j.mēgret †

m.waelbroeck

j.-v.louis

d.vignes

j.-l.dewost

j.amphoux

j.verges

le droit de la communauté économique européenne

volume 9 l'assemblée
le conseil
la commission
le comité économique
et social

université libre de bruxelles
institut d'études européennes

éditions de l'université de bruxelles

**INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES**

Jacques MEGRET †

Michel WAELBROECK

Jean-Victor LOUIS

Daniel VIGNES

Jean-Louis DEWOST

Jean AMPHOUX

Jean VERGES

**LE DROIT
DE LA COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE**

**COMMENTAIRE DU TRAITE ET DES TEXTES PRIS
POUR SON APPLICATION**

9

*L'Assemblée - Le Conseil - La Commission
Le Comité économique et social*

1979

**EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES
Parc Léopold - 1040 Bruxelles — Belgique**

AVANT-PROPOS

Lorsque, en 1974, mon regretté collègue Jacques Mégret m'a parlé pour la première fois du volume Institutions de cette collection, et m'a demandé d'en assumer la coordination générale, les problèmes institutionnels n'étaient pas au premier plan d'une actualité communautaire alors encore dominée par les conséquences immédiates de la crise pétrolière.

La situation a sensiblement changé depuis lors. La création du Conseil européen, comme la décision concernant l'élection du Parlement au suffrage universel ont déjà modifié le paysage institutionnel et ne manqueront pas d'exercer dans un avenir proche une influence sur le processus de prise des décisions au sein de la Communauté. La nécessité d'agir, en raison de la crise économique mondiale qui s'installe, de même que les perspectives d'élargissement de la Communauté ont par ailleurs remis à l'ordre du jour les préoccupations des dirigeants politiques quant à l'efficacité de ce processus.

A défaut d'admettre sa transformation progressive en une enceinte de confrontation et de coordination des politiques économiques de ses Etats membres sur le modèle de l'OCDE, la Communauté sera donc amenée à assez bref délai à réfléchir sur les mécanismes institutionnels qui font son originalité. Quelles que soient les voies empruntées par cette réflexion, elle devra inévitablement se référer aux principes fondamentaux des traités en la matière, que l'on pourrait résumer dans les trois propositions suivantes. Il existe un intérêt général de la Communauté, qui tout en s'appuyant sur les intérêts des Etats membres, ne s'identifie pas nécessairement à l'addition de ceux-ci. Cet intérêt général de la Communauté, qui doit inspirer ses décisions, se dégage du dialogue entre trois Institutions dont l'une, le Conseil, détient en dernier ressort le pouvoir de décision. Enfin, une majorité de membres du Conseil, fût-elle très large, ne suffit pas à emporter cette décision, dès lors que la Commission, qui est supposée défendre l'intérêt général, partage le point de vue de la minorité, fût-elle réduite à un seul membre du Conseil.

Les règles précises des traités quant à la formation de la volonté de la Communauté, et à sa traduction en actes juridiques, reposent sur ces quelques principes. Leur analyse montre bien que, dans l'esprit de leurs auteurs, la structure institutionnelle de la Communauté est conçue en vue de l'action commune et ne peut être réduite à un forum où s'expriment des opinions en vue de la coordination d'actions nationales. C'est la raison pour laquelle un chapitre entier de la partie « Commentaire » de cet ouvrage est consacré au processus décisionnel. Même s'il y apparaît que la pratique n'a pas toujours été en harmonie avec les règles, il en ressort aussi que les progrès de la Communauté dans l'unification du marché et la mise en œuvre des politiques communes sont inséparables d'un bon fonctionnement des Institutions.

