

Partis politiques face à l'intégration européenne

par Dusan SIDJANSKI,

Privat-docent à l'Université de Genève

★

L'objet de ce bref exposé est de retracer, dans ses phases principales, la participation des partis politiques à l'intégration européenne. A cette fin, nous nous proposons de donner une perspective à vol d'oiseau des origines immédiates de l'intégration qui portent déjà en elles cette innovation qui se traduit par la création des Assemblées européennes et la coopération plus étroite des partis politiques de divers pays. Après un aperçu des Assemblées consultatives, nous fixerons notre attention sur l'Assemblée parlementaire européenne : la ratification de la C.E.C.A. et le rejet de la C.E.D. nous fourniront un instantané de l'attitude des partis politiques face à une décision fondamentale ; puis nous examinerons l'action des partis à l'Assemblée parlementaire européenne et ses conséquences : prises de positions communes des groupes politiques, élargissement des pouvoirs de l'Assemblée et ratification du M.C. et de l'Euratom, test concret de l'évolution de l'attitude des partis politiques ; enfin, nous parviendrons au seuil de l'Europe politique. De cette analyse nous pourrions peut-être dégager quelques conclusions.

L'*intégration européenne* désigne à la fois l'ampleur et l'intensité du mouvement visant à créer une Europe Unie. Jadis réservée à quelques penseurs d'élite, l'idée européenne est devenue, surtout après la deuxième guerre mondiale, une *idée politique* : elle appartient à la cité, à l'opinion publique. D'initiative individuelle, elle s'est transformée en initiatives collectives. Dès l'instant où elle entre dans sa phase de réalisation sociale, les partis politiques ne peuvent plus s'en désintéresser.

Sans opposer la coopération à l'intégration, il faut distinguer la collaboration de type intergouvernemental de l'intégration qui implique une volonté politique manifeste dont l'objectif ultime est la création d'une fédération ou d'une communauté politique. Les Communautés européennes,

bien qu'économiques, portent la marque de cette volonté politique, qui n'est pas étrangère à l'étendue et à l'intensité des pouvoirs communs dont l'exercice est confié aux exécutifs indépendants agissant le plus souvent en collaboration avec l'organe intergouvernemental, ni à l'irréversibilité des obligations communes ni à l'action directe du pouvoir commun sur les organisations nationales, les groupes d'intérêt, les partis politiques, voire sur les individus. Cette action directe du pouvoir commun réel appelle de toute évidence une réaction organisée à l'échelle communautaire de divers groupes.

Dans les relations internationales, les partis politiques prennent part notamment à l'élaboration et à la ratification des traités dans la mesure où les parlements nationaux sont associés à cette procédure. En outre, par le truchement des parlements, ils exercent un contrôle sur la politique étrangère des gouvernements. Parfois, les partis sont associés directement par leur participation au gouvernement ou aux délégations nationales⁽¹⁾. Mais quelque importante que puisse être leur participation sur le plan international, elle demeure en principe soit limitée au cadre national soit réduite à emprunter les canaux des relations intergouvernementales.

Une des grandes innovations des organisations européennes, c'est précisément d'avoir institutionnalisé l'activité des partis politiques sur le plan international. Elles ont entamé le processus de « démocratisation » des relations internationales. Le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe Occidentale flanqués de leurs Assemblées consultatives ; les Communautés européennes (C.E.C.A., M.C. et Euratom) pourvues d'une Assemblée par-

(1) C'est ainsi que certains gouvernements ont pris l'habitude de désigner des parlementaires comme membres des délégations nationales dans des conférences internationales.

lementaire, légalisent ainsi l'action des partis. De cette manière, ces institutions tendent à redonner aux partis, selon l'expression du professeur Jean Meynaud, leur *vocation normale*, à savoir la participation à l'action gouvernementale ou au contrôle de celle-ci⁽²⁾. Certes, ces conditions ne sont encore qu'imparfaitement satisfaites dans les organisations européennes. Mais depuis l'apparition de la première Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en 1950, l'idée a fait fortune.

I. — Les origines

Dès sa naissance, le mouvement européen déborde à la fois les frontières et les partis. Fait impressionnant, ce sont les résistants français, italiens, hollandais, qui se réclament dès 1942 de l'idée européenne. En juillet 1946, l'ancien chef de France-Libre se déclare en faveur d'une Union européenne et préconise à cette fin le rapprochement franco-allemand. Dix ans plus tard, les anciens résistants créent une organisation pro-européenne⁽³⁾.

Dès 1946, les partis politiques cherchent à rendre plus organique leur action sur le plan européen. A la suite de l'appel lancé par Churchill dans son discours à l'Université de Zurich en septembre 1946, le *United Europe Movement* se constitue en Angleterre. Parallèlement, plusieurs personnalités socialistes, désireuses de ne pas abandonner l'initiative aux partis conservateurs, forment le *Comité international d'études et d'action pour les Etats-Unis socialistes d'Europe*⁽⁴⁾. En mars 1947, les partis d'inspiration catholique se regroupent au sein des *Nouvelles équipes internationales* : à partir de 1948, leurs efforts se concentrent sur un objectif, l'Union européenne. Ainsi, les partis frères de divers pays européens s'organisent autour d'un objet qui dépasse leurs programmes nationaux. En dehors de ces liens organiques politiquement caractérisés, des organisations se constituent qui, formées de militants de toute appartenance, exercent leur influence sur les partis politiques. Exemples : l'*Union européenne des fédéralistes*, l'*Union parlementaire européenne*, celle-ci visant à grouper les forces parlementaires de l'Europe⁽⁵⁾.

Ces divers mouvements européens, poursuivent tous un objectif commun : l'Union politique de l'Europe. Nous sommes en présence d'une sorte de « groupes de pression européens », réunissant les

partis, mais aussi et essentiellement toutes les forces vives favorables de l'Union européenne. Ce trait originel est ressorti clairement au *Congrès de La Haye*. Venus des horizons les plus variés, politiques et géographiques, plus de mille délégués étaient présents au rendez-vous européen, le 8 mai 1948. Parmi eux, douze anciens présidents du Conseil, une vingtaine de ministres en exercice, une centaine de parlementaires, et de nombreuses personnalités universitaires, syndicales et religieuses. Bref, ce fut une manifestation massive des « forces européennes » naissantes.

Deux remarques s'imposent : Tout d'abord, le Congrès n'a pas été dominé par des considérations de partis ni de nationalité. La commission politique était présidée par M. Ramadier, socialiste français, la commission économique et sociale par M. van Zeeland, social-chrétien belge, et la commission culturelle par M. de Madariaga, libéral espagnol. Contrairement aux craintes exprimées par les socialistes, la manifestation ne se transforma pas en un « congrès Churchill ». En outre, le partage des voix ne se fit pas selon les nationalités, mais selon les affinités idéologiques. Une seule exception : les Anglais tant conservateurs que travaillistes adoptèrent une attitude hostile à l'égard de toute idée de fédération et favorable à une union lâche⁽⁶⁾.

(2) *Les Groupes de pression en France*, Paris, A. Colin, 1958, pp. 37-38.

(3) Cf. O. Philip, *Le Problème de l'Union européenne*, Neuchâtel, Edit. de la Baconnière, 1950, pp. 172, 180-200. K. Lindsay, *Towards a European Parliament*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1958, p. 129. Centre d'action pour la Fédération européenne, *L'Europe de demain*, Edit. de la Baconnière, Neuchâtel, pp. 68 et ss.

(4) Nous ne prenons en considération que les regroupements qui s'effectuent par-dessus les frontières nationales. C'est pourquoi nous passons sous silence l'action européenne du parti travailliste notamment pendant la dernière guerre mondiale.

(5) Cf. Congrès de La Haye, *Résolutions*, Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, p. 1. O. Philip, *op. cit.*, pp. 185 et ss., 193 et ss., 202 et ss.

(6) Cette attitude négative a été confirmée par plusieurs témoins. A ce sujet, Denis de Rougemont écrit : « Un désir évident d'aboutir, né du sentiment général de la gravité de l'enjeu, eût sans nul doute mené le Congrès beaucoup plus loin, s'il n'y avait eu les Britanniques. Beaucoup pensaient, avant La Haye, que le conflit principal mettrait aux prises le Labour et les Conservateurs. C'était bien mal connaître les Anglais. Le seul conflit profond qui divisa le Congrès fut celui qui opposa sourdement le front commun des Insulaires aux initiatives désespérées (tactiquement) des Continentaux. L'opposition peut être résumée en deux répliques, que j'ai notées lors des débats de la commission politique : *The Rt. Hon. Harold MacMillan* : Souvenez-vous de votre proverbe français : Hâte-toi lentement. *M. Paul Reynaud* : Curieux slogan à proposer à quelqu'un qui est en train de se noyer » (*L'Europe en Jeu*, Edit. de la Baconnière, Neuchâtel, 1948, pp. 134 et 135). *Addé* : Bonnetous, *L'Europe en face de son destin*, Paris, Presses Universitaires de

La seconde remarque concerne l'absence *officielle* des socialistes et leur changement d'attitude. Le Comité socialiste ne collabora pas aux travaux d'organisation du Congrès. De plus, les partis socialistes du Continent autorisèrent leurs membres à y assister à titre personnel — d'où la présence de M. Ramadier, — mais prohibèrent la participation des officiels — d'où l'absence remarquée de M. André Philip. Enfin, la délégation allemande ne comptait que sur une participation négligeable des socialistes aux côtés de MM. Adenauer, Abs et autres. Quant à l'attitude des partis socialistes officiels, sa révision n'a été décidée qu'à la suite du Congrès de La Haye : en novembre 1948, le Comité international pour les Etats-Unis socialistes d'Europe se transforme en *Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe*. Dès lors, c'est le mouvement, et non pas les Etats-Unis, qui est socialiste. L'Europe obtient la primauté sur toute considération de parti, à la condition qu'elle soit démocratique, c'est-à-dire qu'elle puisse devenir socialiste si la majorité en décide ainsi⁽⁷⁾. Le pas ultérieur ; le mouvement socialiste adhère au Mouvement européen.

Il est intéressant de noter que le Congrès de La Haye s'est montré timide au sujet de l'idée d'une *Assemblée européenne*. Le principe même d'une Assemblée européenne n'a pas été mis en doute. Mais la forme que devait revêtir cette Assemblée a suscité de vives divergences. La proposition de M. Paul Reynaud visant à l'élection au suffrage universel d'une Assemblée constituante européenne se heurta à une opposition quasi unanime⁽⁸⁾. A cette idée révolutionnaire, le Congrès substitua une résolution modeste demandant « que soit convoquée, de toute urgence, une Assemblée européenne qui, élue — dans leur sein ou au dehors — par les Parlements des nations participantes : a) contribuera à créer et exprimera l'opinion publique européenne ; b) recommandera les mesures immédiates propres à établir progressivement, tant sur le plan économique que sur le plan politique, l'unité nécessaire de l'Europe ; c) examinera les problèmes juridiques et constitutionnels posés par la création d'une Union ou d'une Fédération, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales ; d) préparera des plans à cet effet »⁽⁹⁾.

La manifestation publique internationale à La Haye a exercé une pression sur les gouvernements et l'opinion, et a conduit notamment aux résultats

suivants : 1° La création du Mouvement européen, dont l'objet est de coordonner les activités de divers mouvements européens. Son action telle que la symbolisent ses présidents d'honneur est au-dessus des nationalités et des partis : dès octobre 1948, Bloom et Spaak président le Mouvement européen aux côtés de Churchill et De Gasperi, auxquels se joindront Goudenhove-Calergi, Adenauer et Robert Schuman. 2° La création d'institutions culturelles européennes, dont le Collège d'Europe à Bruges et le Centre Européen de la Culture à Genève. 3° L'institution par les gouvernements du Conseil de l'Europe et de son Assemblée consultative.

Certes, au lieu d'une organisation européenne dotée de pouvoirs réels, les gouvernements n'ont accordé qu'une organisation consultative. Mais, un pas sans précédent est accompli : l'Assemblée consultative a ouvert la voie à la participation directe des partis politiques au fonctionnement d'une organisation internationale.

II. — Les Assemblées consultatives

L'*Assemblée consultative* revêt la forme d'un parlement embryonnaire où sont représentés, en fonction des populations, les principaux partis politiques des pays membres, à l'exception des partis communistes. Cette exclusion est un trait commun à toutes les assemblées européennes. Parlementaires, élus par leurs parlements nationaux, les représentants n'ont pas de mandat national et votent à titre individuel selon leurs convictions. Ils peuvent ainsi demeurer fidèles à la ligne de leurs partis. « En effet, on peut dire — avec M. Robertson — que les liens de parti sont plus forts que les liens de nationalités. » Cette constatation est exprimée symboliquement dans la disposition des représentants : ceux-ci ne sont pas assis par délégations nationales, mais par ordre alphabétique.

Cependant, l'Assemblée consultative sert avant

France, p. 100. Par respect de la vérité historique, il faut rendre hommage aux efforts louables de M. Mackay, travailleur anglais, qui cependant n'ont pas donné de résultats concrets.

(7) O. Philip, *op. cit.*, pp. 191-192.

(8) Cf. *Europe Unites. The Hague Congress and After*, Hollis and Carter, Ltd., London, 1949, pp. 26-28. O. Philip, *op. cit.*, p. 205. E. Bonnefous, *op. cit.*, p. 100.

