

n.  
serie

14

problemi dell'europa comunitaria

# LES ASSEMBLEES EUROPEENNES

BIBLIOGRAPHIE ANALITIQUE  
PAR ANDREA CHITI-BATELLI

iai

documentazioni

a cura della segreteria generale dell'istituto affari internazionali

# LES ASSEMBLEES EUROPEENNES

BIBLIOGRAPHIE ANALITIQUE  
PAR ANDREA CHITI-BATELLI

Andrea Chiti-Batelli

Vingt ans de parlementarisme continental

**BIBLIOGRAPHIE ANALYTIQUE DES ASSEMBLEES EUROPEENNES**

précédée d'un

Essai sur la nature juridique et la signification politique  
de ces Assemblées

-----

"La première condition pour qu'un système politique soit durable est la mise au point des mots: les choses doivent être appelées par ce qu'elles sont, et non par ce qu'elles ne sont pas".

CONFUCIUS

A la mémoire d'Ernesto Rossi, qui m'a  
appris à détester l'"aria fritta" -  
nationale, internationale ou européenne

L'auteur sera reconnaissant à tous ceux qui auront la courtoise de lui faire remarquer les lacunes et les défauts qu'ils constateront dans les pages suivantes et qui voudront bien lui signaler de nouveaux ouvrages sur les Assemblées Européennes, afin qu'il puisse en tenir compte dans un supplément de cette Bibliographie que, grâce à la collaboration de l'"Istituto Affari Internazionali", il envisage de publier prochainement.

T A B L E   D E S   M A T I E R E S

"Acknowledgments" . . . . . P. III  
Avant-propos: "Vingt ans après" . . . . . " IV

I

ESSAI SUR LES ASSEMBLÉES EUROPEENNES

I - Bibliographie (1949-1961) . . . . . " V  
II - Introduction: une "trilogie" sur la supra-  
nationalité . . . . . " IX  
III - Nature et pouvoirs des Assemblées Européennes " XIa  
    1. De la nature non parlementaire de  
        certaines Assemblées soi-disant  
        "parlementaires" . . . . . " XII  
    2. L'Assemblée Consultative du Conseil  
        de l'Europe. . . . . " XVII  
    3. L'Assemblée de l'Union de l'Europe  
        Occidentale . . . . . " XXII  
    4. L'Assemblée Parlementaire Euro-  
        péenne . . . . . " XXVI  
    5. Les limites sociologiques du carac-  
        tère "consultatif" des Assemblées  
        Européennes . . . . . " XXXII  
    6. Les élections européennes . . . . . " XXXVI  
    7. Conclusion: vers une véritable dé-  
        mocratie européenne . . . . . " XLII  
    8. Conclusion pratique . . . . . " XLVI  
IV - Annexe (1967): Qu'est-ce qu'une motion de de-  
sapprobation dans une Assemblée Européenne:  
l'exemple de l'U.E.O. . . . . " XLIX

BIBLIOGRAPHIE ANALYTIQUE (1961-1968)

Introduction . . . . .	P.	1
A) Assemblées Européennes en général . . . . .	"	2
B) Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe . . . . .	"	12
C) Assemblée dell'U.E.O. . . . .	"	21
D) Parlement Européen :		
1. Documentation officielle . . . . .	"	27
2. Ouvrages généraux . . . . .	"	29
3. Autres ouvrages . . . . .	"	47
4. Ouvrages juridiques . . . . .	"	54
5. Ouvrages politiques . . . . .	"	69
6. Articles . . . . .	"	84
7. La consultation . . . . .	"	94
8. Le contrôle budgétaire . . . . .	"	97
9. Les Commissions . . . . .	"	100
10. L'association . . . . .	"	101
11. Les Groupes . . . . .	"	103
12. Le renforcement des pouvoirs . . . . .	"	110
13. Parlement Européen et Conseil Economique et Social . . . . .	"	114
14. Parlement Européen et Comité des Représentants Permanents . . . . .	"	118
15. Assemblée <u>ad hoc</u> . . . . .	"	123
16. Conférence euro-africaine . . . . .	"	126
17. Session jointe avec la Consultative . . . . .	"	127
E) Elections européennes :		
1. Introduction . . . . .	"	128
2. Monographies . . . . .	"	131
3. Articles . . . . .	"	135
F) Autres Assemblées :		
1. Union Interparlementaire . . . . .	"	141
2. Benelux . . . . .	"	142
3. Conseil Nordique . . . . .	"	143
4. O.T.A.N. . . . .	"	145
5. Assemblée Atlantique . . . . .	"	146
6. Assemblée de la paix . . . . .	"	148
AUTEURS CITES . . . . .	"	149

"AKNOWLEDGMENTS"

L'elaboration de cette bibliographie aurait été impossible sans l'aide et les conseils de collaborateurs de différentes bibliothèques.

Outre qu'à mes collègues des Bibliothèques du Sénat et de la Chambre italiens, et au personnel des bibliothèques du Service de presse des Communautés à Rome (M.me degli Espinosa) et de la S.I.O.I. (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale) je dois des remerciements tous particuliers, pour leur inlassable courtoisie à M.elles Elisabeth Poprawski (de la bibliothèque) et Nelly Hayblom (du Service bibliographique) du Conseil de l'Europe; à M. Lemmer et à M.elle Ivana Ascenso (de la bibliothèque) et M.me Elena Bubba (directeur de la documentation) du Parlement Européen ainsi qu'à M. BALBIANI, du même service; à M. Edouard Latscher (de la bibliothèque), également du Parlement Européen, et à M.me Helga Meyer, de la bibliothèque de l'Institut pour le droit international public de la "Max-Planck-Gesellschaft" de Heidelberg.

Avant Propos :  
"VINGT ANS APRES"

1. Le "parlementarisme européen" aura bientôt vingt ans : l'Assemblée Consultative a siégé la première fois en août 1949. Deux décennies constituant un longum aevi spatium, ils offrent une perspective assez vaste et permettent un recul suffisant pour prononcer déjà un jugement qui, sans prétendre être définitif, peut être plus que provisoire.

Or l'analyse juridique est particulièrement utile à ce propos, car elle permet de trancher préalablement toute une série de problèmes pour lesquels le recours aux jugements politiques - nécessairement plus incertains et partagés - n'est point nécessaire.

C'est ainsi que nous nous efforcerons de ramener le phénomène du parlementarisme européen - et de la façon la plus "scientifique" possible - à des proportions bien plus modestes que celles qu'on lui attribue généralement. Et c'est précisément dans ce "ridimensionamento" que consiste toute l'originalité de notre étude, si elle en a une.

Est-elle une contribution valable, ou une exagération unilatérale et injuste? Au lecteur d'en juger.

2. La bibliographie analytique qui suit notre "Essai sur la nature juridique et la valeur politique des Assemblées Européennes" (1) - et qui complète celle que nous donnons au début - se propose à la fois de confirmer notre jugement et de fournir un aperçu aussi complet et aussi objectif que possible sur les ouvrages et les articles plus importants qui ont été consacrés au sujet qui nous intéresse.

---

(1) - Cet essai remonte à 1961: il n'a pas été modifié, à bon escient, pour les raisons que j'explique tout de suite après dans son introduction.

I

ESSAI SUR LA NATURE JURIDIQUE ET LA SIGNIFICATION POLITIQUE  
DES ASSEMBLEES EUROPEENNES

1. BIBLIOGRAPHIE (1)  
(1949-1961)

A) - SUR LES ASSEMBLEES EUROPEENNES EN GENERAL:

K. LINDSAY, Towards a European Parliament, Strasbourg, Council of Europe, 1958

K. LINDSAY, European Assemblies, London, Stevens, 1960

A.H.ROBERTSON, European Institutions, London, Stevens, 1959

European Organisations, London, G. Allen and Unwin, 1959 (par E. Wohlgenuth, M. Palmer et autres).

E. LOCHEN, A comparative study of certain european parliamentary assemblies, dans "Annuaire Européen", vol. IV, La Haye, M. Nijhoff, 1958

D. SPERLING, Der parlamentarische Charakter europäischer Versammlungen, Leiden, A.W. Sythoff, 1961

L. BOISSIER, La transposition sur le plan international des institutions parlementaires, dans "Recueil des travaux", Genève, Librairie de l'Université, 1952.

---

(1) - Nous supposons connues, et nous renonçons partant à citer ici, les différentes "sources" du droit des Assemblées Européennes: Traités, Statuts, Chartes et Règlements, que l'on peut facilement trouver dans des manuels ad hoc (tels les volumes publiés par CEDAM, Padoue, Documenti della organizzazione europea, 1955, et CEE et Euratom, 1957); et qui sont tous publiés par les Services de presse des respectives Assemblées, ou par les organisations auxquelles celles-ci appartiennent.