Lorsqu'un débat interne à la Communauté prend un tour institutionnel, il est d'usage d'accuser ses protagonistes de se livrer à une querelle « théologique »... Il est exact que certains excès sont parfois commis à cet égard de part et d'autre par des fonctionnaires trop zélés, qui confondent volontiers l'intérêt de leur administration nationale ou communautaire avec celui de leur Etat ou avec celui de la Communauté. Mais il n'en demeure pas moins vrai que l'accusation facile de juridisme cache souvent le désir secret d'un Etat membre de se soustraire au mécanisme institutionnel. Si l'esprit de compromis fait aussi partie des principes communautaires, on ne peut toutefois opposer impunément en permanence un soi-disant esprit communautaire aux règles du traité.

C'est la seule ambition des auteurs de cet ouvrage que de vouloir proposer une interprétation aussi objective que possible de ces règles. Puisse-t-elle être utile à ceux qui ont la responsabilité de les appliquer et à ceux qui souhaitent se familiariser avec le fonctionnement des institutions.

J. L. DEWOST

LISTE DES ABREVIATIONS COURANTES

AFDI	Annuaire français de droit international
Bull. CE	Bulletin des Communautés européennes
Bull. CEE	Bulletin de la Communauté économique européenne
Cah. dr. eur.	Cahiers de droit européen
Clunet	Journal du droit international privé
CMLR	Common Market Law Review
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EuR	Europarecht
ILCQ	International and Comparative Law Quarterly
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
PE	Parlement européen
Rec.	Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes
RMC	Revue du Marché commun
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Riv. dir. eur.	Rivista di diritto europeo
SEW	Sociaal economische wetgeving

Introduction générale

LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNAUTE

1. Les institutions politiques, comme les autres institutions humaines, sont à la fois produit de l'histoire et volonté d'échapper à l'histoire. Aussi la tentation est-elle grande pour ceux qui les conçoivent de se référer à des « modèles » déjà expérimentés soit pour s'en inspirer, soit pour s'y opposer.

C'est à la fois le génie et le mérite des « pères fondateurs » de la Communauté que d'avoir imaginé en 1952, puis repris en la modifiant en 1957, une structure institutionnelle qui, tout en empruntant certains éléments aux constructions classiques du droit constitutionnel national et du droit international, en modifie les fonctions et les agence avec des éléments nouveaux dans une synthèse originale.

Nous rappellerons tout d'abord cette originalité tellement elle est essentielle pour ne pas commettre de contresens dans l'interprétation et l'application du traité. Puis nous essaierons de cerner la notion d'institution en droit communautaire, avant d'indiquer ce que paraissent être les grandes lignes de l'évolution du système dans son ensemble.

§ 1 *L'originalité d'une structure institutionnelle « quadripartite »*

2. Depuis Montesquieu, la séparation des fonctions exécutive, législative et judiciaire est demeurée au cœur des développements constitutionnels de l'Etat moderne. Elle a connu la variante parlementaire et la variante présidentielle. Elle s'est adaptée aux constructions de type fédéral par dédoublement du législatif entre une « Chambre des Etats » et une « Chambre des populations ». Mais elle est demeurée une doctrine « tripartite ».

Tout en lui empruntant certains de ses éléments, les auteurs des traités lui ont résolument tourné le dos pour répondre au problème spécifique qui leur était posé : l'organisation des pouvoirs au sein d'une

Introduction générale

Communauté, qui échappe aussi bien au modèle classique de la fédération qu'à celui de l'organisation intergouvernementale traditionnelle, puisqu'elle est caractérisée par des transferts de souveraineté partiels et progressifs. Ceci explique, d'une part la structure quadripartite retenue, d'autre part une distribution des fonctions différente de celle que connaît une structure étatique classique.

Aux trois institutions « empruntées » au modèle étatique, l'Assemblée, le Conseil des ministres et la Cour de justice, vient s'ajouter en effet la Commission, héritière de la Haute Autorité de la CECA, collègue indépendant de treize membres chargés de veiller au bon « fonctionnement » et au « développement du marché commun » (article 155 du traité). Mais si la Commission symbolise essentiellement l'intérêt commun de la Communauté tandis que le Conseil des ministres représente davantage celui des Etats membres au sein de celle-ci, les deux institutions agissent en réalité en étroite collaboration, comme un « couple » dont on a pu dire que la fertilité se mesurait aux progrès ou à la stagnation de la législation communautaire.