(9) *Congrès de l'Europe. La Haye, mai 1948. Résolutions*. Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, Paris, 1948, p. 6.

tout de lieu de rencontre, mais n'exerce que peu d'influence sur l'attitude des partis. Quelle en est la raison ? Malgré les allures d'un parlement — débats, commissions, etc. — l'Assemblée n'a aucun pouvoir : son nom l'indique, elle est un organe consultatif au sein d'une organisation qui ne dispose que de pouvoir de recommandation. Dans ces conditions, on s'explique aisément pourquoi ses activités ne tiennent que peu de place dans les préoccupations des partis politiques. En outre, ses résolutions sans conséquences n'engagent pas la responsabilité des partis politiques et ne les incitent pas à organiser leur action en commun. D'où le peu d'empressement que manifestèrent les partis à se constituer en groupes politiques. Durant la présidence de M. Guy Mollet (1954 à 1956), l'activité des groupes se développa sensiblement. En octobre 1958, la situation des partis politiques à l'Assemblée consultative était la suivante : 38 démocrates chrétiens, 38 socialistes, 20 libéraux et 39 non inscrits. En janvier 1959, les porte-parole de ces groupes exprimèrent l'opinion de leurs formations respectives⁽¹⁰⁾. Néanmoins, les groupes politiques bien qu'existant dans la pratique n'ont pas été à ce jour expressément reconnus par le Règlement de l'Assemblée consultative⁽¹¹⁾.

Par contre, ils sont légalement constitués à l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (art. 38), sans y avoir — semble-t-il — déployé une activité particulière. Malgré les pouvoirs accrus de l'U.E.O., son Assemblée est demeurée consultative. Certes, elle discute le rapport du Conseil et peut même voter une « motion de désapprobation du rapport » ; mais cette motion ne concerne que le contenu du rapport et ne confère aucun pouvoir de contrôle à l'Assemblée. De plus, l'Assemblée a la faculté d'instituer des comités d'investigation. Cependant, malgré ses fonctions élargies, elle conserve en commun avec l'Assemblée consultative — en sus de leurs représentants qui doivent être les mêmes — le caractère essentiellement consultatif.

D'autres organisations ont imité cet exemple : l'O.T.A.N. a créé une *conférence parlementaire* qui, sans avoir le statut d'organe officiel, se réunit une fois par an depuis 1955, discute et adopte des résolutions. Cette conférence garde davantage l'empreinte de la collaboration intergouvernementale : les participants y demeurent groupés selon les délégations nationales.

Le Benelux, de son côté, a institué en 1955 un *Conseil interparlementaire consultatif*.

Face à ces Assemblées consultatives, les partis politiques sont restés assez indifférents. Du même coup, ces Assemblées n'ont presque pas évolué, demeurant presque figées, malgré certaines initiatives, dans leur forme première.

III. — L'Assemblée parlementaire européenne

A l'inverse, l'Assemblée commune de la C.E.C.A., actuellement Assemblée parlementaire européenne des trois Communautés, se caractérise par son dynamisme. Les partis politiques y jouent un rôle important, tant lors de la création qu'au cours de l'évolution de ces institutions.

1. — La ratification de la C.E.C.A. et le rejet de la C.E.D.

La ratification peut être assimilée à une décision fondamentale, s'agissant surtout de traités qui transfèrent aux institutions communes — en partie indépendantes — des pouvoirs qui, selon la remarque du professeur Reuter, ressortissent en droit interne tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. C'est dire qu'en approuvant ces traités, les parlements nationaux se désaisissent de certains de leurs pouvoirs au profit des institutions communes. Néanmoins — et c'est là une anomalie — leurs pouvoirs ne sont pas transférés à un parlement commun, mais leur exercice est confié aux organes exécutifs, voire intergouvernementaux des Communautés. Ainsi, cette décision apparaît d'autant plus importante que les parlements et les partis politiques n'exercent pas en commun les pouvoirs qu'ils ont abandonnés séparément. Il est dès lors logique de se demander si les partis politiques ne vont pas s'efforcer de recouvrer ces pouvoirs.

D'autre part, la C.E.C.A. et surtout la C.E.D. ont suscité une vive réaction dans l'opinion publique. A propos de la C.E.D., M. Raymond Aron a pu dire qu'« entre janvier 1953 et août 1954, se déchaîna la plus grande querelle idéologico-poli-

(10) Cf. A.H. Robertson, *Note sur les partis politiques à l'Assemblée consultative* (manuscrit), Strasbourg, 1959. *Annuaire de l'Assemblée*. Assemblée Consultative, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 13 septembre 1959.

(11) Cependant, leur existence officielle est confirmée par l'assistance financière, bien que modeste, qu'ils reçoivent.

tique que la France ait connue depuis l'affaire Dreyfus »⁽¹²⁾. Les partis politiques et leurs adhérents ne sont pas restés à l'écart. Mais leur attitude n'a pas répondu en général à une conduite clairement définie : elle a varié selon les partis et les pays, ainsi qu'à l'intérieur d'un même parti. Une exception : le parti communiste dont l'hostilité face à l'intégration européenne est demeurée inchangée.

La « bombe » Schuman — selon l'expression de son auteur — lancée en mai 1950 et transformée en traité, a été soumise à la ratification des Parlements dès 1951. La première approbation, mais aussi la plus massive, fut celle du Parlement *holandais* : à l'exception des voix communistes, la ratification de la C.E.C.A. puis de la C.E.D. recueillit une forte majorité⁽¹³⁾. Malgré certaines critiques, le Parlement *luxembourgeois* adopta la C.E.C.A. par 47 et la C.E.D. par 46 voix, contre 4 voix communistes. En *Belgique*, la C.E.C.A. et son « dirigisme » suscitèrent quelques oppositions. Dans l'ensemble le parti social-chrétien qui disposait d'une faible majorité absolue se montra partisan résolu de la C.E.C.A. Les libéraux soutinrent le gouvernement. Par contre, l'opposition socialiste se trouva divisée, malgré les efforts déployés par MM. Spaak et Dehousse en faveur du traité. A la suite d'une décision arrachée à une faible majorité, les sénateurs socialistes s'abstinrent⁽¹⁴⁾. Cependant M. Spaak réussit à entraîner la masse des députés socialistes : la Chambre l'approuva par 191 voix contre 13 et 13 abstentions. La C.E.D. fut adoptée à une majorité légèrement plus faible. En *Italie*, la C.E.C.A. se heurta à l'opposition des communistes, des socialistes nénniens et des néofascistes. Mais elle fut approuvée par la majorité formée de chrétiens-démocrates, de sociaux-démocrates, de libéraux et de républicains. Elle recueillit 265 oui et 98 non. Le Parlement italien n'eût pas le temps de se prononcer sur la C.E.D.

Les sociaux-démocrates et les communistes *allemands* étaient résolument opposés à la C.E.C.A. Deux arguments avaient la préférence des socialistes : la C.E.C.A. rendrait plus difficile la réunification ; elle ne menait pas réellement — selon Carlo Schmid — à une Europe Unie⁽¹⁵⁾. Ce même argument constitua le *Leitmotiv* des socialistes nénniens et des gaullistes. De nombreuses raisons ont été invoquées pour expliquer l'attitude des socialistes allemands : l'attachement du Dr.

Schumacher aux partis britannique et scandinave ; son mépris — selon les termes du professeur Grosser — de la S.F.I.O. et des sociaux-démocrates de M. Saragat ; ainsi que son irréductible rivalité avec le chancelier Adenauer⁽¹⁶⁾. Celui-ci et la C.D.U. menèrent la grande offensive en faveur de la C.E.C.A. Ils insistaient surtout sur l'aspect politique du traité qui non seulement faisait de l'Allemagne un membre à part entière, mais constituait le premier pas vers la fédération européenne. Les libéraux les appuyèrent, ainsi que les partis nationalistes, dont l'objectif principal était la reconquête de la souveraineté⁽¹⁷⁾. La ratification fut acquise par une forte majorité de 378 voix contre 143 et 3 abstentions. Par la suite, le Bundesrat vota à l'unanimité une résolution favorable.

L'opposition à la C.E.D. fut encore plus vigoureuse. Socialistes et communistes récidivèrent. Cette fois-ci, ils furent suivis par certains députés du parti des réfugiés, 1 de la C.D.U. et 1 libéral.

En *France*, les M.R.P. en premier lieu, ainsi que les socialistes et nombreux indépendants et radicaux apportèrent leur soutien à la C.E.C.A. MM. Coste-Floret (M.R.P.), Pleven et René Mayer — Président et vice-Président du Conseil — Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, défendirent le traité, appuyés par M. Paul Reynaud et d'autres. L'approbation fut acquise par 377 voix contre 233. Cette décision est fondamentale. Elle n'implique pas seulement le transfert de pouvoirs, mais elle marque, du même coup, le renversement de l'orientation de la politique étrangère traditionnelle : dès lors l'entente franco-allemande tend à devenir un des fondaments de la politique étrangère française.

Au cours du débat sur la C.E.C.A., les gaullistes, tout en réclamant l'institution d'une autorité politique commune aux six pays⁽¹⁸⁾, constituent, aux côtés des communistes, la principale opposition. De

(12) *La Querelle de la CED*, Paris, A. Colin, 1956, p. 9.

(13) Cf. le tableau dans W. Diebold, Jr., *The Schuman Plan*, New York, 1959, p. 83.

(14) On enregistra 58 abstentions au Sénat.

(15) *Le Traité CECA devant les parlements nationaux*, Luxembourg, 1958, p. 41.

(16) A. Grosser, *La Démocratie de Bonn, 1949-1957*, Paris, Librairie Armand Colin, 1958, p. 100.

(17) Cf. G. Goriély, *L'Opinion publique et le Plan Schuman*, Revue française de science politique, n° 3, 1953, p. 597.

(18) Notamment M. Palewski, Ass. Nat., 7 décembre 1951, p. 8945.

leur avis, la C.E.C.A. ne mènerait pas à l'Europe Unie ⁽¹⁹⁾.

Ayant approuvé la C.E.C.A., pourquoi l'Assemblée Nationale rejeta-t-elle la C.E.D.? Celle-ci céda à la fois à l'usure du temps et à la réaction des passions nationalistes, anti-allemandes et antimilitaristes. Proposée en septembre 1950, paraphée en mai 1952, elle ne fut soumise à l'Assemblée Nationale qu'en août 1954. Selon M. Aron, une triple évolution se produisit dans cet intervalle : renforcement progressif des anticédistes au Parlement, dans l'opinion ; détente internationale jouant contre le réarmement allemand ; importance croissante dans la majorité gouvernementale, des antécédistes ⁽²⁰⁾. Dans cette ambiance défavorable, « la politique intérieure, selon M. Jacques Fauvet, a tué la politique européenne » ⁽²¹⁾.

Sauf les communistes et les gaullistes farouchement hostiles, et le M.R.P. entièrement favorable, aucun des partis ne put résister à une division profonde. « Traditionnellement, remarque M. Fauvet, la politique étrangère divise moins les partis entre eux que chacun d'eux contre lui-même. » ⁽²²⁾. Parmi les indépendants, MM. Pinay et Laniel demeuraient favorables sans enthousiasme. Les socialistes se divisèrent : l'opposition réunissait MM. Lacoste, Lapie, Savary — qui sera le rapporteur très favorable du Marché commun — à côté de MM. Naegelen, Daniel Mayer et Jules Moch. Ce dernier ne rallia d'ailleurs l'opposition qu'en raison de l'intégration européenne. Le parti radical n'échappa pas à la division : le président Herriot déclencha une offensive en octobre 1952. MM. Mendès-France et Edgard Faure l'appuyèrent contre MM. René Mayer, Queuille, Maurice Faure. La fissure se produisit même au sein de l'U.S.D.R., présidé par M. Plevén, le « père » de la C.E.D. ⁽²³⁾. Aux critiques des parlementaires se joignirent les voix autorisées des généraux de Gaulle et Juin, et du comte de Paris.

En outre, le changement de majorités gouvernementales a grandement contribué à l'échec de la C.E.D. Citons M. Fauvet : « Du 20 octobre 1950 au 12 juin 1954, le pouvoir passe d'un gouvernement Plevén comprenant notamment MM. Guy Mollet, Robert Schuman et René Mayer, c'est-à-dire les quatre partisans les plus convaincus de la C.E.D., à un gouvernement Laniel où seuls subsistent MM. Plevén et Maurice Schuman et où M. Bidault occupe le Quay d'Orsay. » La

situation a empiré avec le gouvernement Mendès-France. « Cette fois — note M. Fauvet — le M.R.P., parti le plus européen, n'est pas dans le gouvernement ; c'est là sa faute majeure. » ⁽²⁴⁾ Le débat sur la C.E.D. n'a même pas eu lieu. Celle-ci est morte d'une question préalable qui a réuni 319 pour, 264 contre et 12 abstentions. A y regarder de plus près, on observe que sur 24 U.S.D.R., 10 ont voté contre la C.E.D. ; sur 54 républicains indépendants, 12, et sur 27 indépendants paysans 6. Par contre, le M.R.P. a fait preuve d'une cohésion remarquable : sur 86 députés, deux seulement ont émis un vote défavorable et 4 se sont abstenus. Les deux M.R.P. qui avaient désobéi ont été exclus du parti ⁽²⁵⁾.

La discipline de vote du groupe socialiste fut mise à rude épreuve. Malgré la décision du Congrès, plusieurs députés votèrent contre la C.E.D. dans les commissions en juin 1954. Le Comité directeur sévit. Mais lors du vote décisif, l'indiscipline éclata : sur 105 députés, 53 se prononcèrent contre la C.E.D., 50 pour et 1 s'abstint. Le Comité directeur frappa d'expulsion les chefs de cette rébellion.

La C.E.D. échoua, entraînant dans sa chute le projet d'une Communauté politique. Devant l'arrêt, voire la régression que provoqua ce rejet dans le mouvement vers l'Europe Unie amorcé depuis le Congrès de La Haye, plusieurs défenseurs de la C.E.D. dont M. Spaak n'ont pas caché leur regret d'avoir refusé — à la veille du vote de l'Assemblée Nationale — la proposition de M. Mendès-France, prévoyant une période d'essai de dix ans.

