

La fixation des sièges des institutions de l'Union européenne

Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2013 sur la fixation des sièges des institutions de l'Union européenne (2012/2308(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 232 et 341 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu le protocole n° 6, annexé aux traités, sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne,
- vu les articles 10, 14 et 48 du traité sur l'Union européenne (traité UE),
- vu sa position sur ces questions, exprimée en particulier dans sa recommandation du 21 juin 1958¹, dans sa résolution du 7 juillet 1981 sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen², dans ses recommandations à l'intention de la conférence intergouvernementale du 13 avril 2000³, ainsi que ses résolutions qui accompagnent cette position, à savoir sa résolution du 8 juin 2011 intitulée "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive"⁴, sa résolution du 10 mai 2012 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2010, section I – Parlement européen⁵, sa résolution du 16 février 2012 sur les orientations relatives à la procédure budgétaire 2013, section I – Parlement européen, section II – Conseil, section IV – Cour de justice, section V – Cour des comptes, section VI – Comité économique et social européen, section VII – Comité des régions, section VIII – Médiateur européen, section IX – Contrôleur européen de la protection des données, section X – Service européen pour l'action extérieure⁶, sa résolution du 29 mars 2012 sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du Parlement européen pour l'exercice 2013⁷ et sa résolution du 4 juillet 2012 sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2013⁸,
- vu les questions écrites E-000181-2007, E-006174-2009, E-006258-2009, E-002934-2012, E-002935-2012, E-004134-2012 et E-004135-2012 à la Commission et au Conseil,
- vu les rapports du secrétaire général de septembre 2002 et d'août 2013 sur le coût du maintien de trois lieux de travail,

¹ JO 9 du 26.7.1958, p. 210 et 234.

² JO C 234 du 14.9.1981, p. 22.

³ JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

⁴ JO C 380 E du 11.12.2012, p. 89.

⁵ JO L 286 E du 17.10.2012, p. 1.

⁶ JO C 249 E du 30.8.2013, p. 18.

⁷ JO C 257 E du 6.9.2013, p. 104.

⁸ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0289.

- vu le rapport sur le budget du Parlement pour 2012 élaboré par le groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets,
 - vu ses rapports d'activité pour les périodes 1993-1999, 1999-2004, 2004-2009 et 2009-2011,
 - vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en particulier les affaires C-230/81¹, C-345/95² et les affaires jointes C-237/11 et C-238/11³,
 - vu la pétition n° 630/2006 de la campagne en faveur d'un siège unique, qui a été soutenue par plus d'un million de citoyens de l'Union,
 - vu le vote en séance plénière du 23 octobre 2012, à l'occasion duquel une majorité de députés (78 %) ont invité les États membres à revoir leur position quant au maintien du siège officiel du Parlement à Strasbourg,
 - vu l'article 5, paragraphe 3, l'article 29, l'article 41, l'article 48, l'article 74 bis, l'article 201 et l'article 202, paragraphe 4, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des budgets et de la commission des pétitions (A7-0350/2013),
- A. considérant que l'article 341 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit que les sièges des institutions de l'Union sont fixés du commun accord des gouvernements des États membres;
- B. considérant que la décision des États membres figure au protocole n° 6 annexé aux traités, qui fixe le siège de la Commission, du Conseil – dont les réunions se tiennent à Luxembourg en avril, en juin et en octobre –, du Comité économique et social et du Comité des régions à Bruxelles, le siège de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour des comptes et de la Banque européenne d'investissement à Luxembourg, le siège de la Banque centrale européenne à Francfort et le siège de l'Office européen de police à La Haye;
- C. considérant que la décision des États membres sur ces sièges est le fruit d'un accord plus vaste qui tient compte de l'évolution historique de l'Union européenne et de ses institutions ainsi que de considérations liées à la dispersion géographique;
- D. considérant que le Parlement européen, seule institution qui soit directement élue par les citoyens européens et responsable devant eux, joue un rôle unique et distinct et que ce rôle a connu les plus grands changements par rapport aux autres institutions, le présent rapport sera principalement consacré à la question du siège et des modalités de travail du Parlement;
- E. considérant que le protocole n° 6 annexé aux traités dispose que le Parlement a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de session plénière mensuelles, y compris la session budgétaire, que les périodes de session plénière additionnelles se tiennent à

¹ Affaire C-230/81, Grand-Duché de Luxembourg/Parlement.

² Affaire C-345/95, République française/Parlement.

³ Affaires C-237/11 et C-238/11, République française/Parlement.