On touche ici au deuxième trait spécifique du système, à savoir la répartition des fonctions entre Institutions. A cet égard, le vocabulaire emprunté à l'ordre étatique est particulièrement trompeur : dans la Communauté, en effet, ce n'est pas l'Assemblée (1) mais c'est le Conseil des ministres qui est législateur. Plus précisément, le pouvoir législatif n'est pas confié à une seule Institution, mais réparti entre la Commission qui, en règle générale, détient seule le droit d'initiative, et le Conseil qui détient le droit d'adoption des règlements, des décisions ou des directives.

De la même manière, la Commission partage avec le Conseil le pouvoir exécutif. Ainsi, c'est le Conseil qui « conclut » (ratifie) les accords internationaux négociés par la Commission et par lesquels la Communauté s'engage vis-à-vis de l'extérieur (article 228 du traité) ; si on veut absolument tenter une comparaison, le rôle du Conseil est ici assimilable au rôle du souverain d'une monarchie pré-parlementaire. Le rôle de l'Assemblée, qui est consultée dans les cas prévus au traité, n'est donc en aucune manière assimilable à celui d'un parlement national qui donne à un chef d'Etat moderne l'autorisation de ratifier un traité.

§ 2 *Essai de définition de la notion d'Institution*

3. *Outre les quatre institutions énumérées à l'article 4 du traité, celui-ci mentionne l'existence, au sein de la Communauté ou étroitement liées à*

(1) Sur la terminologie « Assemblée » ou « Parlement européen », voy. *infra*, l'analyse de l'article 137, n. 3

elle, d'un certain nombre *d'entités spécifiques* (2). Certaines d'entre elles figurent dans la partie institutionnelle, tel le Comité économique et social (articles 4 et 193 à 198), d'autres dans les dispositions financières, telle la Cour des comptes (article 206) (3), d'autres enfin font l'objet d'un chapitre ou d'un titre qui leur est propre tels le Fonds social européen (articles 123 à 128) et la Banque européenne d'investissement (articles 129 et 130).

Ces différentes entités ont des statuts juridiques et des régimes administratifs extrêmement variés. Aux deux extrêmes de cette gamme se situent d'une part la Banque européenne d'investissement qui est dotée de la personnalité juridique (article 129 du traité CEE) et d'autre part le Fonds social qui fait partie intégrante de l'administration de la Commission tout en disposant de crédits « individualisés » au sein du budget.

Les autres entités citées sont, à des degrés divers, « assimilées » aux institutions en ce qui concerne l'autonomie administrative et financière. L'assimilation la plus complète est réalisée pour le Comité économique et social et la Cour des comptes, du point de vue de l'application tant des dispositions du statut des fonctionnaires des Communautés que de celles du règlement financier.

4. Quelles sont donc les *caractéristiques propres de la notion d'institution* par rapport à ces différentes entités ?

Si l'on compare le statut des quatre institutions il semble que trois critères puissent être dégagés des traités :

- a) il s'agit « *d'organes* » dotés de *pouvoirs propres qui leur sont conférés par les traités pour la réalisation des tâches confiées aux Communautés*.

Ceci résulte plus particulièrement des articles 2, 3 et 4 du traité. Chaque institution joue un rôle déterminé dans ce que la doctrine a appelé le « jeu institutionnel ». Son intervention dans ce jeu prend des formes juridiques variées (actes normatifs, avis obligatoires, décisions de justice, etc...).

