

ALAIN KREMER

Référence politique et référence nationale

*Eléments pour un bilan de la pratique politique
à l'Assemblée des Communautés européennes*

Les Communautés européennes présentent à maints égards des caractéristiques tout à fait originales par rapport aux autres organisations internationales mondiales ou régionales. Elles sont ainsi dotées d'institutions qui participent, chacune avec des compétences et des pouvoirs propres, aux plans de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, à un processus décisionnel au terme duquel sont édictées des normes de droit dont certaines sont directement applicables dans les Etats membres.

L'Assemblée, pour sa part, a été, en 1979, la première et est actuellement toujours la seule assemblée internationale constituée d'élus détenant leur mandat du suffrage universel direct. Jusqu'à cette date, le mode de désignation de ses membres était identique à celui en vigueur pour d'autres Assemblées parlementaires internationales, telles que par exemple celles du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale : ils étaient désignés en leur sein par les Parlements nationaux.

Mais dès avant l'élection de ses membres au suffrage universel direct, l'Assemblée se distinguait sur un aspect important de son organisation fonctionnelle. En effet, l'élément moteur a, dès l'origine, été constitué par l'activité de groupes politiques transnationaux et non par les délégations nationales, comme c'est généralement le cas dans les autres Assemblées internationales.

Une telle situation se traduit de manière concrète dans la vie et les travaux de l'Institution, la manifestation la plus évidente

étant que, dans l'hémicycle, ses membres siègent par groupes politiques. Cependant, il ne faudrait pas croire que le facteur national soit totalement absent lors des votes ou décisions diverses. Si le rôle des groupes politiques est consacré par les textes et, inversement, si ces textes ne font aucune place aux délégations nationales, dans la réalité, deux composantes — affinités politiques et origine nationale — se combinent, souvent de manière très subtile, pour déterminer le comportement des membres.

On esquissera ici quelques-uns des éléments d'un bilan de la pratique politique de l'Assemblée en fonction de ces deux références possibles. On verra s'il ne convient pas de nuancer le postulat largement proclamé et communément admis selon lequel l'appartenance à un groupe politique est le critère déterminant dans la prise de décision des membres de l'Assemblée.

Il faudra aussi se demander dans quelles conditions et pour quelles raisons peut jouer la référence nationale malgré l'absence de rôle reconnu aux délégations dans l'organisation fonctionnelle de l'Assemblée. Enfin, il conviendra également de voir dans quelle mesure l'élection au suffrage universel direct a modifié fondamentalement le comportement des élus dans leurs décisions par rapport à ces deux références possibles.

L'importance du rôle des groupes politiques dans le fonctionnement de l'Assemblée des Communautés européennes n'est plus à démontrer. C'est là une réalité qui remonte aux débuts de l'Assemblée commune de la CECA.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler la manière dont s'est posée dès l'origine la question du rôle respectif des délégations nationales et des groupes politiques. Il faut admettre qu'il aurait été difficile de donner aux deux la même importance dans l'organisation fonctionnelle de l'institution, en la reconnaissant dans les textes (essentiellement le Règlement de l'Assemblée). La confusion et des conflits seraient inévitablement nés d'une telle situation. Ainsi il aurait été peu réaliste de leur accorder concurremment et de manière durable le pouvoir, par exemple de proposer des candidatures (1) aux diverses fonctions (membres du Bureau et des Commissions), d'actionner la procédure (demande de vote par appel nominal, etc.) ou de procéder à la répartition interne des temps de parole des

(1) Sans que soit exclu le dépôt individuel de candidatures, ce qui porterait atteinte à la liberté des membres de l'Assemblée.

orateurs. Sans que cette argumentation ait été explicitement formulée en séance, la raison imposait néanmoins qu'un choix fût opéré entre les deux articulations fonctionnelles possibles. En fait l'impulsion dans un sens plutôt que dans l'autre vint du plan politique où deux thèses s'opposaient, l'une « supranationale », très largement majoritaire, l'autre qui refusait l'idée de supranationalité et tous les abandons qu'elle y associait.

L'objectif de ceux qui ont été à l'origine de l'Europe communautaire, était de parvenir à une construction qui transcenderait les Etats. Il convenait par conséquent d'éliminer toute référence nationale qui, par la force des choses, serait contraire à cet objectif ou qui constituerait un obstacle à sa réalisation.

