

Note sur les conséquences découlant de l'absence d'un lieu de réunion fixe du Parlement européen (16 octobre 1973)

Légende: Note du groupe de travail "Procédures et méthodes de travail du Parlement européen", du 16 octobre 1973, sur les conséquences découlant de l'absence d'un lieu de réunion fixe du Parlement européen.

Source: Groupe de travail "Procédures et méthodes de travail du Parlement européen". Note sur les conséquences découlant de l'absence d'un lieu de réunion fixe du Parlement européen (Rapporteur: M. Luigi Noé), PE 34.352. [s.l.]: Parlement européen, 16.10.1973. 7 p.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_sur_les_consequences_decoulant_de_l_absence_d_un_lieu_de_reunion_fixe_du_parlement_europeen_16_octobre_1973-fr-a6a59991-be36-4489-9902-d4e6708ea9fb.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2014

Note, du 16 octobre 1973, sur les conséquences découlant de l'absence d'un lieu de réunion fixe du Parlement européen

Rapporteur : M. Luigi Noé

1. Le groupe de travail a pris acte d'une note qui lui a été soumise par le Secrétariat général du Parlement, dans laquelle sont clairement indiquées les charges et les difficultés économiques et financières résultant de la dispersion des lieux de travail du Parlement (doc. PE 34.000).

Lors de la session plénière du Parlement des 19 et 20 septembre, une série de questions, adressées à la Commission des Communautés, a mis en relief les difficultés politiques, fonctionnelles et d'organisation résultant de la situation actuelle.

2. La première constatation importante est que le problème a atteint aujourd'hui (à la suite de l'élargissement de la Communauté, mais avant tout en raison de l'accroissement des compétences des institutions communautaires et du volume des travaux auxquels elles doivent faire face) une dimension qui ne permet pas de reporter davantage les décisions concrètes.

Il ne fait, en effet, aucun doute que dans la mesure où la pluralité des lieux de travail a une incidence sur l'efficacité de fonctionnement des institutions communautaires, cela se répercute en progression géométrique sur l'ensemble des activités de la Communauté. Il ne fait non plus aucun doute que parmi les institutions communautaires, c'est le Parlement qui subit en premier lieu les effets négatifs de cette dispersion. Son pouvoir de contrôle se trouve, en effet, fortement affaibli par les difficultés matérielles qui font obstacle à son exercice efficace, et risque en définitive de se voir dépouillé de toute possibilité de décision.

3. Naturellement, le problème n'est pas facile à résoudre, du fait qu'il présente des aspects non seulement économique-financiers et juridiques, mais aussi et surtout politiques. On ne peut, en effet, ignorer une situation de faits qui, s'étant trop prolongée, a créé des intérêts et soulevé des espoirs qui peuvent se justifier.



A. Siège unique et sièges multiples

4. La pluralité des lieux d'activité des institutions communautaires présente sans aucun doute nombre d'inconvénients sur le plan fonctionnel. Il serait superflu de s'attarder à la description de ces inconvénients, qui sont d'ailleurs bien connus des parlementaires européens. Il en est cependant un qui mérite d'être souligné, à savoir les obstacles qu'oppose cette dispersion géographique à l'exercice du mandat parlementaire. Indépendamment de l'autre problème que pose le double mandat (national et européen), il est de fait que dans l'exercice de ses activités, que ce soit dans le cadre de l'Assemblée plénière, à titre individuel ou comme membre d'un groupe politique, le parlementaire européen rencontre d'importantes difficultés lorsqu'il lui faut rechercher les contacts appropriés, la documentation nécessaire et nouer le dialogue indispensable avec les organismes qui sont installés à des centaines de kilomètres de distance. Le pouvoir de contrôle du Parlement se trouve ainsi considérablement diminué, et de manière plus générale, des déséquilibres apparaissent dans la coordination de l'action des diverses institutions. Par exemple, la Commission des Communautés européennes elle-même n'est pas toujours présente à toutes les séances plénières du Parlement ; elle a dû confier à l'un de ses membres la tâche de remplacer les commissaires éventuellement absents ; il en résulte que le dialogue entre le Parlement et la Commission est souvent tronqué ou en tout cas très formel. Les services de la Commission étant installés à Bruxelles, il est extrêmement difficile au parlementaire européen d'obtenir les informations nécessaires, la documentation, et de nouer un dialogue avec les experts, qui sont pourtant choses importantes, surtout lorsqu'au cours des sessions plénières le parlementaire exerce son mandat européen.