B) - SUR L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE:

- P. DUCLOS, La reforme du Conseil de l'Europe, Paris, R. Pichon et R. Durand-Aurias, 1958.
- P. DUCLOS, Le Conseil de l'Europe, Paris, P.U.F., 1960
- K. CARSTENS, Das Recht des Europarates, Berlin, Duncker u. Humblot, 1956
- G. RENCKI, L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Paris, Union Fédéraliste Interuniversitaire, 1956
- A.H. ROBERTSON, The Council of Europe, London, Stevens, 1956
- J.M. SIERRA NAVA, El Consejo de Europa, Madrid, Instituto de Estudios Politicos, 1957
- V. VOLPE, Il Consiglio d'Europa, Milano, Giuffrè, 1952
- E. B. Haas, Consensus formation in the Council of Europe, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1960
- M. MOUSKHÉLY, Le mandat des Représentants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Paris, L.G.D.J., 1952 (extrait). (Voir aussi, du même auteur, Le Président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Paris, L.G.D.J., 1952, extrait)
- J. BRUYAS, Le Conseil de l'Europe, Paris, A. Pédone, 1951 (extrait)
- Ordinamento del Consiglio d'Europa, con introduzione e note del Prof. M. UDINA, Padova, CEDAM, 1954
- L. BENVENUTI, Il Consiglio d'Europa, dans le volume de plusieurs auteurs "Europa in cantiere", Roma, Movimento Federalista Europeo, 1952
- M. SØRENSEN, Le Conseil de l'Europe, Rec.de Cours de l'Acad. de Dr. Int. de la Haye, 1952, II.

C) - SUR L'ASSEMBLEE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE:

- P. BORCIER, L'Assemblée de l'U.E.O., Paris, Greffe de l'Assemblée, 1960
- J. BENOIST, L'U.E.O., Paris, Pédone, 1955 (extrait)

F. HUMBLET, L'évolution de l'Assemblée de l'U.E.O., dans l'"Annuaire Européen", volume IV, La Haye, M. Nijhoff, 1959

A. CHITI-BATELLI, Il palio dei grulli, Roma, M.F.E., 1955, polycopié

Les ouvrages indiqués sub A), et spécialement ceux de LINDSAY et ROBERTSON.

D) - SUR L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE EUROPEENNE:

G. HÉRAUD, Observations sur la nature juridique de la C.E.E., Paris, Pédone, 1958 (extrait) (et, du même: "Nature juridique de la C.E.E.", dans le volume Marché Commun, Institutions Communales, L.G.D.J., 1960, pp. 283 sgg.; 321 sgg.)

G. JAENICKE, Die EGKS (Montaunion): Struktur und Funktion ihrer Organe, (en "Zeitschr.f.ausl. Recht u. Völkerr.", Band 14, 1951-2) (et, du même Der überationale Charakter der EWG, ibid., Band 19, 1958, p. 153 sgg., qui toutefois atténue beaucoup les thèses défendues avec tant de cohérence dans sa première "Abhandlung").

RIPHAGEN, De juridische structuur der Europese Gemeenschap vor Koolen en Staal, Leiden, Universitaire Pers Leiden, 1955

P. GINESTET, L'Assemblée Parlementaire Européenne, Paris, P.U.F., 1959

F. HEIDELBERG, Das Europäische Parlament, A Lutzeyer, 1959  
Baden-Baden,

P. WIGNY, Un témoignage sur la Communauté des Six, Luxembourg, C.E.C.A., 1957

P. WIGNY, L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six, Luxembourg, C.E.C.A., 1958

A. CHITI-BATELLI, I trattati della CEE e dell'Euratom visti da un federalista (I et II), Roma, M.F.E., 1958 (polycopié).

J. LYON, L'Assemblée Commune de la C.E.C.A., Paris, Librairies-Imprimeries Réunies, 1957.

E) - SUR LES ELECTIONS EUROPEENNES:

Les élections européennes au suffrage universel direct,  
Bruxelles, Institut de Sociologie Solway, 1960

Direct elections and the european parliament, London, Poli-  
tical and Economic Planning, 1960

Cl. LASSALLE, Le projet de convention relatif à l'elec-  
tion de l'A.P.E. au suffrage Universel direct,  
dans "Annuaire Français de Droit Internatio-  
nal", Centre National de la Recherche Scienti-  
fique, 1960

Les discussions et les rapports au Parlement Européen sur  
cet argument.

BIBLIOGRAPHIE SUPPLEMENTAIRE (1961-1968)

Voir p.1

## 2. INTRODUCTION:

### Une "trilogie" sur la supranationalité

1. Cet essai a été écrit à la fin de 1961 en préparation d'un stage tenu à l'Europahaus de Marienberg sur cet argument. C'est à dessein que je n'y ai rien modifié (les rares adjonctions postérieures sont toutes entre parenthèse carrées), pour souligner que ce que je disais à l'époque est encore de pleine actualité aujourd'hui: que dans le domaine du parlementarisme européen - comme dans les drames de Tchekov - "rien n'arrive".
2. L'étude que je présente aujourd'hui à mes lecteurs sur la nature juridique et la signification politique des Assemblées européennes constitue la suite logique d'un autre essai, auquel j'aurais pu donner un titre analogue, sur la nature des Communautés à Six, essai que j'ai publié en 1959 en italien (1) et successivement, en allemand (2) et en français (3), et dans lequel j'esquissais, in nuce, des idées analogues à celles qui ont été développées plus tard par Francis Rosenstiel (4).

---

(1) - La fine di un feticcio: il sovranazionale, "Il Federalista", septembre 1959.

(2) - "Der Föderalist" (Frankfurt), juillet 1960 (n.43) (Zehn Jahre Europäismus); cf. aussi n.46 (o chobre), p.31.

(3) - Pour un renouvellement de l'action fédéraliste (polycopié), I, Rome, 1961.

(4) - F. ROSENSTIEL, Le principe de supranationalité, Paris, Pédone, 1962; cf. aussi H. KUBY, Défi à l'Europe, tr.fr., 2<sup>e</sup> éd., Paris, Ed. du Seuil, 1967.

Dans ce même sens, pour les aspects juridiques du problème, voir notamment, parmi l'énorme bibliographie: H.S. KOROWICZ, Organisations internationales et souveraineté des Etats membres, Paris, Pédone, 1961 (surtout les pp. 283 et ss.); F. FLORIO, Materiale per esercitazione sulle organizzazioni internazionali, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 91 ss., 138 et ss.; M. WAELBROECK, Contribution

Comme une connaissance, fût-elle sommaire, des idées que je développais alors me paraît indispensable pour bien comprendre ce que je vais dire maintenant, je me permets de renvoyer à un bref résumé que j'en donne dans l'introduction d'un autre essai, publié également dans "Le Fédéraliste", sur la nature du droit communautaire (1): essai qui conclut cette trilogie sur l'essence du "supranational" vu sous l'angle du "Judiciaire" (dans l'article que je viens de mentionner); de l'Exécutif (dans l'article qui remonte à 1959) et finalement du Législatif communautaires, ici.

3. Faut-il condamner notre point de vue comme trop unilatéral, trop rigide, trop pessimiste?

Nous demandons à nos lecteurs de ne pas rejeter le jugement sévère que nous prononçons sur les Assemblées Européennes, qu'après avoir pris connaissance aussi des deux autres parties de la trilogie, et surtout après en avoir considéré la prémisse politique d'où elle dérive et la conclusion pratique qu'elle implique: arguments que j'ai résumés

- 
- ./ - à l'étude de la nature juridique des Communautés Européennes, dans le volume Mélanges offerts à Henri Rollin, Paris, Pédone, 1964; G.L. TOSATO, I regolamenti delle Comunità Europee, Milano, Giuffrè, 1965, surtout p. 294 ss.; Cf. aussi A. MARCHAL, Le problème de la supranationalité dans l'"Europe de Six", dans l'ouvrage Essays in Honour of Marco Fanno, Padova, Cedam, vol. II, 1966; G. BISCOTTINI, Osservazioni sulla natura giuridica delle Comunità Europee, "Diritto Internazionale", 1966, fasc. II; G. GOZARD, La supra-nationalité de la C.E.E., "Revue du Droit Public et de la Science Politique", Sept.-Oct. 1966 et ici, infra. (Bibliographie analytique, sub. D, 4).
- (1) - Qu'est-ce que le droit communautaire?, "Le Fédéraliste", décembre 1964. Voir aussi, à ce sujet, mes deux articles L'Europa e l'E.N.E.L.: diritto comunitario e diritto nazionale e Il meccanismo legislativo italiano per attuare la seconda tappa del Mercato Comune, parus dans "Comuni d'Europa" respectivement de septembre 1965 et de novembre 1964.

dans une petite brochure de publication récente et plus largement développés dans les derniers essais de ma série "Pour un renouvellement de l'action fédéraliste".

A l'une (1) et aux autres (2) je me permets de renvoyer mes quinze lecteurs.

---

(1) - "Horizon 68", Udine, "Rassegna Europea", 1967.

(2) - A. CHITI-BATELLI, Pour un renouvellement de l'action fédéraliste, polycopié, Rome, 1965, XX, nn. 1-4.

3. NATURE ET POUVOIRS DES ASSEMBLEES EUROPEENNES

"Fu già una zucca che montò sublime  
in pochi giorni tanto, che coperse  
a un pero suo vicin l'ultime cime.

Il pero una mattina gli occhi aperse,  
ch'avea dormito un lungo sonno, e visti  
li nuovi frutti sul capo sederse,

le disse: - Che sei tu? come salisti  
qua su? dove eri dianzi, quando lasso  
al sonno abandonai questi occhi tristi? -

Ella gli disse il nome, e dove al basso  
fu piantata mostrolli, e che in tre mesi  
quivi era giunta accelerando il passo.

- Et io - l'arbor soggiunse - a pena ascisi  
a questa altezza, poi che al caldo e al gielo  
con tutti i vènti trenta anni contesi.

Ma tu che a un volger d'occhi arrivi in cielo,  
rendite certa che, non meno in fretta  
che sia cresciuto, mancherà il tuo stelo." -

(ARIOSTO, VI Satira)

L'énonciation sommaire des nos idées sur la nature  
juridique des organisations internationales européennes, dont  
les Assemblées européennes sont un élément, était indispensa-  
ble pour bien comprendre ce que nous allons dire maintenant  
sur la nature juridique de ces mêmes Assemblées.

