Introduction

L'institutionnalisation du Parlement européen

Pour une sociologie historique du parlementarisme supranational

Antonin Cohen et Ann-Christina L. Knudsen

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18280>

DOI : 10.4000/conflits.18280

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 25 juin 2012

Pagination : 7-12

ISBN : 978-2-296-99408-9

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Antonin Cohen et Ann-Christina L. Knudsen, « L'institutionnalisation du Parlement européen », *Cultures & Conflits* [En ligne], 85-86 | Printemps-Été 2012, mis en ligne le 25 juin 2013, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18280> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.18280>

Introduction

L'institutionnalisation du Parlement européen

Pour une sociologie historique
du parlementarisme supranational

Antonin COHEN et Ann-Christina L. KNUDSEN

Antonin Cohen est maître de conférences en science politique à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre de l'Institut des sciences sociales du politique (CNRS, UMR 7220). Il a récemment publié De Vichy à la Communauté européenne (Paris, Presses Universitaires de France, 2012).

Ann-Christina L. Knudsen est professeure à l'Institut pour la culture et la société de l'Université d'Aarhus (Danemark). Elle dirige actuellement un projet de recherche intitulé « Les institutions de la démocratie en transition. Les champs transnationaux dans la politique, l'administration et le droit après 1945 ». Elle a récemment publié : Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy (Ithaca, Cornell University Press, 2009).

Lors de la dernière élection présidentielle, en France, trois candidats sur dix étaient membres du Parlement européen – Eva Joly, Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon ayant tous été élus ou réélus lors des élections européennes de 2009 ¹. Mieux. Les six principaux candidats à la présidence de la République étaient ou *avaient été* membres du Parlement européen – François Bayrou, François Hollande et Nicolas Sarkozy ayant siégé, il est vrai peu de temps, durant la cinquième législature ².

L'attraction manifeste que le Parlement européen exerce ainsi sur les professionnels de la politique ³ ne manque pas de contraster avec le désintérêt

1. La diffusion d'une courte saynète filmée dans l'enceinte du Parlement européen – mettant en scène une conversation cordiale entre deux de ces candidats au cours d'un reportage réalisé par la compagne journaliste d'un troisième candidat – ayant d'ailleurs été un moment saillant de la campagne électorale.

2. Le débat télévisé entre ces trois candidats durant la campagne pour les élections européennes de 1999 ayant ainsi fait office de préfiguration médiatique au « duel » de 2012.

3. À l'exception de Nicolas Dupont-Aignan, les autres candidats (Nathalie Arthaud, Jacques

croissant que ce même Parlement suscite chez les électeurs, en France [Graphe 1], comme dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, à l'image du Danemark [Graphe 2] ou, plus encore, du Royaume-Uni [Graphe 3].

Graphe 1 – Taux de participation électorale en France (1979-2009)

En gris foncé : taux de participation aux élections législatives en France (1978-2007). En gris clair : taux de participation aux élections européennes en France (1979-2009). Chiffres arrondis à la décimale supérieure ou inférieure.

Sources : Inter-Parliamentary Union (<http://www.ipu.org/>) ; Parlement européen (2009).

Graphe 2 – Taux de participation électorale au Danemark (1979-2009)

En gris foncé : taux de participation aux élections législatives au Danemark (1979-2007). En gris clair : taux de participation aux élections européennes au Danemark (1979-2009). Chiffres arrondis à la décimale supérieure ou inférieure.

Sources : Inter-Parliamentary Union (<http://www.ipu.org/>) ; Parlement européen (2009).

Graphe 3 – Taux de participation électorale au Royaume-Uni (1979-2009)

En gris foncé : taux de participation aux élections législatives au Royaume-Uni (1979-2005). En gris clair : taux de participation aux élections européennes au Royaume-Uni (1979-2009). Chiffres arrondis à la décimale supérieure ou inférieure. Sources : Inter-Parliamentary Union (<http://www.ipu.org/>) ; Parlement européen (2009).

En tout état de cause, le mandat européen semble être aujourd'hui devenu, et pas simplement aux yeux des professionnels de la politique, un vrai « métier » [Document 1], un métier parmi d'autres, auxquels peuvent légitimement aspirer les enfants des collèges ⁴, comme « vétérinaire », « astrologue », « comédien », « sapeur-pompier », « cascadeur » ou, dans un autre registre, « avocat », « *trader* », « chef d'entreprise », à moins que cela ne soit « boulanger », « électricien », « facteur », etc.