(2) Certaines de ces entités (par exemple le Comité économique et social) sont parfois qualifiées « d'organes » sans que cette qualification leur soit expressément attribuée par une disposition quelconque. Ces différentes entités *prévues par le traité* ne doivent pas être confondues avec les personnes morales de droit communautaire créées par un acte de droit dérivé généralement fondé sur l'article 235 du traité CEE, tel le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM).

(3) La Cour des comptes a remplacé la Commission de contrôle depuis l'entrée en vigueur du traité du 10 juillet 1975. Sa structure et son rôle seront étudiés dans le volume relatif aux Finances de la Communauté.

- Introduction générale** b) *leurs membres sont en règle générale nommés directement par les institutions des Etats membres (et non par une institution de la Communauté).*

Les membres du Conseil sont désignés par les gouvernements des Etats membres (article 2 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique). Dans la version originale de l'article 138, l'Assemblée est formée de délégués désignés par les parlements des Etats membres (article 138 du traité) (4).

Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres (article 11 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique).

Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres (article 167 du traité).

- c) *enfin, elles jouissent d'une certaine autonomie juridique, administrative et financière.*

Seule la Communauté a la personnalité juridique (article 210 du traité).

Sans disposer de cette personnalité, les quatre institutions jouissent néanmoins, chacune en ce qui la concerne, d'une certaine autonomie juridique, administrative et financière.

Le droit d'ester devant la Cour de justice est reconnu au Conseil et à la Commission dans le cadre des recours en annulation (article 173 du traité) et aux « institutions » en général, dans le cadre des recours en carence dirigés contre le Conseil ou la Commission (article 175 du traité).

Par ailleurs, trois institutions fixent librement leurs *règlements intérieurs* (article 142 du traité pour le Parlement, articles 5 et 16 du traité du 8 avril 1965 pour le Conseil et la Commission). Le règlement de procédure de la Cour, qui ne peut évidemment être assimilé purement et simplement à un règlement intérieur, est en revanche soumis à l'approbation unanime du Conseil (article 188 du traité).

(4) A partir de l'entrée en vigueur de la décision du 20 septembre 1976 (JOCE, n° L 278 du 8 octobre 1976, p. 1), l'Assemblée sera élue au suffrage universel; cela renforce encore la distinction avec des entités comme le Comité économique et social ou la Cour des comptes dont les membres sont nommés par le Conseil des Communautés.

Enfin, chacune des quatre institutions :

- recrute de manière autonome son personnel administratif ;
- prépare son projet de budget sous forme d'un « état prévisionnel des dépenses » (article 203 du traité) ;
- exécute la « section » du budget des Communautés correspondant à ses dépenses propres (articles 15 et 18 du règlement financier) et dispose à cet effet d'un comptable et d'un contrôleur financier qui lui sont propres (articles 19 et 20 du règlement financier).

Diverses dispositions du traité sont enfin applicables aux institutions de manière générique : article 214 (secret professionnel), article 215 (dommages causés par les institutions), article 216 (siège), article 217 (régime linguistique), article 228, paragraphe 2 (accords conclus par la Communauté).

§ 3 *Un système en devenir*

5. Nous le rappelions en introduisant ce chapitre : toute structure institutionnelle est, en partie au moins, le produit de l'histoire. La structure institutionnelle de la Communauté a-t-elle subi de profondes mutations au cours des vingt années de sa courte histoire ? L'originalité de la conception des pères fondateurs a-t-elle fait ses preuves ?

Trois constatations paraissent ici devoir être faites :

- le renforcement continu du pôle parlementaire ;
- le maintien d'un pôle intergouvernemental puissant ;
- l'existence d'une tension inter-institutionnelle permanente, signe de vitalité et source de progrès.

6. L'évolution la plus évidente du système créé en 1958 concerne *le renforcement du pôle parlementaire*. Ce renforcement a emprunté deux voies parallèles : celle des accords inter-institutionnels, et celle de la révision des traités.

