et qu'il ne peut s'agir d'un acte politique, seulement d'une sanction pour mauvaise « *gestion* » dans l'application des traités. La nomination tout comme la censure de la Commission ne peuvent avoir aucune portée politique. La Commission n'est pas responsable politiquement devant le Parlement européen, elle ne peut pas l'être, sauf très hypothétique bouleversement qui, à supposer qu'il soit possible et souhaitable, consisterait de toutes manières à changer radicalement l'Union européenne. En attendant, la formation d'une majorité parlementaire n'aurait donc aucune portée politique. Par ailleurs, le site du Parlement européen affirme que le Parlement européen « *a un pouvoir d'initiative politique* », ce qui est parfaitement faux. Il dit que le Parlement européen vote le budget et souligne, à raison, qu'il peut refuser de l'adopter, mais il ne précise pas qu'il ne s'agit que des dépenses, pas des recettes, et qu'il ne peut imposer ses amendements au budget qu'à la majorité des deux tiers. Il appelle parfois « *lois* » les « *actes législatifs* » de l'UE ; etc.

Parmi les vérités qui dérangent il y a celles-ci :

- ▀ le Parlement européen n'a strictement aucun pouvoir s'agissant d'initier une modification des traités européens, lesquels ont été écrits d'une plume trempée dans de l'encre libérale ;

► ses initiatives n'ont aucune valeur contraignante, en aucun domaine, il ne peut donc jamais imposer ses choix au Conseil et à la Commission et n'a pas directement de rôle politique à proprement parler, il n'exerce pas de contrôle politique sur la marche de l'Union européenne.

La présente étude se réfère aux traités européens en vigueur (traité de Nice - 2000), puisque le traité de Lisbonne n'est pas en vigueur. Le traité de Nice est composé du Traité sur l'Union européenne (TUE, plus connu sous l'appellation de « *traité de Maastricht* », 1992) et du Traité instituant la Communauté européenne (TICE, plus connu sous l'appellation de « *Traité de Rome* », 1957), ainsi que de 36 protocoles qui ont même valeur juridique que les traités (TICE, 311) et de plusieurs annexes.

Ainsi, les députés européens ne peuvent « vendre » du changement puisqu'ils ne peuvent en produire. Ils ne peuvent, au mieux, que refuser ce dont ils ne veulent pas, et ce dans un cadre très restreint, forcément néolibéral.

II.- LES PROCEDURES DE DECISION IMPLIQUANT LE PARLEMENT EUROPEEN MONTRENT LE PEU DE POUVOIRS DE CE DERNIER

Les procédures les plus couramment indiquées dans les traités ne donnent aucun pouvoir au Parlement européen, directement du moins : soit il est simplement « *consulté* » avant décision, soit il ne l'est même pas. Quand il est mentionné que le Parlement européen n'est pas impliqué dans un processus de décision, cela signifie qu'il ne peut exiger d'être consulté mais aussi qu'il ne peut même pas faire valoir, en principe, un droit particulier à l'information (notamment avant décision), hormis la connaissance des actes déjà décidés, des déclarations portées au procès verbal et des explications de vote que le Conseil est, « *en tout état de cause* », tenu de rendre « *publics* » (TICE, 207-3 2e al.).

A.- Le pouvoir législatif du Parlement européen est en réalité soumis à celui du Conseil

Il existe cinq procédures différentes dans lesquelles le Parlement européen intervient pour l'élaboration et l'adoption des actes législatifs :

- la « *consultation* » ;
- la « *concertation* » ;
- la « *coopération* » ;
- la « *codécision* » ;
- l' « *avis conforme* ».

1.- La procédure de « *consultation* »

La « *consultation obligatoire* » interdit au Conseil de décider sans que le Parlement européen ait donné son avis. Mais cette procédure ne concerne que certains domaines (art. 37 CE ; art. 94 CE ; art. 93 CE). Et le Conseil peut ne pas tenir compte des résultats de la consultation.

2.- La procédure de « *concertation* »

Elle découle de la « *Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission* » du 4 mars 1975. Elle est engagée lorsque le Conseil souhaite s'écarter d'un avis donné par le Parlement européen. Une « *commission de concertation* » est créée, composée des membres du Conseil et d'une délégation du Parlement européen conduite par son président, et de membres de la Commission. Son but est de rechercher un accord dans un délai de trois mois. Cette procédure n'a donné jusqu'ici aucun résultat. Il faut dire que la procédure de « *concertation* » ne s'applique qu'à une part réduite du domaine législatif.

3.- La procédure de « *coopération* »

Introduite par l'Acte unique européen, elle a été largement vidée de son contenu au profit de la procédure de la « *codécision* ». Elle ne concerne aujourd'hui qu'une place résiduelle, essentiellement dans les domaines de la politique économique et monétaire (art. 99, 102, 103, 106 CE). Il s'agit d'un système de double lecture qui permet au Parlement européen d'intervenir sans remettre en cause le dernier mot qui revient au Conseil ni le rôle moteur de la Commission. Si le Parlement européen rejette, à la majorité absolue, cette position commune, le Conseil peut l'imposer, mais à l'unanimité.

4.- La procédure de « *codécision* »

Elle a été créée par le traité de Maastricht dans 15 domaines, élargit à 24 autres par le traité d'Amsterdam, et à 7 nouveaux par le traité de Nice (251, CE). Elle aboutit à l'adoption d'actes conjoints du Parlement européen et du Conseil, signés par les deux présidents.

La procédure couramment appelée « *codécision* » (ou « *procédure législative normale* » depuis les projets TCE/Lisbonne) est définie par les articles 251 et 252 du Traité instituant les Communautés européennes. Si le Conseil et le Parlement européen ne se mettent pas d'accord, le texte n'est pas adopté. On pourrait alors se dire que le Parlement européen dispose de pouvoirs équivalents à ceux des parlements nationaux qui peuvent rejeter un projet de loi. Ce n'est pourtant pas le cas pour deux raisons : d'une part, la Commission peut présenter un nouveau texte, sensiblement différent, qui aura

alors toutes les chances d'être adopté ; d'autre part, la « *codécision* » s'applique à un nombre réduit de sujets, de surcroît limités aux matières jugées non essentielles.

La procédure de « *codécision* » est la suivante :

- La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.
- 1ère lecture : le Parlement européen transmet au Conseil un « avis », adopté à la majorité simple, comportant ses amendements. Avant le vote, pour faire pression sur les députés, le commissaire européen concerné donne son opinion sur les amendements du Parlement européen lors d'une session de celui-ci. Le Conseil arrête (à la majorité qualifiée) l'acte ainsi amendé, ou en l'état si le Parlement européen ne propose aucun amendement à la suite d'une étude des amendements dans des groupes de travail composés de représentants des Etats membres. Ce qui prouve que les États ne sont jamais « court-circuités » par Bruxelles et qu'ils sont toujours au cœur des projets d'actes législatifs. Sinon, une « *position commune* » est transmise au Parlement européen, toujours à la majorité qualifiée. Le vote à l'unanimité du Conseil est néanmoins requis pour les questions relevant de la circulation des personnes, des règles d'exercice des professions, de la culture et de la Sécurité sociale. Le Conseil et la Commission informent le Parlement européen des raisons de leurs positions.
- 2ème lecture : si le Parlement européen approuve la « *position commune* » sous 3 mois ou ne s'est pas prononcé, l'acte est réputé arrêté. A la majorité absolue, le Parlement européen peut : rejeter la « *position commune* » (auquel cas l'acte est réputé non adopté) ; proposer de nouveaux amendements sur lesquels la Commission émet un avis. Les amendements du Parlement européen ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission ne peuvent être adoptés par le Conseil qu'à l'unanimité. Si le Conseil approuve (à la majorité qualifiée) tous ces amendements sous 3 mois, l'acte est arrêté. Sinon, « *le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de 6 semaines* ».
- « *Le comité de conciliation réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen. La Commission participe à ses travaux et promeut le rapprochement des positions* ». La « *position commune* » est examinée sur la base des amendements proposés par le Parlement européen. Le comité de conciliation a 6 semaines pour approuver un « *projet commun* », suite de quoi le Parlement européen et le Conseil disposent d'un délai de 6 semaines pour arrêter l'acte en l'état (à la majorité absolue des suffrages exprimés pour le Parlement européen, et à la majorité qualifiée pour le Conseil). Sinon l'acte proposé est réputé non adopté.

D'après le site Internet du Parlement européen, « *deux tiers des lois européennes sont adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil. La procédure de codécision, introduite par le traité de Maastricht [...] et étendue et aménagée [...] par le traité d'Amsterdam (1999), devient la procédure législative ordinaire : elle confère le même poids au Parlement européen et au Conseil de l'Union sur un large éventail de domaines (par exemple : le transport, l'environnement, la protection des consommateurs...)* ». Mais cette statistique ne doit pas faire oublier que la codécision n'est jamais applicable que dans des matières secondaires, et généralement déjà cadrées du fait que l'Union européenne ne dispose que d'une compétence partagée avec les États membres.

Le pouvoir d'amendement du Parlement européen il ne prime pas, la Commission, en s'opposant à ses amendements, contraint le Conseil à ne pouvoir les adopter qu'à l'unanimité, réduisant ainsi fortement les chances de leur adoption. Ayant un pouvoir d'amendement limité, peu praticable (la procédure est longue et lourde), le Parlement européen ne peut guère, le plus souvent, que valider ou refuser ce que la Commission propose.

