

Georges Spénale, Évolution du Parlement européen

Légende: Georges Spénale, président du Parlement européen de 1975 à 1977, retrace l'évolution de cette institution de la première réunion en 1952 à 1977.

Source: Mélanges Fernand Dehousse. 1979, n° Volume 2, la construction européenne. Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor. "Évolution du Parlement européen", auteur:Spénale, Georges , p. 163-166.

Copyright: (c) Editions Labor

URL: http://www.cvce.eu/obj/georges_spenale_evolution_du_parlement_europeen-fr-d379f6d1-6146-4dbf-8c91-e043d6481bbc.html

Date de dernière mise à jour: 27/05/2014

Evolution du Parlement européen

par

Georges SPENALE

Ancien Président du Parlement européen

1. Introduction

Depuis 25 ans, le *Parlement européen* permet d'associer les peuples au processus d'unification de l'Europe. Issu de l'« Assemblée commune » de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il assume aujourd'hui en plus les attributions dont l'ont doté les deux autres traités de 1958 instituant les Communautés européennes ainsi que d'autres conventions passées entre les Etats membres.

Depuis sa première réunion, le 10 septembre 1952, presque toutes les caractéristiques de ce Parlement ont changé, même les compétences. Le nombre de ses membres a été porté de 78 à 198. Son champ d'action territorial est passé de six à neuf Etats européens. Le pouvoir *de contrôle* attribué à l'origine au Parlement s'est transformé en véritable pouvoir de *participation*.

L'évolution de ces vingt-cinq dernières années a également été caractérisée par l'espoir, empreint d'idéalisme, de la mise en place d'un système parlementaire à l'intérieur de la Communauté, ainsi que par le souci du développement, ou au moins du maintien de l'intégration, celui d'une communauté des peuples reposant sur la solidarité. Jamais ce Parlement européen n'a connu la résignation ni ne s'est contenté d'un acquis imparfait.

Le changement le plus marquant pour le Parlement, les élections directes et l'augmentation simultanée de ses effectifs à 410 membres, inaugure cette nouvelle période. Sur le plan *formel*, les élections directes modifieront moins les traités instituant les Communautés que, par exemple, le remplacement, en 1958 ⁽¹⁾, de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier par un Parlement dont les attributions s'étendaient aux trois Communautés. *Politiquement*, par contre, s'ouvre ainsi pour le Parlement une nouvelle dimension dont il est encore impossible, à l'heure actuelle, d'évaluer toutes les répercussions. La décision du Conseil du 20 septembre 1976 sur l'organisation d'élections directes témoigne donc surtout du courage avec lequel est franchie une étape dont tout le monde s'accorde à reconnaître l'importance, même s'il est impossible, précisément, d'en apprécier exactement toutes les conséquences. Ce courage est la caractéristique d'une organisation aussi vivante que dynamique.

Un regard sur le Parlement européen du passé et celui de l'avenir peut être l'occasion d'une dialectique fructueuse entre le connu et l'espéré, le passé et le futur.

[...]

2. A propos de l'évolution du Parlement européen

a) Bien qu'elle semble commandée par la logique, la mise en place d'une communauté multinationale à laquelle n'appartiennent que des démocraties parlementaires, et notamment l'élection d'un Parlement capable de fonctionner efficacement, n'est toujours pas une évidence.

Il faut le regretter car l'identification des citoyens avec la communauté dont ils font partie et qui les concerne en est compliquée, voire empêchée. Une certaine répartition des compétences entre les Etats et les organisations internationales est aujourd'hui considérée comme inéluctable. Or, nous ignorons encore dans une large mesure quelles sont les formes qui s'y prêtent le mieux et quelles devraient être leurs relations avec les institutions nationales existantes. Cela vaut en particulier pour les parlements. Nous y observons la survivance de certaines réserves, dont l'origine s'explique par l'histoire: dans certains Etats membres – la France et la Grande-Bretagne, en particulier – les parlements sont considérés comme l'expression d'une souveraineté ressentie comme exclusive et indivisible.