Si l'on tient compte du fait que les sessions du Parlement se déroulent à 6 heures (Strasbourg) ou à 3 heures (Luxembourg) de distance des centres d'activité des autres institutions et que, avec l'extension des domaines

qui sont de la compétence communautaire, il est désormais devenu impossible de transférer d'un lieu de réunion à un autre la documentation et le matériel nécessaires à un examen approfondi de chaque problème particulier, la conclusion s'impose : cette situation ne peut avoir que des effets négatifs pour l'efficacité et la cohérence des activités communautaires.

5. Sur la base de ces considérations, votre rapporteur estime que l'on doit aboutir à la centralisation des sièges de toutes les institutions communautaires et de la majeure partie des activités de ces mêmes institutions.

La présence utile des institutions sur tout le territoire communautaire, souhaitée récemment par le président Ortoli également, peut être obtenue, en ce qui concerne les travaux parlementaires, par une présence raisonnable de certaines activités en divers lieux, mais l'essentiel de l'activité communautaire, et en premier lieu de celle de l'Assemblée, devrait être fondée sur des contacts étroits, sur le plan géographique également, entre les diverses institutions, afin de permettre une élaboration unitaire et enrichie de toutes les consultations possibles.

Votre rapporteur fait remarquer à cet égard - et il le souligne - qu'il ne faut pas confondre la décentralisation (qui est toujours possible et parfois souhaitable) de certains services et de certaines activités, avec la dispersion des centres de décision. En ce qui concerne le Parlement, par exemple, il peut être utile que certains de ses organes, tels les commissions parlementaires, les commissions spécialisées ou les groupes d'étude, se réunissent, de temps à autre, dans les diverses régions de la Communauté, afin de prendre contact avec la réalité concrète et avec les aspects particuliers de situations économiques et sociales qui, autrement, pourraient échapper à l'attention du pouvoir politique. Mais il ne fait aucun doute qu'il est absurde, en raison également de la confusion que cela provoque dans l'esprit des citoyens, de continuer d'avoir un Parlement dont le secrétariat est installé dans une ville différente de celle des autres institutions communautaires, et qui se réunit alternativement en tant qu'assemblée plénière et dans ses commissions, en trois lieux différents.

6. Votre rapporteur n'estime pas nécessaire d'insister davantage sur la description des inconvénients qu'entraîne le déroulement de travaux en divers lieux. Il désire cependant souligner que ces inconvénients nuisent non seulement au Parlement en tant que tel, et donc principalement à la démocratie européenne, mais également à l'ensemble du système communautaire dont l'efficacité se trouve réduite en raison de la dispersion des centres de décision. Il suffit de rappeler la situation absurde à laquelle on assiste lorsque le Parlement se réunit à Strasbourg, déplaçant de Luxembourg tous ses services essentiels, et que, pendant ce même temps, le Conseil se réunit à Luxembourg, déplaçant de Bruxelles son secrétariat. Au fil des années, la situation a atteint des proportions franchement grotesques : le Parlement se déplaçant de Luxembourg à Strasbourg, cependant que le Conseil se déplace de Bruxelles à Luxembourg, ce qui contraint la Commission à se partager entre Luxembourg et Strasbourg et à abandonner ainsi Bruxelles qui est le siège principal de ses activités.