Si, donc, la fonction de député européen peut désormais apparaître comme un « métier », c'est au terme d'un long processus historique qui passe en grande partie inaperçu ⁵.

Loin est le temps, en effet, où le « Parlement européen », sans bâtiment ni personnel spécifique – l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier siégeait dans les locaux de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg ; et les huissiers, alors délégués par les parlements nationaux, continuaient de porter leur uniforme national pendant les sessions –, pouvait apparaître comme dénué de pouvoir, sinon de fonction ⁶. Au terme de la bataille, avec le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en décem-

Cheminade et Philippe Poutou) pouvaient être considérés, de leur propre aveu, comme des « non professionnels ».

4. La liste qui suit est tirée de : Bordet S., Mouche N., *Des métiers, mon métier*, Paris, ONISEP-Nathan, 2006. Tous nos remerciements à Maude Perez pour la découverte de ce document.
5. On verra néanmoins la thèse de Willy Beauvallet : *Profession : eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique électorale (1979-2004)*, Université de Strasbourg, Thèse de doctorat en science politique, 2007.
6. Stein E., "The European Parliamentary Assembly: Techniques of Emerging 'Political Control'", *International Organization*, 13-2, 1959, p. 233-254, notamment p. 233.

Document 1 – Députée européenne, un métier comme un autre ?

220 Orchestrer, décider

Martine, anciennement adjointe au principal d'un collège, députée européenne

→ Elle est l'une des députés européens français élus au Parlement de Strasbourg de l'Union européenne. Martine vote les lois pour améliorer la qualité de vie et défendre les droits des citoyens européens.

MON PARCOURS

« J'ai fait des études de lettres, de psychologie et de sciences de l'éducation. J'ai ensuite été institutrice, professeure de lettres puis principal adjoint dans un collège en zone d'éducation prioritaire (ZEP). En parallèle, j'ai beaucoup milité sur les questions européennes au sein du Parti socialiste de la région Rhône-Alpes dont je suis originaire. J'ai été déléguée pour représenter mon parti au Parlement européen. J'ai été élue une première fois en 1999, et une nouvelle fois en juin 2004. Je suis également maire-adjointe de la ville de Lyon. »

→ **CHACQUE ANNÉE, NOUS VOTONS DES DIZAINES DE TEXTES** qui doivent ensuite être appliqués dans les vingt-cinq pays de l'Union européenne. Par exemple, nous avons voté récemment une directive sur le tabac qui impose des inscriptions telles que "fumer tue" sur les paquets de cigarettes, une autre directive sur la reconnaissance des diplômes au niveau européen, ou encore un texte sur les mesures prises pour lutter contre la pollution des mers par les pétroliers, après la marée noire de l'Erika, en 1999.

→ **Ces textes sont élaborés par la Commission européenne**, qui regroupe des représentants des vingt-cinq États membres. Nous les examinons au sein de commissions parlementaires. Ce sont des groupes de discussions constitués de députés européens de tous les pays. Il y a dix-sept commissions permanentes qui débattent dans tous les domaines : agriculture, environnement, culture, etc. Je suis affectée à la commission "des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures", avec cent un autres députés. Les sujets qu'elle traite sont des thèmes sur lesquels je travaille depuis longtemps. Nous examinons des lois pour les handicapés, pour la lutte contre la pauvreté, mais aussi sur la criminalité et le terrorisme...

→ **Si une proposition de loi ne nous convient pas, nous pouvons faire des suggestions pour la modifier.** Les débats peuvent être longs. Il faut prendre en compte le point de vue de chacun et trouver un accord qui convienne à tous. Une fois que le texte est accepté par tous les membres de la commission, nous choisissons parmi nous un rapporteur pour rédiger un rapport. Ce dernier est ensuite examiné par les groupes politiques du Parlement et voté en séance plénière à Strasbourg, en présence de tous les députés européens. La plupart des textes sont adoptés en concertation avec le Conseil des ministres, constitué de ministres de chaque État membre. Certains textes ne sont pas votés en "première lecture", c'est-à-dire du premier coup. Il faut alors discuter et persuader les autres députés de la nécessité de voter une loi. La patience est souvent de mise ! Au Parlement européen, nous travaillons avec des interprètes. Mais les réunions en petit groupe se font souvent en anglais ou en français.