Aussi la création d'un parlement multinational oblige à réexaminer la doctrine de la souveraineté qui procède de l'absolutisme étatique, tandis que le développement d'organes *gouvernementaux* internationaux touche beaucoup moins semble-t-il aux fondements mêmes de l'Etat parce que les gouvernements sont en quelque sorte des organes dérivés, soumis au contrôle national et dépourvus de toute velléité de souveraineté.

Intégrer dès à présent, dans la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, dans la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'Energie atomique, un Parlement européen susceptible de se développer, représente donc, outre l'application directe du droit communautaire, la particularité la plus marquante de ces Communautés par rapport à toute organisation internationale.

Il fut évident dès l'origine pour les auteurs des traités qu'au-delà d'un certain jour, la Communauté ne peut avancer qu'avec la participation active des peuples des Etats membres. Mais pour affirmer sa place dans les Communautés, le Parlement a dû dissiper la méfiance née de la primauté traditionnelle de l'exécutif dans la coopération interétatique. Il a dû, en outre, trouver sa place à côté des parlements des Etats membres, traditionnellement désireux d'exercer une souveraineté exclusive.

Malgré ces obstacles et son rôle doublement limité par les traités (pouvoirs limités du Parlement dans le cadre des compétences limitées des Communautés), il faut envisager le rôle du Parlement européen en liaison avec la finalité politique des traités communautaires, telle que l'exprime le préambule ⁽²⁾ et l'ont confirmée les conférences au sommet ultérieures ⁽³⁾. Mais la faiblesse même de sa position de départ a obligé le Parlement à faire preuve de dynamisme pour modifier sa propre situation et, partant, contribuer à transformer la Communauté en une union politique.

b) Dès la période qui suivit sa première réunion, en 1952, l'Assemblée commune fut amenée à définir les formes que revêtaient désormais la coopération européenne et le rôle du Parlement dans une constitution européenne. Anticipant le libellé de l'article 138 du traité CEE, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres avaient chargé le Parlement en tant qu'« Assemblée ad hoc » d'élaborer un projet de constitution.

Aujourd'hui encore, ce texte représente le principal modèle d'une coopération politique globale des Etats membres. Ce projet permet également de voir quelles furent les idées du Parlement sur son propre avenir.

Le Parlement (des Six) devait être composé de deux Chambres, une Chambre des représentants élus au suffrage universel direct et un Sénat composé de représentants des parlements nationaux.

Ce Parlement devait disposer du plein pouvoir législatif: l'adoption d'une loi aurait requis la majorité simple des deux Chambres.

Le Parlement devait en outre disposer du droit d'initiative, du droit de contrôle et pouvoir influencer la composition du pouvoir exécutif.

Si ce projet de constitution n'est resté qu'un canevas théorique, il n'en continue pas moins de servir de modèle aux grandes orientations des débats institutionnels: le Parlement s'attache en particulier, et sans relâche, à mettre en œuvre les deux propositions les plus importantes: les élections directes et le pouvoir législatif.

A cet effet, le Parlement a eu recours, jusqu'à présent, à deux méthodes distinctes:

- il a tenté d'élargir et d'utiliser ses pouvoirs de manière plus efficace en se concertant avec les autres institutions;
- il a tenté d'obtenir des modifications des traités.

L'autorité actuelle du Parlement, différente de celle qu'il avait à l'origine, repose principalement sur l'emploi de ces deux méthodes.

Par ailleurs, les conférences au sommet ont confié au Parlement des tâches nouvelles, et cela sans aucune formalité particulière.

A la suite de l'échec du grand projet de constitution de 1953, l'Assemblée commune a concentré ses travaux sur l'amélioration, dans la pratique, des possibilités que lui offrent les traités: cela lui a permis, en particulier, d'obtenir des déclarations de principe de la Commission devant le Parlement et des échanges de vues réguliers entre le Conseil et le Parlement – l'un et l'autre non formellement prévus par les traités ⁽⁴⁾.