Il fallait pourtant bien commencer cette construction avec les éléments dont on disposait alors, et l'élément essentiel était très logiquement la composante nationale : le traité instituant la CECA avait été signé par des Etats dont les Parlements désignaient en leur sein les membres de l'Assemblée commune qui constituaient par conséquent des délégations nationales. C'était donc de cette référence nationale qu'il fallait partir.

Celle-ci n'a pas manqué d'être combattue dès les premiers jours. L'Assemblée commune de la CECA a tenu sa session d'ouverture du 10 au 13 septembre 1952, ses 78 membres siégeant par ordre alphabétique. Selon P. J. G. Kapteyn, il faut y voir « la volonté de l'Assemblée d'éviter sa cassure en groupes nationaux » (2). La première tâche de l'Assemblée, le 10 septembre 1952, fut de nommer une commission provisoire pour ...élaborer un projet de Règlement. Les membres de cette Commission furent désignés selon une clé de répartition par nationalités et les candidatures présentées par chaque délégation nationale en ce qui la concernait. Dès le lendemain, à l'occasion de l'examen des articles du projet de Règlement relatifs à l'élection du Bureau, se posait pour la première fois la question des représentations nationales : le Rapporteur de la Commission provisoire du Règlement proposa au nom de celle-ci un texte aux termes duquel le Bureau serait composé d'un président et de cinq vice-présidents. Il déclara à ce propos : « la Commission a estimé que, tout en soulignant que, dans une Assemblée supranationale comme la nôtre, c'est aux titres des candidats et non à leur nationalité qu'il convenait d'avoir égard, il était cependant logique et raisonnable de donner la possibilité à l'Assemblée de composer son

(2) P. J. G. KAPTEYN, *L'Assemblée commune de la CECA*, Europa Institut de l'Université de Leyde, p. 65.

Bureau de telle manière que chaque Etat membre y ait un de ses nationaux » (3).

L'appréciation restrictive à l'égard des représentations nationales n'était pas négligeable. Un autre orateur déclara qu'il considérait comme une grave erreur que chaque pays membre ait son propre représentant au Bureau, poursuivant que l'on introduisait ainsi « une tendance nationale, un élément national » dans la structure de l'Assemblée, élément qu'il aurait précisément voulu voir absent.

Plus tard, M. Paul Reynaud devait déclarer : « J'ai combattu au sein de la Commission d'organisation la notion que je considère comme réactionnaire de nationalité » (4).

L'élection pour la présidence de l'Assemblée n'opposa que deux candidats, l'un socialiste, l'autre démocrate chrétien, qui représentaient à ce moment les deux seules tendances politiques structurées à l'Assemblée, la tendance libérale étant plus composite. Le scrutin, sur 69 votants et 68 suffrages exprimés, donna 38 voix à M. Spaak, socialiste belge, contre 30 à M. von Brentano, démocrate chrétien allemand. Le vote ayant eu lieu à bulletins secrets est délicat à interpréter (5). Selon P. J. G. Kapteyn, le nombre de voix recueillies par M. von Brentano semble indiquer qu'un certain nombre de représentants des partis chrétiens au sein de l'Assemblée (38) n'ont pas voté pour lui. H. Krämer, cité par P. J. G. Kapteyn, assure que tous les socialistes ont voté pour M. Spaak comme socialiste et que la plupart des « latins » ont voté pour lui comme représentant des peuples de langue française (6). On ne peut guère tirer de conclusions valables de cette occasion qu'ont eue les nationalités et les affinités politiques de se mesurer. Il semble que, dans un cas, les affinités politiques aient bien joué et qu'elles aient été renforcées par les sensibilités nationales et qu'inversement, dans l'autre cas, ces sensibilités nationales aient prévalu sur les affinités politiques. Il serait cependant hasardeux de conclure à la prépondérance de l'une des références sur l'autre.

Le problème de la dualité entre nationalités et affinités politiques s'est posé à nouveau au moment de la constitution des commissions, le 10 janvier 1953. L'avantage allait encore être aux premières,

(3) *JO*, CECA, Débats de l'Assemblée commune, Séance du jeudi 11 septembre 1952, p. 7.