En effet, comme, dans les essais cités, nous avons défendu la thèse que le concept de "Communauté supranationale" se réduit au concept beaucoup moins "révolutionnaire" d'"organisation internationale institutionnalisée", et le concept de "droit interne" de ces Communautés" au concept de "droit international particulier" ou "régional" (1); analogiquement, et dans le même sens, nous développerons maintenant la thèse que sous le terme pompeux de "Parlement Européen" se cache un organe purement consultatif, et que le concept équivoque, et souvent alléchant, d'"Assemblée européenne" cache la réalité beaucoup plus prosaïque d'une "diète".

---

(1) - Une énonciation très claire de ce dernier problème se trouve dans P. MATHIJSEN, Le droit de la CECA, M. Nijhoff, La Haye, 1958, p. 144 sgg. (et plus largement G.C. STENDARDI X, I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 1-19; 49-52; 107). Mais il est opportun de ne jamais oublier qu'il faut corriger le formalisme juridique abstrait avec l'étude des données sociologiques du problème, com-

C'est sur cette idée maîtresse que nous concentrons notre attention, sans nous perdre dans les détails des Statuts et des règlements des différentes Assemblées, tâche pour laquelle nous n'aurions l'espace ni le temps suffisants, et qui a d'ailleurs été déjà accomplie, et plus d'une fois d'une façon remarquable.

1. - De la nature non parlementaire de certaines Assemblées soi-disant "parlementaires".

Pour bien comprendre la nature juridique et politique des Assemblées européennes, il est tout d'abord de grande utilité de se demander ce qu'est une Assemblée parlementaire, ce qu'est un Parlement.

A) A notre humble avis, un Parlement est - au moins aujourd'hui et dans le monde démocratique - une Assemblée politique qui a pour tâche de faire les lois, de lever des impôts, d'approuver les budgets de l'état dont elle constitue un organe, et parfois d'en contrôler l'exécutif.

Si cette dernière compétence peut manquer (système présidentiel), les trois autres au contraire paraissent fondamentales, si les mots doivent garder une signification non équivoque.

Cette simple définition exclut donc le caractère "parlementaire" des Assemblées européennes, telles qu'elles existent, car personne n'a jamais prétendu qu'elles disposent d'un pouvoir législatif, fiscal ou budgétaire vis-à-vis de l'ensemble des pays qu'elles représentent.

B) Mais une telle définition est trop élémentaire, et elle a besoin d'être complétée par la considération suivante: un parlement n'a de sens que comme élément d'un système politique, qui comprend aussi bien la fonction exécutive que judiciaire.

---

./o. - me je me suis efforcé moi-même de le faire (Chiti-Batelli, II). [C'est dans cette forme abrégée qu'on citera, par la suite, les ouvrages dont la référence exacte peut être trouvée dans la Bibliographie au début].

ciaire.

Bien entendu, même cette affirmation n'a de sens que par rapport à notre temps et à notre monde occidental. Les exemples ne manquent pas dans l'histoire, où, tour à tour, l'une des trois "fonctions" absorbe et résume en soi aussi les deux autres, que d'ailleurs on n'a distingué d'une façon consciente et scientifique que dans une époque relativement récente de l'évolution de l'état et du droit public. C'est ainsi que quelques sociétés primitives nous montrent le sorcier qui est en même temps roi, législateur et maître de la justice; l'absolutisme fait analogiquement apparaître une forme d'organisation politique où tout le pouvoir tend à se concentrer dans le monarque, dans l'exécutif; l'histoire juive nous présente un type de "gouvernement de juges" où la "summa imperii" est détenue, au contraire, par celui qui est originairement et surtout chargé d'administrer la justice; et finalement l'histoire romaine de la période républicaine nous montre, au moins pendant certaines périodes, un Sénat qui est pratiquement l'arbitre de toute la vie politique de la ville.

On pourrait faire à ce propos bien des considérations de nature historique; elles ne changeraient pas le fait:

- 1) qu'un corps si nombreux, comme une Assemblée, est en toute situation historique, même la plus favorable, peu adapté à s'emparer de tout le pouvoir, ou d'une partie croissante du pouvoir;
- 2) que ces conditions favorables n'existent pas aujourd'hui, où le développement d'un welfare state tend à concentrer toujours plus l'intérêt des masses, et donc le véritable pouvoir de décision dans l'exécutif (1);
- 3) qu'en tout cas - et c'est une considération fondamentale - un corps législatif ne peut exercer cette fonction d'augmentation progressive de ses pouvoirs et de son influence

---

(1) - R. RIFFLET a heureusement développé ces concepts dans Les élections européennes au suffrage universel direct. Nous y reviendront dans le chapitre consacré à ces élections.

(exemple typique: la "House of Commons" anglaise) que dans la mesure où il y a déjà une réalité étatique au sein de laquelle ces pouvoirs et cette influence existent déjà, mais sont exercés par d'autres organes (par exemple, la royauté).

On n'a jamais vu, au contraire, une Assemblée dépourvue de telles compétences, une diète, devenir elle-même et progressivement le moteur qui crée ex nihilo la nouvelle structure politique, le nouvel état, où finalement elle pourrait assumer les pouvoirs que non seulement elle n'a pas, mais qui n'existent pas encore.

Ce que nous venons de dire sub A) signifie qu'on ne peut pas parler de parlement dans le cas d'une Assemblée sans pouvoirs propres: ce qui fait que les Assemblées européennes ne sont pas des parlements.

Ce que nous venons de dire sub B) signifie qu'il n'y a pas de parlement, au moins aujourd'hui, sans d'autres pouvoirs existant vis-à-vis de cette <sup>institution</sup> sans un judiciaire et surtout sans un exécutif qui soit son "interlocuteur valable" (1), bref sans une structure étatique complète, dans laquelle l'activité parlementaire puisse concrètement s'insérer, comme l'élément d'un engrenage: ce qui exclut que les Assemblées européennes puissent devenir des parlements, par force propre et par simple évolution interne, en modifiant quelques détails de leurs règlements, ou des statuts des organisations dont elles font partie.

Notre conclusion, que nous voulons anticiper dès à présent, est donc que les Assemblées européennes ne sont pas des Assemblées parlementaires (2), et lorsqu'on les définit comme telles (lucus a non lucendo) c'est qu'on veut tout d'abord les distinguer d'une conférence internationale, et caractériser qu'elles en diffèrent nettement (ce qui toutefois n'au

---

(1) - Nous reprenons l'expression même employée par F. DEHOUSSE dans son rapport au Congrès du Mouvement Européen de 1957 à Rome. Dans ce sens aussi CARSTENS, p. 152 sst.

(2) - Dans ce sens CARSTENS, p. 232.

torise pas à avoir recours à une terminologie si inexacte), et c'est ici qu'il faut rechercher la première origine de l'équivodque; et qu'on reste ensuite prisonniers des aspects extérieurs de ces Assemblées, en tant que composées de parlementaires et agissant selon des procédures parlementaires: ce qui favorise ultérieurement la conviction qu'elles seraient (ou qu'elles pourraient devenir) des véritables parlements, ou des parlements in nuce (1).

Certes, on pourrait discuter longuement du fait que les délégués dans ces Assemblées votent par tête et non par délegation (mais sans décider jamais); qu'ils se partagent souvent selon les partis et non selon les nationalités; qu'ils jouissent même de certaines prérogatives et immunités des parlementaires nationaux; et bien des choses, d'une intelligence et d'une subtilité admirables, et d'un intérêt juridique passionnant pourraient être dites - et d'ailleurs ont déjà été dites - sur la nature, la forme et les modalités d'exercice, ou l'extension progressive de leur mandat.

Quant aux Assemblées elles-mêmes, on pourrait analoguement faire valoir qu'elles ont de plus en plus développé

---

(1) - Exemple typique de ce "wishfull thinking" est la Charte de l'U.E.O. (I, a): "L'Assemblée exerce la fonction parlementaire découlant de l'application du Traité de Bruxelles.

"En particulier l'Assemblée peut délibérer sur toute question relevant du Traité de Bruxelles."

Analoguement le Statut du Conseil de l'Europe (art. 22): "L'Assemblée Consultative est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe".

Et enfin les Traités de Rome affirment: "L'Assemblée exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité" (Art. 137 CEE; Art. 107 Euratom).

Le chef de file des "futuristes" italiens, F.T. MARINETTI, qui prêchait l'esthétique des "parole in libertà", se serait certainement réjoui en lisant ces textes.

leur autonomie vis-à-vis du Comité des Ministres (mais seulement dans la fixation de l'ordre du jour) ou leur activité de contrôle (pour donner toutefois, seulement des avis qui ne sont, d'ailleurs, jamais "vincolanti", c'est-à-dire "conformes"); qu'elles entretiennent des rapports multiples et de différente nature avec les "Executifs" inter- ou supranationaux qui les coiffent (pardon, qu'elles contrôlent); que dans leur sein ont lieu des débats, sont posées des questions écrites et orales, sont votées des motions, se déroulent des colloques avec les Ministres, tout juste comme dans un parlement; enfin, que les procédures qu'elles suivent, les règlements qu'elles se donnent et les règles coutumières qu'elles développent sont tout ce qu'il y a de plus parlementaire.