En résumé, nous avons pu constater que dans l'ensemble et sauf en France, la majorité européenne n'a pas beaucoup varié d'un parlement à l'autre ; par contre, en France, elle a éclaté dans la querelle de la C.E.D., divisant les partis eux-mêmes. Face aux problèmes européens les partis

(19) Notamment M. Debré, Conseil de la République, 25 mars 1952, p. 733.

(20) *La Querelle*, op. cit., p. 13.

(21) *La Querelle*, op. cit., p. 57.

(22) *La France déchirée*, cité par J. Mallet, *L'Idée européenne et les partis politiques*, dans *Quelle Europe*, Paris, A. Fayard, févr. 1958, p. 148.

(23) J. Mallet, op. cit., p. 148. *La Querelle*, op. cit., pp. 14 et ss.

(24) *La Querelle*, op. cit., p. 24 et p. 54 respectivement.

(25) *Le Monde* du 3 septembre 1954, cité par O. Aldikaoti, *Les partis politiques dans les démocraties modernes*, Thèse, Lannane, 1955, p. 110.

semblent perdre leur sens originel : l'idée européenne concerne tous les Européens, par dessus les divisions nationales et politiques.

2. — *L'anatomie de l'Assemblée parlementaire européenne.*

Telle a été la réaction des partis politiques dans les parlements nationaux sous l'influence directe de leurs attitudes nationales. Examinons à présent leur conduite dans une institution commune, où les partis des six pays affrontent en commun les problèmes européens. La question principale est de savoir dans quelle mesure l'institution a pesé sur l'attitude des partis, voire leurs structures. Par la même occasion, nous mettrons à l'épreuve la pensée d'Amiel si souvent citée par M. Jean Monnet⁽²⁶⁾ : « L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages ; elles accumulent l'expérience collective et, de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer. »

Première question : quelle est l'anatomie des pouvoirs des Communautés ? Dans la C.E.C.A., l'essentiel des pouvoirs législatif et exécutif est confié à la Haute Autorité ; cet organe central, assisté d'un comité consultatif où sont légalement « représentés » des groupes d'intérêts, est soumis à un double contrôle : contrôle juridictionnel dévolu à la Cour de Justice ; contrôle politique, exercé tant par le Conseil de Ministres que par l'Assemblée. Dans le Marché Commun et l'Euratom, les Conseils de Ministres deviennent les principaux porteurs de responsabilités communes. Ce changement ne prive-t-il l'Assemblée de son arme principale, les Conseils n'étant pas soumis à son contrôle ? En effet, leurs actes qui constituent l'essentiel des actes communautaires, échappent à la surveillance de l'Assemblée. Force est de constater que dans les deux nouvelles Communautés l'Assemblée n'exerce pas de contrôle direct sur l'institution dotée de pouvoir de décision final. Son contrôle devient plus indirect qu'il ne l'est dans la C.E.C.A., dont la Haute Autorité, détenteur principal du pouvoir de décision, est sujette à la censure parlementaire. Il ne frappe que les actes communautaires issus des Commissions ou de leurs propositions. Or, dans la plupart des cas, les Conseils agissent précisément sur proposition des Commissions ; celles-ci en outre

exécutent les décisions communautaires et supportent le poids principal de l'action. De leur côté, les Conseils eux-mêmes ont pris l'habitude d'aller s'expliquer devant l'Assemblée⁽²⁷⁾. Ce mécanisme renforce le contrôle bien qu'indirect de l'Assemblée sur les activités communautaires, tout en préservant l'irresponsabilité des Conseils. Contrairement à ce qui a pu être prétendu, les Conseils, libres de toute responsabilité devant l'institution parlementaire commune, ne sont pas davantage responsables devant les parlements nationaux. En droit et en fait, ce ne sont que les ministres membres des Conseils qui sont individuellement responsables devant leurs parlements respectifs. Mais cette circonstance n'affecte pas foncièrement l'irresponsabilité collective du Conseil en tant qu'organe commun.

Deuxième question : Quels sont les caractéristiques et les pouvoirs de l'Assemblée ? A l'instar des Assemblées consultatives, elle assure la représentation au deuxième degré — au troisième même pour les sénateurs — des peuples de la Communauté. A l'exemple des Assemblées consultatives, elle dispose d'un certain pouvoir d'initiative, de délibération et de critique, et statue en règle générale à la majorité absolue des suffrages exprimés. Elle possède également le droit d'interpellation. Mais en outre, et c'est là son caractère distinctif, elle est armée d'un pouvoir de censure : elle peut adopter, à la majorité des deux tiers, une motion de censure entraînant la démission collective des membres de la Haute Autorité et des Commissions. Par contre, elle n'a pas le pouvoir de nommer les nouveaux membres. Lors de cette désignation qui relève des gouvernements agissant d'un commun accord, l'action des partis se rapproche de celle des groupes de pression. En dehors de ce contrôle, l'Assemblée ne dispose pas de pouvoirs parlementaires par excellence dans les domaines législatif et budgétaire⁽²⁸⁾.

3. — *L'organisation des groupes politiques.*

Dès les premières sessions, les parlementaires

(26) *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 44.

(27) Ce dialogue n'implique aucune obligation juridique pour les Conseils, bien qu'il puisse se transformer avec le temps en une coutume constitutionnelle.

(28) Cf., notre article *L'originalité des communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, dans la *Revue générale de droit international public*, n° 1, mars 1961. P. Ginestet, *L'Assemblée parlementaire européenne*, Paris, P.U.F., 1959, pp. 39 à 72.

des pays membres se sont groupés selon leurs affinités politiques. En 1953, l'Assemblée adopte une résolution relative à la constitution de groupes politiques, devenue depuis partie de son règlement (Assemblée Commune, art. 34; Assemblée européenne parlementaire, art 37). En même temps, elle décide d'accorder une somme fixe par groupe et un montant variable au prorata des membres⁽²⁹⁾. Cela permettra aux groupes d'acquérir une certaine vie propre. Au printemps de 1954, trois groupes se constituent : groupe démocrate-chrétien, groupe socialiste et groupe des libéraux et apparentés. Ces groupes qui comptent actuellement 69, 33 et 41 membres (mai 1960), jouent un rôle de premier plan à l'Assemblée, où les affinités politiques ont prévalu sur les allégeances nationales. « Les débats épineux — constate M. Wigny — ont parfois opposé les partis, jamais les parlementaires ne se sont divisés par délégations nationales. »⁽³⁰⁾.

A institutions communes, action organisée. Les groupes, certes, sont loin d'être homogènes; en particulier, celui des libéraux qui réunit tous ceux qui ne sont ni socialistes ni démocrates-chrétiens. D'autres groupes non plus ne sont pas exempts de tensions. C'est ainsi par exemple que les démocrates-chrétiens se sont divisés à propos de la réduction par la Haute Autorité de la taxe de production, mais le clivage ne s'est pas produit selon les nationalités. Notons à ce sujet qu'il n'existe pas de blocs nationaux à l'intérieur des groupes.

Avec le temps, les groupes ont renforcé leur structure intérieure. Ici encore, c'est le groupe libéral qui accuse le plus de retard. Son secrétaire combine les fonctions nationales et européennes, et ses réunions sont peu fréquentes. Le groupe démocrate-chrétien possède un *secrétariat permanent* qui travaille en étroite collaboration avec le président du groupe, élabore des études, entreprend des démarches auprès des exécutifs et assure la liaison entre les membres. Ceux-ci ont coutume de se réunir régulièrement et d'adopter des positions communes, qui sont soutenues — comme pour les autres groupes — par des porte-parole du groupe.

Le groupe socialiste accuse le plus de cohésion de pensée et d'action. Pour s'acquitter des diverses fonctions à l'Assemblée, il a créé deux groupes de travail : un pour les affaires économiques et sociales, comprenant trois sous-commissions : politique charbonnière, cartels et transports ; un second pour

les questions juridiques. A un stade ultérieur, les *décisions politiques* sont prises dans les séances plénière du groupe⁽³¹⁾. En principe, ces décisions sont le résultat d'accords et de compromis comme dans les autres groupes, mais non pas de vote majoritaire qui régit les congrès des partis nationaux. Cette organisation structurée a permis au groupe socialiste de déployer la plus grande activité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée. Sur un effectif qui représentait, en 1956, 29,4 % des membres de l'Assemblée la part du groupe dans la rédaction des rapports est de 37 % ; sur 42,9 % des membres, celle des démocrates-chrétiens atteint 48,2 %, alors que les libéraux se contentent de 12,3 % de rapporteurs sur 21,4 % du total des membres⁽³²⁾.

D'autre part, le groupe socialiste a intensifié ses relations avec les syndicats et les partis socialistes. En 1955, à titre d'exemple, quatre réunions ont eu lieu entre ses groupes de travail et le Comité des 21 de la C.I.S.L.⁽³³⁾. Dès la première conférence des partis socialistes de la C.E.C.A., tenue en janvier 1957, une résolution a été adoptée préconisant des rapports réglés sur une *base permanente* entre le groupe et les partis socialistes⁽³⁴⁾. Dans l'interval, l'entrée en vigueur du M.C. et de l'Euratom a accéléré ce processus d'organisation. La troisième conférence des partis socialistes de 1958 a adopté une résolution définissant la coopération organique, dont l'objet est de renforcer les liens entre les partis et d'établir d'un commun accord des avis sur les problèmes des Communautés européennes⁽³⁵⁾. Le Bureau de liaison et la conférence permettront d'atteindre ce but.

Le Bureau de liaison comprend un représentant de chaque parti affilié, ainsi qu'un représentant du Bureau de l'Internationale socialiste et un représentant du groupe socialiste de l'Assemblée consulta-

(29) *Journal officiel*, CECA, 21 juillet 1953, p. 155.

(30) *L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six*, OECA, Luxembourg, 1958, pp. 22 et 23.

(31) Henri Fayat, *Rapport sur l'activité du groupe socialiste de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A.*, 10 septembre 1952-1^{er} décembre 1956, Luxembourg, pp. 7 et 8.

(32) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, London, Stevens and Sons, 1958, p. 414.

(33) *Rapport*, *op. cit.*, p. 8.

(34) Fernand Georges, *Les formes organiques et les méthodes de la future collaboration — entre les partis socialistes des pays membres des Communautés européennes et — entre les partis socialistes de l'Assemblée parlementaire européenne*, Luxembourg, APE/GS/99/58, p. 2.

(35) *Résolutions*, Doc. APE/GS/112/58, pp. 6 et ss.

tive. Il se réunit au moins *deux fois par an* et en règle générale avec le Bureau du groupe socialiste. Notons qu'une *union personnelle* existe entre les deux Bureaux, M. F. Georges exerçant à la fois les fonctions de secrétaire général du groupe socialiste et celles de secrétaire du Bureau de liaison. Parmi les tâches du Bureau de liaison signalons les suivantes : il formule des recommandations à l'adresse des partis affiliés, institue les commissions et organise des réunions spéciales.

La Conférence comprend les membres du Bureau de liaison, 10 délégués des partis affiliés d'Allemagne, de France et d'Italie, 6 par chaque pays du Benelux, ainsi que les membres du groupe socialiste de l'A.P.E. Le Bureau de liaison peut inviter des représentants d'autres partis de l'Internationale socialiste⁽³⁶⁾. La quatrième Conférence qui s'est réunie les 7 et 8 mai 1960 à Strasbourg, a été consacrée aux problèmes des Communautés européennes.

Cet exemple illustre le processus d'intégration des partis politiques. Certes, il concerne le groupe organiquement le plus évolué. Néanmoins, une précision aussi évidente qu'utile s'impose : les groupes politiques de l'Assemblée parlementaire européenne constituent, malgré leurs tendances supranationales, l'équivalent européen des groupes politiques existant dans les parlements nationaux. C'est dire que, quel que soit leur degré d'homogénéité, de cohésion ou d'organisation, ils ne peuvent être assimilés aux partis fédéraux⁽³⁷⁾. En effet, ces groupes se composent des membres de l'Assemblée parlementaire européenne. Leur influence ne touche qu'indirectement les autres parlements nationaux de même tendance politique. Et ce n'est qu'exceptionnellement que les dirigeants, et par leur entremise les militants de ces partis, sont associés au processus d'élaboration de certaines positions communes sur le plan européen. De toute évidence, l'essentiel de l'action politique des partis demeure prisonnier de la sphère nationale⁽³⁸⁾. Limités quant à leur composition, les groupes politiques le sont également quant à l'objet de leur action. Celle-ci se meut principalement dans le cadre des compétences de l'Assemblée parlementaire européenne, en marge des grands problèmes politiques. C'est pourquoi, l'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne et le renforcement de son caractère représentatif constituent un facteur essentiel pour le développement des

activités supranationales des partis politiques ainsi que pour leur intégration sur le plan européen. L'effort d'organisation supranational est, en principe, fonction de l'étendue et de l'importance du champ d'activités dont disposent les partis politiques sur le plan européen. Aux possibilités d'action limitées dans le présent correspond un mouvement d'intégration original, mais partiel et insuffisant.

Cependant, l'activité et le dynamisme des trois groupes politiques n'a pas été sans conséquences : a) à l'Assemblée, les groupes ont souvent des *positions communes* tendant ainsi à renforcer leur cohésion interne ; b) ils ont contribué à l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée et partant du cadre de leur action. En outre, leur rapprochement n'est pas étranger au changement d'attitude de certains partis nationaux — preuve en est la politique européenne du parti socialiste allemand ; de cette manière, ils ont étendu la sphère de leur influence au-delà des limites initiales imposées à leur activité.