(4) *JO*, CECA, Débats de l'Assemblée commune, Séance du 10 janvier 1953, p. 146.

(5) Au moment de leur constitution officielle en juin 1953, les groupes politiques comprenaient 11 membres pour le groupe des libéraux et apparentés, 38 membres pour le groupe démocrate chrétien et 23 membres pour le groupe socialiste.

(6) P. J. G. KAPTEYN, *ibid.*, p. 95.

mais le souci de tenir compte des secondes était déjà une obligation faite par le Règlement. En effet, l'Assemblée décida que dans les quatre commissions, les nationalités seraient représentées à la proportionnelle. Quant aux tendances politiques, le Règlement exprimait le simple vœu qu'elles soient réparties de manière « équitable » au sein des commissions.

L'étape suivante allait être l'organisation des groupes qui furent expressément reconnus dans le Règlement, le 16 juin 1953. Les 20 et 23 juin, trois groupes (7) se constituèrent officiellement par une déclaration remise au président de l'Assemblée. Ces groupes « eurent aussitôt une vie propre et leur activité ne fit que croître. Installés dans des locaux qui leur étaient spécialement affectés, disposant d'un secrétariat reconnu par le Secrétariat de l'Assemblée, réunis avant chaque débat important en séance publique, appelés en la personne de leur président, à donner leur avis au moment des délibérations du Bureau, représentés au sein du Comité des Présidents, (...) les groupes politiques prirent une importance capitale (...). Dans la procédure de nomination des commissions et non sans que des heurts assez sérieux se produisent justement avec certaines délégations nationales désireuses d'effectuer les désignations, ils obtinrent d'être appelés à dresser la liste des candidats sauf à la réviser, sous le contrôle du Bureau, afin que soit respecté le quota des nationalités, dans la mesure, toutefois, où ce dernier n'est pas transgressé d'un commun accord » (8).

On pourrait poursuivre étape par étape l'examen du développement des groupes politiques. Ce n'est pas notre propos ici. Il s'agissait seulement de voir comment, dès l'origine, ils ont en quelque sorte pris le relais des nationalités. On en donnera un dernier exemple. On a vu plus haut comment avait été prévue, dans le Règlement, une disposition permettant que chaque Etat membre ait un représentant au Bureau et que les candidatures aient, en 1953, été présentées par les délégations nationales. L'Assemblée décida le 25 mars 1955 que le groupe auquel appartient le membre dont le siège au Bureau serait devenu vacant, devrait procéder à la désignation d'un candidat. Ainsi, les groupes se voyaient investis d'une tâche qui avait été du ressort des délégations nationales. La tendance ira croissant et sera irréversible.

La prépondérance des groupes politiques sur les nationalités

(7) Groupe démocrate-chrétien, groupe socialiste et groupe des libéraux et apparentés.

(8) Jean LYON, *L'Assemblée commune de la CEECA*, p. 29.

étant acquise, il faut s'interroger sur les effets et les manifestations de cette situation.

La première conséquence de cette prépondérance a été que chaque groupe dans ses décisions a constamment dû prendre en compte la référence nationale de ses membres.

Ainsi, pour les désignations de candidats à diverses fonctions (Bureau, Commissions), un équilibre a toujours dû être trouvé au sein de chaque groupe de manière à rendre possible un équilibre au niveau de toute l'Assemblée. Parfois, les groupes tiennent compte de considérations extérieures à l'Assemblée elle-même. Ceci est le cas pour l'élection du Président où la désignation des candidats s'est toujours effectuée en tenant compte, au moment donné, de l'appartenance politique et de la nationalité des présidents des Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO, afin qu'une tendance ou une nationalité ne soit pas surreprésentée. Dans la désignation des rapporteurs, le critère de nationalité intervient beaucoup moins que celui d'appartenance politique ou de spécialisation du rapporteur dans le domaine considéré. Le critère de nationalité peut intervenir lorsque le rapport concerne plus particulièrement un Etat membre ou un secteur caractéristique, important ou sensible de son activité économique.

Au niveau des travaux de l'Assemblée, des situations très diverses se présentent et on doit préciser ces notions de références politiques et nationale.