Bruxelles, que les commissions du Parlement siègent à Bruxelles et que le secrétariat général du Parlement et ses services restent installés à Luxembourg;

- F. considérant que les articles 10 et 14 du traité UE disposent que le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative et que les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen, qui exerce la fonction législative conjointement avec le Conseil;
- G. considérant que l'article 232 du traité FUE dispose que le Parlement peut arrêter son règlement intérieur, en vertu duquel il peut fixer la durée des sessions plénières conformément aux traités et à la jurisprudence de la Cour de justice européenne;
- H. considérant que la CJUE a jugé que la fixation des sièges ne saurait nuire au bon fonctionnement du Parlement européen; qu'elle a reconnu les inconvénients et les coûts liés à la pluralité des lieux de travail, mais que toute modification du siège ou des lieux de travail nécessiterait de modifier les traités, et donc d'obtenir le consentement des États membres;
- I. considérant que le Parlement européen a changé radicalement, passant d'une assemblée consultative de 78 membres détachés, qui, pour des raisons pratiques principalement, partageait ses locaux avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg, à un parlement à part entière, qui compte 766 députés élus au suffrage direct et qui est aujourd'hui colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil;
- J. considérant que la croissance de la capacité législative s'illustre dans la hausse du nombre de procédures de codécision (à présent procédures législatives ordinaires), qui est passé de 165 lors de la législature 1993-1999 à 454 en 2004-2009 et à un nombre encore plus élevé lors de la législature actuelle;
- K. considérant que la multiplication du nombre de réunions interinstitutionnelles, de 16 000 à environ 40 000 entre 2009 et 2013 (soit une hausse de 150 %), témoigne également de l'évolution du rôle du Parlement européen, de même que les négociations constantes et les trilogues avec la Commission, le Conseil et les États membres, qui font désormais partie intégrante de la procédure législative et qui ont permis d'augmenter considérablement le nombre d'accords en première lecture, dont la proportion est passée de 28 % pendant la période 1999-2004 à 72 % pendant la période 2004-2009;
- L. considérant que la structure du calendrier du Parlement européen (fixée lors du sommet d'Édimbourg en 1992) est antérieure à toutes les évolutions de son rôle découlant de l'adoption des traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne;
- M. considérant que le Conseil et le Conseil européen ont déjà concentré leurs activités à Bruxelles, où se tiennent aujourd'hui exclusivement les réunions du Conseil européen, qui avaient auparavant lieu dans le pays assumant la présidence tournante;
- N. considérant que la distance géographique entre les sièges officiels des organes colégislateurs (435 kilomètres) isole le Parlement européen non seulement du Conseil et de la Commission, mais également des autres parties prenantes, telles que les ONG, les organisations de la société civile, les représentations des États membres, ainsi que de l'une des communautés journalistiques internationales les plus nombreuses au monde;

- O. considérant que le surcoût engendré par la dispersion géographique du Parlement européen serait compris, selon les estimations¹, entre 156 et 204 millions d'euros, soit environ 10 % du budget annuel du Parlement, tandis que les répercussions environnementales sont également considérables, les émissions supplémentaires de CO₂ liées aux déplacements entre les trois lieux de travail se situant selon les estimations entre 11 000² et 19 000 tonnes³;
- P. considérant que les modalités de travail actuelles du Parlement européen imposent également des coûts et des déplacements supplémentaires aux autres institutions de l'Union européenne, et notamment à la Commission et au Conseil, aux représentations des États membres, aux journalistes et aux représentants de la société civile;
- Q. considérant que 78 % de l'ensemble des missions du personnel statutaire du Parlement (en moyenne 3 172 par mois) résultent directement de sa dispersion géographique; considérant que si les bâtiments du Parlement européen à Strasbourg ne sont actuellement utilisés que 42 jours par an (et restent inutilisés pendant 89 % du temps), ils doivent être chauffés, occupés et entretenus pendant toute l'année;
- R. considérant que les dépenses résultant de la dispersion géographique du Parlement constituent un domaine important d'économies potentielles, en particulier dans le climat économique actuel;
- S. considérant que, depuis qu'il a proposé, en 1958, d'être situé à proximité du Conseil et de la Commission, le Parlement n'a cessé d'exprimer le vœu, par le biais de nombreux rapports, déclarations et prises de position, que soient établies des modalités de travail plus pratiques et efficaces;
- T. considérant que les citoyens de l'Union – dont plus d'un million ont soutenu une pétition en faveur d'un siège unique – n'ont cessé d'exprimer leur mécontentement face aux dispositions actuelles;