4. — *Les principales conséquences de l'action des groupes politiques.*

S'il est vrai que le dynamisme des groupes politiques incarne l'élément moteur de l'Assemblée parlementaire européenne, il ne constitue pas l'unique facteur de son évolution. De même, l'action des *groupes politiques* est loin d'être le seul motif qui ait provoqué le changement d'attitude de certains partis politiques. Bien d'autres facteurs, tels que la situation politique, les diverses pressions, le rendement de l'idée-force européenne, etc., ont joué dans le même sens. Sous ces réserves, nous examinerons les principales conséquences de l'action des groupes politiques, un des aspects essentiels du comportement des partis politiques face à l'intégration européenne.

A. *Attitude commune des groupes politiques.*

En général, chaque groupe politique s'efforce d'adopter une attitude commune face aux grands problèmes, tels que les ententes, les concentrations,

(36) *Résolutions, loc. cit.*

(37) Il est plausible de les considérer, sans dépasser les limites des prévisions raisonnables, comme des noyaux embryonnaires des partis fédéraux ou européens à venir.

(38) La ratification même des traités européens reste un acte individuel et national, bien qu'influencé par des facteurs supranationaux ainsi que par les conséquences qu'il est appelé à déclencher.

l'interprétation du traité. Ainsi par exemple chaque groupe interprète le traité à sa guise : les libéraux le voient libéral, les socialistes dirigiste, les démocrates-chrétiens le conçoivent comme une synthèse de ces deux tendances⁽³⁹⁾.

C'est une coutume bien établie à l'Assemblée qui veut que les porte-parole des groupes se chargent de défendre la position commune. Aucune décision importante n'est prise sans déclarations des groupes. Dans la pratique, les résolutions sont acquises sans vote et à la quasi unanimité des membres⁽⁴⁰⁾. C'est dire que les débats ont souvent manqué de passion. En effet, il faudra attendre la session de juin 1956⁽⁴¹⁾, pour assister à une bataille parlementaire en règle, avec critiques, invectives, propos passionnels. Les socialistes ont reproché à la Haute Autorité son attitude passive qui affaiblit sa position et son caractère supranational ; l'absence d'une claire conception de politique charbonnière ; sa prudence dans le domaine social, etc. Mais leur critique violente n'a abouti qu'à une déclaration et non pas à une motion de censure⁽⁴²⁾.

La crise charbonnière de 1958-1959 constitue un *test concret* pour les groupes politiques. Au cours du mois qui précède le refus du Conseil des Ministres de donner son avis conforme à l'application des mesures anti-crise élaborées par la Haute Autorité, le Président de celle-ci fait une déclaration à l'Assemblée pour justifier ses propositions⁽⁴³⁾. Puis, la Commission du marché intérieur propose une résolution présentée par les démocrates-chrétiens et les libéraux recommandant l'application de l'art. 95, qui concerne « les cas non prévus au traité ». La Haute Autorité réagit énergiquement contre cette proposition et demande l'application des mesures anti-crise inscrites aux art. 58 et 74. Après une délibération de plusieurs heures à huis clos au sein de la Commission et des groupes politiques, une nouvelle proposition est présentée au nom du groupe socialiste et du groupe démocrate-chrétien. Mise au vote, elle est adoptée par les voix démocrates-chrétiennes, par les voix socialistes et quelques voix dissidentes des libéraux. Cette résolution affirme l'existence de la crise charbonnière, demande certaines mesures, mais ne souffle mot d'une « crise manifeste » et de l'application des art. 58 et 74⁽⁴⁴⁾. Cette attitude est pour le moins équivoque et hésitante. La Haute Autorité n'a pas trouvé d'appui ferme auprès de l'Assem-

blée dans son effort d'imposer des mesures communautaires que le Traité prévoit en cas de crise.

Cependant, il faut admettre que dans ces circonstances l'Assemblée a fait fonction d'un « thermomètre politique ». En effet, sensible à l'atmosphère politique du moment, elle a recommandé l'adoption d'une attitude prudente, tout en préconisant des mesures communautaires. Le refus du Conseil de Ministres de donner son avis conforme aux propositions anti-crise de la Haute Autorité montre la justesse des appréciations politiques de l'Assemblée⁽⁴⁵⁾. De plus, ces exemples suggèrent que l'Assemblée parlementaire européenne sera appelée à remplir un rôle politique toujours plus important dans les Communautés européennes.

Sur ce point précis relatif à l'attitude commune des groupes politiques, il est à la fois difficile et prématuré de porter un jugement général. Dans l'ensemble, les groupes politiques s'efforcent de manifester leur cohésion, en adoptant des positions communes. Cette attitude commune résulte le plus souvent d'un compromis qui, afin de rallier tous les membres d'un groupe, expriment généralement l'accord au niveau du dénominateur commun le plus bas. Le degré de cohésion *réel* des groupes semble s'opposer, pour l'instant, à l'introduction de la procédure majoritaire qui régit, en principe, les décisions des groupes politiques dans les parlements nationaux. Cette procédure lâche témoigne du degré insuffisant de volonté commune des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire européenne. En effet, leur cohésion demeure précaire.

Certes, même les partis nationaux se sont parfois divisés à l'heure des décisions graves. La querelle

(39) Rappelons que les rédacteurs des Traités ont été en majorité des démocrates-chrétiens. Cf. A. Boisson, *Les partis politiques à l'Assemblée Commune de la CECA*, Annuaire Européen, vol. V, p. 87.

(40) C'est pourquoi, selon M. P.-O. Lapie, les relations entre les partis sont bien davantage des *relations de négociations*, que des manifestations d'opposition entre partis. (*Les trois Communautés*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1960, p. 173.)

(41) On se souvient qu'une discussion digne d'un parlement eut lieu en 1954 au sujet des questions budgétaires.

(42) *Débats*, n° 13, p. 791 : Déclaration du groupe socialiste.

(43) *Assemblée Parlementaire Européenne*, APE 2086, pp. 5 à 9. Déclaration du président de la Haute Autorité, 9 avril 1959.

(44) Doc. APE 2093, pp. 4 et 5. *Adde* : Résolution sur les questions actuelles du marché charbonnier, adoptée le 16 avril 1959, Doc. APE 1856, pp. 13 à 15.

(45) Le Comité consultatif de la CECA s'est également prononcé contre l'application des articles 58 et 74.

de la C.E.D. en témoigne. Mais ce cas n'autorise pas une assimilation des groupes politiques européens aux groupes nationaux. Ceux-ci possèdent, en effet, un mécanisme interne qui leur assure une certaine unité de pensée et d'action et qui garantit la discipline collective en recourant, le cas échéant, aux sanctions. Bref, les groupes politiques nationaux connaissent en général un degré d'organisation bien supérieur à celui du groupe politique européen le plus structuré. En fait, derrière les groupes politiques européens se dressent des réalités politiques nationales, ainsi que des divergences de vues, de but et de moyens parmi les partis d'une même tendance politique. D'où les difficultés qu'éprouvent les partis groupés au sein de l'Assemblée parlementaire européenne à adopter les lignes directrices d'une *politique générale commune*.

L'impression qui se dégage est que la propension à l'attitude commune dans l'Assemblée parlementaire européenne se situe entre deux extrêmes : la solidarité du groupe socialiste et la fragilité du groupe libéral. Bien que l'estimation⁽⁴⁶⁾ des cas semble confirmer cette « règle générale », celle-ci n'est pas exempte d'exceptions. L'adoption du projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel donne un échantillon curieux d'attitudes communes.

Une conférence réunissant tous les membres socialistes de l'Assemblée parlementaire européenne ainsi que les représentants les plus qualifiés des exécutifs des partis socialistes des six pays, s'est tenue à la veille du débat à l'Assemblée, les 7 et 8 mai 1960. Après avoir déclaré qu'elle considère que « l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne répond à un impératif de la démocratie », la conférence a *recommandé* avec force aux membres du groupe socialiste de se prononcer en faveur d'élections rapides⁽⁴⁷⁾. Le principe des élections est acquis. Mais au moment du vote sur le projet de convention, M. Metzger annonça, au nom des socialistes allemands, qu'ils s'abstiendraient. Il motiva cette abstention « constructive » en évoquant deux raisons principales : le projet de convention ne subordonne pas l'élection à l'élargissement préalable des compétences de l'Assemblée, mais, sous sa forme amendée, il contient des améliorations et des idées justes. Sans approuver des élections générales pour un parlement « fantôme », M. Metzger entendait reconnaître les aspects positifs du projet. Entre le

pour et le contre, il choisit l'abstention constructive⁽⁴⁸⁾.

Par contre, le groupe libéral manifesta son approbation générale. Au nom du groupe, M. Gaetano Martino déclara que celui-ci « est, dans sa quasi unanimité, favorable au rapport de la commission, alors qu'il est peu enclin à adopter les amendements supplémentaires qui risqueraient de rompre le délicat équilibre réalisé par le rapport de la commission⁽⁴⁹⁾.

Un autre fait exceptionnel mérite d'être signalé : la résolution relative à l'élargissement des compétences de l'Assemblée est issue d'un amendement qui a été présenté au nom des trois groupes. M. Van der Goes van Naters ne manqua pas de le souligner dans sa déclaration : « J'ai le rare privilège, Monsieur le Président, de présenter ce texte au nom des trois groupes politiques. »⁽⁵⁰⁾

C'est ainsi qu'au cours de ce débat, l'observateur eut le rare privilège de noter deux faits remarquables : d'une part, l'attitude cohérente du groupe libéral contrastant avec le partage des voix socialistes. Ce partage se fit suivant le clivage de nationalité et au sein du groupe politique le plus intégré. De surcroît, il fut le fait du parti socialiste le plus important de la Communauté. Une seule excuse : les membres du parti socialiste allemand préconisaient une solution plus européenne. D'autre part, la présentation d'un texte par un « porte-parole » des trois groupes politiques. Ces faits qui constituent des exceptions, ne diminuent pas l'importance des tendances générales qui caractérisent l'action des groupes politiques.

B. *Elargissement des pouvoirs de l'Assemblée.*

Depuis l'entrée en scène des groupes politiques, les pouvoirs de l'Assemblée se sont élargis et son organisation s'est modifiée : a) dès la constitution des groupes politiques, leurs présidents font partie du Comité des présidents⁽⁵¹⁾ et les représentants

(46) On ne peut parler que d'estimations et non pas de statistiques, le vote par appel nominal n'étant que peu usité. La pratique connaît essentiellement le vote à main levée.

(47) Cf., l'intervention de M. Bohy à la séance du mercredi 11 mai 1960 de l'Assemblée parlementaire européenne, *Débats in extenso*, octobre 1960, n° 28, p. 61.

(48) *Ibid.*, pp. 315 et 316.

(49) *Ibid.*, p. 251.

(50) *Ibid.*, p. 314.

(51) *Règlement de l'Assemblée parlementaire européenne*, article 12.

des groupes siègent au Comité de rédaction⁽⁵²⁾; b) le système de parte-parole s'est imposé; c) l'Assemblée parlementaire européenne a corrigé une anomalie qui subsistait à l'Assemblée commune où les représentants siégeaient par ordre alphabétique: les représentants sont désormais répartis par groupes politiques⁽⁵³⁾; d) dès 1955, les groupes obtiennent d'être appelés à dresser la liste des candidats aux Commissions. Cette liste doit tenir compte non seulement d'une représentation équitable des pays membres, mais aussi des tendances politiques (art. 38 du Règlement). De plus, le principe des quotas nationaux peut être modifié d'un commun accord. C'est ainsi qu'un libéral allemand peut siéger à la place de son collègue français⁽⁵⁴⁾; e) les commissions de l'Assemblée commune assuraient la permanence du contrôle démocratique sur l'activité de la Haute Autorité. Ainsi le contrôle *a posteriori* est devenu plus général et porte également sur l'activité future de la Haute Autorité. Les traités de Rome ont consacré cette pratique en ne limitant plus dans le temps la session ordinaire de l'Assemblée parlementaire européenne. En outre, dans le cadre de ces deux traités, l'Assemblée peut être saisie d'une motion de censure sur la gestion des Commissions (M.C., art. 144; Eur. art. 114), et non pas uniquement sur le rapport de la Haute Autorité, comme selon l'article 24 de la C.E.C.A. De leur côté, les groupes politiques renforcent la continuité et l'efficacité de ce contrôle en se réunissant régulièrement. Enfin, la Haute Autorité a pris l'habitude de faire part à l'Assemblée de ses intentions et de ses projets dans l'espoir que celle-ci leur donnera son appui; f) en commençant par M. Mayer, les nouveaux présidents de la Haute Autorité ont coutume de faire une sorte de « déclaration d'investiture » devant l'Assemblée en exposant la politique qu'ils se proposent de suivre⁽⁵⁵⁾; g) sous l'action des groupes politiques, l'Assemblée cherche à étendre son contrôle sur les Conseils de Ministres. Elle souhaite que le dialogue qui s'institue par la présence des représentants des Conseils aux débats parlementaires, devienne plus étroit et plus fréquent. C'est l'objet visé par la résolution adoptée en novembre 1959⁽⁵⁶⁾. Les Conseils semblent réfractaires, dans les conditions actuelles, à tout dialogue susceptible de faire naître une obligation juridique ou de conduire insensiblement à un contrôle parlementaire commun sur leurs actes. Sur ce point, les Conseils se montrent jaloux de leur liberté d'action. En effet, ils exercent des

compétences que les parlements ont transférées individuellement aux Communautés économique et nucléaire, sans pour autant exercer un contrôle en commun; h) en même temps, le caractère *politique* de l'Assemblée tend à s'accroître: le nombre des membres a passé de 78 à 142; tout contrôle juridictionnel sur ses actes disparaît; elle est en outre associée dans une certaine mesure au processus « législatif » des nouveaux traités: le M.C. prévoit 18 cas et l'Euratom 11 où l'Assemblée est obligatoirement consultée. Ces consultations préalables portent notamment sur des points suivants: les discriminations fondées sur la nationalité, la politique commune de transport, les règlements et les directives applicables à la concurrence, le rapprochement des dispositions législatives, la révision, etc.; i) l'élection de ses membres au suffrage universel direct vise à raffermir le caractère politique de l'Assemblée. Dans cette intention, le projet établi par un groupe de travail ad hoc maintient la pondération existant actuellement entre les représentations des six pays, mais porte les effectifs de 142 à 426 membres. Un tiers des députés continueront à être désignés par les parlements nationaux, tandis que les autres membres seront élus directement dans chaque pays selon le système électoral local⁽⁵⁷⁾.