Par le développement progressif de toute une série d'accords inter-institutionnels (prenant tantôt la forme de l'échange de lettres, tantôt celle de la déclaration solennelle), l'Assemblée a obtenu d'être associée de manière plus étroite au fonctionnement de la Communauté. Le Conseil a d'abord accepté de se prêter au jeu des questions parlementaires (questions écrites, orales, avec ou sans débat, enfin tout récemment « *question time* » à l'anglaise) limité par le traité aux rapports entre Assemblée et Commission. Il a ensuite organisé l'information des commissions parle-

Introduction générale mentaires compétentes sur l'élaboration des accords commerciaux et d'association. Plus récemment, a été mise en place une « procédure de concertation » donnant à l'Assemblée la possibilité d'intervenir dans le processus d'élaboration des actes communautaires (législatifs) de portée générale ayant des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants.

Cette dernière procédure a été élaborée parallèlement à la révision des dispositions budgétaires du traité intervenue en 1975, qui a complété la révision de 1970 donnant elle-même à l'Assemblée le droit du « dernier mot » sur certaines dépenses du budget communautaire. Outre son rôle consultatif en matière législative, l'Assemblée a ainsi conquis un véritable pouvoir de décision dans l'ordre budgétaire, pouvoir dont elle entend naturellement se servir pour renforcer son influence au sein du système institutionnel communautaire.

Son élection au suffrage universel à partir de 1979 constituera une nouvelle étape dans cette évolution, qui même en l'absence de modification de ses pouvoirs de décision, devrait normalement avoir pour effet de donner plus de poids à la voix des parlementaires au sein de la Communauté.

7. Certains avaient imaginé, en 1958, que l'institution symbolisant l'intégration européenne, à savoir la Commission, prendrait progressivement le pas sur le Conseil des ministres, institution représentative des Etats. D'autres souhaiteraient maintenant qu'une Assemblée élue au suffrage universel conquière le pouvoir législatif qu'elle partagerait avec un Conseil des ministres devenu une « Chambre des Etats ». La première de ces évolutions ne s'est pas produite, et il ne semble pas que la seconde soit davantage susceptible de se faire dans les années immédiatement à venir.

La réalité des choses est que *le pôle intergouvernemental* que constitue le Conseil *est demeuré un élément essentiel du système conçu en 1958*, et dans lequel il occupe une place très supérieure à celle du Conseil de la CECA. Sa puissance s'est même renforcée au cours des années, que la manifestation de cette puissance ait pris la forme de telle ou telle action de freinage ou au contraire ait revêtu celle d'une action motrice.

La pratique (parfois abusivement appelée « droit de veto »), qui s'est développée depuis 1965 et qui a consisté à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toutes questions, même susceptibles aux termes du traité d'être acquises par un vote majoritaire, a vraisemblablement exercé une action de freinage sur le développement de certaines politiques.

Inversement, la création récente sous la forme du Conseil européen d'une sorte « d'autorité présidentielle » au sein de la Communauté devrait, semble-t-il, permettre de débloquer un certain nombre de dossiers et redonner ainsi un rôle dynamique à un pôle intergouvernemental « éclaté » en de multiples Conseils. Ceci suppose, bien entendu, que la volonté politique des Etats de progresser ensemble dans la construction de la Communauté, continue d'être affirmée au plus haut niveau, et que les instructions correspondantes soient données aux représentants des Etats au Conseil.

8. Le troisième trait spécifique de cette expérience de vingt années, est *le maintien d'une tension inter-institutionnelle permanente*. Qu'il s'agisse de la répartition des compétences internes ou externes, les affrontements — courtois — du Conseil et de la Commission jalonnent la courte histoire communautaire. Dans certaines hypothèses (arrêt *AETR* (5) sur les compétences extérieures, avis n° 1/75 sur la portée de l'article 113 en matière d'assurance-crédit (6), etc...), la Cour de justice a été amenée à trancher entre les thèses des deux institutions : en règle générale, elle l'a fait dans le sens de l'extension de la compétence de la Communauté.