Mais ce serait s'élever contre tous les principes de la logique que de prétendre fonder la nature parlementaire des Assemblées européennes sur des caractères aussi extrinsèques et peu essentiels. Certes, un ornithologue pourrait bien définir un coq comme l'oiseau qui vit dans les basses-cours, gratte et fait kirikiki; mais alors il n'aurait plus d'objections contre ceux qui voudraient inclure, dans le genre coq, aussi l'espèce "chapon" (1).

---

(1) - Et alors, pourquoi ne pas comprendre dans le concept général d'Assemblée parlementaire européenne aussi les différents Comités consultatifs que les communautés se sont donnés? (cfr. des arguments dans ce sens dans Sperling, p. 68 sgg.).

Au Congrès international de Venise des Communes de l'Europe (1954) on discutait, il y a quelques années, un Projet de création d'un institut de crédit pour le financement des pouvoirs locaux, auquel on avait donné le nom assez pompeux de "Communauté européenne du crédit communal". M. Leone CATTANI, mettant en garde contre l'équivoque qui pouvait naître d'une définition si étrange, observait: "moi aussi je m'appelle Leone; mais on ne me garde pas dans une cage". Ces mots résument toute notre philosophie sur la nature "parlementaire" des Assemblées européennes.

Confucius - qui n'avait pas lu Aristote, mais était un connaisseur attentif et pénétrant des Assemblées Européennes - nous avertit que nous ferions fausse route, si nous voulions nous mettre, nous aussi, sur le même chemin. Si la politique en souffrirait, la science juridique, elle, en serait réduite aux abois.

## 2. - L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe

Une fois posée cette prémisse, il nous sera plus facile d'examiner rapidement les différentes Assemblées Européennes, pour trouver une confirmation, dans les textes et dans l'expérience, de la thèse que nous venons d'énoncer.

Nous commencerons par l'aînée de ces Assemblées, celle du Conseil de l'Europe.

Sa nature consultative, toute la structure juridique du Conseil de l'Europe, les résultats achevés et les grands espoirs du début - et les grandes déceptions qui s'ensuivirent -, enfin, sa vie actuelle, sans secousses et sans grandes perspectives, ont souvent été décrites, et parfois magistralement (1), pour qu'il soit nécessaire de reprendre ici ces considérations dans les détails.

Bornons-nous à tirer des conclusions générales:

### 1) L'Assemblée a une nature exclusivement consultative.

Cette fonction même connaît deux graves limites:

- a) les Gouvernements ne sont jamais obligés de consulter l'Assemblée;
- b) lorsque l'Assemblée prend elle-même - comme il arrive d'habitude - l'initiative d'exprimer un avis ou une recommandation, les Ministres peuvent les rejeter, ou même n'en tenir aucun compte et ne prendre aucune décision, sans expliquer leurs raisons ou rendre publics leurs opi

---

(1) - Rappelons ici surtout les ouvrages de VOLPE, ROBERTSON, CARSTENS, LINDSAY, DUCLOS, SIERRA NAVA, SØRENSEN, BENVENUTI, HAAS. Notre point de vue est réfléchi surtout par l'essai de M. BENVENUTI: nous avons en effet directement collaboré, à l'époque, à sa rédaction.

nions ou les votes qu'ils ont exprimés au sein du Comité des Ministres (1).

La vérité est que si, comme nous l'avons dit plus haut, un Parlement n'existe pas sans interlocuteur valable, c'est-à-dire s'il n'a pas devant lui un véritable gouvernement, même la simple fonction consultative exige un interlocuteur un peu moins carent que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, un degré d'institutionnalisation ou de volonté commune qui, parmi les Quinze, ont fait, l'une et l'autre, largement défaut.

Cela nous amène à donner entièrement raison aux auteurs de "European Organisations", qui parviennent à ce sujet à des conclusions particulièrement pénétrantes:

"The Council of Europe is a 'two-tier' structure consisting of a Committee of Ministers, which is the organ of intergovernmental cooperation where agreements are reached on courses of common action by governments, and a Consultative Assembly, which is the deliberative body drawn from the parliaments of member countries. The 'two-tier' structure represents not so much a new political concept as the institutional expression of a momentary compromise between opposing political forces, the Assembly being the driving force created by the 'Europeans', the Committee of Ministers being the check inserted by the anti-federalists. These two bodies have quite distinct functions and pursue largely independent lives. Indeed it is this very independence of each other which has proved to be the main institutional obstacle to the achievement of a coordinated working method within the Council" (p.130).

En réalité, poursuivent les mêmes auteurs, "the Council is nothing more than a debating society for European parliamentarians (2), with an intergovernmental body somewhat incongruously attached to it. This view is based on the facts that the Council is not in any way a parliament and the representatives who attend the meetings of its Assembly have no mandate and

---

(1) - Cf. LINDSAY, Towards an European Parliament, p. 60 (ce qui explique la "soumission" de l'Assemblée aux Ministres: RENCKI, p. 113), et surtout SØRENSEN, p. 167.

(2) - Souligné par nous.

represent no electorate - they are technically irresponsible and speak only for themselves: thus the use of parliamentary terminology or analogy with reference to the Council is misleading" (souligné par nous) (p. 131) (1).

---

(1) - Dans le même ouvrage on revient encore plus avant sur ce thème:

"The principal cause of the political ineffectiveness of the Council of Europe lies in the unreality of the whole concept on which its political structure is based. Some advantages may, possibly, result from the combination of an intergovernmental governing body with an assembly of parliamentarians (for instance, an assembly serves as a source of ideas, initiative and political impulse), but only if such an organization has definite tasks to perform. In the Council of Europe, where there is no programme of work for the executive to carry out or for the Assembly to consider, there are no advantages in such a combination. An assembly working within the framework of a strictly intergovernmental organisation can have no status or powers others than those of a purely advisory or consultative nature, thus all the attempts of the Consultative Assembly to exercise some measures of 'parliamentary' control over the work of the European intergovernmental organisations have been foredoomed to failure".

En conclusion: "The Council of Europe has found its most appropriate function in acting as a forum for the expression of opinion (including that of the 'neutral' countries) on European political, economic, social and cultural affairs. Even as a forum, however, the Council is not so much a reflection of opinion in the home parliaments of the member countries as an expression of the views of individuals; consequently governments take little interest in the proceedings of the Consultative Assembly". (p. 159)

Tous les efforts accomplis jusqu'à présent, concluent donc les auteurs de cette analyse fondamentale de l'organisation strasbourgeoise, "leave the major problem of the Council unsolved - what in fact are the functions and

On ne peut donc même pas prétendre qu'à l'Assemblée soit restée au moins la tâche de "forum" de et vers l'opinion publique: c'est-à-dire non seulement d'une passive clearing house des différentes thèses qui se font jour dans la vie politique des différents pays, sur l'unité européenne, mais d'une active promotion de cette idée: car son inefficacité est remarquable, même à cet égard:

1. Tout d'abord, les moyens d'information sont aujourd'hui si larges et si variés que l'utilité d'une réunion de parlementaires de différents pays est, à cette fin, très modeste. La presse, qui est le meilleur juge, n'accorde qu'un intérêt extrêmement limité aux débats strasbourgeois. Et une société de culture serait d'autre part plus attirée à la besogne. Pourquoi déranger tout juste des parlementaires nationaux?
2. Deuxièmement, une opinion européenne se dégage rarement dans l'Assemblée. Le caractère "national" de ses délégués (1) fait que l'emprise des Etats, mais surtout des partis nationaux, reste chez eux très forte. Les considérations que M. MOUSKHELY faisait à ce propos en 1952 sont aujourd'hui encore valables (2).

L'Assemblée du Conseil de l'Europe est donc une Assemblée faiblement consultative (car, dans les faits, elle n'est jamais consultée, et ses consultations ne sont suivies que ra-

---

./ - powers of an assembly of parliamentarians linked to an intergovernmental executive?" (p.160); (Cf. aussi LINDSAY, Towards an European Parliament, p. 57 sgg.; SPERLING, p.33).

(1) - Elus, d'après le statut, selon une procédure fixée par chaque Etat membre; mais en fait, nommés par les différents parlements.

(2) - Mais les critiques les plus radicales à ce sujet restent, à propos de l'Assemblée de la CECA, celles de JAENICKE, dans le chapitre qu'il consacre à l'organe parlementaire de cette Communauté.

rement) (1), et qui, même en tant que forum et foyer de l'idée européenne, exerce une influence extrêmement modeste.

Peut-on la définir après cela comme un parlement, ou même l'ébauche d'un parlement? Son histoire nous dit que, plutôt qu'à un développement, elle tend à une lente et peu glorieuse Rückentwicklung, à une involuzione sans sursauts et sans avenir (2).

Il est opportun de rappeler à ce propos que l'Assemblée parut à tout le monde, au moment de sa création et dans la première année de sa vie - grâce au wishfull thinking dont nous avons parlé et qui est une si grande partie de l'européanisme officiel - comme l'ébauche et le noyau d'un parlement européen. On pourra mesurer les dimensions de ces illusions en lisant l'histoire dans les ouvrages que nous avons cités dans une note précédente, résumées d'une façon particulièrement "impressive" dans une page de l'essai de M. BRUYAS, dans le paragraphe consacré à l'Assemblée. L'exemple le plus frappant dans ce sens reste toutefois l'ouvrage d'un membre de l'Assemblée (3) qui traçait un véritable programme de Fédération euro

---

(1) - Cf. dans ce sens CARSTENS, p. 154 sgg. Une étude intéressante sur la valeur juridique des recommandations, bien que limitée à l'ONU, est celle de M. VIRALLY, dans "Ann. Franç. de Dr. Intern.", 1957, p. 66 sgg.