Les divers traits de cette évolution expriment la vocation et la volonté de l'Assemblée parlementaire européenne: devenir un vrai Parlement des Communautés européennes. Cette tendance renforce l'intérêt des partis et des groupes politiques, qui à leur tour contribuent à sa réalisation.

5. — La ratification du Marché commun et de l'Euratom: un « test » européen.

La ratification du Marché commun et de l'Euratom nous fournit un test quant à l'attitude des partis politiques au sein des parlements nationaux. Après le rejet de la C.E.D., un des observateurs

(52) Cf. A. Boisson, *op. cit.*, p. 85.

(53) *Ibid.*, p. 95.

(54) Ernst B. Haas, *op. cit.*, p. 410.

(55) Le 23 septembre 1959, M. Malvestiti, nouveau président de la Haute Autorité, fit sa déclaration d'investiture. Doc. APE 2563, pp. 5 et 6.

(56) Assemblée parlementaire européenne, *Activité de l'APE*, n° 5/1959, pp. 55 et ss.; *Résolution*, p. 60. L'Assemblée n'a aucune prise légale sur le Conseil de Ministres.

(57) Mouvement Européen: *Informations Européennes*, Bruxelles, n° 117, 26 janvier-10 février 1960, p. 24. Cf. *infra* IV. Au seuil de l'Europe politique.

les plus qualifiés, M. Raymond Aron, notait : « Je n'hésiterai pas à écrire que l'organisation fédérale de l'Europe des Six est une idée morte. »⁽⁵⁸⁾ A peine deux ans plus tard, cette idée renaît avec une vitalité insoupçonnée dans le Marché commun et l'Euratom.

A. Attitude des principaux partis politiques.

Quelle a été l'attitude des principaux partis lors de la ratification de ces deux Traités ? Pas de changement aux *Pays-Bas* et à *Luxembourg*, où tous les partis ont pris position en faveur des deux nouvelles Communautés, à l'exception des communistes⁽⁵⁹⁾. En *Belgique*, également l'unanimité à l'exception des communistes et quelques isolés⁽⁶⁰⁾. En *France*, l'Assemblée Nationale a ratifié les traités par 340 oui contre 236 non. Parmi les adversaires et les défenseurs, on retrouve en principe les mêmes partis et les mêmes hommes. Les 145 communistes sont demeurés fidèles à leur ligne, suivis des gaullistes (Soustelle, Maurice-Bokanowski). Le M.R.P. et les socialistes n'ont pas trahi leur tradition de « partis européens ». A MM. Schuman, Reynaud, Pleven, répondent les interventions hostiles de MM. Duclos, Cot, André et Mendès-France⁽⁶¹⁾. M. Mendès-France, on se souvient, avait voté pour la C.E.C.A. et pris une position neutre, en sa qualité du Président du Conseil, face à la C.E.D. Il a combattu le Marché commun mais a depuis révisé son attitude devant le fait accompli. Au cours des récents entretiens qu'il a eus avec MM. Nenni et Bevan, il a déclaré notamment : « ... si les partis de gauche savent se concerter rapidement pour tenter d'obtenir partout des politiques coordonnées et parallèles, alors on peut voir évoluer le Marché commun dans le sens du progrès »⁽⁶²⁾. Au Conseil de la République, on a enregistré 219 oui et 68 non, dont MM. Debré et Edmond Michelet.

Dès lors, le « fait marché commun » ne cesse d'influencer les partis politiques et les groupes d'intérêts. Ainsi, M. Jacquet (U.N.R.), rapporteur pour le budget 1960, peut affirmer deux ans plus tard qu'« il ressort de la mise en application du traité de Rome que les avantages l'emportent aujourd'hui nettement sur les inconvénients qui lui avaient été reprochés »⁽⁶³⁾. Sans enthousiasme, le parti gouvernemental a adopté une position pragmatique. Malgré son passé fédéraliste, M. Debré n'est certes pas suspect de supranationalisme. Mais cette attitude du gouvernement Debré semble résul-

ter de la nature des choses qui font que la politique européenne du gouvernement français devient de plus en plus — depuis la déclaration du président Schuman du 9 mai 1950 — une constante de la politique étrangère de la France. Par surcroît, l'amitié des présidents Adenauer et de Gaulle, ainsi que leurs vues européennes convergentes si non identiques, agissent dans la même direction.

B. Conversion des partis socialistes allemand et italien.

C'est en *Allemagne* et en *Italie* qu'une conversion spectaculaire des partis socialistes a eu lieu.

La conversion des socialistes allemands est due à la collaboration avec d'autres partis socialistes au sein des Communautés européennes. Au cours du débat au Bundestag, M. Metzger (S.P.D.) a cité la décision commune des partis socialistes des six pays pour définir la position de son parti⁽⁶⁴⁾. Elle est due à l'attitude pro-européenne que les syndicats (D.G.B.) ont manifesté dès 1951 : on sait que cette organisation entretient des rapports étroits avec le parti socialiste. Elle est due également à l'activité déployée notamment par le Comité Monnet pour les Etats-Unis d'Europe, qui réunit depuis 1955 une quarantaine de personnalités politiques et syndicales représentant la quasi totalité des partis politiques et l'ensemble des syndicats non communistes de la Communauté⁽⁶⁵⁾. M. Ollenhauer y siège à côté des dirigeants démocrates-chrétiens. A ce propos, M. Mellies (S.P.D.), ancien membre du Comité Monnet, a déclaré au Bundestag que le Comité a contribué beaucoup à l'adoption du traité⁽⁶⁶⁾. Bref, tous les partis allemands — les partis d'extrême droite et le parti

(58) *La Querelle de la CED*, op. cit., p. 209.

(59) Cf. *Le Marché Commun. Chômage ou prospérité?* Paris, Editions du Monde ouvrier, 1959, pp. 193 et 194.

(60) Ainsi par exemple, le Sénat promulga la loi de ratification par 134 oui contre 2 non et 2 abstentions dont celle du sénateur socialiste Rolin. Celui-ci se prononça d'ailleurs en faveur du Marché Commun, mais critiqua les fins douteusement pacifiques de l'Euratom (Sénat, 28 novembre 1957).

(61) *Assemblée Nationale*, 2-9 juillet 1957, pp. 3133 à 3495.

(62) *Rencontres. Nenni, Bevan, Mendès France* (février 1959), Paris, Julliard, 1959, p. 154.

(63) *Rapport général sur la loi de finances 1960*, cité par *Le Monde*, du 4 novembre 1959.

(64) *Verhandlungen des Deutschen Bundestages* (2. Wahlperiode 1953), 1953-1957, p. 13345.

(65) Cf. *Méthodes et Mouvements pour unir l'Europe*, Centre Européen de la Culture, Genève, mai 1958, p. 66.

(66) « Der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands wurde Mitglied des Monnet-Komitees, das viel für das Zustandekommen der Verträge getan hat. » (*Verhandlungen*, op. cit., p. 13348 B).

communiste ayant été prohibés — ont été favorables aux traités, que le Bundesrat a approuvés à l'unanimité ⁽⁶⁷⁾.

Cette adhésion des sociaux-démocrates à la politique européenne a été confirmée à deux reprises encore tout récemment, à l'Assemblée parlementaire européenne ainsi qu'au Bundestag. Au cours du grand débat de politique étrangère qui eut lieu au début de juillet 1960, le Bundestag entendit une déclaration de l'opposition social-démocrate par laquelle celle-ci se ralliait au point de vue de la majorité sur la politique atlantique et européenne. A cette occasion, le vice-président du groupe S.P.D., M. Herbert Wehner déclara : « A l'instar de l'Union démocrate-chrétienne, les sociaux-démocrates considèrent que le système des pactes européen et atlantique constitue la base et le cadre de toute politique en matière de défense, ainsi que de la politique étrangère. » Il est trop tôt pour parler d'une politique étrangère commune mais on est fondé à constater dès maintenant que la construction européenne est devenue un élément de l'optique de la politique étrangère pour la social-démocratie allemande ⁽⁶⁸⁾.

A l'Assemblée parlementaire européenne, nous l'avons mentionné, les socialistes allemands se sont abstenus lors du vote du projet de convention sur l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne. On se souvient que leur abstention ne signifiait pas la désapprobation de la volonté d'élargir et de consolider les fondements de l'Assemblée. Bien au contraire, par leur refus d'approuver le projet, ils entendaient manifester que, à leur avis, ce texte était trop timide. Partisans d'élections au suffrage direct pour une Assemblée européenne, les socialistes allemands ne voulaient pas que ce grand effort populaire n'aboutît qu'à un parlement fantôme, mais à un parlement véritable possédant des pouvoirs réels ⁽⁶⁹⁾. Bref, le projet de convention ne répondait pas aux exigences européennes des socialistes allemands. C'est ainsi que, en cette occurrence, ils se montrèrent plus européens que les « Européens ».

Le Comité Monnet n'est pas non plus étranger au revirement du parti socialiste italien de M. Nenni, qui, comme on le sait, ne participe pas aux travaux de l'Assemblée européenne. Rapprochons ses positions de 1952 et de 1957. Lors du débat sur la C.E.C.A., M. Lombardi-Riccardo, porte-parole du P.S.I., déclara que son groupe voterait

contre la ratification. Les principales raisons invoquées étaient les suivantes : la « démobilisation » et la ruine de la sidérurgie italienne, l'infériorité économique de l'Italie, l'impossibilité d'une planification et partant du développement rationnel du pays. Mais déjà alors, le P.S.I. se défendait contre les soupçons d'une position anti-européenne de principe. Il proclamait la nécessité de l'union, tout en affirmant : « Nous ne croyons pas que vous êtes en train de construire l'Europe. » ⁽⁷⁰⁾ Il ne s'attaquait point à l'idée d'une Europe Unie, mais aux moyens auxquels on se proposait de recourir pour la réaliser. En terminant son intervention, le porte-parole du Parti socialiste italien lança un avertissement à la majorité favorable au traité de la C.E.C.A. et lui rappela qu'elle assumait une lourde responsabilité en engageant, par sa ratification, plusieurs générations à venir ⁽⁷¹⁾.

Cinq ans plus tard, en 1957, MM. Basso et Guia proclament devant la Chambre et le Sénat l'adhésion de leur parti à l'intégration européenne. Citant M. Nenni, M. Guia déclare qu'il s'agit d'un acte de confiance en une Europe Unie et face aux conséquences de l'intégration ; confiance en la puissance croissante des forces socialistes et syndicalistes des six pays qui, par leur action positive, sauront imposer leur contrôle au lieu d'abandonner aux monopoles les leviers de l'économie commune ⁽⁷²⁾. Face à une situation de fait, les Nenniens optent pour l'action positive. Ils croient que le progrès technique et l'élargissement du marché sont autant de jalons sur la voie du socialisme. L'action des forces syndicalistes et politiques — déclare M. Basso — forgera la réalité du marché commun. En effet, les travailleurs de tous les pays de la Petite Europe seront — aux yeux du P.S.I. — nécessairement amenés à nouer des liens plus étroits précisément sur le terrain de la lutte contre les ententes internationales des capitalistes dont les accords seront rendus plus apparents grâce au Marché commun ⁽⁷³⁾. Les conditions que le parti

(67) Bundestag, 5 juillet 1957; Bundesrat, 9 juillet 1957.

(68) Cf. le Bulletin de l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, Bonn, mercredi 6 juillet 1960, p. 1, et Le Monde du 2 juillet 1960.

(69) A.P.E., Doc. cité n° 28, loc. cit., pp. 315 et 316.

(70) Camera dei Deputati, Atti parlamentari, Anno 1952, vol. XXXI, Rome, p. 38818.

(71) Ibid., p. 38819.

(72) Atti parlamentari del Senato, 1953-57, vol. XXV, Roma, 1957, pp. 23861 et 23862.

(73) Ibid., p. 34795.

avait posé pour approuver le traité du Marché commun n'ayant pas été remplies, il s'est abstenu. La Chambre italienne a ratifié les traités de Rome par 311 oui, 144 non et 54 abstentions⁽⁷⁴⁾.

IV. — Au seuil de l'Europe politique

L'action des partis politiques face à l'intégration européenne est allée en s'intensifiant depuis la deuxième guerre mondiale. Agissant d'abord en tant que « groupes de pression » sur le plan européen, ils ont retrouvé progressivement leur vocation originelle dans le cadre institutionnel européen et notamment à l'Assemblée parlementaire européenne. Cette action au plan européen est demeurée et demeure cependant doublement limitée : d'une part, à l'instar des institutions qui l'encadrent, elle ne porte pas sur la *politique générale* mais reste prisonnière des compétences spécialisées, économiques et techniques ; d'autre part, dans ce secteur restreint, l'organe parlementaire et partant les partis politiques ne disposent pas de pouvoirs législatifs et budgétaires, arme essentielle des parlements nationaux. Cette double restriction réduit à son tour la portée de l'action des partis politiques, dont l'effort principal et organisé dépasse rarement ces frontières institutionnelles. Avec la disparition de ces barrières, la fonction des partis politiques gagnerait aussi bien en étendue qu'en profondeur.