Il est inutile de souligner combien cette situation crée une impression défavorable auprès de l'opinion publique pour laquelle l'image d'une Europe itinérante n'est certes pas de nature à stimuler l'intérêt et la participation.

B. Conséquences économiques et financières

7. La note du Secrétaire général, qui est analytique et complète, indique clairement les conséquences économiques et financières de la dispersion des lieux de travail du Parlement. Votre rapporteur n'estime pas nécessaire d'insister sur l'importance des sommes indiquées par le Secrétaire général, sans compter qu'il est matériellement impossible de chiffrer l'énorme gaspillage d'énergie et de temps que provoquent les déplacements continuels des fonctionnaires et des services. Votre rapporteur est également convaincu que cette dispersion des activités du Parlement influe considérablement sur le rendement des fonctionnaires dont beaucoup ne peuvent donner la pleine mesure de leurs capacités. Un contrôle plus strict exercé par les fonctionnaires responsables pourrait certainement combler certaines de ces lacunes, mais il demeure évident que les déplacements continuels ont des conséquences non négligeables pour l'efficacité des services fondamentaux. Votre rapporteur estime donc qu'il faut souligner ce qui est dit au paragraphe 5 de la note du

Secrétaire général.

Votre rapporteur ne tient pas à accorder une importance excessive aux aspects économiques et financiers. Certes, ils sont importants et constituent un élément supplémentaire pour les décisions qui devront être prises, mais il est évident que les principaux inconvénients sont plutôt d'ordre fonctionnel et affectent la capacité des différentes institutions d'exercer clairement leurs pouvoirs dans le cadre du système communautaire.

C. Aspects politiques

8. Comme on le sait, le Parlement possède pratiquement aujourd'hui trois lieux d'activité :
- Luxembourg, où siège son secrétariat et se déroulent les sessions plénières de courte durée ;
 - Strasbourg, où se déroulent les sessions plénières de plus longue durée ;
 - Bruxelles, où se déroulent les travaux des commissions parlementaires.

Trois villes importantes de la Communauté ont ainsi acquis un rôle important sur le plan politique.

En réalité, le déroulement des réunions de commission à Bruxelles découle d'un choix fonctionnel répondant aux intérêts de toutes les institutions de la Communauté. En effet, les commissions parlementaires, travaillent en étroite collaboration avec la Commission des Communautés, et souvent avec le Conseil également, et il est donc apparu logique que ce travail se déroule là où sont installés les services de ces deux institutions.

Le fait demeure cependant que les sessions plénières du Parlement se déroulent alternativement à Luxembourg et à Strasbourg. Dans ces deux villes, le parlementaire européen doit se limiter à la seule activité d'assemblée, car il lui est matériellement impossible d'exercer l'autre partie de son mandat qui nécessite des contacts avec les services des institutions exécutives, or tous les contacts entre les parlementaires et les fonctionnaires de la Commission, qui sont très utiles à un travail d'élaboration approfondi, sont impossibles pendant ces périodes.

9. Votre rapporteur estime que cette situation a désormais atteint le point de rupture. Même si à Strasbourg et à Luxembourg des efforts notables ont été déployés et le sont encore afin d'améliorer les moyens de communication entre les principales villes d'Europe et de faciliter par conséquent la présence des parlementaires, il demeure que les sessions du Parlement à Strasbourg et à Luxembourg se déroulent trop souvent sans contact concret avec le centre de décisions communautaire qui reste Bruxelles où sont établis le Conseil et la Commission. Cette pluralité des sièges communautaires était supportable au début de la construction européenne, lorsque les matières traitées par la Communauté permettaient le déplacement d'un lieu à un autre de l'ensemble des activités de chaque institution. Il est aujourd'hui impensable de réaliser chaque mois un déplacement de cet ordre, et de ce fait les sessions plénières à Strasbourg et à Luxembourg revêtent les caractéristiques de réunions "arrachées" au contexte de la réalité communautaire. Pour reprendre une image utilisée en d'autres circonstances, on pourrait dire que le Parlement est beaucoup plus "en mission" qu'en "réunion".