Aussitôt après sa première réunion, le nouveau Parlement des trois Communautés a pris son élan pour obtenir, à propos des élections directes, une importante modification qualitative des traités. Dans un premier temps, les préparatifs mis au point par le groupe de travail dirigé par Fernand Dehousse n'ont donné aucun résultat. Le 17 mai 1960, le Parlement a toutefois adopté une nouvelle résolution dont on peut dire aujourd'hui qu'elle a marqué le début d'un développement du Parlement.

L'Assemblée y « affirme l'urgente nécessité d'un élargissement de ses compétences de manière telle qu'elle puisse exercer les fonctions d'un véritable Parlement », en particulier *un certain* pouvoir législatif et le contrôle politique et budgétaire ⁽⁵⁾.

Par rapport au *plein* pouvoir législatif demandé en 1953, le Parlement se montrait donc moins exigeant: en 1960, il fallait bien admettre que le pouvoir législatif appartenait en fait au Conseil de ministres.

Par la suite, le Parlement a encore limité – et précisé – ses aspirations à l'exercice du pouvoir législatif: dans le rapport Furler ⁽⁶⁾ (1963), le Parlement ne demandait plus qu'un pouvoir de codécision, demande réitérée dans le rapport sur l'Union européenne ⁽⁷⁾ (1975).

Il est vrai que, dans l'intervalle, certaines procédures avaient été adoptées dans le domaine de la procédure budgétaire (« procédure de concertation ») ⁽⁸⁾ qui ouvraient la voie à la codécision. Lors de leur conférence au sommet de décembre 1974, les chefs d'Etat ou de gouvernement franchissaient une nouvelle étape en déclarant: « Les compétences de l'Assemblée seront élargies, notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés ».

Etant donné les obstacles qui s'opposaient à l'obtention d'un pouvoir législatif, même limité, le Parlement a porté ses efforts sur deux autres domaines, d'une part sur l'accroissement *quantitatif* – à défaut d'accroissement qualitatif – de son influence, d'autre part, sur la *procédure budgétaire*.

c) Assez tôt, les tâches du Parlement ont pu être multipliées. Le Parlement avait été chargé, dès 1952-53, d'élaborer les statuts de la Communauté européenne en tant qu'« Assemblée ad hoc ».

La déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement du 18 juillet 1961 allait encore plus loin: elle invitait le Parlement européen « à étendre aux domaines nouveaux, avec la collaboration des gouvernements, le champ de ses délibérations ». Ces domaines avaient précédemment été définis:

- développement de l'union politique;
- éducation, culture et recherche.

Dans le même ordre d'idées, le Parlement européen a été chargé, par la conférence au sommet de 1972, de fournir des propositions sur l'Union européenne.

Comme les autres institutions, le Parlement s'est acquitté de cette tâche.

Le Parlement ne s'est donc jamais vu refuser le droit d'examiner l'ensemble des questions relatives à l'union politique, alors que cela ne relève pas expressément de ses compétences aux termes des traités. Parallèlement au développement de la coopération politique des Etats membres, des procédures ont été

définies pour associer le Parlement européen à cette coopération. Elles comprennent les rapports du Président de la Conférence des ministres des Affaires étrangères, les colloques avec le comité politique, la réponse aux questions relatives à la coopération et la possibilité d'influer sur la définition de la politique extérieure car il est convenu que « le comité politique (organe composé des fonctionnaires politiques des ministères des Affaires étrangères) attirera l'attention des ministres sur les propositions adoptées par l'Assemblée en matière de politique étrangère »⁽⁹⁾.

Le développement quantitatif des tâches du Parlement comprend l'augmentation, au-delà de ce que prévoient les traités, du nombre des propositions sur lesquelles le Conseil consulte le Parlement. Dans la procédure législative normale, on est déjà très proche de la demande formulée en 1968 selon laquelle le Parlement doit être consulté « sur toutes propositions, impliquant une décision politique ».

En ce qui concerne les accords commerciaux ainsi que les accords d'association, la procédure concernant la participation du Parlement européen n'a pas encore été suffisamment clarifiée.