La création des Communautés européennes répond à l'intention de forger d'abord des « solidarités de fait », selon l'expression de leur initiateur, qui serviront de base à la fédération. Techniques et limitées, les institutions européennes ne heurtent pas de front les privilèges des gouvernements nationaux ni les préjugés nationalistes. « De proche en proche, elles placent tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales sous une souveraineté commune. »⁽⁷⁵⁾ Libérées de leurs dernières conséquences logiques — l'intégration économique débouche nécessairement sur l'intégration politique — ces lignes d'action renferment, sans aucun doute, un aspect réel du processus d'intégration. Les Communautés européennes ne peuvent certes à elles seules assurer le passage du *technique au politique*. Malgré le poids politique de l'économie communautaire, celle-ci n'impose pas aux pays membres notamment une politique étrangère commune face aux grandes options internationales⁽⁷⁶⁾. De toute évidence, les Communautés européennes exercent par elles-mêmes et du fait du

processus d'intégration qu'elles ont déclenché⁽⁷⁷⁾, des pressions salutaires et multiples en vue de l'intégration politique. Mais privées de *fondement* et de *pouvoirs politiques*, elles sont incapables d'accomplir le « saut politique ». Ce passage implique, selon les philosophes, une différence de nature et non seulement de degré. Dans les circonstances actuelles, le seuil du politique⁽⁷⁸⁾ peut être franchi par deux moyens, qui loin de s'opposer convergent et se complètent : la consultation populaire et le consensus des gouvernements. En effet, on ne conçoit pas la possibilité d'un recours à l'élection européenne à l'encontre de la volonté des gouvernements ; de même, l'on ne peut admettre la création des liens confédéraux par consensus des gouvernements, mais sans adhésion populaire. Dans la réalité européenne de l'heure, franchir le seuil du politique implique le consensus à la fois des peuples et des gouvernements de la Communauté européenne. Ce sont ces deux faces d'un même problème que nous examinerons en essayant de les situer dans l'optique des partis politiques actuellement aux prises avec l'intégration européenne.

1. — Election de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct.

L'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne vise essentiellement à donner une assise populaire et démocratique aux Communautés européennes qui reposent à l'origine sur la volonté des gouvernements membres. Son objet immédiat est d'élargir le fondement de l'Assemblée parlementaire européenne en la dotant d'un mandat populaire⁽⁷⁹⁾, c'est-à-dire en associant les peuples à l'entreprise commune.

(74) Le 30 juillet 1957. Les deux votes ayant été liés, le P.S.I. ne fut pas en mesure de s'abstenir à l'égard du Marché commun tout en manifestant son adhésion à l'Euratom par un vote favorable.

(75) F. Fontaine, *La méthode institutionnelle*, dans *Méthodes et Mouvements*, op. cit., p. 4.

(76) Est-il besoin d'insister sur le manque flagrant de coordination des politiques étrangères des membres de la Communauté européenne qui a éclaté au grand jour lors des crises congolaise et algérienne ?

(77) C'est un lieu commun « européen » que d'invoquer l'Europe des affaires et l'Europe des travailleurs. Ces images expriment la tendance que manifestent les principales forces sociales à s'organiser au plan de la Communauté européenne.

(78) M. Pierre Duclos qualifie ce passage de « seuil de la politification ».

(79) Dans ses déclarations réitérées depuis 1950, le général de Gaulle insistait sur le fait que les organisations européennes ne pourraient acquérir la légitimité que si elles tiraient leur mandat du suffrage populaire.

Le projet de convention sur l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne est déterminé par les dispositions de la convention annexée aux traités de Rome qui traitent uniquement d'élection et non d'une Communauté politique. L'innovation ne porte pas sur la structure des institutions communes, ni sur leurs pouvoirs et leur équilibre, mais sur le mode de désignation d'une institution commune : l'Assemblée. Il n'en reste pas moins que ses auteurs et ses partisans nourrissent, plus ou moins en secret, l'espoir que ce changement déclenchera le « processus de politisation » et de démocratisation au sein des Communautés européennes.

Le groupe de travail spécial⁽⁸⁰⁾ que présidait M. Dehousse a dû affronter de nombreux problèmes dont celui de la procédure, de l'incompatibilité, du régime électoral ainsi que la question primordiale des pouvoirs de l'Assemblée issue des élections européennes. La solution de ces divers problèmes qui a une incidence directe sur le comportement⁽⁸¹⁾ et la participation des partis politiques, nous contraint à en esquisser quelques traits principaux. La clé de voûte du système est la *période transitoire* : la convention établit des règles provisoires qui permettent l'élection de l'Assemblée ; mais c'est à la nouvelle Assemblée de déterminer le régime définitif. Ainsi, comme dans le présent, un tiers des membres de l'Assemblée sera désigné par les Parlements nationaux. De cette manière, les auteurs ont voulu éviter une solution de continuité et préserver le contact entre l'Assemblée élue et les Parlements nationaux. L'élection directe des deux tiers élargira automatiquement le champ d'action des partis politiques ; le circuit clos — parlements nationaux et Assemblée européenne — éclatera pour laisser le champ libre à une action à la fois « ouverte » et directe. Les partis politiques et leurs appareils entiers seront engagés dans la campagne électorale qui s'adressera à tous les électeurs de la Communauté. A nouvelle fonction, nouvelle organisation. Ces nouvelles tâches tendront à imposer des liens organiques et fédératifs entre partis en leur ouvrant de nouvelles perspectives d'action *institutionnelle* sur le plan communautaire. Dans ces conditions, on peut raisonnablement supposer que les divers partis actuellement réunis en *groupes politiques* élargiront leur organisation commune en créant des espèces de *fédérations politiques* européennes. Ces organisations commu-

nes seront probablement chargées de définir un programme européen minimum tout en sauvegardant les diversités nationales et surtout régionales, ainsi que de coordonner la campagne électorale et les moyens mis en œuvre. Cette coordination d'efforts apparaît d'autant plus nécessaire que les circonscriptions électorales européennes seront de six à huit fois plus grandes que les plus vastes circonscriptions nationales dans les pays de la Communauté⁽⁸²⁾. Ce changement d'échelle et de perspectives ne manquera certes pas de créer de nombreux problèmes aux partis politiques, tant sur le plan électoral qu'à l'intérieur de l'Assemblée. Mais du même coup, il donnera une nouvelle impulsion à l'effort d'organisation *supranationale* des partis politiques qui tendront à se rapprocher des partis fédéraux, voire à constituer des partis européens.

Cette tendance hypothétique s'est déjà partiellement manifestée lors de la 4^e Conférence des partis socialistes des pays membres des Communautés européennes, tenue à Strasbourg, les 7 et 8 mai 1960. Deux faits ont retenu tout spécialement notre attention : d'une part, en accord avec le Parti socialiste démocratique italien (P.S.D.I.) et du Bureau de liaison des six partis, trois observateurs du Parti socialiste italien (P.S.I.) ont été admis à siéger à la Conférence⁽⁸³⁾ ; d'autre part, la Conférence, en approuvant le principe des élections européennes, a estimé « que, dans la situation actuelle de l'intégration européenne, il est nécessaire que les partis socialistes des pays membres des Communautés européennes élaborent un *programme européen* commun ». Ce programme fixera les principes qui doivent servir de directives aux partis socialistes et au groupe socialiste de l'Assemblée parlementaire européenne pour formuler leurs

(80) Cf. *Vers l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne*. APE, Service des publications des Communautés européennes, octobre 1960. APE, *Doc. cité*, n° 28.

(81) Quant aux positions adoptées par les groupes politiques à l'égard du projet, voir *supra* III. *L'Assemblée parlementaire européenne*. 4. *Les principales conséquences de l'action des groupes politiques*. A. *Attitude commune des groupes politiques*.

(82) Les circonscriptions comprennent environ 80 mille électeurs en France, 105 en Allemagne, 84 en Italie, 74 en Hollande et 42 en Belgique. Selon le système prévu par le projet de convention, les chiffres correspondants seraient de 417, 488, 465, 266 et 215 mille. Si à l'expiration de la période transitoire, il est décidé que tous les membres de l'Assemblée seront élus au suffrage direct, les circonscriptions atteindraient respectivement 625, 733, 697, 399 et 323 mille. Source : PEP, *Direct Elections and the European Parliament*, London, 24 October 1960, p. 8.

(83) Cf. le *Courrier socialiste européen* du 9 mai 1960, p. 1.

avis concernant les problèmes multiples de l'intégration européenne ⁽⁸⁴⁾.

Un rôle primordial est réservé aux partis politiques, dès à présent, dans le cadre de la convention. Indépendamment de la question fondamentale des pouvoirs de l'Assemblée, les partis seront obligés de consacrer un minimum d'attention aux élections européennes s'ils désirent garder leur position au sein de l'Assemblée. Selon le bilan élaboré par le secrétariat du groupe socialiste de l'Assemblée parlementaire européenne ⁽⁸⁵⁾ sur la base des données résultant des dernières élections nationales, les forces électorales des formations politiques dans la Communauté se répartissent comme suit : démocrates-chrétiens 36,5 millions ; socialistes 18,4 ; libéraux 17,6 ; communistes 10,8 et divers 8,5 millions. En se fondant sur ces chiffres, on obtiendrait théoriquement une Assemblée dont la composition refléterait, en gros, les mêmes proportions. En fait, néanmoins, un effort électoral viendra s'insérer entre les prévisions et les résultats. Selon la loi de l'inertie, cet effort tendrait à s'identifier à un minimum indispensable. Cependant, ces prévisions risquent d'être bouleversées par la pression concurrentielle de certains partis dits européens à laquelle pourrait répondre diverses réactions qui, de proche en proche, créeraient une compétition électorale ⁽⁸⁶⁾. Il n'est pas exclu d'ailleurs que les diverses formations politiques ne cherchent à s'assurer, dès le début, une place au sein de cette Assemblée, qui serait appelée à devenir, un jour, le Parlement européen.

Le rôle essentiel des partis politiques est confirmé et facilité par diverses dispositions de la convention. L'incompatibilité du mandat européen avec le mandat national n'a pas été imposée par les règles provisoires. Cette disposition permettra aux partis, dont la fonction dans la présentation des candidats est bien connue, de lancer les candidatures des personnalités de premier plan, escomptant obtenir ainsi des succès maxima au prix d'un effort minimum ⁽⁸⁷⁾. Un autre exemple : le remboursement de frais électoraux. La convention prévoit que les candidats ou les listes ayant obtenu au minimum 10 % des suffrages exprimés dans leur circonscription pourront obtenir le remboursement de certains frais électoraux. Ceux-ci correspondront en pratique, principalement aux partis politiques d'une certaine importance. Quant au régime électoral, la convention fixe des principes généraux

et renvoie dans une large mesure aux législations nationales ⁽⁸⁸⁾. C'est dire que les partis seront appelés à agir dans des circonstances qui leur sont familières. De ce fait, l'organisation des formations politiques au niveau européen tendra à emprunter des structures fédératives qui assurent à la fois l'unité d'action et l'adaptation aux diversités nationales et régionales.

Un fait nouveau est à signaler : selon la convention, les *partis communistes* admis à participer aux élections nationales ne seront pas exclus des élections européennes. Ce régime tient compte à la fois des conditions particulières de l'Allemagne et des réalités politiques de la France et de l'Italie. Cet élément nouveau dans la construction européenne pourrait avoir pour conséquences notamment : une lutte électorale plus vive ainsi que la constitution d'une opposition permanente et agressive à l'Assemblée. Fait qui pourrait, à son tour, stimuler une cohésion et une discipline croissantes au sein des *groupes politiques* devenus numériquement plus importants, ainsi qu'une collaboration plus étroite entre les divers groupes et partis politiques.

Quelle que soit l'évolution qui résulte des élections européennes, une transformation de la vie politique européenne s'ensuivra progressivement. L'ampleur de ce mouvement dépendra, dans une large mesure, d'un problème essentiel : les *pouvoirs effectifs* dont disposera la nouvelle Assemblée. En effet, l'intérêt des partis, des groupes politiques, voire des électeurs sera d'autant plus vif et concret que leurs actions pèseront plus efficacement sur l'orientation et la vie de la Communauté. Ce problème central a retenu l'attention de presque tous les orateurs qui sont intervenus lors du débat à l'Assemblée parlementaire européenne ⁽⁸⁹⁾. Quant

(84) *Résolution sur l'élaboration d'un programme socialiste européen*, *Courrier*, op. cit., p. 7. Le projet sera soumis à l'adoption de la 5^e Conférence. Notons qu'il tiendra compte également des avis des organisations syndicales sollicitées.

(85) Cité par P.E.P., op. cit., p. 28.

(86) Il est évident que même les partis qui comme les socialistes allemands estiment que ces élections ne conduisent qu'à un parlement fictif, seront obligés de se jeter dans la compétition électorale s'ils ne désirent pas céder quelques sièges aux démocrates-chrétiens.

(87) Le lancement de candidats moins connus dans des circonscriptions aussi vastes semble aller à l'encontre de tout principe d'économie.

(88) *Vers l'élection*, op. cit., p. 28.

(89) APE, *Doc. cité*, n° 28, notamment pp. 28, 46, 62, 76, 78, 82, 97, 99 et 315.

au fond du problème, il y a peu ou pas de divergences mais des différences de degré. L'ensemble des membres de l'Assemblée croit en effet à la nécessité d'élargir les pouvoirs de l'Assemblée élue.