5.- La procédure d' « avis conforme »

Le Conseil ne peut décider sans l'accord du Parlement européen. Mais ce dernier ne peut qu'accepter ou refuser en bloc, sans amendement, à la majorité des exprimés ou de la totalité des députés selon les domaines.

B.- Le rôle du Parlement européen dans les sources du droit européen est mineur

Le Parlement européen, conjointement avec le Conseil et la Commission, arrêtent des « *règlements* » et des « *directives* », prennent des « *décisions* » et formulent des « *recommandations* » et des « *avis* » (art. 249, CE).

1.- Le « règlement »

Il est la principale source de droit. Il a une portée générale et il est obligatoire. Il interdit aux Etats toute application incomplète ou restrictive. Il ne nécessite pas de « *transposition* » dans le droit interne des Etats membres, il s'applique directement.

2.- La « directive »

En principe, la « directive » n'a pas de portée générale, mais elle impose une obligation absolue de résultat aux États membres. Chaque État doit « transposer » les directives dans son droit interne. Néanmoins, les États disposent d'une totale liberté dans le choix de l'acte juridique de transposition de la directive : loi, décret, arrêté, circulaire...

3.- La « décision »

C'est un acte « obligatoire » en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne (art. 249, CE). Elle n'a pas de portée générale. Elle peut s'adresser à un individu, une entreprise, un État membre... Elle sert à appliquer les règles des traités à des cas particuliers.

4.- Les « recommandations » et les « avis »

Ils n'ont pas de force contraignante.

III.- LA CONCEPTION INTERNATIONALE DE L'UNION EUROPEENNE NE PEUT PERMETTRE AU PARLEMENT EUROPEEN DE JOUER UN ROLE LEGISLATIF SIGNIFICATIF

A.- Le Parlement européen n'a aucun droit d'initiative pour créer du droit

Le Parlement européen n'a aucun pouvoir d'initiative (réel, garanti), en aucune matière (à de très rares exceptions renvoyant à des cas triviaux : fixer le mode d'élection des députés européens ou le statut et les droits de ses membres et anciens membres [TICE, 190-4,5] ou encore démettre le médiateur européen [TICE, 195]).

C'est la Commission qui détient le monopole de l'initiative des actes législatifs dans la plupart des matières. Le pouvoir d'initiative de la Commission est également décisif quand le Conseil statue sans le Parlement européen. D'une manière générale, le Conseil ne peut adopter qu'à l'unanimité un projet différent de celui soutenu par la Commission (TICE, 250 à 252). « Lorsque, en vertu du TICE, un acte du Conseil doit être pris sur proposition de la Commission, le Conseil » ne peut amender la proposition de la Commission qu'« à l'unanimité ; il peut le faire à la majorité qualifiée sinon – tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long de la procédure » (TICE, 250). La majorité qualifiée au Conseil nécessite au moins 255 voix exprimant le vote favorable de la majorité des membres (soit 14 États membres) si elles doivent être prises sur proposition de la Commission, et d'au moins deux tiers des membres (soit 18 États membres) dans les autres cas (TICE, 205-2 modifié suite aux adhésions d'États membres). Les initiatives du Conseil, de la BCE et de la CJCE, quant à elles, interviennent dans des domaines particuliers.

Certes, le Parlement européen « peut, à la majorité absolue, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte » (Traité instituant les Communautés européennes, 192-2e al.). Mais la Commission peut toujours rejeter cette demande.

B.- Le Parlement européen ne peut proposer de nouveaux traités UE, les ratifier, les réviser, les interpréter, en contrôler l'application

1.- Le Parlement européen ne peut ni proposer de nouveaux traités ue, ni ratifier des traités

Dans la plupart des démocraties représentatives, les traités sont ratifiés par le Parlement. Or, dans le cadre de l'Union européenne, le Parlement est mis à l'écart car les traités, qu'il s'agisse de traités de l'Union européenne ou d'autres traités, « lient les institutions » de l'Union européenne et les États membres, non le Parlement européen (TUE, 24-6 ; TICE, 300-7, 111-3 2e al.).

Le Parlement européen est seulement « informé » avant conclusion des accords « non instituant », il peut émettre un avis. Mais il n'est pas véritablement consulté, juste « immédiatement et pleinement informé » dans le cas de la « suspension » d'accords ou pour l'arrêt des « positions à prendre au nom » de l'Union européenne « dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des décisions ayant des effets juridiques, à l'exception des décisions [...] modifiant le cadre institutionnel de l'accord ».

Le Parlement européen n'est pas consulté :

- ▀ « lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord » international en application de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou pour mandater les négociateurs (TUE, 24, 27) ;
- ▀ dans le cas d'accords de « commerce », y compris « commerce de services et aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », même lorsqu'il s'agit d'une matière pour laquelle la codécision s'applique. Le Parlement européen n'est pas non plus impliqué pour contrôler si les accords négociés sont compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union européenne. Il est consulté avant décision d'étendre l'application de ce régime aux accords internationaux sur la propriété intellectuelle

s'ils ne conduisent pas l'Union européenne à excéder ses compétences (TICE, 133) ;
 ► dans le cas d'accords se rapportant au régime monétaire ou de change (TICE, 111-3).

Le Parlement européen n'est pas non plus impliqué dans l'élaboration des directives cadres pour les négociations, dans la désignation de comités spéciaux assistant la Commission et dans les négociations (TICE, 300). Il peut seulement solliciter l'avis de la CJCE sur la compatibilité d'un accord avec le TICE (TICE, 300).

2.- Le Parlement européen n'a pas l'initiative de la révision ou de la dénonciation des traités UE, il est simplement « consulté »

Le Parlement européen n'a pas l'initiative de la révision des traités, il est simplement « consulté » s'il est décidé de réunir une Conférence des représentants des gouvernements (CIG) « *en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter* » aux traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (Traité sur l'Union européenne – TUE -, 48).

Le Parlement européen n'a strictement aucun droit s'agissant de dénoncer, ensuite, ces traités, par exemple de retirer l'Union européenne de l'OMC, où l'unanimité au Conseil est requise. En revanche, les matières qui relèvent de l'OMC sont régies par la règle de la majorité qualifiée au Conseil, hors exceptions : « *accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, ainsi que des services sociaux et de santé humaine relèvent de la compétence partagée entre la Communauté et ses États membres. Dès lors, leur négociation requiert, outre une décision communautaire [...] le commun accord des États membres ; les accords ainsi négociés sont conclus conjointement par la Communauté et par les États membres* » (TICE 133-6).

Mais il faut insister sur le fait qu'on exige l'unanimité des États membres non pas seulement pour ratifier (ce qui est normal) mais aussi pour se retirer, pour dénoncer un traité, ce qui est tout à fait contraire au principe de base du droit international et incompatible avec le caractère essentiellement intergouvernemental de l'Union européenne « *une fois qu'un traité est ratifié par l'UE, y compris s'il s'agit d'accords "constituants" (au sens de TICE 310), tels celui fondant l'OMC, le Parlement européen n'est plus consulté, ni pour fixer les positions de l'UE ni pour s'en retirer ni si le Conseil accepte une "modification simplifiée"* ».

3.- Le Parlement européen n'a pas le pouvoir d'interpréter les traités UE

Le Parlement européen n'a pas le pouvoir d'interpréter les traités (et les statuts des organes créés par le Conseil) et de juger de la légalité des actes de l'Union européenne et des États membres au regard des traités. Ce pouvoir revient à la Cour de justice des Communautés européennes (TUE, 35-1 ; TICE, 220, 234) et au Tribunal de première instance (TICE, 220), organes que le Parlement européen ne contribue pas à nommer (TICE, 223, 224).

4.- Le Parlement européen n'a pas le droit de contrôler l'application des traités UE

Pour le Traité instaurant la Communauté européenne (TICE), le pouvoir général de surveillance de « *l'application des dispositions* » du traité « *ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci* » est confié à la Commission « *en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun* » (TICE, 211).

Le Parlement européen peut simplement saisir la CJCE, au même titre que tout État membre (qui doit saisir d'abord la Commission), (TICE, 227), que la Commission, la BCE (dans ses prérogatives) et que toute personne physique ou morale concernée, en recourant en illégalité contre des actes d'institutions de l'UE ou en carence, « *pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir* » (TICE, 230, 232).

Le Parlement européen est consulté avant arrêt « *des dispositions en vue d'attribuer à la CJCE des compétences pour statuer sur des litiges liés à l'application des actes [...] qui créent des titres communautaires de propriété industrielle* » (TICE, 229A).

Le Parlement européen est consulté si des « *dispositions appropriées sont décidées alors qu'une action de l'UE apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de* » l'UE, « *sans que le* » TICE « *ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet* » (TICE, 308). Si le Conseil décide de conférer à la Commission des compétences d'exécution des règles qu'il adopte, l'avis du Parlement européen est sollicité pour l'établissement des modalités d'exercice (TICE, 202).

C.- Le Parlement européen ne peut déroger au cadre « idéologico-législatif » fixé par les traités UE

De nombreuses orientations législatives sont imposées par les traités eux-mêmes, le Parlement européen n'ayant pas le droit de déroger à ce cadre. Ses pouvoirs semblent avoir été choisis précisément parmi ceux qui ne permettent pas de sortir de ce cadre idéologique. S'ajoute l'objectif « *de*

maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer » (TUE, 2). Autrement dit, rien ne doit venir modifier l'orientation libérale de l'Union européenne.

