

JEAN BOULOUIS

*Note sur le non-effet de l'élection
au suffrage universel direct
de l'Assemblée des Communautés
européennes*

L'élection de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct avait donné, aux uns à espérer, aux autres à redouter que le surcroît de légitimité politique et juridique dont bénéficierait ainsi l'Institution parlementaire entraîne un accroissement décisif de son autorité et de ses compétences. Il semble que ces espérances et ces craintes aient été également vaines. Et, de quelque point de vue que l'on se place, il y a là quelque chose de regrettable dans la mesure où cela révèle l'existence, au sein du système institutionnel communautaire, d'inerties capables de tenir en échec ce que Proudhon appelait la « puissance d'institution du suffrage universel ». Avant de s'interroger sur les causes du phénomène, il faut tenter d'en situer succinctement les principales manifestations.

I. L'attention a été suffisamment attirée sur les conflits budgétaires qui ont opposé l'Assemblée et le Conseil pour qu'il ne soit pas indispensable d'y revenir en détail. Tout au plus faut-il observer que ces crises se sont inscrites dans le prolongement direct d'un accroissement des pouvoirs financiers de l'Assemblée réalisé avant la réforme de son mode de recrutement, et que la première de ces crises est également antérieure à cette réforme. Indépendant de l'élection au suffrage universel direct, cet accroissement de pouvoir n'a donc jusqu'à présent dû à celle-ci qu'une aggravation des tensions

institutionnelles dont les conséquences demeurent incertaines et dont il n'est pas assuré qu'elles soient positives (1).

Moins connue est la situation en ce qui concerne le processus « législatif ». Il est cependant permis de douter que l'Assemblée ait utilisé le renforcement de sa légitimité pour intervenir davantage et, sur le fond, de manière plus efficace dans ce processus. « Depuis les élections directes (et jusqu'au 30 novembre 1980), le Conseil a adopté 168 règlements et directives sur lesquels le Parlement européen a été consulté. Sur ces 168 propositions, le Parlement a rendu 149 avis ne comportant pas d'amendements. Dans 11 cas, la Commission a accepté les amendements présentés par le Parlement ; dans 8 cas, la Commission a préféré maintenir sa position initiale » (2). En revanche, l'Assemblée qui, de longue date avait envisagé de se porter intervenante dans les affaires soumises à la Cour (3), s'y est décidée pour sauvegarder le respect par le Conseil de sa compétence consultative qu'elle estimait avoir été méconnue dans des circonstances où d'ailleurs elle n'était pas sans porter une part de responsabilité. Elle a obtenu satisfaction au bénéfice du maintien présumé d'un équilibre institutionnel qui s'en retrouve en réalité, au moins potentiellement, perturbé à son profit, dans des conditions éventuellement plus néfastes que profitables à l'efficacité de l'action communautaire (4).

Sur le plan proprement politique, la situation n'est guère différente. Si le ton des réponses aux questions posées par les parlementaires est bien celui de la courtoisie particulière à ce genre de documents, leur contenu ne se départit de son habituelle inocuité que pour rappeler, chaque fois que l'occasion s'en présente, l'absence d'autorité juridique des résolutions de l'Assemblée. En voici, parmi d'autres, un exemple assez représentatif : « Les gouvernements des Neuf suivent de très près les travaux de l'Assemblée parlementaire européenne, notamment sur des questions politiques telles que le respect des droits de l'Homme. Ils accordent donc toute l'attention voulue

(1) On sait que les deux premières crises se sont soldées par des compromis et que la troisième a provoqué des réactions nationales allant jusqu'à la saisine de la Cour de Justice.

(2) Réponse de M. Thorn au nom de la Commission à la question écrite n° 1682/80, de Mme Quinn, *JOCE*, 23 mars 1981, C. 63/18. Il résulte de la réponse à une autre question de Mme Quinn (n° 1681/80, *JOCE*, 2 avril 1981, C. 73/21) que, du 1^{er} décembre 1979 au 30 novembre 1980, le nombre des projets de règlements ou de directives qui n'ont pas été soumis à l'Assemblée s'est élevé à 351.

(3) V. rapport annexé à la résolution sur les relations interinstitutionnelles, Doc. 148/78.

(4) Cour de Justice des Communautés européennes, arrêt du 29 octobre 1980 dans l'affaire I38/79, encore inédit.

aux débats et résolutions de l'Assemblée à ce sujet, bien qu'il semble utile de rappeler que ces dernières ne revêtent pas un caractère contraignant » (5).