→ **Je me déplace beaucoup :** je partage mon temps entre Strasbourg, Bruxelles et Lyon, où j'ai été élue députée dans la grande circonscription Sud-Est. À Bruxelles, où je passe trois jours par semaine, je reçois les représentants de très nombreux groupes d'intérêts pour préparer mes dossiers : des associations de consommateurs, des représentants d'entreprises, des syndicats de travailleurs, des cabinets d'avocats, des organisations humanitaires, etc. Ils ont beaucoup d'influence sur les décisions européennes. Chacun vient défendre ses intérêts. Le reste du temps, je travaille sur mes dossiers, sur mon territoire d'élection, à Lyon. J'ai peu de temps pour moi, mais j'assume pleinement mon choix.

ⓐ **Débouchés :** peu nombreux. ⓑ **Formation :** cf. p. 326. ⓐ **En savoir plus :** consultez mon interview publiée à la 80. Les deux dernières années ont été publiées en français des commissions européennes, Luxembourg.

EST-CE UN MÉTIER POUR TOI ?

- T'intéresses-tu à la politique ?
- Es-tu passionné(e) par les questions européennes ?
- As-tu des convictions fortes ?
- Es-tu prêt(e) à les défendre ?
- Es-tu persévérant(e) ? Dans cette fonction, il faut faire preuve de patience et de détermination pour gagner la confiance des autres et faire accepter ses idées.
- Es-tu prêt(e) à te déplacer souvent ?

Qu'est-ce que ça implique ?
Qu'est-ce que ça implique ?
Qu'est-ce que ça implique ?

AUTOUR DE CE MÉTIER

- Les députés européens ont des assistants parlementaires qui les aident à préparer leurs dossiers. Ils sont chargés de les conseiller, de travailler sur les dossiers en discussion au Parlement et de recevoir les personnes qui souhaitent rencontrer les députés. Leur rôle varie en fonction du député ou du député. Des interprètes (lire p. 274) permettent aux députés d'assister à des débats dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.
- Les députés européens élisent le président du Parlement européen. Il dirige l'ensemble des activités parlementaires, préside les sessions et représente le Parlement dans toutes les relations extérieures.
- Les travaux des députés sont relayés auprès du public par des journalistes (lire p. 302).
- Le Parlement européen est une véritable ville où l'on retrouve une multitude de professions : des huissiers, des conseillers, du personnel administratif, des agents d'entretien, des coursiers, etc.

Double page sur le « métier » de député européen, illustrée par un entretien de Martine Roure, députée européenne de 1999 à 2009, membre du groupe socialiste au Parlement européen : Sophie Bordet, Nadine Mouche, *Des métiers, mon métier*, Paris, ONISEP-Nathan, 2006, p. 220-221. L'index de la page 326 précise : « Député européen (fonction élective) : Pas de formation type. Les députés européens ont généralement une solide carrière politique derrière eux et des mandats électifs (maire, conseiller général, etc.). La plupart possèdent une formation type grandes écoles ou ont suivi des études universitaires en sciences politiques, droit, économie, etc. » (*Des métiers, mon métier*, Sophie Bordet et Nadine Mouche, © Éditions Nathan, 2006)

bre 2009 à l'issue d'un processus de négociation de près d'une décennie⁷, une « procédure législative ordinaire » place désormais le Parlement à égalité avec le Conseil (Article 294 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Pour beaucoup, le Traité de Lisbonne constitue ainsi le point d'orgue d'une montée en puissance incrémentale du Parlement européen depuis sa création en 1952, ou au moins depuis son élection au suffrage direct en 1979.

Cet « *empowerment* » trouve son pendant dans l'intérêt scientifique que suscite le Parlement européen depuis lors. En 1994, Simon Hix suggérait ainsi avec force l'obsolescence du débat théorique opposant intergouvernementalisme et néo-fonctionnalisme, issu de la théorie des relations internationales,

7. Cohen A., Vauchez A. (eds.), *La Constitution européenne. Élitisme, mobilisations, votes*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007.

au regard des similitudes entre les systèmes politiques européen et nationaux, dont les outils de la politique comparée lui paraissaient mieux à même de rendre compte ⁸. Si cette perspective de recherche a incontestablement renouvelé le genre, la plupart des travaux tendent néanmoins à négliger la période antérieure à 1979, au cours de laquelle se joue pourtant la première institutionnalisation du Parlement européen et, plus généralement, du parlementarisme supranational.