IV.- LE PARLEMENT EUROPEEN, LOGIQUEMENT, N'A PAS ET NE PEUT AVOIR DE POUVOIRS DANS LES DOMAINES REGALIENS

A.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de politique monétaire

Cette situation est la conséquence évidente de l' « *indépendance* » de la Banque centrale européenne : il est en effet interdit à toute institution, européenne ou nationale, d'influencer les décisions de la BCE (TICE, 108).

Le Parlement européen ne peut remettre en cause l'interdiction faite à la BCE « *d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions ou organes de l'UE, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la BCE ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite* » (TICE, 101-1). Même chose pour les « *Politiques monétaire* » et « *de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans l'UE* » (TICE, 4-2).

Le Parlement européen est simplement « *consulté* » avant conclusion « *d'accords formels portant sur un système de taux de change vis-à-vis des monnaies non communautaires* ». Ces accords, contraignants pour les institutions européennes et nationales, sont soumis à l'objectif de stabilité des prix. Mais le Parlement européen ne contrôle pas les « *arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion de ces accords* » ni la représentation extérieure de l'Union européenne en matière monétaire. La Commission, elle, « *est pleinement associée aux négociations* ». Il n'a pas de rôle non plus dans le choix des orientations générales de politique de change. Il est simplement informé en cas d'adoption, de modification ou d'abandon des cours centraux dans le système des taux de change (TICE, 111).

Le Parlement européen n'est pas impliqué dans la validité des mesures prises par un État membre non-membre de la zone euro (TICE, 119-4) dans le cas où il subit des difficultés dans sa balance des paiements (déséquilibre élevé ou carence de réserves de change), (TICE, 120).

Le Parlement européen est seulement « *consulté* » pour la nomination du président, du vice-président et des autres membres du Directoire de la BCE (TICE, 112-1b).

Le Parlement européen reçoit de la BCE (comme le Conseil, la Commission et le Conseil européen) un rapport annuel « *sur les activités du Système européen des banques centrales (SEBC)* » et « *sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours* ». Le président de la BCE présente ce rapport au Conseil et au Parlement européen, qui « *peut tenir un débat général* » sur cette base. Le président de la BCE et les autres membres du directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen (TICE 113-3).

Le Parlement européen est simplement « *consulté* » avant arrêt de certaines dispositions visées par d'autres articles peu décisifs des statuts du SEBC (TICE, 107-6).

Le Parlement européen est seulement « *consulté* » avant modification de certains articles des statuts de la Banque européenne d'investissement (BEI), concernant notamment son ratio de fonds propres (art. 18-5) et les statuts de son Conseil d'administration (art. 11, 12).

Le Parlement européen ne peut pas non plus modifier la stratégie de la BEI qui « *ne peut accorder des prêts ou garantir des emprunts que [...] lorsque l'exécution du projet contribue à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché commun. Les taux d'intérêt [et] les commissions de garantie doivent être adaptés aux conditions qui prévalent sur le marché des capitaux* ». Les prêts sont accordés si « *des moyens provenant d'autres ressources ne sont pas disponibles à des conditions raisonnables* » (Art. 18-1, 19-1 et 20-1b du Protocole sur les statuts de la BEI). Autrement dit, aucun taux d'intérêt bonifié et sélectif n'est possible.

B.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Certes, le Parlement européen doit être tenu informé tout au long du processus diplomatique, tant pour les accords d'association que pour les accords commerciaux ou économiques avec les pays tiers. Il peut, en outre, organiser des « *débats d'orientation* ».

Mais le Parlement européen n'est pas impliqué pour définir « *les principes, les orientations générales et les stratégies communes* » de la PESC, pour veiller au respect de ces principes, diriger les actions communes et établir les conditions de mise en œuvre (TUE, 11, 13). Néanmoins, le Parlement

européen est consulté « *sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et ses vues* » doivent en principe être « *dûment prises en considération* ». Il est tenu régulièrement informé de l'évolution de la PESC et de la mise en œuvre des coopérations renforcées dans ce domaine. Il « *peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil* » ; il « *procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre* » de la PESC (TUE, 21, 27D).

Le Parlement européen n'est pas impliqué non plus dans la négociation et la conclusion d'accords internationaux « *en application* » de la PESC. Il n'est pas consulté également pour veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement (TUE, 3) ni pour veiller « *à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union* » en matière de PESC (TUE, 13-3).

C'est la Commission qui « *est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes de l'ONU et de ses institutions spécialisées, et les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales* » (TICE, 302).

Le Parlement européen n'est pas consulté lorsque des « *mesures urgentes nécessaires* » sont prises suite à l'adoption « *d'une position* » ou « *d'une action commune relatives à la PESC* » prévoyant « *une action de l'UE visant à interrompre ou à réduire [...] les relations économiques avec des pays tiers* » (TICE, 301).

Le Parlement européen n'a pas non plus de pouvoirs en matière de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers. Il est simplement consulté avant arrêt de « *mesures d'actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers, cohérentes avec la politique de développement de l'UE* », et contribuant « *à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (TICE, 181A). Le Parlement européen n'est pas impliqué pour promouvoir la coordination des actions des États membres en matière de coopération et de développement (TICE, 180).

C.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de Politique commerciale commune

Le Parlement européen n'est pas consulté pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune (TICE, 133-2,4), « *politique fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions* » (TICE, 133-1). Il n'est donc pas impliqué pour fixer « *les droits du tarif douanier commun* » (TICE, 26).

Le Parlement européen n'a aucun rôle dans la négociation et la conclusion d'accords internationaux en matière de commerce, y compris les services et la propriété intellectuelle.

Le Parlement européen n'est pas impliqué pour « *recommander* » aux États membres des « *méthodes* » pour coopérer afin « *d'éviter que l'exécution des mesures de politique commerciale prises conformément au TICE soit empêchée par des détournements de trafic ou entraîne des difficultés économiques dans des États membres ; autoriser les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires et en définir les conditions et modalités ; décider à tout moment que les États membres concernés doivent modifier ou supprimer les mesures en cause* » (TICE, 134).

Le Parlement européen n'a aucun rôle dans l'établissement de directives « *pour l'harmonisation des régimes d'aides accordées par les États membres aux exportations vers les pays tiers* » (TICE, 132).

Dès lors qu'un produit est importé par un État membre au moins, il est traité comme s'il était fabriqué dans l'Union européenne : « *l'interdiction des droits de douane et taxes ou mesures fiscales équivalentes, l'adoption d'un tarif commun* » (TICE, 23-1, 25) et « *l'interdiction des restrictions quantitatives* » (TICE, 28 à 30) « *s'appliquent également aux produits en provenance des pays tiers qui se trouvent en pratique dans les États membres* » (TICE, 23-2).

Le Parlement européen ne peut agir pour contrecarrer la prétendue « *Incidence favorable que la suppression des droits entre les États membres peut exercer sur l'accroissement de la force concurrentielle des entreprises de ces États* » (TICE, 131), ni prendre des décisions qui pourraient être interprétées comme nuisibles au « *Renforcement de la compétitivité de l'industrie de l'UE en vue d'accroissement des échanges* » (TICE, 3).

D.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de contrôle des capitaux et paiements internationaux

Le Parlement européen n'est pas impliqué lorsqu'il s'agit « *d'adopter des mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers, lorsqu'ils impliquent des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux* », il doit se conformer au but

« de réaliser l'objectif de libre circulation des capitaux entre États membres et pays tiers, dans la plus large mesure possible. » (TICE, 57).

Le Parlement européen n'est pas consulté lorsque l'Union européenne prend unilatéralement des mesures contre un pays tiers, pour des raisons politiques graves et d'urgence, concernant les mouvements de capitaux et les paiements. Si c'est un État membre qui a pris de telles mesures, le Parlement européen est simplement informé des décisions éventuellement prises pour lui faire modifier ou abolir ces mesures (TICE, 60).

Le Parlement européen doit donc se conformer à l'objectif de « *Suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux* » (TICE, « attendus », 131). On peut traduire par : libéralisation du commerce international et instauration du libre-échange. « *Toutes les restrictions aux mouvements de capitaux ou aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites* » (TICE, 56). Cela signifie qu'aucune fiscalité européenne sur les flux de capitaux n'est possible.

L'unanimité au Conseil s'applique aux mesures qui concernent « *la libéralisation des mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers* » (TICE, 57).

E.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de concurrence et de politique économique commune

La « *Politique économique [doit être] conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* » (TICE, 4-2). Elle doit concourir à une « *Croissance durable et non inflationniste [un] haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques* » (objectifs : TICE, 2). En outre, l'Union européenne « *et les États membres veillent à assurer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels* ». La poursuite des objectifs en la matière ne doit pas « *entraîner des distorsions de concurrence* » et les décisions prises par l'UE dans le domaine ne doivent pas comporter de « *dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés* » (TICE, 157).

L'UE vise « *à permettre aux entreprises d'exploiter pleinement les potentialités du marché intérieur à la faveur, notamment, de l'ouverture des marchés publics nationaux, de la définition de normes communes et de l'élimination des obstacles juridiques et fiscaux à la coopération des entreprises, centres de recherche et universités, dans leurs efforts de recherche et de développement technologique de haute qualité, pour renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie* » de l'UE et « *favoriser le développement de sa compétitivité internationale* » (TICE, 163-1,2).

« *L'action* » de l'Union européenne et des États membres respecte les « *principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines* » (TICE, 4-3). Les « *critères de Maastricht* » sont annexés aux traités [TICE, 104-14] : « *déficit public prévu ou effectif et dette publique* » atteignant respectivement « *3% et 60% du PIB aux prix du marché* » (art. 1 du « *protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs* »).