L'accès de l'Assemblée au pouvoir de décision budgétaire a ouvert le champ à d'autres occasions d'oppositions du même ordre entre l'Assemblée et le Conseil cette fois (sur le classement des dépenses qui détermine les compétences respectives des deux institutions, sur les rapports entre pouvoir budgétaire et pouvoir législatif, etc...).

Toutes ces tensions, dans la mesure où elles ne conduisent pas à des blocages, se sont en fait révélées être signe de vitalité et source de progrès.

Elles sont également la démonstration du bien-fondé et de l'efficacité de la structure institutionnelle quadripartite adoptée en 1958. Fondé sur la nécessaire collaboration de trois institutions dans le respect du droit assuré par la quatrième, ce système a permis et devrait encore permettre la prise des décisions nécessaires au bon fonctionnement et au développement de la Communauté.

2. Conformément aux traditions de la collection, ce volume qui est consacré à la prise de décisions au sein de la Communauté (7), comportera :

(5) Affaire n° 22/70, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes*, arrêt du 31 mars 1971, *Recueil XVII*, p. 263.

(6) *JOCE*, n° C 268 du 22 novembre 1975, p. 18.

(7) La Cour de justice fera l'objet d'un volume séparé consacré au contrôle de la décision.

- Introduction générale** — une partie consacrée à l'analyse des articles du traité relatifs à l'Assemblée (articles 137 à 144), au Conseil (articles 145 à 153 et articles 1 à 6 du traité de fusion de 1965), à la Commission (article 155 et articles 9 à 18 du traité de fusion) et au Comité économique et social (articles 193 à 198) ;
- une partie consacrée au Commentaire de ces dispositions, et comprenant :
- un chapitre relatif à la physionomie générale des trois institutions étudiées ainsi qu'aux relations que chacune d'entre elles entretient avec les deux autres ;
 - un chapitre qui s'efforcera de dégager une vue synthétique de leur intervention ainsi que de celle du Comité économique et social au cours des phases successives du « processus décisionnel ».

Dans une conclusion générale, nous nous interrogerons sur les problèmes actuels et les perspectives d'avenir de ce système institutionnel.

Certains textes d'usage courant seront enfin annexés à cet ensemble.

L'ASSEMBLEE

ARTICLE 137

L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité.

analyse

1. L'article 137 résume en une formule lapidaire la nature de l'Assemblée et les compétences qui en découlent.

Les premiers commentateurs ont attaché une signification particulière à la place qu'occupent, dans le traité de Rome, les dispositions relatives à l'Assemblée. Il est vrai qu'à la différence du traité CECA qui en disposait après la Haute Autorité, elle vient ici en première position, avant le Conseil, la Commission et la Cour de justice. Mais cette primauté dans l'énumération ne correspond pas à une prépondérance du pouvoir. Bien qu'ils aient attaché une grande importance à la présence d'un organe parlementaire représentant les peuples des Etats membres, les auteurs du traité n'ont pas entendu en faire l'épicentre du pouvoir dans les Communautés. Il est d'ailleurs symptomatique que les dispositions relatives à l'organisation de l'Assemblée (articles 138 à 142) soient beaucoup plus détaillées que celles relatives à ses pouvoirs (articles 137, 143 et 144). Néanmoins, par sa composition, par le fonds commun de principes de droit public dans lequel elle trouve sa justification, cette assemblée a été, dès l'origine, portée à revendiquer le plein exercice de ses compétences, voire à trouver dans sa nature parlementaire la justification de leur extension. Les articles 137 à 144 ne décrivent pas la totalité des compétences de l'Assemblée (ainsi, par exemple, ses compétences financières qui ont été considérablement renforcées depuis 1970, font l'objet de l'article 203). Leur analyse doit être menée à la fois de *lege lata* et de *lege ferenda* si l'on veut rendre compte de la transformation progressive des mécanismes initiaux et des perspectives probables de leur évolution future.

analyse 1° DE L'ASSEMBLÉE COMMUNE AU PARLEMENT EUROPÉEN

« L'Assemblée » dont parle l'article 137 du traité CEE est commune aux trois Communautés européennes : elle est unique et sa dénomination a, d'ailleurs, évolué.