(2) - [Le texte que j'avais rédigé en 1961 continuait ainsi: "Si d'autres Etats, après la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande, entrent dans le Marché Commun, et si les compétences 'consultatives' de l'A.P.E. sont à peine élargies au domaine politique, comme on est en train de le faire après la Conférence de Bonn de juillet 1961, l'Assemblée du Conseil de l'Europe pourra finalement disparaître, comme quelque chose d'absolument superflu. L'opinion publique ne s'en apercevra même pas". - Cette affirmation reste vraie encore aujourd'hui, même si les prévisions que je faisais en 1961 sur les développements de l'intégration communautaire étaient trop optimistes].

(3) - R.W.G. MACKAY, Western Union in Crisis, London, Basil and Blackwell, 1949.

péenne - par ailleurs extrêmement intéressant, même aujourd'hui - dans l'espoir trompeur qu'il aurait pu trouver son développement naturel au sein de l'Assemblée; aussi bien que les efforts faits à Strasbourg par ce même parlementaire, dans les années 1949-52 pour réaliser à travers l'Assemblée son idée d'une autorité européenne "à compétence limitées, mais à pouvoir réels" (1).

Les faits mêmes se sont chargés de prouver qu'il n'y a eu en réalité aucun développement de ce genre, et personne ne s'intéresse plus désormais, et depuis de longues années déjà, à faire de l'Assemblée Consultative quelque chose de plus que ce qu'elle a toujours été: un organe consultatif que personne ne consulte.

Si, en effet, il y a une évolution dans les rapports entre Assemblée et gouvernements nationaux, par l'intermédiaire du Comité des Ministres, c'est bien dans le sens que cet organisme consulte de moins en moins l'Assemblée, et répond même tardivement et mal - lorsqu'il répond - à ses suggestions, comme CARSTENS et ROBERTSON, notamment, l'ont bien prouvé.

Tout le monde l'a pratiquement reconnu, et c'est pour cela que personne au fait ne s'intéresse plus de revitaliser un cadavre: ceux qui nourrissent encore ces espoirs, les ont transférés désormais sur l'Assemblée Parlementaire Européenne. - Ne seront-ils pas déçus encore une fois? Nous le craignons fort, et nous allons tout-à-l'heure voir pourquoi.

### 3. - L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale

Peut-on répéter des considérations tout aussi mélancoliques au sujet de l'Assemblée de l'U.E.O.?

Certes, la nature même de l'UEO<sup>un</sup> condamne cette organisation - et son Assemblée avec elle - à rôle si infime, qu'on ne saurait donner tout à fait tort à J. BENOIST, qui ne consacre à l'Assemblée que quatre lignes de son étude de 34 pages sur l'U.E.O.: d'autant plus que les matières, souvent extrêmement techniques, de la défense européenne sont peu adaptées

---

(1) - Cf. à ce sujet BENVENUTI. L'histoire de l'échec total du "Conseil de Vigilance" (la note suit à p. XLVIII)

à faire l'objet de débats parlementaires; et que le caractère secret et réservé de nombreuses données - par ailleurs indispensables pour juger ex informata conscientia - rend souvent très académiques les discussions de l'Assemblée.

Il n'est toutefois pas inutile de rappeler que l'Assemblée:

- 1) travaille mieux et plus sérieusement que les autres, tout en ne siégeant que 6-7 jours par an, parce que:
  - a) son staff de fonctionnaires (ce sont eux le plus souvent qui, dans les Assemblées européennes, préparent les rapports et les grands discours), constitue un brain-trust très solide et élabore des textes sérieux;
  - b) son Statut ou plutôt "Charte" prévoit (V,d): "Le Greffier communique à tous les Représentants, six semaines au moins avant l'ouverture de la session, les rapports et la documentation nécessaire" (ce qui pourrait rendre ses discussions beaucoup moins improvisées et plus sérieuses que celles des deux autres Assemblées, si l'intérêt politique nul de l'institution ne leur enlevait dès le début toute importance, et ne faisait augmenter considérablement le nombre des absents);
- 2) et deuxièmement qu'elle dispose, en plus de la fonction consultative, de deux pouvoirs, qui sont inconnus à l'Assemblée du Conseil de l'Europe:
  - a) elle a le droit de poser des questions, dont l'initiative peut être prise soit par les Commissions (Charte de l'Assemblée, V, e), soit par chaque Représentant (VI, i);
  - b) et - ce qui, au point de vue théorique, est encore plus important - elle peut repousser le rapport annuel du Comité des Ministres par une "motion de désapprobation" déposée par écrit par dix représentants au moins et approuvée à la majorité absolue (Charte, VII, h) (1).

---

(1) - Comme le rappelle M. BORCIER (p. 23), en 1957 il y eut le "danger" qu'une motion de désapprobation soit approuvée, à l'occasion du retrait de certains effectifs bri-

Les raisons de ces dispositions, concernant soit les questions, soit la motion de désapprobation, s'expliquent par le fait que, au moment où la Charte fut rédigée, l'Assemblée de la C.E.C.A. - la première qui a été douée de ces "pouvoirs" - existait déjà depuis quelques années, et la preuve de l'inutilité et "innocuité" de telles "prérogatives" n'avait plus besoin d'être faite.

Nous en parlerons donc, parlant de l'Assemblée des Communautés à Six.

Bornons-nous, pour le moment, à constater que, puisqu'il existe, et même avant l'U.E.O., une autre Assemblée Consultative - bien que moins connue - qui s'intéresse aux problèmes de la Défense (la Conférence des Parlementaires de l'OTAN), c'est bien à celle-là, malgré son caractère non officiel (ou quasi-officiel) et non à celle de l'U.E.O. (comme au niveau gouvernemental, c'est au Conseil des Ministres de l'OTAN et non au Conseil de l'U.E.O.), qu'échoit réellement la responsabilité de la défense occidentale ou, respectivement, la tâche d'exprimer des avis à ce sujet; c'est-à-dire dans notre cas, et pour employer la terminologie officielle, l'exercice de la fonction "parlementaire" dans le domaine de la défense (1).

---

././ - tanniques du continent européen; mais ce fut, même alors, much ado about nothing. [Il y a eu, au contraire, une telle désapprobation en juin 1967: mais... avec les mêmes résultats. Nous donnons un bref exposé de faits relatifs dans l'Annexe qui termine cet essai].

(1) - L'Assemblée des Parlementaires de l'OTAN ne pouvant être définie comme "européenne", nous renoncerons à en parler en détail ici. D'ailleurs, il n'y aurait pas grand' chose à dire, une fois constaté qu'elle n'a, elle aussi, que des pouvoirs uniquement consultatifs. (Cf. J.J. FENS, N.A.T.O. Parliamentarians Conference, in "European Yearbook", The Hague, M. NIJHOFF, 1959, et pour des renseignements plus larges les deux volumes The Atlantic Community - An introductory bibliography, Leiden, Sythoff, 1961). Etant donné son caractère très restreint, nous

Je modifie en partie ce que j'affirmais en 1961. Je prétendais, et je prétends que - comme pour les Romains "tota foemina in utero est" - ainsi toute ou presque la valeur des Assemblées européennes réside dans la valeur des rapports qu'elles publient (et dans l'importance de la ville où elles siègent). Eh bien, l'Assemblée de l'U.E.O. siège d'une part à Paris et de l'autre et surtout, grâce au niveau de ses fonctionnaires, à élaboré des rapports, notamment sur la crise de l'OTAN, qui ont au moins une signification politique indiscutable, et qui sont tout ce qu'il y a de plus lucide et de moins conformiste, même s'il sont destinés à rester lettre morte (1); tandis que les rapports, pratiquement "illisibles" du Parlement Européen ont rendu cette Assemblée tout à fait incapable d'exprimer un point de vue original et courageux sur la crise de l'intégration communautaire, et donc insignifiante même sous ce point de vue.

---

./ - renoncerons également à parler d'un autre organe "parlementaire" purement consultatif, le "Conseil du Nord" (sur lequel on peut consulter le volume de ROBERTSON sur les European Institutions, p. 214 sgg. et un essai de M. SØRENSEN, Le Conseil Nordique, Paris, Pédone, 1961 - extrait-) aussi bien que du Conseil interparlementaire Consultatif du Benelux (ROBERTSON, p. 209 ss.). Sur l'une et l'autre de ces Assemblées, cf. aussi LINDSAY, European Assemblies, pp. 252-267. Le Statut du Conseil du Nord est traduit en allemand, en annexe à l'article sur cette institution de G. SIMSON, dans la "Zeitschr. f. ausl. R. und. Völkerr." Band 15 (1953-4), p. 128 ss. Il est à peine nécessaire d'ajouter que l'Union Interparlementaire est à la fois non officielle et non uniquement européenne: elle reste donc pour une double raison en dehors de notre étude.

(1) - Je les ai longuement analysés dans "Comuni d'Europa", sur tout dans les numéros de janvier et mai 1963 (dont il existe un extrait La politica estera della Federazione Europea: nuova strategia atlantica e difesa dell'Europa) et de mars, mai et septembre 1966 (dont il existe aussi un extrait, avec beaucoup d'adjonctions: Si deve rinnovare il Patto atlantico?, Roma, Ed. "Comuni d'Europa", 1967).