¹ Le rapport de 2002 du secrétaire général du Parlement européen est la dernière estimation globale des coûts disponible. La fourchette de 169 à 204 millions d'euros par an, par le rapport de 2012 du groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets, a été calculée en ajoutant à l'estimation de 148 millions d'euros le chiffre de 28,3 millions d'euros de frais annuels d'amortissement des bâtiments de Strasbourg, dont il faut tenir compte depuis l'acquisition de ces bâtiments. Dans une réponse du secrétaire général du 30 août 2013 aux demandes formulées au paragraphe 10 de la résolution du Parlement du 6 février 2013 sur les orientations relatives à la procédure budgétaire 2014, le surcoût du siège de Strasbourg est estimé à 103 millions d'euros, ce qui se traduit par un montant global de 156 millions d'euros si l'on y ajoute les estimations des frais d'amortissement et d'espaces inutilisés figurant dans le rapport de 2012 du groupe de travail mixte.

² "Les trois lieux de travail du Parlement européen – impact financier, environnemental et régional de la dispersion géographique", note préparée par le secrétaire général du Parlement européen le 30 août 2013 en réponse à la demande formulée au paragraphe 10 de la résolution du Parlement du 6 février 2013 sur les orientations relatives à la procédure budgétaire 2014.

³ "European Parliament two-seat operation: Environmental costs, transport & energy", rapport élaboré par Eco-Logica Ltd. pour les Verts/ALE, novembre 2007.

- U. considérant que les dispositions relatives à l'autonomie organisationnelle interne du Parlement font partie des questions qui relèvent éminemment du régime parlementaire;
- V. considérant qu'outre les questions abordées ici, d'autres questions essentielles ayant trait directement à la position du Parlement européen et à sa fonction au sein de la structure institutionnelle de l'Union européenne n'ont toujours pas reçu de réponse convaincante; considérant que ces questions sans réponse concernent le droit électoral, les règles applicables à une zone d'accès interdit, l'immunité parlementaire et des éléments relatifs au statut des députés; considérant que les réponses à ces questions relèvent soit de l'autonomie organisationnelle du Parlement, au titre d'une compétence décisionnelle générale, soit, à tout le moins, de la procédure législative ordinaire au titre de la codécision;
1. estime qu'il y a lieu de reconnaître au Parlement européen, en tant qu'unique organe de représentation directe des citoyens européens, la prérogative de déterminer ses propres modalités de travail, y compris le droit de décider où et quand il se réunit;
 2. approuve le principe selon lequel le Parlement européen serait plus efficace, plus rationnel au niveau des coûts et plus respectueux de l'environnement s'il siégeait en un seul lieu; observe que la perpétuation de la migration mensuelle entre Bruxelles et Strasbourg est devenue un symbole négatif pour la majorité des citoyens européens, qui ternit la réputation de l'Union, en particulier à une époque où la crise financière a entraîné des coupes importantes et douloureuses dans les dépenses des États membres;
 3. estime qu'il est parfaitement légitime pour le Parlement d'ouvrir un débat sur son droit à déterminer ses propres modalités de fonctionnement, y compris le droit de décider où et quand il se réunit;
 4. s'engage dès lors à lancer une procédure de révision ordinaire des traités au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne afin de proposer de modifier l'article 341 du traité FUE et le protocole n° 6 de sorte que le Parlement puisse décider de la fixation de son siège et de son organisation interne;
 5. décide de ne faire aucune recommandation quant aux sièges des autres institutions de l'Union;
 6. souligne que les incidences financières et économiques d'une modification du siège ou des lieux de travail du Parlement européen doivent être chiffrées et qu'une compensation raisonnable doit être trouvée afin de garantir la poursuite de l'utilisation des bâtiments actuels du Parlement;
 7. reconnaît que toute décision future du Parlement sur ses modalités de travail nécessitera de consacrer suffisamment de temps aux discussions et à la réflexion, et devra prévoir une transition sans heurts;
 8. demande que la Cour des comptes ou un autre organisme indépendant réalise une analyse complète des économies potentielles pour le budget européen si le Parlement n'avait qu'un seul siège; demande que cette analyse inclue les aspects budgétaires et les coûts accessoires, tels que les économies découlant de moindres pertes de temps de travail et d'une plus grande efficacité;

9. demande au Bureau de commander auprès de l'Eurobaromètre ou d'un service de sondage professionnel similaire la réalisation, pour le 1^{er} janvier 2014, d'une enquête sur l'avis des citoyens européens concernant le maintien des trois lieux de travail du Parlement, avec des références spécifiques aux coûts de cette organisation du point de vue financier, environnemental et de l'efficacité;
10. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au Conseil européen, ainsi qu'aux chefs d'État et de gouvernement et aux parlements des États membres.