1. Une Assemblée unique

2. L'Assemblée, commune aux trois Communautés (CEE, CEEA, CECA), se trouve en situation de « détriplement fonctionnel » : elle exerce simultanément les compétences que chacun des trois traités attribue à l'Assemblée qu'il institue. Lorsque la CEE et la CEEA sont venues s'ajouter à la CECA, il parut inutile et contraire à sa mission même d'ajouter à l'Assemblée commune de la CECA deux nouvelles assemblées prévues par les traités de Rome. Il fut convenu (article 1^{er} de la « convention relative à certaines institutions communes », annexée aux traités de Rome) qu'une « *Assemblée unique* » composée différemment mais selon les mêmes principes (articles 138 du traité CEE et 108 du traité CEEA) exercerait les pouvoirs et compétences de chacune des assemblées « dans les conditions respectivement prévues à ces traités ». L'Assemblée « unique » remplaça donc « *l'Assemblée commune* » de la CECA et l'article 21 du traité de Paris fut modifié de manière à ce que sa rédaction s'harmonise quant à la composition de l'Assemblée mais non quant à ses pouvoirs, qui restent différents.

2. Assemblée, Assemblée parlementaire, Parlement européen

3. La dénomination de l'Assemblée unique qui a succédé à l'« Assemblée commune » de la CECA a elle-même subi une évolution où la sémantique se mêle étroitement à la stratégie politique et qui dérouté quelquefois l'observateur non averti. Les traités de Rome ne parlent que d'une « assemblée » sans la qualifier autrement. Cependant, dès sa première session, celle-ci s'attribua les qualificatifs « parlementaire » et « européenne » (résolution du 20 mars 1958), et, quelques années après, « l'Assemblée parlementaire européenne », « constatant que sa dénomination n'est pas identique dans les quatre langues officielles de la Communauté » se donna le nom de « Parlement européen » (résolution du 30 mars 1962) (1). La raison linguistique invoquée (l'harmonisation des traductions puisque, en allemand et en néerlandais, l'Assemblée s'intitulait déjà « *Europäisches Parlament* » et « *Europees Parlement* ») ne cache pas l'affirmation d'une aspiration à occuper dans l'édifice communautaire

(1) JOCE, n° 31 du 26 avril 1962, p. 1045.

la place d'un véritable parlement, ou, en tout cas, à s'en rapprocher. **analyse**
C'est la raison pour laquelle certains partis, certains hommes politiques, se refusent encore à employer l'expression « Parlement européen » et préfèrent s'en tenir à « l'Assemblée » pour marquer leur refus d'une évolution et de prétentions qu'ils réprouvent. Le clivage entre les familles politiques quant aux pouvoirs de cette institution se manifeste donc dès le niveau sémantique.

L'usage courant, tel qu'il s'exprime dans de nombreux documents communautaires, tend à faire prévaloir la dénomination « Parlement européen » tandis que les actes juridiques du Conseil publiés au *Journal officiel* s'en tiennent toujours à l'« Assemblée ». Le Conseil européen des 1^{er} et 2 avril 1976 (2), a cependant confirmé l'usage courant tout en convenant qu'il n'y avait pas lieu, dans la rédaction des textes relatifs à l'élection au suffrage universel direct, de renoncer à la dénomination résultant des traités. L'acte arrêté le 20 septembre 1976 par le Conseil de ministres, s'intitule en conséquence : « Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct » (3). Les deux dénominations « Assemblée » et « Parlement européen » sont donc également licites... mais leur emploi *n'est pas indifférent*.