Le Parlement européen est donc simplement informé des recommandations faites au Conseil européen pour l'établissement d'un « *projet pour les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté* ». Il ne participe pas à la surveillance de « *l'évolution économique dans les États membres et dans la Communauté, ainsi que de la conformité des politiques économiques* » avec ces orientations, on lui adresse seulement un « *rapport sur les résultats de la surveillance multilatérale* ».

Le Parlement européen ne contribue pas aux recommandations faites à un État membre si ses politiques « *risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire* » (TICE, 99).

Le Parlement européen n'a aucun rôle s'agissant de décider des mesures en cas de crise, notamment de graves difficultés d'approvisionnement ou « *d'accorder, sous conditions, une assistance financière communautaire à un État membre si celui-ci connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle* ». Dans le second cas, le Parlement européen est informé de la décision (TICE, 100).

Le Parlement européen n'a aucun rôle s'agissant de surveiller l'application des « *critères de Maastricht* » ; de juger si un État membre connaît des « *déficits excessifs* » et de décider de mesures d'avertissement ou de rétorsion à l'égard d'un État membre concerné (TICE, 104). Le Parlement européen est simplement « *consulté* » en cas de « *remplacement du protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif* » (TICE, 104-14).

F.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de Politique agricole commune (PAC)

La PAC a pour but « *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre* » (TICE, 33-1a). Le Parlement européen doit donc agir dans le cadre de ces principes. Pourtant, sur un budget 2007-2013 de l'Union européenne qui s'élève à 862 milliards d'euros (1,045% du PIB communautaire), la PAC en représentait 41% en 2008.

Le Parlement européen n'a pas de rôle s'agissant de juger si les dispositions des traités relatives aux règles de concurrence sont « *applicables à la production et au commerce des produits agricoles* » (TICE, 37).

Le Parlement européen n'est pas impliqué dans la fixation du montant des taxes compensatoires ou pour autoriser le recours à d'autres mesures et en définir les conditions et les modalités. Cette interdiction s'applique lorsque dans un État membre un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre État membre, à moins que l'État membre exportateur n'applique une taxe compensatoire à la sortie (TICE, 38).

G.- Le Parlement européen, ne pouvant intervenir sur les recettes, n'a pas le pouvoir budgétaire d'un vrai parlement

D'une manière générale, le Parlement européen participe au vote du budget de l'Union européenne seulement pour sa partie dépenses, il ne décide pas des recettes. Il est en effet seulement « *consulté* » lorsque sont arrêtées « *les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté* » (TICE, 269). Autrement dit, il n'appartient pas au Parlement européen de lever l'impôt.

Le Parlement européen ne possède qu'un simple « *droit de proposer des modifications* », ce qui laisse au Conseil le dernier mot sur les dépenses dites « *obligatoires* ». Il s'agit de « *dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris au terme des traités, ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci* » (All, 6 mai 1999). Au sein des dépenses, il faut en effet distinguer les « *dépenses obligatoires* » (DO) des « *dépenses non obligatoires* » (DNO) qui représentent chacune près de la moitié du budget. Le pouvoir de décision appartient au Parlement européen en ce qui concerne les DNO et au Conseil pour les DO.

Mais en outre, le budget présenté au Parlement européen ne reflète pas tous les moyens financiers de l'Union. Ne sont pas intégrés : le budget de la BEI ; le budget opérationnel de l'ex-CECA ; les budgets satellites du budget général (Agence européenne de l'environnement, Centre européen de développement de la formation professionnelle, Observatoire européen des drogues, Fonds européen de développement).

Le Parlement européen, comme le Conseil, reçoit de la Commission « *chaque année les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget, et un bilan financier décrivant l'actif et le passif de l'UE* » (TICE, 275). « *La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, et elle établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice* », rapport « *transmis aux autres institutions de l'UE* », ces textes et « *les réponses des institutions aux observations de la Cour des comptes, sont publiés au JO de l'UE* » (TICE, 248).

Le Parlement européen est simplement consulté avant arrêt « *des modalités et de la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'UE sont mises à la disposition de la Commission et des mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie* » (TICE, 279).

Le Parlement européen, « *sur recommandation, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Avant cela* », le Parlement européen peut « *entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier* ». La Commission lui soumet « *toute information nécessaire. Elle met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen. À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport – transmis à la Cour des comptes – sur les mesures prises* », notamment « *sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget* » (TICE, 276).

Le Parlement européen « *a le droit d'amender, à la majorité absolue, le projet de budget* » dont il « *doit être saisi au plus tard le 5 octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget, et de proposer au Conseil* », à la majorité simple, « *des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci* ». Il a 45 jours pour le faire, à défaut de quoi le budget est réputé arrêté en l'état. Ses amendements peuvent être ensuite modifiés par le Conseil, sous 15 jours, faute de quoi le budget est réputé arrêté en l'état, sauf pour les amendements du Parlement européen qui augmentent les dépenses.

Le Parlement européen a ensuite 15 jours pour statuer sur les modifications faites par le Conseil à ses amendements et pour « *arrêter le budget* » à la majorité de ses membres et « *à la majorité des trois*

cinquièmes des suffrages exprimés – des deux tiers des suffrages exprimés s'il choisit, pour des motifs importants – de rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis » (TICE, 272-4 à 8).

Si le budget n'a pas encore été voté « *au début d'un exercice* », un budget mensuel est établi sans le Parlement européen, soit sur la même base que le budget de l'exercice précédent, à concurrence du projet de budget en cours, soit par décision d'un excédent, auquel cas, s'il s'agit « *de dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci* », le Parlement européen peut modifier l'emploi du budget à la majorité de ses membres et des « *trois cinquièmes des suffrages exprimés* » (TICE, 273).

Le Parlement européen n'a donc par exemple aucun pouvoir en matière de fiscalité sur les entreprises.

H.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir dans le domaine de la Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP)

Les principes et les mécanismes de la CPJP sont déclinés dans l'article 29 du TUE : « *prévention et lutte contre la criminalité, le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, grâce : à une coopération croissante entre forces de police, autorités douanières et autres autorités compétentes dans les États membres, directement ou par l'intermédiaire d'Europol, et entre autorités judiciaires et autres autorités compétentes des États membres, y compris par l'intermédiaire Eurojust ; au rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des États membres.* » Les nombreuses modalités de la coopération en matière policière et judiciaire sont indiquées respectivement dans les articles 30 et 31 du TUE.

Le Parlement européen est consulté et peut répondre dans un délai fixé avant adoption de toute mesure dans les domaines de la CPJP, sauf s'il s'agit d'arrêter les « *positions communes définissant l'approche de l'Union* » : décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres, décisions et conventions n'ayant « *pas d'effet direct* » et qu'il appartient aux États membres de mettre en œuvre ou décisions quant à la mise en œuvre. Le Parlement européen est régulièrement informé des travaux ; il peut « *adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil* ». Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans les domaines de la CPJP (TUE, 39).

En règle générale, le Parlement européen n'est pas impliqué dans les domaines des visas, asile, circulation des personnes. Il est consulté pour les décisions « *concernant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation* » ; la définition « *d'un modèle type de visa* ».

I.- Le Parlement européen ne peut jouer qu'un rôle mineur dans le contrôle du respect des droits fondamentaux

Le Parlement européen est simplement « *consulté* » avant la prise de « *mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, dans les limites des compétences de* » l'Union européenne (TICE, 13-1).

Le Parlement européen est simplement « *consulté* » dans les domaines de la citoyenneté et des partis politiques. Ainsi il est « *consulté* » avant arrêt de « *dispositions tendant à compléter les droits de citoyenneté dans l'UE* », pris sur la base de rapports établis tous les trois ans (TICE, 22).

Le Parlement européen est « *consulté* » avant arrêt des modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen de tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant, dans les mêmes conditions que les ressortissants (TICE, 19).

Le Parlement européen est consulté avant passage en codécision des décisions relatives aux visas, à l'asile et à la circulation des personnes, et adoption consécutive des compétences de la CJCE (TICE, 67).

J.- Le Parlement européen n'a aucun pouvoir judiciaire

C'est la Commission qui « *peut saisir la CJCE* », si elle « *estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du TICE* » et si cet État « *ne se conforme pas à son avis dans le délai déterminé par elle ; elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte qu'elle estime adaptée* » (TICE, 226).

Le Parlement européen n'est pas impliqué pour juger, ni pour saisir la CJCE afin qu'elle le fasse, s'il est présumé que la concurrence dans le marché commun est faussée par des mesures prises par un État membre « *en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension*

internationale grave », ou pour « *faire face à ses engagements liés au maintien de la paix et à la sécurité internationale* » (TICE, 297, 298).

Le Parlement européen est informé (comme les États membres et la Commission) par le greffier de la CJCE de la suspension d'une procédure par une juridiction nationale qui saisit la CJCE pour statuer à titre préjudiciel dans les domaines de la CPJP (TUE, 35-1), sur l'interprétation des traités TICE et CEEA, « *sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de l'UE ou sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil* » (TICE, 234 ; CEEA, 150) si l'acte de l'UE visé a été adopté en codécision. Dans ce cas, le Parlement européen a, pendant deux mois, le droit de déposer devant la Cour mémoires ou observations, de même que les autres institutions informées (Protocole sur le statut de la Cour de Justice, art. 23) « *ou toute partie* » (TICE, 241).