4. - L'Assemblée Parlementaire Européenne [aujourd'hui "Parlement Européen"]

Soumettons maintenant à la même analyse de l'Assemblée qui contrôle les trois Communautés à Six (nous traiterons seulement de celle-ci, les différences avec l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. qui s'est ensuite transformée dans l'A.P.E., n'étant que de détail) et demandons-nous tout d'abord s'il existe vraiment une différence profonde, et de qualité, entre cette Assemblée et celles que nous avons examinées jusqu'à présent, et notamment celle de l'U.E.O., qui a, on l'a vu, au moins sur la "Charte", les pouvoirs les plus étendus.

- 1) Le seul point sur lequel on pourrait dire qu'une différence qualitative existe, c'est le fait que l'Assemblée peut, avec un vote de censure, renverser les "Exécutifs" des trois Communautés (tandis que l'Assemblée de l'U.E.O., elle, ne peut que voter la désapprobation du rapport du Conseil des Ministres).

A ce propos, il faut toutefois observer:

- a) des raisonnements tout à fait analogues à ceux que nous avons tenus dans le paragraphe 1, et inspirés des sages maximes de Confucius, nous amèneraient à définir l'Exécutif comme un organe qui décide; et à en conclure que le pouvoir de décision politique résidant toujours et sans exception (les textes des trois traités ne laissent pas de doute à ce propos) dans les Conseils des Ministres et dans les gouvernements nationaux, la Haute Autorité et les deux Commissions ne peuvent être considérées comme des Exécutifs.
- b) Si cela est vrai, la "censure" dont le "Parlement Européen" dispose perd beaucoup de son sens, d'autant plus que cette Assemblée n'a aucun droit de regard sur le choix des membres des prétendus "Exécutifs" communautaires.
- c) Le pouvoir de renverser les "Exécutifs" est, dans ces conditions, un "pouvoir tout à fait négatif": c'est un pouvoir, non de hâter le mouvement, mais au contraire, de le freiner; c'est un pouvoir non de faire, mais de défai-

re" (1); car "das alleine negative Misstrauensvotum kann zu keinem inhaltlichen unrisenen Programm der Executive führen" (2).

- d) Ce pouvoir est d'autant plus inutile du fait que les "Exécutifs" européens auraient en réalité besoin, non d'être contrôlés ou freinés, mais plutôt d'être encouragés et soutenus (3).
- e) Ces raisons n'expliquent que trop pourquoi la censure n'a jamais été même menacée réellement sauf au sein de l'Assemblée de l'U.E.O. (où, remarquons-le en passant, tout en n'étant que la désapprobation d'un document, elle a au moins l'avantage de concerner un texte dont l'auteur est l'Exécutif réel).
- f) D'ailleurs, quel sens pourrait avoir son usage effectif? C'est l'un des juges les plus brillants et les plus sévères de ce tragélafos ou hircovervus juridique qu'est le surpanational qui nous le dit. Je fais allusion à G. JAENICKE, qui affirme que les parlementaires soi-disant "européens" étant en réalité les porteurs d'intérêts nationaux exactement au même titre que les gouvernements membres, non seulement un conflit entre Assemblée et Exécutifs n'est pas prévisible, mais que, si on arrivait à un vote de censure, cela serait seulement possible parce que les gouvernements ne seraient plus satisfaits des Exécutifs nommés par eux, et ils agiraient alors sur les membres de l'Assemblée pour obtenir leur démission avant même l'expiration de leur mandat (p. 764).

2) Nous n'attachons au contraire aucune importance politique réelle au fait que l'Assemblée puisse poser des questions, orales ou écrites, aux Exécutifs.

---

(1) - G. GORIELY, dans Les élections européennes, etc. p.10.

(2) - SPERLING, p. 78.

(3) - V. AUBRY, dans Les élections européennes, etc., p. 143;  
R. RIFFLET, ibid., pp. 172-3.

Pour grande que la signification de ce jus interrogandi puisse être jugée, elle n'altère pas foncièrement le caractère "consultatif" de l'Assemblée (comme l'exemple de l'Assemblée de l'U.E.O. nous le confirme). Comment peut-on définir le droit de poser des questions, autrement que comme le droit d'exprimer des avis et d'obtenir des réponses sur les problèmes posés? Ce droit complète certes la nature "consultative" de l'Assemblée, contribuant à conférer à la consultation le caractère obligatoire dont nous parlerons tout-à-l'heure; mais ne la dépasse pas. C'est, d'ailleurs, le caractère parfaitement stérile de ce "pouvoir" qui n'en est pas un qui explique pourquoi dans ce cas des questions orales peuvent être adressées aussi aux Conseils de Ministres.

- 3) Il en est de même pour le fait - qui est souvent souligné par les admirateurs du "Parlement Européen" par anthonomasie - que tout d'abord l'Assemblée Commune, et puis l'A.P.E. auraient développé leur pouvoir de "contrôle", qui est devenu non seulement ex post facto, mais aussi préalable, avec possibilité, donc, de "influence the shaping of policies within the Community" (mais qui reste, en tout cas, un pouvoir "consultatif") (1).

Non seulement cela ne dépasse pas la fonction consultative, mais encore il faut observer - reprenons les considérations de R. RIFFLET que nous avons déjà citées - que si les deux Assemblées ont pu élargir de la sorte leurs compétences, c'est parce que les "Exécutifs" eux-mêmes y sont favorables (révélant encore une fois leur véritable nature, qui est celle d'être tout autre que des exécutifs):

"... Nous comprenons mieux ainsi, écrit cet auteur, pourquoi la Haute Autorité et les Commissions souhaitent, en général, les élections européennes et le renforcement de l'Assemblée, alors qu'il n'est pas dans les tendances sociologiques naturelles de l'Exécutif de demander l'accroissement des contrôles qui s'exercent sur lui. La vérité, comme le soulignait M. Aubry, est que les organes communautaires escomptent davantage le soutien de l'Assemblée contre les ré-

---

(1) - Direct elections, etc. p. 2.

sistances du Conseil des Ministres qu'un renforcement du contrôle parlementaire sur leurs activités propres" (o.c., p. 173).

- 4) Enfin un aspect positif - et sans doute réel, et à notre avis le plus important - peut être vu dans le fait que l'Assemblée est obligatoirement et préalablement consultée, d'après le traité, sur un certain nombre de problèmes (1). Cela accroît certainement la valeur de sa fonction consultative (et, indirectement, son influence comme "forum européen"): ou plutôt "constitue" cette fonction (que les autres Assemblées n'ont qu'en apparence, et qu'elles ne peuvent exercer, pour la carence des Comités des Ministres respectifs, que peu et mal), grâce aussi à l'existence, justement, d'une institutionnalisation moins embryonnaire des organes exécutifs des Communautés qu'elle contrôle.

De ce point de vue l'A.P.E. n'est que la réalisation de la proposition qu'un député italien, M. LA MALFA, faisait il y a dix ans à Strasbourg: il faut "constitutionaliser" - disait-il - la fonction consultative de l'Assemblée du Conseil de l'Europe - c'est-à-dire la rendre obligatoire (2).

Encore faut-il ne pas oublier que si l'A.P.E. exerce un pouvoir consultatif obligatoire, elle l'exerce seulement sur des problèmes spécialisés et souvent extrêmement techniques, peu aptes à passionner l'opinion publique (et les parlementaires eux-mêmes, sauf quelques spécialistes); et que,

---

(1) - Ils sont indiqués, pour ce qui concerne les traités de la C.E.E. et de la C.E.E.A., à l'Annexe II, p. 27, ss. de la brochure de G. KREYSSIG, La revision du Traité de la C.E.C.A., édit. de la C.E.C.A., 1958. Le traité de la C.E.C.A. ne prévoit pas, en revanche, aucune consultation obligatoire de l'Assemblée (voire encore en KREYSSIG, Annexe I, les propositions de modification de cette situation).

(2) - Ass. Cons., 2e session, Doc. IV, pp. 1241-47; 3e session, Doc. I, p. 182 .

en tout cas, ses avis ne sont jamais "vicolanti" sur les grands problèmes politiques, en revanche elle n'a tout simplement aucune voix au chapitre (1), et si, après les décisions de Bonn de juillet 1961, elle l'aura, elle ne trouvera devant elle, quant à ces problèmes, aucune organisation communautaire plus développée et autre que les Ministres: de sorte que, à ce point de vue, sa situation sera identique à celle de l'Assemblée du Conseil de l'Europe (qui aura perdu, ainsi, une autre raison de continuer à exister).

- 5) Nous n'attribuons pas, au contraire, une grande importance au fait que les parlementaires se divisent, au sein de l'A. P. E., beaucoup plus selon les partis et les groupes que selon les délégations nationales (c'est encore un lieu commun de tous les manuels sur l'Assemblée Parlementaire, et c'est un thème sur lequel M. WIGNY, par exemple, aime particulièrement d'insister (2)). Mais en réalité les partis sont tellement nationalisés, que si l'Assemblée, au lieu d'être une paisible académie consultative, était un organe de décision, tout en gardant le type actuel de désignation de ses membres par les Parlements nationaux, les divergences nationales sur les problèmes de fonds s'y révéleraient tout aussi graves qu'au sein du Comité des Ministres, et nous pourrions répéter les mêmes critiques qu'on a adressées à ce point de vue à l'Assemblée Consultative (3).

---

(1) - Par exemple le débat sur Berlin à la Consultative de septembre 1961 a été beaucoup plus important et efficace qu'à l'A. P. E. Voir en général, pour une démonstration de cette thèse, mes "Cronache" dans "Comuni d'Europa".

(2) - GINESTET (p. 180 ss.) exprime au contraire une opinion beaucoup plus nuancée à ce sujet, imité par SPERLING (p. 50 ss.).