D. Aspects juridiques

10. A ce document se trouve annexée une note de la Direction générale de la Recherche et de la Documentation du Secrétariat qui a été soumise au Bureau élargi. Cette note résume avec beaucoup de précision les aspects juridiques du problème.

Une considération d'ordre juridique essentielle à laquelle cette note fait simplement allusion, mais sur laquelle il serait bon que le groupe de travail procède à un échange de vues est la suivante :

- bien que l'article 216 du traité ne prescrive pas de terme les gouvernements ont l'obligation juridique de fixer un siège pour les institutions communautaires. Il est évident que les "décisions provisoires" des gouvernements, sur la base desquelles ont été désignés les sièges des activités des diverses institutions, ne se

substituent pas à l'obligation de fixer un siège unique conformément aux traités. Au contraire, ces décisions provisoires devraient faciliter et préparer la mise en oeuvre de l'obligation découlant des traités, c'est-à-dire faciliter le choix du siège unique. On peut par conséquent objectivement affirmer que les gouvernements non seulement ne remplissent pas leurs obligations, mais que de surcroît leurs décisions provisoires contrastent avec l'objectif fixé par la norme des traités.

Cette considération pourrait inciter à conclure que le Parlement, maintenant qu'un laps de temps notable s'est écoulé, est libre de fixer le siège de ses travaux en se réclamant de la norme des traités et du principe général "inadempnendi non est adempiendum", et en contestant également la validité des décisions provisoires du fait qu'elles s'opposent à la norme principale.

Conclusions

11. Sur la base des considérations qui précèdent, et compte tenu également des résolutions adoptées jadis par le Parlement, nous proposons :

- que le Parlement mette en demeure les gouvernements des Etats membres en les invitant à décider, dans un délai déterminé, et sur la base de l'article 216 du traité, du siège des institutions communautaires ;
- que dans le cas où les gouvernements ne prendraient pas de décision dans ce délai, le Parlement se réserve le droit de décider lui-même du lieu de ses propres activités, réalisant ainsi l'objectif inscrit dans les traités qu'est la fixation d'un siège unique.

Par ces décisions, il n'est pas question d'opérer un choix entre les trois villes - ou entre d'autres - qui peuvent se prévaloir de précédents historiques et moraux d'une importance indiscutable. Le Parlement devrait se déclarer disposé à accepter toute décision, qu'elle qu'elle soit, des gouvernements et donc à s'installer là où les gouvernements le décideront. Il n'appartient pas au Parlement, aux termes des traités, de choisir le siège des institutions communautaires, et le Parlement ne voudra certainement pas contester aux gouvernements le droit de faire ce choix. Il a, en revanche, parfaitement le droit, alors que l'on enregistre un retard de plus de vingt ans dans ce domaine, de contester des décisions provisoires qui sont en contradiction avec la norme fondamentale et qui déséquilibrent gravement l'ensemble des activités communautaires et affectent en particulier l'efficacité du contrôle parlementaire et de la vie démocratique de la Communauté.

12. Dans le dessein précisément de donner plus de poids à ces décisions du Parlement, votre rapporteur suggère que, dans l'attente des décisions gouvernementales, l'Assemblée s'efforce de limiter les inconvénients découlant de l'existence de trois lieux de travail différents. En fait, le Parlement est juridiquement tenu de se réunir à Strasbourg lors de sa session constitutive, mais rien n'empêche que les autres sessions se déroulent à Luxembourg où sont installés tous les services du secrétariat, et que l'on tente également, fût-ce à titre strictement expérimental, d'organiser des sessions à Bruxelles.

13. Votre rapporteur est convaincu que ces décisions obligeront le Parlement et les parlementaires à opérer un choix difficile et à prendre des responsabilités politiques considérables. Il est cependant évident que face à l'inertie des gouvernements, il faut réagir et que cette réaction ne peut être le fait que de l'institution parlementaire.