C'est la Commission qui représente « *la Communauté* », qui possède la personnalité juridique (TICE, 281), pour ester en justice, ou acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers (TICE, 282).

V.- LE PARLEMENT EUROPÉEN NE PEUT QU'ÊTRE « CONSULTÉ » OU DONNER UN « AVIS » DANS UN GRAND NOMBRE DE DOMAINES

La liste qui suit n'est pas exhaustive :

A.- Le Parlement européen n'a pas à connaître des Territoires d'outre-mer

Le Parlement européen ne contrôle pas les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre l'Union européenne et les pays et territoires listés dans l'annexe II [1] (TICE, 187). Il est consulté avant arrêt de mesures spécifiques visant les conditions d'application du TICE, y compris les politiques communes, aux départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries (TICE, 299-2).

B.- Le Parlement européen est simplement « consulté » en matière de libéralisation de services

Le Parlement européen est « *consulté* » avant adoption de directives réalisant la « *libération* » d'un service (TICE, 52). Dans le langage de Bruxelles, « *libération* » signifie libéralisation.

Le Parlement européen doit agir dans le cadre suivant défini par le TICE :

- ▶ « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du TICE, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* » (TICE, 86-2, 16).
- ▶ « *Les États membres se déclarent disposés à procéder à la libération des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu des directives [...] si la situation le permet* » (TICE, 53).
- ▶ « *La libération des services des banques et des assurances qui sont liées à des mouvements de capitaux doit être réalisée en harmonie avec la libération de la circulation des capitaux* » (TICE, 51).

C.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir dans le domaine du marché intérieur et des règles de la concurrence

Le Parlement européen n'est pas impliqué dans l'établissement des « *orientations* » et des « *conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés par le marché commun* » (TICE, 14).

En revanche, le Parlement européen est consulté avant adoption de règlements ou de directives visant à interdire les pratiques concertées d'entreprises et les abus de position dominante dans le marché commun (TICE, 83).

Le Parlement européen est consulté avant adoption de règlements ou de directives visant à interdire les « *pratiques concertées des entreprises et les abus de position dominante à l'intérieur du marché commun* », textes qui « *définissent notamment les rôles de la Commission et de la CJCE dans leur application et les rapports avec les législations nationales* » (TICE, 83).

D.- Le Parlement européen n'a aucun pouvoir en matière d'aides d'État

Le Parlement européen n'a aucun rôle s'agissant de statuer sur la compatibilité d'une aide avec le marché commun ; de surveiller les aides accordées aux entreprises par les États membres et d'adresser à ces derniers des avertissements le cas échéant ; de saisir la CJCE si un État membre en cause ne se conforme pas à la décision dans un délai fixé (TICE, 88). Les règlements en la matière sont pris après consultation du Parlement européen (TICE, 89).

Le Parlement européen doit agir dans le cadre suivant :

- ▶ Sont « incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence [...], sauf dérogations » particulières ou exceptionnelles, non décidées par le Parlement européen (TICE, 87 à 89).
- ▶ « Les États membres accordent le traitement national pour la participation financière des ressortissants des autres États membres au capital des sociétés » (TICE, 294).
- ▶ « Les aides accordées par les États membres ne doivent pas fausser la liberté d'établissement » (TICE, 44h).

E.- Le Parlement européen n'a aucun pouvoir en matière de rapprochement des législations affectant le marché commun

Le Parlement européen est seulement consulté avant que soient arrêtées des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur le marché commun (TICE, 94), y compris les dispositions fiscales, celles relatives à la libre circulation des personnes et aux droits et intérêts des salariés (TICE, 95-2).

Le Parlement européen n'a aucun rôle s'agissant de statuer sur la validité de « législations nationales nouvelles pour la protection de l'environnement ou du milieu de travail » (TICE, 4 à 6).

Le Parlement européen n'a pas le pouvoir d'évaluer lui-même « si une disparité entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres fausse la concurrence sur le marché commun » ni d'arrêter les « directives nécessaires » si la consultation des États membres concernés n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause (TICE, 96).

F.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de politique de l'emploi

Le Parlement européen est juste consulté avant adoption, chaque année, des « lignes directrices » que doivent suivre les États membres. Il ne participe pas aux travaux préparatoires, à savoir l'élaboration d'un rapport annuel dont sont tirées des « conclusions sur la situation de l'emploi » ni au suivi des avancements, rapports produits par les États membres et l'établissement d'un rapport annuel conjoint au CE, ni aux recommandations faites aux États membres (TICE, 128).

Les États membres et l'UE développent « des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie » (TICE, 125 à 127).

G.- Le Parlement européen n'a pas de pouvoir en matière de conditions de travail

C'est la Commission qui recueille « avis » et « recommandations » des « partenaires sociaux » et fait des propositions au Conseil en matière de conditions de travail (TICE, 138, 139). Elle transmet un rapport d'avancement annuel au Parlement européen, qui « peut l'inviter à établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale » (TICE, 143, 145).

Le Parlement européen est juste consulté dans le cas de mesures concernant « la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs ; la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté. La sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs » sont les seules matières parmi ces dernières que le traité ne prévoit pas de passer en codécision. Les États membres restent en principe maîtres de « la définition des principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale » (TICE, 137-2b).

Le Parlement européen ne peut pas intervenir dans les matières suivantes : rémunérations, droit d'association, droit de grève, droit de lock-out (TICE, 140 1er al. ; 137-5).

Les politiques de l'UE en matière de relations conventionnelles et de conditions de travail « tiennent compte de [...] la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'UE », les États membres pouvant « fixer des normes plus strictes » (TICE, 137).

S'agissant de « maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés », ce sont « les États membres » qui s'attachent à appliquer ce principe (TICE, 142).

H.- Le Parlement européen n'a que de très faibles pouvoirs en matière de recherche et développement technologique

Le Parlement européen est seulement consulté avant arrêt des « programmes spécifiques » qui traitent des « modalités de réalisation » ; « moyens nécessaires » ; « règles de participation des entreprises, centres de recherche et universités ; des règles applicables à la diffusion des résultats de la recherche ; des règles applicables aux programmes complémentaires auxquels ne participent que certains États membres, qui assurent leur financement sous réserve d'une participation éventuelle de l'UE,

notamment en matière de diffusion des connaissances et d'accès d'autres États membres ; une participation à des programmes de recherche et de développement entrepris par plusieurs États membres, y compris aux structures créées pour l'exécution de ces programmes ». Le Parlement européen est juste consulté avant création par l'UE « *d'entreprises communes ou de toute autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires. Chaque année, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil, portant notamment sur les activités menées en matière de recherche et de développement technologique et de diffusion des résultats durant l'année précédente et sur le programme de travail de l'année en cours* » (TICE, 167 à 173).

Le Parlement européen n'est pas impliqué pour promouvoir « *la coordination des actions des États membres* » (TICE, 165).

I.- Le Parlement européen a peu de pouvoirs en matière d'environnement

En matière d'environnement, le Parlement européen est seulement consulté avant arrêt des dispositions « *essentiellement de nature fiscale ; affectant l'aménagement du territoire, la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources, l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ; affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* » (TICE, 175).

En revanche, le Parlement européen est consulté avant décision de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée au Conseil pour l'arrêt de certaines des dispositions principales en matière d'environnement, pour lesquelles la codécision ne s'applique pas (TICE, 175).

J.- Le Parlement européen n'a que peu de pouvoirs concernant les Fonds structurels et les aides exceptionnelles

Le Parlement européen n'est pas impliqué lorsqu'il s'agit d'autoriser « *l'octroi d'aides : pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ; dans le cadre de programmes de développement économique* » (TICE, 36). Et il est seulement consulté « *en ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole* », section « *Orientation* » (TICE, 37 et 162 2e al.).

Pour les « *dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions* », le Parlement européen est consulté avant décision d'un financement exceptionnel, faute de celui-ci, « *elles sont à la charge des États membres participant* » (TUE, 44 A).

Le Parlement européen n'est pas consulté pour l'adoption de mesures de concours mutuel dans le cas où un État membre non-membre de la zone euro (TICE, 119-4) subit des difficultés dans sa balance des paiements (déséquilibre élevé ou carence de réserves de change), (TICE, 119, 120).

VI.- LE PARLEMENT EUROPEEN A PEU DE POUVOIRS EN MATIERE DE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

A.- Le Parlement européen ne peut pas contrôler l'évolution de l'Union européenne

C'est le Conseil européen qui « *donne à l'UE les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* ». Il présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union européenne (TUE, 4).

B.- Le Parlement européen n'a aucun pouvoir pour fixer les langues de travail des institutions européennes

Le Parlement européen ne fixe pas le régime linguistique des institutions de l'Union européenne (TICE, 290).

C.- Le Parlement européen n'a aucun rôle en matière de « coopérations renforcées »

Le Parlement européen n'est pas consulté s'agissant de juger si une « *coopération renforcée* » est envisageable « *en dernier ressort, à savoir s'il est établi que les objectifs visés ne pouvaient être atteints dans un délai raisonnable* » en appliquant les seuls traités (TUE, 43A).

Le Parlement européen reçoit simplement copie des demandes de création de « *coopérations renforcées* ». Si celles-ci visent un domaine relevant de la codécision, l'avis conforme du Parlement européen est requis avant autorisation. Dans les autres cas, le Parlement européen est juste consulté avant autorisation.

En matière de PESC ou de CPJP il est seulement informé de l'autorisation, à moins que huit États membres ou plus soient à l'initiative (et non la Commission), (TUE, 27C et 40A ; TICE, 11).