Bien entendu, la constitution de groupes politiques se réalise sur la base de conceptions et de thèmes communs, l'objectif étant de déboucher sur l'action politique. Celle-ci passe préalablement par la détermination de positions communes sur les questions concrètes qui sont posées.

A cet égard, les groupes supranationaux ont à faire face à plus de difficultés que les groupes existant dans les Parlements nationaux. En effet, ils sont nécessairement moins homogènes dans la mesure où ils sont constitués de représentants venant de partis qui, dans leurs pays, peuvent participer au Gouvernement ou être dans l'opposition.

C'est là qu'intervient la référence nationale sous son double aspect de référence à un parti politique national avec tout le contenu de sa situation à un moment donné dans son pays et de référence de nationalité indépendamment de toute considération politique.

Si on considère dans une vue d'ensemble l'activité de l'Assemblée, c'est bien le rôle moteur des groupes politiques qui émerge. Dès lors, il est communément admis que la référence politique est l'élément

prioritaire qui détermine la position des membres de l'Assemblée dans leurs prises de décision, c'est-à-dire essentiellement lors des votes.

Dans la réalité, ce postulat est souvent pris en défaut. En effet, il apparaît à l'examen des débats en séance publique que la discipline de vote est d'autant moins respectée par les membres des groupes que le débat porte sur un sujet délicat. Cette constatation n'est pas originale et on peut la faire pour n'importe quelle Assemblée parlementaire. Ce qui est original c'est que dans ce type de cas à l'Assemblée des Communautés européennes, tous les clivages réapparaissent comme si les groupes n'avaient pas existé.

L'exemple le plus flagrant à cet égard est donné chaque année au printemps au moment du débat et du vote sur les prix agricoles. On voit apparaître non pas seulement des positions par nationalités, mais, à l'intérieur de chaque nationalité, des positions qui sont prises par référence au contexte et à la situation politiques dans le pays concerné, c'est-à-dire selon que le parti national auquel appartient le représentant est au Gouvernement ou dans l'opposition. On peut arriver à l'une de ces situations étonnantes citées par J. Fitzmaurice (9) d'un parlementaire allemand qui, devant l'Assemblée, demande à son ministre de l'agriculture en sa qualité de président du Conseil des Communautés de faire preuve d'une attitude plus communautaire, mais qui lui reproche, une fois de retour dans son pays, de ne pas assez défendre les intérêts des agriculteurs nationaux. Le même type de comportement se retrouve fréquemment lors du débat et du vote sur le budget communautaire.

La question qui vient immédiatement à l'esprit est de se demander si à la lumière de ces exemples, le critère de nationalité n'est pas en réalité un facteur de divisions. Les apparences le laissent supposer. En fait, si la référence nationale est suffisamment forte pour ne pas être tue, il faut admettre qu'elle va au-delà de l'expression d'un simple sentiment d'égoïsme national. Malgré les apparences, la référence politique se révèle donc moins déterminante qu'on ne l'admet en général. Le fait qu'elle ne joue pas ou pratiquement pas dans les débats et dans les votes qui ont un enjeu autre que purement philosophique est peut-être une manifestation du manque de cohésion des affinités politiques au plan européen.

Les exemples cités ci-dessus sont également valables depuis l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct en 1979. Une différence fondamentale cependant est intervenue qui risque de

(9) J. FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament*, p. 74.

modifier considérablement les comportements à savoir que les membres de l'Assemblée désormais élus à la proportionnelle au scrutin de liste nationale et par conséquent, n'ayant pas les mêmes rapports avec leur électorat que des élus d'une circonscription traditionnelle, auront moins tendance à se laisser influencer par les conditions locales.

La volonté manifestée à l'Assemblée des Communautés européennes, et cela dès son origine, d'articuler son organisation fonctionnelle autour de groupes supranationaux n'a fait que se développer et se renforcer. Cette même volonté a tendu à faire disparaître au maximum toute référence nationale. L'expérience montre que les affinités politiques, malgré la place et le rôle qu'elles jouent à travers les groupes, n'ont pas encore totalement réussi à prendre en compte tous les éléments d'une construction communautaire dont la référence nationale ne peut être totalement absente.