(3) - Par MOUSKHÉLY et, encore plus énergiquement, par LOEVENSTEIN, The Union of Western Europe, dans "Columbia Law Review", 1952, p. 55 ss. L'étude plus exhaustive à ce sujet (mais limitée à la Consultative) reste celui de HAAS.

Il suffit de lire, dans les comptes rendus des débats, les thèses défendues - pour ne faire qu'un exemple - en matière de politique énergétique par un démocrate chrétien italien (qui soutient la politique de l'"énergie au moindre prix" de l'E.N.I.) et d'un démocrate chrétien <sup>ou allemand</sup> belge (qui se préoccupe, au contraire, de ses mines de charbon), - et on pourrait faire les mêmes remarques quant aux problèmes agricoles, de la main d'oeuvre, etc. - pour comprendre que l'esprit communautaire de l'A.P.E. n'est qu'une peinture superficielle, qui laisse subsister dans le fond toutes les possibles rivalités nationales (1).

- 6) Il faut en tous cas rappeler que le pouvoir de décision de l'Assemblée en matière budgétaire et législative est nul: sur le budget des Communautés, l'Assemblée n'exprime que des avis - obligatoires mais, comme toujours, non conformes -;
- 7) et qu'enfin sur les règlements il y a un certain nombre des cas où le Conseil n'est même pas tenu de la consulter (2).

- 
- (1) - Il est drôle d'ailleurs que la thèse "optimiste" à ce sujet vienne d'un homme comme M. WIGNY, qui a fait partie, dans l'Assemblée, de ce Groupe libéral où se trouvent pêle-mêle - à côté de quelques rares libéraux authentiques qui s'obstinent à survivre - gaullistes français défenseurs de l'Europe des patries (il y a eu aussi, à un certain moment, Lagaillarde!), parlementaires allemands au passé parfois non irréprochable et finalement néofascistes italiens qui se battent dans l'Assemblée - lorsqu'on discute, par exemple, de l'application des articles 85 et 86 du Traité de la C.E.E. - en faveur des intérêts de la "Montecatini" et des grands monopoles italiens, etc. S'il y a un groupe qui n'existe que sur le papier c'est bien le groupe libéral. [Ce que je disais en 1961 n'est plus vrai qu'en partie en 1968; mais sur le (\*)
  - (2) - Pour une tractation plus large et précise de ce point, cf. CHITI-BATELLI, I, pp. 66 ss. Il est à peine nécessaire d'ajouter que de pouvoirs tout aussi exigus, l'A.P.E. dispose quant à la révision des Traités (LASSALLE, p. 803), ou à l'adhésion ou association d'autres pays aux

(\*) - fond je garde mon opinion]

5. - Les limites sociologiques du caractère "consultatif" des Assemblées Européennes

Une dernière considération de nature sociologique à laquelle nous attachons beaucoup d'importance.

Lorsqu'on parle du caractère consultatif des Assemblées européennes, il faut se garder de faire recours à l'analogie avec un corps consultatif national qui exprime ses avis à un organe qui décide, à un "interlocuteur valable", selon la formule que nous avons déjà employée: corps qui exerce une fonction modeste, mais qui, de ce fait, peut au moins l'exercer d'une façon normale, fructueuse et efficace.

Il en est tout autrement au niveau européen.

Déjà quant au Conseil de l'Europe les auteurs ne manquent pas qui attirent l'attention sur la "bipolarité", si on peut l'appeler ainsi, du Comité des Ministres; qui peut être décrit, en s'en tenant à un formalisme juridique le plus strict, comme l'organe tout puissant de l'organisation, mais qu'une analyse sociologique à peine avertie démontre n'être que la "chambre de compensation" des différents intérêts et points de vue des gouvernements nationaux, qui sont eux les véritables auteurs, les véritables sources de la volonté collective qui se dégage - ou ne se dégage pas - de leur union. Et certains auteurs n'ont pas manqué à ce sujet de tirer la dernière et plus radicale conséquence d'une telle thèse: le Comité des Ministres n'est, lui non plus, qu'un organe consultatif des Gouvernements et l'Assemblée n'est donc qu'un consulteur de deuxième degré, ein Rat eines Rates, comme un juriste allemand l'a dit fort exactement (1).

---

././. - Communautés. (voir, à ce propos, les débats qui ont eu lieu à l'A.P.E., au mois d'octobre 1961, sur la procédure de consultation de l'Assemblée suivies par les gouvernements dans les négociations pour l'association de la Grèce).

(1) - <sup>aussi</sup> Cf. A.-CH. KISS, Les actes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans "Annuaire Français de Droit International", 1960, p. 755 ss. "Très souvent - écrit M. KISS dans sa conclusion - les actes du Comité des Minis-

On pourrait présenter, si on le voulait, la situation comme pire encore dans le cadre de l'A.P.E.. Certes, il ne faut pas oublier que l'élément décisif, pour établir le degré d'efficacité, même si très relative, de la fonction consultative des Assemblées Européennes, est le degré d'institutionnalisation des organes communautaires d'exécution (la mesure dans laquelle l'interlocuteur est, au moins partiellement, "valable"); et sous ce point de vue l'A.P.E. est certainement mieux placée que les autres Assemblées européennes.

Il est toutefois intéressant de remarquer que si on tient compte uniquement du point de vue duquel nous sommes partis tout à l'heure, l'A.P.E. peut être décrite comme un organe consultatif de troisième degré. Elle donne des conseils, en effet, presque uniquement aux Commissions - qui sont à leur tour presque uniquement des organes consultatifs vis-à-vis des Conseils des Ministres - et, à la Haute Autorité qui, malgré les textes, se trouve de facto dans une situation analogue (1).

Or, une analyse corrosive du même genre peut être ultérieurement exercée relativement aux Conseils des Ministres des trois Communautés. D'une part, même dans ce cas, on peut voir en eux l'organe qui est le véritable détenteur du pouvoir des Communautés, l'instrument à travers lequel les gouvernements exercent leur contrôle et leur frein sur la Haute Autorité (2) et les Commissions, contrôles et freins, d'ailleurs, qui opèrent même au-delà et au dehors de cet organe (3).

---

•/• - très n'ont pas de force obligatoire; l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe ne peut pas imposer sa volonté aux Etats membres" (p. 772). Cf. aussi CARSTENS, pp. 104-108.

(1) - M. REUTER a contribué d'une façon décisive à la démonstration de cette vérité. (voir, sur lui et sur les autres auteurs qui défendent la même thèse, CHITI-BATELLI, II) (\*)

(2) - JAENICKE, p. 752.

(3) - DE VISSCHER, dans Actes du Congrès International sur la CECA, Milano, Giuffrè, 1957 ss., Vol. II, p. 312.

(\*) - surtout dans l'ouvrage que nous citons tout de suite après à la n. 3 ici et à la n. 3 de la p. suiv.

Mais justement pour cela on peut, au contraire, le considérer comme très faible et presque impuissant en tant qu'organe communautaire, dont "les attributions ne s'accompagnent d'aucun pouvoir réel" (1), d'autant plus que toute l'exécution des traités est restée dans les mains des gouvernements (2).

J. MAROGER a pu écrire, à propos de la Haute Autorité, que "les neuf sages de Luxembourg ne prennent de décision que lorsqu'ils sont sûrs qu'elle sera admise et appliquée" (3). Mais ne peut-on pas dire la même chose des Conseils, en tant qu'organes communautaires, par rapport aux Gouvernements et bu reaucraties nationales? Du côté de ceux-ci est la toute-puissance, au moins au point de vue sociologique.

Encore une remarque nous paraît essentielle sur ce thème:

"Le système selon lequel c'est le Conseil qui transmet les propositions de la Commission à l'Assemblée semble avoir été choisi de préférence à celui où la Commission saisit directement l'Assemblée, pour éviter que l'organe communautaire, responsable devant le Parlement européen, n'ait la tentation de se mettre d'accord avec celui-ci avant toute consultation du Conseil, qui risquerait ainsi d'être exposé à une pression politique entravant sa liberté d'action. Il est permis de penser, au contraire, que la formule retenue conduira la Commission et le Conseil à s'entendre préalablement entre eux sur les projets qu'ils soumettront à l'Assemblée" (4).

---

(1) - D. VIGNES, La CECA, Paris, Pichon et Durand Auzias, p.27

(2) - CHITI-BATELLI, I, p. 77-bis ss.

(3) - J. MAROGER, L'évolution de l'idée de supranationalité, en "Politique Etrangère", mars-juin 1956, p. 307; dans le même sens P. REUTER, dans Actes du Congrès International sur la CECA, cité, Vol. V.

(4) - Essai anonyme sur la CEE, dans l'"Annuaire Français de Droit International", 1957, p. 498-9.

De telles constatations relèguent l'Assemblée parlementaire, comme on le voulait démontrer, au rôle très secondaire d'un conseiller de troisième rang: "ein Rat des Rates eines Rates". Un rôle qui pourrait, au fond, être mieux assuré - surtout si on tient compte des arguments très techniques qu'elle doit le plus souvent discuter, et auxquels la plupart des parlementaires ne s'intéressent pas - par un comité d'experts, tel le Conseil économique et social des Communautés, avec lesquels l'A.P.E. fait, somme toute, double emploi (1).

A l'A.P.E. aussi, donc, ne reste que la mélancolique fonction des autres assemblées européennes - non "parlementaires", mais "de parlementaires" -: celle de la "création de l'opinion publique", comme l'appelle Sørensen, dans la très faible mesure dans laquelle cela est possible. "Forum européen", tel est le dernier stade des Assemblées européennes (2).