Le Parlement européen n'est pas consulté lorsqu'un État membre est autorisé à rejoindre une « *coopération renforcée* » existante (TICE, 11 A ; TUE 27E, 40B et 43).

D.- Le Parlement européen n'a aucun contrôle sur la Cour de justice (CJCE)

Les juges et avocats généraux de la CJCE et les membres du Tribunal de première instance doivent leurs carrières aux exécutifs nationaux qui, à Bruxelles, exercent, développent et émancipent leurs pouvoirs. Ils sont nommés par les gouvernements et ont, qui plus est, un mandat court (6 ans) et renouvelable (TICE 223, 224). La Cour de justice devrait pourtant être soigneusement séparée d'eux, à la fois :

- ▶ parce qu'elle doit pouvoir juger leur corruption et celles des instances qu'ils contrôlent (notamment la Commission) ;
- ▶ parce qu'elle doit précisément les empêcher de développer et d'émanciper leurs pouvoirs (tendance naturelle de tout pouvoir incontrôlé) ;
- ▶ parce qu'elle a elle-même un pouvoir immense : celui d'interpréter les traités UE ; celui de juger de la légalité des actes des États membres, des institutions, fonctionnaires et agents de l'UE (TUE 35-1, TICE 220, 234) ; sa jurisprudence fait loi pour toutes les juridictions, nationales et locales, dans l'Union « européenne. Il n'est donc pas étonnant que la CJCE ait, depuis des décennies, soutenu et développé elle-même une législation ultralibérale, mais également étendu de son propre chef les pouvoirs de l'Union européenne en conduisant les « lois » de l'Union européenne à s'imposer y compris sur les constitutions des États membres et à ordonner non plus simplement à des États mais aux personnes directement, depuis ses deux fameux arrêts Van Gend en Loos (1963) et Costa c/Enel (1965).

Le Parlement européen ne contribue pas à nommer les juges et les avocats généraux de la CJCE ni les membres du Tribunal de première instance (TICE, 223, 224). Il est simplement consulté avant constitution de « chambres juridictionnelles » (TICE, 225A-1er al.) éventuellement adjointes au Tribunal de première instance (TICE, 220).

Le Parlement européen est consulté avant modification des statuts de la CJCE, mais cette modification n'est pas autorisée pour son titre I, qui concerne le « statut des juges et des avocats généraux » (TICE, 245).

Le Parlement européen est simplement informé par le greffier de la CJCE lorsqu'un juge « *est relevé de ses fonctions ou déchu de son droit à pension ou autres avantages* » (Protocole sur le statut de la Cour de Justice, art. 6).

E.- Le Parlement européen ne peut pas véritablement contrôler la Commission, même si sur le papier il peut la contraindre à la démission

C'est à la Commission « *d'assurer* » elle-même « *la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action* » (TICE, 217). Elle « *fixe* » et publie « *son règlement intérieur* » (TICE, 218). « *Les membres de la Commission exercent les fonctions [...] sous l'autorité* » du président, qui structure et répartit les responsabilités et « *peut remanier* » cette répartition « *en cours de mandat* » (TICE, 217).

La Commission publie simplement tous les ans, un mois au moins avant l'ouverture de la session du Parlement européen, un rapport général sur l'activité de la Communauté (TICE, 212).

Néanmoins (voir plus loin), le Parlement européen peut voter, dans certaines conditions, une motion de censure contre la Commission et il dispose par ailleurs d'une sorte de droit de « co-investiture » de la Commission.

F.- Le Parlement européen n'a pas la totale maîtrise de son fonctionnement

Le Parlement européen arrête librement son règlement intérieur et a l'initiative mais ne décide pas seul du « *statut* » et des « *conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres* » et des « *règles* » ou « *conditions relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres* » (TICE, 190-5).

G.- Le Parlement européen ne joue aucun rôle en matière de statuts et rémunérations des fonctionnaires de l'Union européenne

Le Parlement européen ne décide pas du « *statut des fonctionnaires* » de l'Union européenne et du régime applicable à ses « *autres agents* » ; il est simplement « *consulté* » pour le statut de ses propres membres, comme l'est toute institution de l'UE (TICE, 283).

Il ne décide pas des rémunérations, traitements, pensions et indemnités des membres de la Commission, de la CJCE et du Tribunal (TICE, 210).

Il ne décide pas des « *privilèges et immunités des Communautés européennes* », valables « *sur le territoire des États membres* » : ils sont définis dans un protocole annexé aux traités (TICE, 291).

H.- Le Parlement européen n'a aucun pouvoir sur la Cour des comptes (CC)

« *La Cour des comptes assiste le Parlement européen et le Conseil dans le contrôle de l'exécution du budget* » (TICE, 248), c'est la Commission qui exécute le budget, « *sous sa propre responsabilité* » ; les États membres, eux, « *coopèrent* » avec elle pour s'assurer d'une « *bonne gestion financière* » (TICE, 274).

Le Parlement européen est consulté avant arrêt des « *règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ; des règles et de la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables* » (TICE, 279-1).

Le Parlement européen est consulté avant nomination des membres de la Cour des comptes, élus pour un mandat de 6 ans renouvelable, qui « *exercent leurs fonctions en pleine indépendance [...] et son politiquement inamovibles* ». Il ne contrôle ni leurs « *conditions d'emploi, traitements, indemnités et pensions* » ni leurs « *privilèges* » et « *immunités* » (protocole annexé), (TICE, 247), ni le règlement intérieur de la Cour des comptes (TICE, 248).

I.- Le Parlement européen n'a aucun rôle en matière de « Comités délégués »

Le Parlement européen ne contribue ni à instituer, ni à désigner, ni à contrôler :

- « *le comité politique et de sécurité* », qui suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC, émet ses avis au Conseil et « *peut être amené, à sa demande et sous sa responsabilité, à diriger des opérations de gestion de crise et à prendre des décisions concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération* » (TUE, 25) ;
- le comité, composé de hauts fonctionnaires, qui coordonne, avise le Conseil et contribue à préparer ses travaux, en matière de CPJP (TUE, 36) ;
- le « *comité spécial* » désigné pour assister la Commission dans « *les négociations commerciales* » internationales, et à qui elle fait régulièrement rapport sur « *l'avancement des négociations* » (TICE, 133-3).

J.- Le Parlement européen n'a aucun rôle en matière de « Comités consultatifs »

Le Parlement européen ne contribue ni à instituer ni à désigner ni à contrôler :

- le CES, qui assiste « *le Conseil et la Commission* », exerçant des fonctions consultatives (TICE, 7-2, 257). Le Parlement européen n'est pas impliqué pour fixer la liste des membres du CES, qui ont un mandat de quatre ans, renouvelable (TICE, 259), ni leurs indemnités (TICE, 258). Il n'est pas prévu qu'il convoque des réunions du CES ou du (TICE, 260). Il peut cependant le consulter (TICE, 262) ;
- le CR, organe consultatif qui assiste « *le Conseil et la Commission* » (TICE, 7-2), « *composé de représentants des collectivités régionales et locales* », soit élus « *soit politiquement responsables devant une assemblée élue* ». Lorsque le CES est consulté, le CR en est informé et peut, « *s'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis à ce sujet* ». Le Parlement européen n'est pas impliqué pour fixer la liste des membres du CR, qui ont un mandat de quatre ans renouvelable (TICE, 263) ;
- « *le Fonds social européen* », administré par la Commission assistée par un comité présidé par un membre de la Commission et composé de représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs (TICE, 147) ;
- le « *Comité économique et financier* », nommé pour suivre la situation économique et financière des États membres et de l'Union européenne, la « *situation monétaire* » des États membres non-membres de la zone euro, les relations financières avec des pays tiers et des institutions internationales, et les « *mouvements de capitaux et paiements* » (TICE, 114).

Le PE est simplement « *consulté* » avant institution :

- « *d'un comité de l'emploi* », désigné pour suivre « *la situation et les politiques de l'emploi, consulte les partenaires sociaux, formule des avis à la demande du Conseil ou de la Commission ou de sa propre initiative, et contribue à la préparation des délibérations du Conseil* » (TICE, 130) ;
- « *d'un comité de la protection sociale* » à caractère consultatif, désigné pour promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les États membres et avec la Commission (TICE, 144).

VII.- LES POUVOIRS DONT DISPOSE LE PARLEMENT EUROPEEN NE LUI PERMETTENT PAS DE CHANGER LE FONCTIONNEMENT OU LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE

A.- La « *codécision* » concerne de nombreux domaines, mais aucun parmi ceux jugés les plus politiquement « *sensibles* »

1.- Contrôle du respect des droits fondamentaux

La codécision s'applique :

- ▶ aux « *mesures visant à assurer [...] l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur* » (TICE, 141).
- ▶ à l'institution « *d'un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application* » aux institutions et organes de l'UE des actes de l'UE « *relatifs au traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* » (TICE, 286).

2.- Citoyenneté, partis politiques

La codécision s'applique :

- ▶ aux réserves légales, liées à « *des raisons d'intérêt public ou privé* », au droit d'accès qu'ont les citoyens et résidents aux documents du Conseil et de la Commission. Mais elles ont en principe été établies « *dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam* » (TICE, 255).
- ▶ pour fixer « *le statut des partis politiques au niveau européen, et notamment les règles relatives à leur financement* » (TICE, 191).

3.- Fonds structurels

La codécision s'applique à la constitution d'un Fonds de cohésion, qui « *contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports* » (TICE, 161 2e al.).