Le principe de la participation n'est toutefois pas en cause: l'examen parlementaire des accords commerciaux, en particulier, montre que le Parlement européen se trouve sur la meilleure voie pour disposer de pouvoirs réels, dans certains cas particuliers, alors que ce genre d'accords est loin d'être soumis, dans tous les Etats, à l'examen des assemblées parlementaires.

Outre l'élargissement de ses compétences, c'est dans le domaine budgétaire que le Parlement européen a particulièrement amélioré sa position.

La décision budgétaire est considérée comme la mesure même des pouvoirs d'un Parlement.

Selon les conceptions démocratiques partagées par les Etats membres, la création de ressources propres, prévues dans les traités (article 201 traité CEE), commandait l'élargissement au niveau communautaire du pouvoir de contrôle et de décision parlementaire.

La plupart des Parlements nationaux se sont rapidement rendu compte que la formule quelque peu sommaire du transfert des compétences aux Communautés européennes ne suffisait pas pour expliquer ou justifier la diminution de l'influence parlementaire sur une partie des recettes publiques.

En réalité, les recettes de la Communauté seraient passées sous le contrôle du Conseil, c'est-à-dire des exécutifs nationaux, si les pouvoirs du Parlement ne s'étaient en même temps élargis. On s'en est rapidement aperçu et l'on a donc décidé d'axer les débats relatifs au développement des pouvoirs parlementaires sur la question budgétaire, car l'influence parlementaire, c'est-à-dire la démocratie au niveau national, aurait diminué, si l'on n'était parvenu à compenser la perte de contrôle des Parlements nationaux par un renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Nous ne retracerons pas ici l'évolution du pouvoir budgétaire selon les traités instituant la CECA, la CEE et l'Euratom, en passant par les propositions de la Commission en 1965 relatives à l'élargissement des pouvoirs, jusqu'aux traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975.

Nous ne retiendrons que deux éléments particulièrement importants. Tout d'abord, le budget des Communautés ne peut être établi que grâce à une collaboration étroite du Parlement, de la Commission et du Conseil. Ensuite, avec le droit de rejeter globalement le budget, de décider des dépenses n'augmentant pas le montant global des dépenses budgétaires et de prendre la décision finale sur les dépenses non obligatoires, le Parlement possède des pouvoirs qui sont l'équivalent de ceux dont disposent les parlements des Etats membres.

Le pouvoir budgétaire ne saurait certes être dissocié de la compétence législative générale qui, elle, relève encore du Conseil.

Le Parlement ne l'a jamais perdu de vue. Il a fait de l'élargissement de ses pouvoirs budgétaires un élément

de la stratégie visant à obtenir à long terme des pouvoirs législatifs ⁽¹⁰⁾.

d) La nouvelle procédure budgétaire comporte deux éléments permettant de poursuivre la réalisation des objectifs du Parlement. En premier lieu, la nouvelle procédure représente elle-même un modèle pour les décisions dont la responsabilité est *partagée*. Cette responsabilité partagée s'exprime dans une résolution du Conseil du 20 avril 1970, dans laquelle une collaboration étroite entre le Conseil et le Parlement est expressément prévue pour les dépenses budgétaires. Dans la pratique, cette résolution sert de base à de nombreuses rencontres entre le Conseil et des délégations du Parlement au cours de la procédure budgétaire.

Dans une autre résolution, datée du même jour, le Conseil s'est engagé à collaborer étroitement avec le Parlement en ce qui concerne l'adoption d'actes juridiques ayant des conséquences financières. Conscient de ce que les pouvoirs budgétaires exercés par le Parlement aux termes des traités perdent leur sens si celui-ci n'est pas en mesure d'influer sur les actes juridiques qui en sont le fondement, le Conseil s'est pour la première fois déclaré disposé à améliorer *qualitativement* le droit de consultation du Parlement. Cet élément, qui remonte à 1970, a depuis lors été consolidé par la déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement du 4 mars 1975 ⁽¹¹⁾ sur la procédure de concertation.

Aux termes de cette déclaration, si le Conseil et le Parlement ont des opinions divergentes à propos d'actes « de portée générale ayant des implications financières notables », ils doivent s'efforcer de rechercher un accord par le biais d'une procédure de concertation.