Des élections européennes n'ont de sens, en définitive, que si l'Assemblée dispose de certains pouvoirs législatifs, d'un pouvoir de contrôle plus efficace et de certains pouvoirs accrus en matière budgétaire. La division s'est faite autour de la question de savoir si cet accroissement des pouvoirs devait constituer un préalable à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel. Cette opinion a été soutenue par M. Metzger, alors que la thèse contraire, qui a rallié la grande majorité, a été défendue notamment par MM. Dehousse et Bohy⁽⁹⁰⁾. Ces derniers, tout en préférant se limiter à l'élection, croient « qu'à partir du jour où l'Assemblée sera élue au suffrage universel, elle conquerra, difficilement certes, mais elle conquerra des attributions qui, peu à peu, conduiront à une responsabilité du Conseil de Ministres devant elle. »⁽⁹¹⁾ D'ailleurs, répondant à un vœu unanime, l'Assemblée a chargé sa commission des affaires politiques à présenter dans les plus brefs délais des propositions concrètes en vue de l'extension de ses pouvoirs et compétences⁽⁹²⁾.

Cependant, les moyens dont l'Assemblée dispose souffrent d'une double limitation : en principe, ses propositions doivent emprunter le canal du Conseil de Ministres, autrement dit, gagner l'approbation des gouvernements⁽⁹³⁾ ; d'autre part, ce qui est vrai pour les pouvoirs que l'Assemblée pourrait conquérir dans le cadre des compétences des Communautés européennes, l'est *a fortiori* pour les pouvoirs réservés aux Etats membres. Tout accroissement de ces derniers exigera normalement, à moins d'une révolution de l'Assemblée, de nouveaux transferts de pouvoirs des Etats membres aux institutions communes. Car, il n'est pas inutile de rappeler que l'Assemblée élue n'aura pas les fonctions d'une Constituante⁽⁹⁴⁾, mais celles d'un organe des Communautés européennes. Certes, son élection contribuera à politiser les Communautés, mais à elle seule elle n'assurera pas le passage à une Communauté politique, ni même un rapprochement institutionnalisé des politiques étrangères ou des politiques de défense. C'est à la lumière de ces remarques, qu'il nous faut examiner succinctement les récentes propositions françaises,

ainsi que les réactions qu'elles ont provoquées chez certains groupes et partis politiques.

2. — *Les propositions du Président de Gaulle.*

Ces propositions énoncées par le général de Gaulle lors de sa conférence de presse du 5 septembre 1960, ont produit un certain effet de surprise. Pourtant, dix ans plus tôt, leur auteur déclarait déjà : « L'actuel Conseil de l'Europe n'a, bien sûr, aucun pouvoir. Mais il ne saurait y prétendre, n'ayant, quant à l'Europe, aucune légitimité. C'est un *référendum solennel* de tous les Européens libres qui doit donner naissance à la *Fédération*, tracer son domaine, créer ses institutions. »⁽⁹⁵⁾ Dans cette direction s'inscrivent les propositions de 1960 :

Construire l'Europe, c'est-à-dire l'unir, c'est évidemment quelque chose d'essentiel. Il est banal de le dire. (En vérité ce sont les Etats, les Etats qui sont certes très différents les uns des autres, ...mais qui sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et le pouvoir d'être obéis.) ...Assurément, en attendant qu'on ait abordé le problème de l'Europe dans son ensemble et corps à corps, il est vrai qu'on a pu instituer certains organismes plus ou moins extra ou supranationaux. Ces organismes ont leur valeur technique mais n'ont pas et ne peuvent avoir d'autorité et d'efficacité politique. ...Assurer la coopération régulière des Etats de l'Europe occidentale, c'est ce que la France considère comme étant souhaitable, possible et pratique dans le domaine politique, économique, culturel et dans celui de la défense. ... Cela comporte un concert organisé, régulier, de gouvernements responsables, et puis le travail d'organismes spécialisés dans chacun des domaines communs et subordonnés aux gouvernements. Cela comporte la délibération périodique d'une assemblée qui soit formée par les délégués des Parlements nationaux et, à mon sens,

(90) APE, Doc. n° 28, pp. 28, 29 et 61-62.

(91) Déclaration de M. Dehousse, *loc. cit.*, p. 29.

(92) Résolution relative à l'élargissement des compétences de l'Assemblée. *Vers l'élection*, *op. cit.*, p. 78.

(93) *Vers l'élection*, *op. cit.*, p. 34 : « L'opinion a été exprimée (au sein du groupe de travail spécial) qu'en toute hypothèse l'Assemblée élue aura le droit de faire des propositions aux Conseils sur l'extension de ses pouvoirs. »

(94) L'Union européenne des fédéralistes (UEF) et le Congrès du peuple européen poursuivent leur campagne en faveur de l'élection au suffrage universel d'une Assemblée constituante chargée d'élaborer la Constitution fédérale de l'Europe. Leur action néanmoins est encore marginale.

(95) Déclaration du 25 juin 1950.

cela doit comporter un *solennel référendum européen* de manière à donner à ce départ de l'Europe la caractéristique d'adhésion, d'intervention populaire qui lui est indispensable »⁽⁹⁶⁾.

La partie constructive prépare la voie « à une imposante confédération » dont la structure a été quelque peu précisée par le député U.N.R., M. Alain Peyrefitte⁽⁹⁷⁾. A long terme, cette proposition conduit par des sentiers sinueux vers une collaboration plus étroite de type fédératif. L'histoire le montre : les confédérations ont péri ou se sont transformées en fédérations⁽⁹⁸⁾. Mais à court terme, elle offre un avantage indéniable aux gouvernements en leur permettant de garder à la fois l'initiative et la direction du mouvement. Une Assemblée européenne issue du suffrage direct chercherait peut-être à agir en constituante ou, du moins, à imposer ses solutions aux gouvernements. Dans cette perspective, l'idée du référendum se prêterait également à d'autres interprétations : elle représenterait un moyen pour garder la volonté populaire dans l'orbite gouvernementale. En réalité, indépendamment des objectifs visés ou des conséquences escomptées dont d'ailleurs l'évolution réelle ne s'encombre pas, la mise à exécution de ces propositions donnerait vie à un processus d'intégration aux effets cumulatifs qui déborderaient les prévisions initiales, optimistes ou pessimistes.

Un Conseil suprême, composé des gouvernements, coifferait l'édifice confédéral. De ce fait, la politique européenne se trouverait soumise au contrôle, mais bénéficierait du même coup de l'impulsion du « sommet européen ». L'action politique commune porterait sur les domaines mentionnés, la priorité étant donnée à la coordination des politiques étrangères et de défense. Les décisions qui exigeraient l'unanimité au cours de la première étape, pourraient être prises à une majorité pondérée ou qualifiée à la suite du référendum. L'évolution progressive s'affirmerait avec un deuxième référendum et la transformation du pacte entre gouvernements en une charte confédérale, marquant le début d'une étape définitive et irréversible où les décisions seraient prises à une majorité pondérée mais simple. Le Conseil suprême serait assisté dans ses tâches par des comités techniques composés de représentants de chaque Etat, de préférence au niveau ministériel. Ils auraient pour fonction d'élaborer des études préparatoires, de veiller à l'exécution de décisions du Conseil

suprême et de lui faire rapport sur les résultats de cette exécution. A un stade plus avancé du processus, un Parlement européen serait appelé à exercer le contrôle sur l'action du Conseil suprême. Dans ce cadre, le projet d'élections européennes pourrait être utilisé en vue de créer un Parlement européen investi d'une importante mission politique. Tels semblent être les traits principaux de la proposition française selon l'exégèse de M. Peyrefitte.

La proposition française a provoqué une série de réactions de la part des partis et groupes politiques, des gouvernements et des mouvements européens. Les premières déclarations sporadiques et souvent unilatérales des leaders politiques ont fait place à des prises de position plus harmonieuses notamment sur le plan européen. Etait-ce la conséquence d'une différence de plans⁽⁹⁹⁾, le résultat d'un compromis ou d'un temps de réflexion plus long ?

Voici quelques exemples : Au lendemain de la conférence de presse du général de Gaulle, M. P.-H. Teitgen (M.R.P.) rappela que depuis dix ans le Conseil de l'Europe comporte en effet (l'a-t-on oublié) un concert organisé, régulier des gouvernements, les délibérations périodiques d'une Assemblée composée des délégués des Parlements nationaux et les travaux d'organismes spécialisés, subordonnés aux gouvernements⁽¹⁰⁰⁾. Plus tard, au début d'octobre, le Comité national du M.R.P. adopta une motion sur cette question. Celle-ci demande que soit poursuivie la construction d'une Europe politiquement et économiquement unie et désapprouve tout projet qui tendrait à subordonner, d'une manière contraire à la lettre et à l'esprit des traités de Paris et de Rome, les Communautés européennes existantes à l'autorité et au contrôle d'une conférence de chefs d'Etat⁽¹⁰¹⁾.

M. Gérard Jaquet (S.F.I.O.) exprima, de son côté, de sérieuses réserves : « L'Europe des Etats et de la simple coopération nous semble bien ineffi-

(96) *Le Monde* du 7 septembre 1960. Souligné par nous.

(97) Cf. La série d'articles qu'il a consacré à « L'Avenir de l'Europe », *Le Monde* du 14 au 17 septembre 1960.

(98) L'Etat fédéral suisse n'y fait pas exception : il n'a d'une confédération que le nom.

(99) Les propositions « nationales » ou individuelles des partis sont souvent plus aiguës, parfois entachées de considérations de politique intérieure et partant moins « européennes » que les attitudes prises en commun au niveau européen.

(100) *Le Monde* du 7 septembre 1960.

(101) *Le Monde* du 11 octobre 1960.

cace. Les organismes communautaires ont sans doute manqué d'autorité au cours de certaines crises récentes, car un véritable pouvoir politique européen n'a pas encore été créé. Nous ne sommes pas hostiles à l'idée d'un référendum, à condition qu'il porte sur un programme complet et réaliste de construction européenne. »⁽¹⁰²⁾

Quant aux partis politiques allemands, leurs inquiétudes et leur opposition visaient davantage les effets atlantiques qu'euro-péens des propositions françaises. Les socialistes exigèrent du gouvernement qu'il repoussât ces suggestions et qu'un débat parlementaire fût engagé sur cette question. M. Mende (chef du parti libéral) déclara que les propositions du général de Gaulle devaient être « rejetées catégoriquement parce qu'elles aboutiraient à un affaiblissement de l'O.T.A.N.. Le parti du chancelier Adenauer observa un silence prudent⁽¹⁰³⁾.

Les réactions des partis politiques n'ont pas revêtu en général la forme de prises de position officielles. Leur action en effet n'avait qu'une portée indirecte : ils n'ont pas été appelés à se prononcer, selon les voies institutionnelles, au cours d'un débat parlementaire. Par contre, les *groupes politiques européens*, plus directement intéressés par les effets de la proposition sur les Communautés européennes, ont suscité un débat général à l'Assemblée parlementaire européenne. En cette occurrence, tant la Haute Autorité et les Commissions que les trois groupes ont officiellement défini leurs positions.

Les attitudes adoptées par les trois *groupes politiques* ont été favorables bien qu'assorties de quelques réserves. Réuni à Luxembourg les 12 et 13 septembre, le *groupe socialiste* a exprimé son opinion : « Le groupe socialiste ne rejette pas de prime abord l'idée de la création d'une conférence permanente des gouvernements qui serait composée de représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes et, le cas échéant, d'autres États démocratiques européens et dont les compétences seraient encore à fixer. Il ne pourrait toutefois donner son accord à aucun système institutionnel qui réduirait la Haute Autorité de la C.E.C.A. et les Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom au rôle de subordonnés et d'organes d'exécution d'une conférence des gouvernements qui au surplus, ne serait soumise à aucun contrôle parlementaire réel. Ceci aurait en fait pour conséquence d'empêcher tout débat

public et toute intervention efficace de l'Assemblée parlementaire européenne à un moment où le contenu des décisions à prendre pourrait encore être influencé. Les socialistes s'opposent à l'adoption par la Communauté de méthodes de gouvernement gaulliste, qui trouveraient leur expression dans une collaboration « européenne » basée sur l'autorité personnelle des chefs de gouvernement actuellement en exercice. »⁽¹⁰⁴⁾

Cette position fut expliquée devant l'Assemblée par le président du groupe, M. Birkelbach, le 12 octobre 1960, lors du débat général à la suite de la question orale posée par les présidents des trois groupes politiques⁽¹⁰⁵⁾.

Au nom du *groupe des libéraux et apparentés*, son président M. Plevén déclara notamment :

« Quel que soit le jugement de fond qu'on puisse porter sur ces initiatives, elles ont eu, à mes yeux, au moins un mérite : elles manifestent qu'au niveau des gouvernements nationaux on reconnaît que la construction européenne ne peut rester figée au point qu'elle a atteint depuis l'application des Traités de Rome. ... Tout plan qui voudrait réduire l'indépendance des Exécutifs à l'égard du Conseil de Ministres, tout plan qui conduirait à la faire échapper au contrôle de notre Assemblée, tout plan qui aboutirait à supprimer leur responsabilité devant nous, les élus, et à y substituer une responsabilité devant les ministres, serait non pas un pas en avant, mais un pas en arrière sur la route de l'unité européenne. »⁽¹⁰⁶⁾

Par ailleurs, le Président Plevén s'attaqua, à l'unanimité — négation des règles de la démocratie — qui a souvent paralysé le Conseil de Ministres. D'autre part, il insista sur le rôle d'autorité de recours politique qui incombe à l'Assemblée, seule institution représentative des volontés populaires⁽¹⁰⁷⁾.

(102) *Le Monde* du 11 octobre 1960.

(103) *Le Journal de Genève*, 10-11 septembre 1960 et *Le Monde*, 8 septembre 1960.

(104) *Courrier socialiste européen* du 14 septembre 1960, p. 3.