4.- Coopération douanière

La codécision s'applique aux mesures visant à « *renforcer la coopération douanière entre États membres et entre ceux-ci et la Commission, hors droit pénal national et administration de la justice dans les États membres* » (TICE, 135).

5.- Lutte contre la fraude fiscale

La codécision s'applique aux « *mesures nécessaires dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres* ». Le Parlement européen, comme le Conseil, reçoit « *chaque année un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre* » (TICE, 280).

6.- Sécurité sociale

La codécision s'applique aux mesures dans le domaine de la sécurité sociale pour les travailleurs migrant dans l'UE et les travailleurs résidents (TICE, 42).

7.- Rapprochement des législations affectant le marché commun

La codécision s'applique aux décisions concernant « *la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs* » (TICE, 95-1,3).

8.- Conditions de travail

La codécision s'applique aux mesures concernant : « *l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'intégration des personnes exclues du marché du travail, l'égalité* » des chances hommes / femmes « *sur le marché du travail et le traitement dans le travail, la lutte contre l'exclusion sociale, la modernisation des systèmes de protection sociale* » (TICE, 137-2b).

9.- Education

La codécision s'applique à la mise en œuvre des compétences partagées pour « *développer une éducation de qualité* », le développement de « *la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres, ainsi que de l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres* » ; soutien à « *la mobilité des étudiants et des enseignants* » et au « *développement des*

échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs ; promotion de la coopération entre établissements d'enseignement ; encouragement du développement de l'éducation à distance et de la reconnaissance académique des diplômés et périodes d'études ».(TICE, 149).

10.- Formation professionnelle

La codécision s'applique à la mise en œuvre des compétences partagées en matière de formation professionnelle, visant à « *faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et reconversion professionnelle, l'accès à la formation professionnelle et la mobilité des formateurs et des personnes en formation, notamment des jeunes ; améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue ; stimuler la coopération entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ; développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des États membres* » ; favoriser « *la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales* » (TICE, 150).

11.- Transports

La codécision s'applique à l'adoption de règles communes applicables aux « *transports internationaux au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres, les conditions d'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans un État membre, les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports, toutes autres dispositions utiles* ». Mais le Parlement européen est seulement consulté dans le cas « *de dispositions [...] dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu* » des effets « *du marché commun* » (TICE, 71).

12.- Visas, asile, circulation des personnes

La codécision s'applique à un nombre de cas très ciblés (TICE, 63-1,2a, 65, 67) :

- ▶ « *les procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres, les règles en matière de visa uniforme, les normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées [...] qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine* » et aux autres personnes ayant besoin « *d'une protection internationale* ;
- ▶ *aux mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, à l'exclusion des aspects touchant le droit de la famille, prises dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, visant entre autres à améliorer et simplifier le système de signification et de notification transfrontière des actes judiciaires et extrajudiciaires, la coopération en matière d'obtention des preuves, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, y compris les décisions extrajudiciaires, à favoriser la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflits de lois et de compétence, éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres ;*
- ▶ *aux mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents* », dans les domaines suivants : « *critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié* ».

13.- Culture

La codécision s'applique à la mise en œuvre des compétences partagées en matière de culture, qui se limite à « *des actions d'encouragements* » pour « *l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens, la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel, les échanges culturels non commerciaux, la création artistique et littéraire, y compris dans l'audiovisuel* », favoriser la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en la matière. Le Parlement européen n'est pas impliqué pour l'adoption de recommandations (TICE, 151).

14.- Santé publique

La codécision s'applique à la mise en œuvre des compétences partagées en matière de santé publique : aux mesures fixant « *des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang, et des dérivés du sang* » (les États membres peuvent fixer des normes plus strictes), aux mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire (par dérogation aux processus décisionnels fixés pour la PAC) et aux « *actions d'encouragement, pour l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies, affections et causes de danger pour la santé humaine* », pour « *favoriser la recherche sur les causes des grands fléaux, leur transmission et leur prévention* », pour « *l'information et l'éducation* », et la réduction des « *effets nocifs de la drogue, y compris par*

l'information et la prévention ». Le Parlement européen n'est pas impliqué pour l'adoption de recommandations (TICE, 152).

15.- Protection des consommateurs

La codécision s'applique aux mesures complétant la politique menée par les États membres pour assurer un niveau élevé de protection des consommateurs : « *protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ; promotion de leur droit à l'information, à l'éducation* » (TICE, 153).

16.- Réseaux transeuropéens

La codécision s'applique à la contribution de l'UE « à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie », pour favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux : mesures d'orientations, actions assurant l'interopérabilité des réseaux et l'harmonisation des normes techniques, soutien de projets d'intérêts commun sous formes d'études de faisabilité, de garanties d'emprunt ou de bonification d'intérêts, de contribution au financement d'infrastructures de transports par le biais du Fonds de cohésion. L'UE peut « coopérer avec des pays tiers pour promouvoir des projets d'intérêt commun et assurer l'interopérabilité des réseaux » (dans ce cas, le mode de décision renvoie en principe à celui fixé pour l'adoption d'accords internationaux, donc le Parlement européen est simplement consulté), (TICE, 154 à 156).

17.- Industrie

La codécision s'applique seulement pour « décider », en complément, « de mesures spécifiques » en matière d'industrie, « destinées à appuyer les actions menées dans les États membres ». Le Parlement européen n'est pas impliqué dans la coordination de l'action des États membres (TICE, 157).

18.- Cohésion économique et sociale

La codécision s'applique « *uniquement si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de l'UE* ». Pour le reste et en général, les États membres conduisent et coordonnent leurs politiques en poursuivant les objectifs visés, « *tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale, en particulier à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Le Parlement européen, comme le Conseil, le CES et le CR, reçoit tous les trois ans un rapport de la Commission « sur les progrès accomplis » et les effets des divers « moyens prévus ; ce rapport est, le cas échéant, assorti des propositions appropriées » (TICE, 160).

19.- Recherche et développement technologique

La codécision s'applique à l'arrêt « *d'un programme-cadre pluriannuel, dans lequel est repris l'ensemble des actions de l'UE* », fixant « *les objectifs scientifiques et technologiques à réaliser par les actions envisagées et les priorités qui s'y attachent, indiquant les grandes lignes de ces actions* » et fixant « *le montant global maximal et les modalités de la participation financière de l'UE ainsi que les quotes-parts respectives de chacune des actions envisagées* » pour compléter « *les actions entreprises dans les États membres* » s'agissant de : la « *mise en œuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration en promouvant la coopération avec et entre les entreprises, les centres de recherche et les universités ; la promotion de la coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires avec les pays tiers et les organisations internationales ; la diffusion et valorisation des résultats des activités en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires ; la stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs de l'UE* » (TICE, 163 à 166).

20.- Environnement

La codécision s'applique dans les autres cas à la politique de l'environnement de l'UE (TICE, 175-1,3), politique qui « *visé un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'UE, qui est fondée sur les principes de précaution, d'action préventive, du pollueur-payeur et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et qui contribue à la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion au plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* » (TICE, 174).

21.- Coopération au développement

La codécision s'applique aux mesures prises en matière de coopération au développement. La politique de l'UE « favorise le développement économique et social durable des pays en développement et plus

particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, qui contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui respecte les engagements ; elle tient compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes » (TICE, 177) et peut impliquer de nouveaux accords internationaux (TICE, 181). Ces « mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels » (TICE, 179-1).

La codécision s'applique juste aux « actions d'encouragement à la coopération entre les États membres. Ce soutien a trait aux échanges d'informations et aux pratiques, et consiste juste en analyses comparatives, conseils, promotion d'approches novatrices », évaluation d'expériences notamment par recours aux « projets pilotes » (TICE, 129).

22.- Statistiques

La codécision s'applique aux mesures prises « en vue de l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de la Communauté » (TICE, 285).

23.- Fonds structurels et aides exceptionnelles

La codécision s'applique aux « décisions d'application relatives au Fonds social européen » (TICE, 148), qui vise à « promouvoir à l'intérieur de la l'UE les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production », et ses membres (TICE, 146). Ceci y compris dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale (TICE, 162 2e al.). Mais le Parlement européen ne contrôle pas l'administration du FSE et n'est pas impliqué dans la nomination du comité qui l'assiste (TICE, 147).

La codécision s'applique également aux « décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional » (TICE, 162 1er al.) qui est « destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'UE par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin » (TICE, 160).

La codécision s'applique aussi aux domaines suivants : liberté d'établissement (Maastricht, 44, 46, 47) ; libre prestation de services (Maastricht, 66) ; harmonisation du marché intérieur (Maastricht, 95) ; transparence administrative (navigation maritime et aérienne).

B.- L' « Avis conforme » est purement formel

Le Parlement européen peut proposer au Conseil de statuer sur l'existence d'un risque clair de violation grave par un État membre des principes (réf. TUE. 6-1) de liberté, de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son avis conforme est requis. Mais il statue alors à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres. Et il n'est pas prévu qu'il soit consulté lorsque ces mesures sont modifiées ou qu'il y est mis fin (TUE 7), ni s'il s'agit de décider de suspendre certains des droits de l'État membre en question (TICE 309-2). Par ailleurs, la CJCE n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (TUE 35-5).

Le Parlement européen élabore « un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct des députés européens selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres ». L'arrêt de ces « dispositions » requiert son avis conforme (majorité absolue), (TICE, 190-4).