Innovation majeure des organisations interétatiques régionales européennes, la création des assemblées parlementaires supranationales (Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Assemblée commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale ou Conférence parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) a en effet profondément transformé les relations interétatiques (rupture du principe d'égalité entre les États, règles de vote à la majorité simple, regroupements politiques transnationaux, etc.). Pour autant, ce processus d'internationalisation du parlementarisme reste aujourd'hui très mal connu.

Par exception, du côté des politistes, certains travaux ont bien montré les conditions dans lesquelles les États membres ont créé, puis délégué des pouvoirs de plus en plus étendus au Parlement européen ⁹. Par contraste, du côté des historiens, certains travaux ont récemment souligné la richesse des archives encore mobilisables pour étudier le fonctionnement interne du Parlement européen ¹⁰. Si ces travaux ont donc, dans leur ensemble, apporté de nouveaux éclairages sur la montée en puissance du Parlement européen, la littérature dominante reste encore trop souvent institutionnaliste, voire téléologique ¹¹.

Ce dossier de *Cultures & Conflits* entend contribuer à renouveler ce champ de recherche ¹². Il s'inscrit en effet dans une perspective socio-historique, en vue de comprendre, dans la moyenne durée, les formes de sélections

-
8. Hix S., "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, 17-1, 1994, p. 1-30.
 9. Voir en particulier les travaux de Berthold Rittberger, très récemment : "Institutionalising Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 50, suppl. 1, 2012, pp. 18-37; et, plus généralement : *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
 10. Gfeller A. E., Loth W., Schulz M. (eds.), "Democratizing Europe, Reaching out to the Citizen? The Transforming Powers of the European Parliament", *Journal of European Integration History*, 17-1, 2011.
 11. Mény Y. (ed.), *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009.
 12. Dans la tradition des dossiers publiés par la revue sur l'institutionnalisation des espaces de pouvoir européen : Mégie A. (ed.), « Arrêter et juger en Europe », *Cultures & Conflits*, 62, 2006 ; ou Guiraudon V. (ed.), « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », *Cultures & Conflits*, 38-39, 2000.

sociales qui s'opèrent à l'entrée des parlements supranationaux, les modes de constitutions de capitaux politiques transnationaux, les interdépendances entre espaces institutionnels internationaux, les encastrements entre logiques nationales et supranationales... Les différents articles réunis dans ce dossier tendent ainsi à montrer, conjointement, la continuité des processus d'institutionnalisation du parlementarisme supranational européen depuis les années 1950 et jusque dans les années 2000.

La première autonomisation du « Parlement européen » se joue en effet dès les années 1950, tant dans le processus de différenciation du « Parlement européen » par rapport aux autres institutions parlementaires supranationales (Antonin Cohen), que dans la construction d'un capital parlementaire transnational qui se construit précisément dans ces assemblées parlementaires (Ann-Christina Knudsen). Une analyse prosopographique du recrutement social des parlementaires européens permet ainsi de mettre en évidence les logiques de circulation entre assemblées nationales et transnationales, mais aussi les logiques de production des catégories juridiques qui ont forgé le sens commun élitiste sur la *polity* communautaire, contribuant à brouiller les frontières entre le public et le privé (Guillaume Sacriste), ou à instaurer une équation qui a pour elle toutes les apparences de la logique : démocratie = élections = « partis politiques au niveau européen » (Francisco Roa Bastos).

Dans cette perspective, la césure de 1979 apparaît moins comme une origine que comme un résultat à partir duquel vont être consolidés un certain nombre de rôles institutionnels, comme celui de président (Aurélien Elisa Gfeller), ou, plus généralement, de rôles politiques, comme celui du député « expert » (Willy Beauvallet et Sébastien Michon). Au terme du processus, par conséquent, tout semble militer dans le sens d'une autonomisation achevée du Parlement européen... ¹³ Ce serait oublier un peu vite que le « mandat » européen reste encore profondément encastré dans les logiques partisanes nationales les plus locales de production de la politique (Rémi Lefebvre et Guillaume Marrel).

Il n'en reste pas moins que, dans une perspective de longue durée, le désenclavement du parlementarisme au-delà de l'État-nation, reste un phénomène majeur du ^{xx}e siècle. Il est d'autant plus paradoxal, dans ces conditions, que les assemblées parlementaires supranationales restent à ce jour un objet délaissé.

13. Sur ce point : Beauvallet W., Michon S., « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix*, 89, 2010, pp. 147-172.