(105) *Débats, Compte rendu in extenso des séances, APE*, le 12 octobre 1960, n° 19A, Edition provisoire, p. 1013 et ss. La question posée concerne les incidences que peuvent avoir les échanges de vues des six gouvernements sur le fonctionnement et sur le rôle des différentes institutions des Communautés européennes.

(106) *Id.*, p. 1019.

(107) *Id.*, p. 1020.

A son tour, le Président Poher définit l'attitude du *groupe démocrate-chrétien* :

« En effet, les démocrates-chrétiens approuvent le projet de réunir périodiquement les responsables de la politique européenne. Etant donné l'évolution de la conjoncture mondiale, nous sommes d'ailleurs reconnaissants au président de la République française d'avoir clairement défini qu'au-delà de l'Europe de la technique il faut arriver à créer des objectifs politiques européens. Il n'est plus concevable qu'un pays de l'Europe des Six puisse s'engager dans une politique sans en avertir les autres, il n'est plus possible qu'un pays puisse obliger les autres par son action et sa politique sans se concerter avec eux. ... Plutôt que de nous opposer dans de grandes querelles théoriques, notre devoir c'est d'essayer de définir quel est le but politique de l'Europe dans les années à venir. ... Peu importe de savoir s'il est nécessaire de le faire par un référendum ou par des élections aux suffrages directs pour des députés. Monsieur le Président, ce qui est clair, c'est que l'opinion publique doit être intéressée à son propre sort. Retenons d'abord le principe qui nous plaît avant d'en critiquer les modalités d'emploi. » ⁽¹⁰⁸⁾

La proposition française obtint l'appui du *Mouvement européen* ainsi que de l'*Union paneuropéenne*. Le Congrès pour l'autodétermination de l'Europe organisé à Nice du 31 octobre au 2 novembre 1960 par le comte Coudenhove-Kalergi, réunit sept cent soixante-deux délégués — libéraux, démocrates-chrétiens et U.N.R., la gauche européenne s'étant abstenue d'y participer — représentant plus de 40 millions d'électeurs. Environ 90 % des participants se prononcèrent pour l'organisation d'un référendum européen ⁽¹⁰⁹⁾. Dans l'impossibilité actuelle de créer une fédération, les délégués se rallièrent aux projets d'une confédération européenne. D'autre part, lors de sa conférence en faveur des élections européennes, tenue à Luxembourg les 11 et 12 novembre 1960, le Mouvement européen confirma ses décisions antérieures d'appuyer les récentes propositions du gouvernement français, celle notamment relative au secrétariat politique permanent ⁽¹¹⁰⁾. Il adopta sur ce sujet le texte suivant :

« La conférence... accueillera avec faveur, comme complément à ce qui existe déjà et comme mesure préparatoire en vue de l'évolution progressive de

l'Europe communautaire, et en attendant les élections au suffrage universel, l'institution d'un conseil régulier des six Gouvernements, à l'échelon le plus élevé, en vue d'harmoniser les politiques étrangères, la création d'un secrétariat permanent, propre à assurer la continuité de leur action, et l'organisation d'une consultation populaire ou d'une consultation de représentants nationaux élus, susceptibles de donner aux peuples européens conscience de la solidarité de leurs destins : Rapport serait fait régulièrement sur ces activités devant l'Assemblée Parlementaire Européenne actuelle; Considère comme indispensable que l'accord à réaliser sur ces points soit concomittant avec l'accord sur les conditions et la date des élections au suffrage universel. » ⁽¹¹¹⁾

L'entente entre les organisateurs de ces deux manifestations assure la cohérence de leurs actions concrètes qui visent un objectif commun : la fédération de l'Europe ⁽¹¹²⁾

Parallèlement, au niveau gouvernemental, des conversations ont eu lieu entre le président de la République française et les autres gouvernements de la Communauté européenne, ainsi qu'entre ces derniers. Ces consultations n'ont pas abouti à une décision concernant la proposition française, mais elles ont permis de dégager une double condition pour les pourparlers futurs : ces initiatives ne porteront atteinte ni aux Communautés européennes, ni à la cohésion atlantique ⁽¹¹³⁾. De plus, un point est dès maintenant acquis : la relance de l'intégration politique constituera l'objectif principal de la conférence « au sommet » des Six.

Il ressort que les propositions françaises ont eu un double effet positif : tout d'abord, elles ont

(108) *Id.*, p. 1022.

(109) Cf. *Le Monde*, 1^{er} et 3 novembre 1960. Le nombre d'électeurs de la Communauté s'élève à environ 90 millions. Les délégués italiens, retenus par les élections, n'ont pas pu prendre part à ce Congrès.

(110) R. Lhuillier, secrétaire général de l'organisation française du Mouvement européen, *Progrès de l'Europe*, dans *Le Monde* du 1^{er} décembre 1960.

(111) *Résolutions*, Conférence internationale en faveur de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne, Luxembourg, 11-12 novembre 1960. Selon *Le Monde* du 15 novembre 1960, ces résolutions ont été approuvées par 125 voix contre 18 et 7 abstentions. Elles ont été soutenues aussi bien par les parlementaires français U.N.R. que par la grande majorité des délégués allemands, néerlandais et belges, qui jusqu'alors s'étaient montrés assez réservés à l'égard des propositions françaises.

(112) R. Lhuillier, article cité.

amené les gouvernements, les partis et groupes politiques, et les responsables à repenser le problème européen, à penser à l'avenir et à définir leurs positions ; en second lieu, elles ont inauguré, du fait de leur caractère et de leur importance, un vaste dialogue ou colloque européen, permettant une confrontation de politiques gouvernementales, d'opinions et de forces politiques. Ce processus d'échanges et d'influences mutuelles — caractéristique de toute collaboration fondée sur la participation libre et effective — a contribué à préciser les contours de la proposition française, ainsi qu'à déterminer le point de cristallisation actuel des volontés pro-européennes. À titre d'exemple, peu après la conférence de presse du général de Gaulle, M. Couve de Murville dut y apporter, dans sa déclaration devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée, des précisions en tenant compte des premières réactions : dans l'esprit du gouvernement il n'est absolument pas question de faire quelque chose qui se substitue à ce qui existe, mais d'apporter un « complément ». Il ne peut être question de porter atteinte en aucune manière à la Communauté européenne, « pierre angulaire de l'édifice européen ». Quant à l'Assemblée des Six, elle pourrait voir ses contributions élargies aux questions de politique internationale, de défense et de culture, mais sans que lui soit accordé un pouvoir législatif ⁽¹¹⁴⁾. Cette dernière idée a été confirmée lors des entretiens que M. Hans Furler, Président de l'Assemblée parlementaire européenne eut avec le général de Gaulle et les dirigeants français, à la fin d'octobre 1960. À l'issue de ces entretiens, M. Furler fit la déclaration suivante : « Il a été clairement précisé de toutes parts que le rôle et les tâches de ce Parlement des Six ne doivent pas être illimités, mais au contraire étendus, et notamment dans le domaine de la politique extérieure et dans le domaine culturel. » ⁽¹¹⁵⁾

De cet ensemble de faits se dégagent les premiers traits de la relance politique européenne, qui revêtent la forme d'une confédération. Cette structure marque néanmoins un recul par rapport aux institutions des Communautés. Certes, le mouvement d'intégration s'est développé d'abord selon les lignes de moindre résistance : les structures économiques sont, on l'a souvent dit, plus mouvantes et plus adaptables que les structures politiques ⁽¹¹⁶⁾. Les obstacles majeurs à l'union européenne ne sont pas dans les faits, dans les intérêts

matériels ; ils sont d'abord — constate Denis de Rougemont — dans les esprits, leurs préjugés et leurs routines. Ces obstacles ne seront franchis que progressivement, par un compromis entre le souhaitable et le possible. Faut-il croire que pour rendre possible cette entreprise politique il soit nécessaire de renoncer, pour l'instant, aux deux idées essentielles déjà inscrites dans l'intégration européenne : le *contrôle démocratique* et l'*indépendance de l'exécutif*. Selon les opinions que nous avons citées, il n'est pas impossible d'incorporer à la confédération l'Assemblée issue des élections européennes, en la dotant de compétences et de pouvoirs politiques. Quant au second principe, la Commission composée de représentants gouvernementaux pourrait céder sa place à une *Commission politique indépendante* composée d'hommes politiques les plus qualifiés de la Communauté ⁽¹¹⁷⁾ ; celle-ci aurait pour fonction non seulement de coordonner les travaux des comités techniques, d'adresser des propositions au Conseil des chefs de gouvernement et d'exécuter ses décisions, mais aussi et surtout de garantir, par son indépendance et sa compétence, le caractère à la fois objectif et européen des décisions communautaires. D'ailleurs, il n'est pas exclu que, comme lors des négociations du Marché commun et de l'Euratom, ce soient précisément les petits Etats de la Communauté qui demandent cette garantie en exigeant plus d'indépendance et plus de pouvoirs pour la Commission politique européenne. Quelle que soit l'issue de ce grand débat européen auquel nous assistons à l'heure actuelle, point n'est douteux que le mouvement d'intégration est parvenu au seuil du politique. Le pas décisif reste à faire.

(113) Donnons, à titre d'exemple, le texte du communiqué publié à l'issue des pourparlers franco-allemands du début d'octobre : « Lors de la discussion des propositions françaises en vue de l'organisation de la coopération européenne, les chefs des gouvernements français et allemand ont constaté d'un commun accord que l'unité politique de l'Europe est le but poursuivi par les deux gouvernements. Les deux gouvernements sont prêts à examiner d'un commun accord avec leurs partenaires les mesures adéquates. Ce qui a déjà été réalisé dans le passé ne doit pas être remis en question, et une nouvelle impulsion doit être donnée à l'œuvre commencée dans le cadre européen. » *Bulletin de l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral*, Bonn, 12 octobre 1960.

(114) *Le Monde*, 18-19 septembre 1960.

(115) *Le Monde*, 27 octobre 1960.

(116) Herbert Lüthy, *Als Zeus European liebgewann*, « Der Monat », octobre 1960, n° 145, p. 39.

(117) Les présidents des exécutifs européens ou leurs représentants pourraient faire partie de la Commission politique. Nous n'avons mis en relief que l'aspect principal : le caractère hautement politique de cette institution-clé.

Remarques conclusives

Au terme de cet aperçu, résumons nos conclusions :

1° Nous avons rappelé les origines extra-gouvernementales des assemblées européennes : une manifestation publique européenne à laquelle ont participé les mouvements groupant notamment les partis politiques est à la source de la première Assemblée européenne.

2° La création de l'Assemblée consultative en 1949 constitue une révolution dans les relations internationales : elle institutionnalise la participation des partis politiques au fonctionnement des organisations européennes. Certes, il ne s'agit que d'une institution consultative, privée de pouvoirs et partant de dynamisme propre. Mais ce grain d'idée n'est pas mort. A l'évolution historique lente des parlements consultatifs en parlements réels des Etats, on peut comparer la transformation rapide des assemblées européennes : Assemblée consultative, puis la création de l'Assemblée commune qui devient l'Assemblée parlementaire européenne et s'achemine vers son élection au suffrage universel et vers l'extension de ses pouvoirs. L'histoire s'accélère, selon l'expression de Michelet.

3° Pour avoir un point de repère, nous avons rappelé les attitudes des partis politiques lors des débats de ratification sur la C.E.C.A. et la C.E.D. Puis, nous avons constaté que face aux pouvoirs, responsabilités et possibilités accrues de l'Assemblée des Six, les partis se sont constitués en groupes politiques et ont tendu à organiser en commun leur action. Et leur action supranationale a eu, à son tour, des conséquences sur l'évolution de l'Assemblée.

4° Ensuite, nous avons eu recours à nouveau au test de la ratification du Marché commun et de l'Euratom. Celui-ci nous a permis d'observer sur le vif la conversion à l'Europe des partis socialistes allemand et italien.

5° Cette dernière analyse a fait ressortir un fait : non seulement le Marché commun exerce une forte pression sur la plupart des secteurs de la vie sociale, mais il a instauré une espèce de concurrence entre divers secteurs et mouvements. C'est ainsi par exemple que les socialistes se proposent d'agir pour ne pas laisser le monopole d'initiative aux dirigeants industriels. Au mouvement de concentration économique, ils comptent opposer l'action organique des partis et des syndicats. Bref, nous sommes en présence d'une chaîne d'actions et de réactions cumulatives qui évoque cette *évolution en spirale* que le professeur Jacques Freymond a observé dans les conflits internationaux.

6° Malgré la pression croissante qu'exercent ces divers facteurs, le mouvement d'intégration n'a pas franchi le seuil du politique. En effet, les Communautés existantes manquent à la fois de fondement et de pouvoirs politiques. Le projet des élections européennes et la proposition française visant à créer progressivement une confédération européenne, disposant de pouvoirs politiques, inaugurent une nouvelle étape d'intégration politique. La réalisation de ces projets donnera une nouvelle impulsion à l'effort d'organisation et d'action supranationales des partis politiques de la Communauté qui tendront vraisemblablement à constituer des formations ou des partis fédéraux, voire des partis européens.

Il nous faut remarquer pour conclure que le processus d'intégration, déclenché consécutivement par le Congrès de La Haye, par la création de la C.E.C.A. et par le choc produit par le Marché commun, se développe rapidement. Sa marche n'est ni rectiligne ni prévisible. Mais, par son ampleur, son intensité et ses conséquences, il s'impose dès maintenant en tant que réalité sociale et objet d'études. Or, un des aspects essentiels de ce processus, nous avons cru pouvoir le décèler dans le rôle croissant des partis politiques et, en général, dans la « politisation », voire la « démocratisation » des relations européennes.