2° DES « REPRÉSENTANTS DES PEUPLES DES ÉTATS RÉUNIS DANS LA COMMUNAUTÉ »

4. La nature de l'organe est ici définie par la qualité de ses membres : l'Assemblée est « composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté ».

La « représentation des peuples des Etats réunis dans la Communauté » est une formule qui, en son temps, a fait l'objet d'interprétations contradictoires. Dans le traité de Rome, l'appel à la notion de représentation n'est pas limité à l'Assemblée : d'autres institutions y trouvent leur justification. Il y a, de ce point de vue, deux sortes d'organes communautaires : ceux dont les membres sont choisis *en fonction de leurs compétences* et doivent offrir « toutes garanties d'indépendance » : la Commission (article 10 du traité de fusion) et la Cour de justice (article 167 du traité CEE), et ceux dont les membres sont des *représentants* : « représentants des Etats membres », pour le Conseil (article 2 du traité de fusion), « représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale », pour le Comité économique et social (article 193 du traité CEE), enfin « représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté », pour l'Assemblée.

(2) Communiqué final, *Bull. CE*, 1976, n° 4, p. 86.

(3) *Voy., infra*, l'analyse de l'article 138.

analyse Le recours à la notion de représentation des peuples des Etats réunis dans la Communauté et la création d'une assemblée parlementaire correspondent à un choix des fondateurs des Communautés. Ce choix s'est fait dès l'élaboration du traité de Paris, lors de l'insertion dans la structure institutionnelle de la CECA d'une assemblée internationale formée de parlementaires et non de diplomates, comme c'était l'usage dans les organisations internationales. Il y avait, certes, dès cette époque, un précédent : l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, mais ses pouvoirs étaient très limités. C'est à la demande de certains parlementaires, que fut placée à côté de la Haute Autorité, seule prévue par le Plan Schuman, et du Conseil spécial de ministres une telle assemblée. Quoi qu'il en soit, aussi bien à ce moment-là que plus tard, au moment de l'élaboration des traités de Rome, la motivation fut la même : la nécessité d'une *légitimation démocratique* des Communautés qui exige la présence d'un organe parlementaire chargé de contrôler l'administration communautaire. La référence aussi : le fonds commun de principes de droit public issu du développement historique de la démocratie représentative dans les pays d'Europe occidentale (4). En un mot, pour reprendre une heureuse formule, « *le Parlement est ce qui sauve les Communautés de la technocratie* » (5). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les pouvoirs attribués par le traité à l'Assemblée sont essentiellement des pouvoirs de contrôle.

D'une manière plus pratique, l'existence d'une assemblée parlementaire parut aussi être le moyen d'associer l'opinion publique à la construction européenne en ce qu'elle permettrait à celle-ci de s'exprimer au niveau européen et, qu'inversement, elle faciliterait le passage des principaux thèmes européens dans les débats nationaux. A cet égard, le double mandat national et européen conféré, dans un premier temps, à ses membres (6), était particulièrement adapté à l'« immédieté » souhaitée des rapports entre les citoyens des Etats membres et les institutions communautaires.

5. Il n'y a pas lieu de s'interroger sur le caractère *fédéral* ou « *supra-national* », quelquefois invoqué, de cette formule. Il faudrait alors supposer que le Conseil de ministres, composé de représentants des gouvernements des Etats, joue le rôle traditionnel de seconde chambre, ce qui ne correspond ni à la réalité ni aux projets des plus intégrationnistes des

(4) On n'oubliera pas non plus le rôle joué dans l'histoire de l'unité européenne par diverses associations parlementaires et par quelques parlementaires illustres tels Briand, Churchill, Coudenhove-Kalergi.

(5) F. DEHOUSSE, Pour l'élection du Parlement au suffrage universel direct.

(6) Voy., *infra*, l'analyse de l'article 138, n. 4.