L'avis conforme du Parlement européen est requis pour la modification de certains articles des statuts du Système européen des banques centrales (SEBC), mais ne sont concernés aucun des articles décisifs, articles qui écartent tous un contrôle du Parlement européen (TICE, 107-5) :

- ▶ objectifs du SEBC (art. 2 du Protocole sur les statuts du SEBC) ;
- ▶ missions (art. 3 et 44) ;
- ▶ indépendance (art. 7) ;
- ▶ organisation, responsabilités et nominations (art. 9 à 11, 45 à 47 et 50) ;
- ▶ définition des réserves obligatoires des banques commerciales au regard de leur base (encours de crédit) et des sanctions en cas de non-respect (art. 19-2) ;
- ▶ instauration d'autres instruments de contrôle monétaire (art. 20) ;
- ▶ interdiction de monétiser une dette publique ou d'accorder découverts ou crédits aux pouvoirs publics de l'Union européenne et des États membres (art. 21.1, TICE, 101) ;
- ▶ contrôle prudentiel (art. 25) ; vérification des comptes de la BCE (art. 27) ;
- ▶ avoirs de réserve de change (art. 30, 31) ;

- ▶ pouvoir réglementaire de la BCE (art. 34) ;
- ▶ contrôle juridictionnel (art. 35) ;
- ▶ secret professionnel (art. 38) ;
- ▶ privilèges et immunités (art. 40) ;
- ▶ procédures de révision des statuts du SEBC (art. 41, 42).

Le Parlement européen dispose d'un pouvoir d'avis conforme à la majorité absolue de ses membres concernant les accords d'association (art. 238 CE). Exceptionnellement, certains accords sont soumis avant conclusion par le Conseil, à l'avis conforme du Parlement européen (art. 310 CE).

L'Union européenne « *peut conclure* » avec des États ou des organisations « internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » (TICE, 310). Mais l'avis conforme du Parlement européen est simplement requis avant conclusion d'un tel accord ou d'autres accords créant « *un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération* », les accords ayant « *des implications budgétaires notables pour* » l'UE ou ceux impliquant « *une modification d'un acte adopté* » en codécision. En cas d'urgence le Conseil convient avec lui d'un délai (TICE, 300).

L'avis conforme du Parlement européen est requis pour confier à la BCE « *des missions spécifiques ayant trait aux politiques de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances* » (TICE, 105-6).

L'avis conforme du Parlement européen (majorité absolue) est requis pour l'adhésion d'un nouvel État membre (TUE, 49).

L'avis conforme du Parlement européen est requis pour définir « *les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds ; les règles générales applicables aux fonds, les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants* » (TICE, 161 1er al.), notamment le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « *Orientation* », le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional, la BEI (TICE 159 1er al.).

C.- Divers pouvoirs sont d'ordre purement cosmétique

1.- Contrôle du respect des droits fondamentaux

Le Parlement européen peut proposer au Conseil de statuer sur « *l'existence d'un risque clair de violation grave* » par un État membre des principes de liberté, de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son avis conforme est requis (TUE, 6-1). Mais il « *statue* » alors « *à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres* ». Et il n'est pas prévu qu'il soit consulté lorsque ces mesures sont modifiées ou qu'il y soit mis fin (TUE, 7) ni s'il s'agit de décider de « *suspendre certains des droits* » de l'État membre en question (TICE, 309-2).

3.- Le contrôle de la Commission

En votant une motion de censure, le Parlement européen peut obliger la Commission à démissionner (art. 201 CE). Il est nécessaire, néanmoins, d'obtenir la majorité des 2/3e des suffrages exprimés et la majorité des députés. Le Parlement européen dispose également d'une sorte de droit de « *co-investiture* » de la Commission au moyen d'un vote d'« *approbation* » du Président et des commissaires avant leur nomination formelle par les gouvernements des États membres. En octobre 2004 – c'est le seul cas – le Parlement européen s'était opposé avec succès à la nomination d'un commissaire de l'équipe Barroso.

Au cours de la session d'octobre, le « *programme de travail* » de la Commission pour l'avenir est présenté au Parlement européen qui peut y réagir par le vote d'une résolution. S'ajoutent, tous les six mois, la présentation du programme de la présidence du Conseil par le ministre des Affaires étrangères du pays accédant à la présidence de l'Union européenne.

L'approbation du Parlement européen est requise pour la nomination du président de la Commission, après que celui-ci ait été désigné : « *le président et les autres membres de la Commission* » désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen (TICE, 214-2). Mais le Parlement européen n'est pas sollicité pour modifier le « *nombre des membres de la Commission* » (TICE, 213-1).

Si le Parlement européen, « *saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission* », l'adopte par « *un scrutin public à la majorité des deux tiers des voix exprimées* » et « *à la majorité de ses membres, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions* » (TICE, 201). Il ne s'agit donc pas d'un contrôle politique, du fait de la majorité des deux tiers et du seul motif possible de mauvaise gestion, mais parce que « *les membres de la Commission exercent leurs*

fonctions en pleine indépendance » et « *ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme* » (TICE, 213-2).

Dans la même logique, « *Le Parlement européen peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner [...] les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction* » (TICE, 193). Mais ce pouvoir s'exerce : « *dans le cadre de l'accomplissement* » des « *missions* » du Parlement européen et « *sans préjudice des attributions conférées [...] à d'autres institutions ou organes* » ; selon des « *modalités [...] déterminées d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission* » (TICE, 193). Le Parlement européen ne fixe pas les « *limites et conditions* » dans lesquelles « *la Commission peut recueillir toutes informations et procéder à toutes vérifications nécessaires pour l'accomplissement de ses tâches* » (TICE, 284).

3.- Médiateur européen

Le Parlement européen, après son élection, nomme un « *médiateur* » (dont le mandat est renouvelable) indépendant, « *habilité à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la CJCE et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, et sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle* ». Ce médiateur « *peut être saisi directement par tout citoyen de l'UE ou toute personne physique ou morale résidentes ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen. Le médiateur transmet ses rapports au Parlement européen, à l'institution* » visée et au plaignant. Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes. « *Il peut être déclaré démissionnaire* » par la CJCE, « *à la requête du PE, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave* ». Le Parlement européen ne fixe pas seul le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (TICE, 195).

4.- Fonctionnement du Parlement européen

Le Parlement européen peut créer librement en son sein des « *commissions permanentes, temporaires ou spéciales* » dont l'objet est de suivre les différentes affaires en cours et de préparer les avis que le Conseil demande.

D.- En matière de budget, le Parlement européen ne peut intervenir que dans le domaine des « dépenses non obligatoires »

La distinction a été faite précédemment entre « *dépenses obligatoires* » (DO) et « *dépenses non obligatoires* » (DNO), le pouvoir de décision appartenant au Parlement européen en ce qui concerne les DNO et au Conseil pour les DO.

Le Parlement européen dispose ainsi d'un véritable « *droit d'amendement* » sur les dépenses dites « *non obligatoires* » qui représentent aujourd'hui environ la moitié du budget de l'Union européenne. A la majorité des 3/5e des suffrages exprimés, le Parlement européen peut obliger le Conseil à modifier la répartition de ces dépenses.

Le Parlement européen peut aussi, à la majorité des 2/3e des suffrages exprimés, rejeter le projet de budget dans son ensemble et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

Quand les recettes sont augmentées en cours d'exercice (selon l'évolution, au 1er mai, du PIB, des budgets nationaux et du coût de la vie) et s'il s'agit « *de dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci* », le Parlement européen, « *dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total des dépenses* » dans certaines limites (TICE, 272-9).

• Sigles

- **AII** : Accord interinstitutionnel
- **AUE** : Acte unique européen
- **BCE** : Banque centrale européenne
- **BEI** : Banque européenne d'investissement
- **CC** : Cour des comptes
- **CE** : Communauté européenne
- **CECA** : Communauté européenne du charbon et de l'acier
- **CEE** : Communauté économique européenne
- **CEEA** : Communauté européenne de l'énergie atomique
- **CES** : Comité économique et social
- **CIG** : Conférence intergouvernementale des représentants des gouvernements des États membres
- **CJCE** : Cour de justice des Communautés européennes
- **COREPER** : Comité des représentants permanents des États membres

- **CPJP** : *coopération policière et judiciaire en matière pénale*
- **CR** : *Comité des régions*
- **ÉM** : *États membres*
- **Europol** : *Office européen de police*
- **Eurojust** : *Unité européenne de coopération judiciaire*
- **PAC** : *Politique agricole commune*
- **PE** : *Parlement européen*
- **PESC** : *Politique étrangère et de sécurité commune*
- **SEBC** : *Système européen de banques centrales*
- **TCE** : *Traité instituant la Communauté européenne*
- **TICE** : *Traité instaurant la Communauté européenne*
- **TUE** : *Traité sur l'Union européenne*
- **UE** : *Union européenne*

[1] Territoires, associés à des États membres, auxquels s'applique seulement la partie IV du TICE (on y dénombre quelques paradis fiscaux notoires) : « Groenland (statut intermédiaire) ; Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Aruba, Antilles néerlandaises, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten, Anguilla, îles Caymans, îles Falkland, Géorgie du Sud et îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, territoires britanniques de l'Antarctique, de l'océan Indien, îles Turks et Caicos, îles Vierges britanniques, Bermudes. Le TICE ne s'applique pas aux autres pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni (TICE 299-3), aux îles Féroé, aux zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre ni aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man (sauf pour des aspects liés à des engagements passés sur la CEEA) (TICE299-6). »