Pour le surplus, et si l'on excepte les mesures internes destinées à renforcer ses propres structures, l'Assemblée ne paraît pas avoir réalisé de ces « conquêtes » dont on la créditaient du fait de son nouveau mode de recrutement. A moins que l'on doive considérer comme tel le fait d'avoir qualifié de « résolution d'investiture » l'acte par lequel elle a approuvé la composition de la nouvelle Commission (6). Encore faut-il bien voir que ces entreprises d'appropriation terminologique de l'image parlementaire n'aboutissent que dans la mesure où leur sort ne dépend que de l'Assemblée elle-même, ce qui réduit sensiblement l'effet créateur du verbe dont on sait l'importance en matière politique. Témoin la lutte qui se poursuit à propos de la dénomination de l'Institution parlementaire et dont voici l'un des derniers épisodes. A la question de savoir pourquoi, dans ses documents en langue française, il employait le terme « Assemblée » et non pas l'expression « Parlement européen », le Conseil a répondu que seule une révision des traités pouvait modifier l'appellation officielle des Institutions et que « lors de sa réunion des 1^{er} et 2 avril 1976, le Conseil européen (était) convenu qu'il n'y avait pas lieu, dans l'acte portant élection des représentants de l'Assemblée au suffrage universel direct, de modifier la dénomination qui résulte des traités, tout en confirmant cependant l'usage courant selon lequel cette institution est appelée 'Parlement européen' » (7). Avec cette évocation de la nécessaire révision des traités, fût-ce pour modifier une dénomination, on aborde aux causes juridico-politiques.

Il. Que les espérances et les craintes qu'avait engendrées la réforme du mode de recrutement de l'Assemblée ne se soient pas jusqu'à présent vérifiées ne laisse évidemment pas de surprendre. Alors que la pression exercée par l'ancienne Assemblée avait contribué à l'accroissement de ses pouvoirs et que la pratique avait donné plusieurs exemples d'accords interinstitutionnels qui, avant même d'avoir reçu la consécration d'une révision formelle des traités, avaient acquis valeur de conventions de constitution, il était légitime de penser qu'une Assemblée désormais investie de la légitimité

(5) Réponse à la question écrite n° 1214/80, de M. VAN MIERT, *JOCE*, 9 mars 1981, C. 49/5.

(6) *Bulletin des Communautés européennes*, 1981, n° 2, p. 50.

(7) Réponse à la question écrite n° 176/80, de M. VAN MIERT, *JOCE*, 15 septembre 1980, C. 236/3.

démocratique par excellence y puiserait une force lui permettant d'imposer, à plus ou moins brève échéance, la reconnaissance des pouvoirs qu'impliquait ce titre et que l'obstacle de la révision des traités ne suffirait pas à maintenir en l'état le système institutionnel construit sur d'autres bases.

C'était, sinon faire trop confiance au suffrage universel, du moins ne pas tenir suffisamment compte de deux dispositions, en apparence secondaires, qui en accompagnaient la mise en œuvre et qui, à l'usage, se sont révélées lourdes de conséquences négatives.

La première de ces dispositions est l'abandon de la règle, posée par les traités, de l'élection « selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ». *Volens nolens*, les auteurs de la réforme ont ainsi privé le recours au suffrage universel direct de ce qu'il devait comporter de décisif dans l'ordre communautaire. C'est de la mise en œuvre d'une telle procédure que dépendait en effet la mutation fondamentale de la représentation assurée par l'Assemblée. D'une représentation « des peuples des Etats », celle-ci devait devenir la représentation d'une population, désormais considérée, au même titre qu'elle l'est pour l'Etat, comme l'un des éléments constitutifs des Communautés. Au contraire, le renvoi aux législations nationales du soin de régler respectivement les modalités de l'élection a maintenu une médiatisation étatique que l'élection directe visait à faire disparaître. Elle n'a pas seulement permis l'expression d'une très grande diversité de conceptions dont aucune ne paraît informée par des préoccupations vraiment communautaires. Elle a en outre orienté la réforme sur une voie qui privait en réalité le recours au suffrage universel direct de la virtualité d'intégration dont les auteurs des traités l'avaient voulu porteur. Le fait que cet abandon de la procédure uniforme ne soit que provisoire n'empêche pas que se soit créée une situation qui, paradoxalement, a fait du passage au suffrage direct le révélateur de divergences dont il était destiné au contraire à être le réducteur.

La seconde disposition concerne le cumul des mandats et, là encore, l'enseignement de la pratique est paradoxal. Dans l'ancien mode de recrutement de l'Assemblée, ce cumul, institutionnellement inévitable, avait un caractère obligatoire. En ne l'interdisant pas, le nouveau mode de recrutement le rend simplement facultatif. Il est dès lors à redouter que le Parlement européen ne compte pas, ou ne retienne pas dans son sein des personnalités politiques nationales de tout premier plan ou même une majorité de parlementaires des Etats membres. Si un tel phénomène — dont certains signes indiquent déjà l'existence et le danger — devait se développer, il est bien

évident que, tout appuyée qu'elle soit sur le suffrage universel direct, l'Assemblée irait vers une sorte de marginalisation lente. Privée de la ressource de l'union personnelle avec les parlements nationaux, son autorité à l'égard du Conseil, dont les membres sont institutionnellement responsables devant ceux-ci, en sortirait malheureusement plus diminuée que grandie.