3. Résumé

Pour résumer ce bref aperçu de l'évolution des pouvoirs de l'influence du Parlement européen, on peut dire que, depuis la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, le Parlement européen s'est vu attribuer beaucoup plus de compétences et de pouvoirs que ne le prévoyaient les traités à l'origine.

Les moyens en furent nombreux: large utilisation des possibilités offertes par les traités; conventions passées entre les institutions; accords des gouvernements et modification des traités. Jusqu'ici, l'élément moteur principal a été le dynamisme du Parlement pour répondre aux exigences de la démocratie et associer les peuples de la Communauté européenne au développement de celle-ci.

La décision du Conseil du 20 septembre 1976 relative à l'organisation d'élections directes en 1978 marque l'aboutissement de cette action.

Au cours des années, le Parlement a toujours œuvré pour obtenir cette décision. Si diverses oppositions ont toutefois fait tomber dans l'oubli le premier projet de traité de 1960, par la suite, les forces qui visaient à changer l'état de choses existant ont été absorbées principalement par les problèmes de l'élargissement de la Communauté. Ce n'est qu'à partir de 1970 que le Parlement a pu lancer de nouvelles initiatives et que le Conseil a témoigné de dispositions nouvelles.

Les élections directes permettront aux citoyens de décider eux-mêmes et directement de l'avenir politique de la Communauté.

Ainsi, la Communauté répondra enfin à l'exigence fondamentale de toute organisation démocratique. L'urgence des élections directes est également liée au fait que les pouvoirs dont le Parlement dispose désormais nécessitent une légitimation directe que seule incarneront des représentants pouvant se consacrer sans aucune restriction au Parlement Européen. Doté de compétences et de pouvoirs sensiblement élargis, légitimé par la volonté des peuples européens, ce Parlement sera en mesure de contribuer à la solution des problèmes les plus urgents qui se posent aux citoyens européens.

Cette contribution ne peut être apportée que dans le cadre des Communautés et en liaison avec les autres organes des Communautés européennes. L'évolution que nous venons de retracer brièvement donne toutefois au Parlement une autorité politique que devront respecter les autres institutions.

*
* *

Ainsi, au terme d'une évolution longue et volontaire, le Parlement, pourvu de pouvoirs réels, va recevoir la force politique essentielle que lui apportera l'élection au suffrage universel direct.

Ce sera la grande mutation, l'entrée des peuples dans la Communauté, l'Europe des citoyens consolidant l'Europe des Etats.

Ce fut un long chemin.

Mais ce sera, enfin, le point de non-retour: personne ne pourra défaire ce que les peuples, clairement impliqués, auront voulu.

(janvier 1977)

- (1) Cf. article 2 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes: « Dès son entrée en fonctions, l'Assemblée unique *remplace* l'Assemblée commune prévue à l'article 21 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ... »
- (2) Le préambule du traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier stipule: « Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde *entre des peuples* longtemps opposés par des divisions sanglantes et à *jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé ...* »
- (3) Déclarations finales des conférences au sommet du 18 juillet 1961, paragraphe 1, et du 2 décembre 1969, paragraphe 4.
- (4) Cf. rapport Wigny « L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six », adopté le 28 février 1958, *doc.* 14/58.
- (5) Résolution du 17 mai 1960, *J.O.* de 1960, p. 840.
- (6) *Doc.* 31/1963-64; résolution du 27 juin 1963.
- (7) Résolution du 10 juillet 1975, *J.O.* n° C 179 du 6 août 1975, p. 28.
- (8) Voir pages 10/11.
- (9) *Rapport des ministres des Affaires étrangères sur la coopération politique*, Copenhague, 23 juillet 1973, partie 2, paragraphe 10.
- (10) Cf. résolution du Parlement européen du 13 mai 1970, *J.O.* n° C 65 du 5 juin 1970, p. 33, par. 7 et 8.
- (11) *J.O.* n° C 89 du 22 avril 1975, p. 1.