La seule façon, en effet, selon laquelle les Assemblées Européennes pourraient, au moins en théorie, affirmer leur influence, serait une stricte organisation et coordination d'une action par leurs membres dans les parlements nationaux respectifs, afin d'y présenter à nouveau les résolutions approuvées à Strasbourg et d'exercer une pression sur les gouvernements nationaux, pour qu'elles trouvent un écho et une réalisation (3).

---

(1) - Cf. SPERLING, p. 68 ss.

(2) - Forum est en latin presque homonyme de foramen, qui signifie trou, c'est-à-dire vide. Philosophie du langage: "Eine eigene gestaltende Funktion hat die Versammlung nicht", écrit aussi JAENICKE (p. 41), signifiant ainsi poliment que l'Assemblée parlementaire ne sert - à proprement parler, et malgré tous les Wigny de ce monde - à rien.

(3) - C'est la thèse que défend HAAS, par rapport à la Consultative, mais vis-à-vis de laquelle nous restons très sceptiques, pour les raisons que nous indiquons tout de suite après dans le texte.

Mais en réalité, même une telle action - malgré les efforts faits par l'Assemblée Consultative et par celle de l'U.E.O. de l'institutionnaliser, à travers la création d'un Comité ad hoc chargé de ce problème, le "Groupe de travail pour les liaisons avec les parlements nationaux" - ne peut que rester, dans la plus grande partie des cas, lettre morte: car les parlementaires qui siègent à Strasbourg sont des parlementaires nationaux, qui ne sont, sauf de rares exceptions, que sensibles d'une façon très limitée aux intérêts européens, et qui en tous cas ne sont pas disposés à mettre en discussion, simplement pour servir ces intérêts, leur appui à leur gouvernement - et avec cela, peut-être, leur carrière politique (1).

#### 6. - Les élections européennes

Faut-il croire que les choses changeraient profondément, pour le simple fait que des parlementaires sans pouvoirs réels seraient élus au suffrage universel? Est-il permis d'espérer que l'élection directe d'une Assemblée qui ne peut même pas, à la très stricte rigueur, se définir consultative lui donnerait le dynamisme dont elle est actuellement dépourvue? Nous ne le croyons pas et pour les raisons suivantes:

- 1) Nous avons déjà indiqué au début - et c'est l'argument fondamental - les raisons historiques et sociologiques qui excluent que l'Assemblée puisse devenir "petit à petit" un parlement (tout juste comme les Communautés, selon l'agio-graphie officielle, deviendraient petit à petit un état): raisons qui démontrent l'inconsistance de l'opinion banale

---

(1) - On a souvent observé d'ailleurs que même les parlementaires nationaux de l'opposition sont sensibles à une cause qui dépasse le cadre de leur parti et de leurs intérêts électoraux d'une façon également superficielle et épidermique. Des vues également sceptique sur l'ensemble du problème sont exprimées par SPERLING; mais l'exposition plus radicale de ce point de vue reste, comme nous l'avons déjà observé, celle de JAENICKE, dans le chapitre qu'il consacre à l'Assemblée commune.

et acritique que "c'est de l'Assemblée que l'on peut attendre les initiatives et les efforts les plus productifs en vue de l'achèvement de la construction politique d'une Europe unie" (1) :

- a) l'Assemblée n'a pas devant elle un "interlocuteur valable" auquel elle pourrait "usurper des pouvoirs" (argument qui prouve que même des modifications de détail ne changeraient pas le fond du problème);
- b) dans l'évolution moderne de l'état - reprenons les mots mêmes de M. RIFFLET - une place toujours moins importante est réservée aux corps législatifs: "ce serait une dangereuse illusion de se fonder sur l'expérience du XIX siècle pour prophétiser, dans le cadre des réalités toutes différentes du XX, en particulier en ce qui concerne l'influence des assemblées parlementaires.

"Il est vrai qu'après la chute de l'Ancien Régime une telle assemblée, même élue au suffrage censitaire et gênée par une multitude d'entraves juridiques, se trouvait poussée par le courant historique général, par le vent irrésistible des aspirations libérales économiques et politiques. Tout

---

(1) - GINESTET, p. 126. Bien plus objectivement LÖCHEN affirme que les Assemblées européennes "can hardly be said to have played a very important part so far in the development of European co-operation" (p.166). Et HAAS: "The substance of the national policies do not seem to have been heavily influenced by Strasbourg debates and resolutions" (p. 63, au sujet de la Consultative; cf. ibid., p.1 ss.; ROBERTSON, The Council p. 211). Dans le même sens SPERLING (p. 47) affirme, aussi par rapport à l'A.P.E., que si cette assemblée doit être consultée dans un certain nombre de cas, ses pouvoirs n'en restent pas moins "sehr begrenzt"; et il explique cela, en général, par le vice organique à cause duquel les parlementaires et les Assemblées nationales ne sont consultés sur les statuts des organisations internationales que post festum, quand ceux-ci sont déjà décidés, de sorte qu'ils ne peuvent plus modifier tant soit peu en leur faveur la répartition des tâches et des compétences des différentes institutions prévues dans ces Statuts (p. 63).

embryon de pouvoir concédé aux parlements nationaux représentait un pas vers l'édification progressive d'un système démocratique cohérent et était <sup>compris</sup> automatiquement comme tel. L'on pouvait faire confiance au dynamisme interne des institutions pour accroître les compétences des représentants du peuple. Mais depuis une quarantaine d'années, nous assistons à un retournement de l'évolution. Nous sommes loin de l'idéal de l'Etat gendarme, frère politique du libéralisme économique. Les entreprises privées elles-mêmes demandent à tout instant l'intervention des pouvoirs publics au nom de l'intérêt général. La masse des citoyens refuse délibérément de courir le risque des lois 'naturelles' de l'offre et de la demande notamment en matière de rémunérations et avantages sociaux. Ce besoin général d'organisation et de sécurité aboutit au renforcement progressif de l'Exécutif, que ce soit sous la forme de pleins pouvoirs, de création de multiples 'parastataux' autonomes, de dictature larvée ou pleinement affirmée. Devant le développement constant de l'administration, les groupes de pression s'efforcent de mettre directement ou indirectement la main sur les rouages effectifs du pouvoir. Les parlements deviennent des chambres d'enregistrement <sup>de</sup> décisions prises ailleurs et les pouvoirs de contrôle qui motivaient dans une large mesure, il n'y a guère, leur existence et leur prestige sont présentement dénoncés à l'opinion publique comme des motifs de désordre, de lenteur et d'instabilité gouvernementale. Tout nous indique que l'opinion ne se reconnaît plus entièrement dans ses représentants légaux et ne se sent plus directement concernée lorsque ceux-ci voient bafouer leur autorité théorique (o. c. p. 182).

- 2) Un autre argument non moins important suit logiquement le précédent. En régime démocratique, les élections, la consulation de l'électorat - "dépositaire de la souveraineté" - impliquent logiquement la création d'une Assemblée souveraine, donc réellement "parlementaire", dans le sens que nous avons indiqué au début (par. 1). N'ayant pas ces pouvoirs souverains, ne pouvant pas obliger ni les exécutifs, ni les parlements nationaux, conclut SPERLING, l'Assemblée ne peut non plus "für eine von ihr formulierte Politik Verantwortung vor Wählern oder Volk übernehmen" (pp. 45; 78).

Des élections sans objet, pour une Assemblée consultative (une "Consulta", comme il en a existé, même récemment,

p. ex. en Italie, tout de suite après la libération) n'ont jamais eu lieu, justement parce que contraires à la "formule politique démocratique" qui est à la base de nos institutions et de notre mode de vie (le peuple est souverain, et ses mandataires exercent cette souveraineté en son nom; ils ne peuvent donc être de simples "consultori").

Faire des élections au suffrage universel direct, et mobiliser donc "à vide" l'opinion publique ne signifierait pas - comme l'eupéanisme vulgaire le croit, ou feint de le croire - donner à l'Assemblée un pouvoir taumaturgique de devenir (comment?) un "Parlement européen", mais signifierait tout simplement porter un coup très grave - à travers la déception qui suivrait fatalement les premiers "fuochi di paglia", les premiers enthousiasmes du début - à la fois à l'idée démocratique et à la cause européenne.

Nous rejoignons ici entièrement G. GORIELLY: "Certains ont dit - car c'est cela, le grand argument de M. DEHOUSSE et d'autres intervenants - qu'au départ, il faut se situer sur le terrain strict des Traités, tels qu'ils sont aujourd'hui, mais que, de toute évidence, de par la nature des choses, l'Assemblée s'animerait de l'énergie dont on n'a pas voulu la doter au départ. C'est cette idée-là que je voudrais attaquer!

"Je ne veux pas ici poser le problème de telle ou telle modalité, voire de tel ou tel préalable. Je crois toutefois que les choses n'agissent pas nécessairement par leur voie propre, indépendamment de la volonté des hommes. Cette illusion, nous sommes nombreux à l'avoir eue en ce qui concerne le Conseil de l'Europe. Oh, je me souviens combien de mes amis sont accourus en 1949 avec enthousiasme à Strasbourg. Nous savions bien ce qu'étaient les textes du traité instituant ledit Conseil. Nous savions bien quelle était la camisole de force qu'on allait passer à l'Assemblée Consultative. Nous savions bien qu'elle n'avait d'autre droit que de discourir dans le vide. Mais - se disait-on - il y a quand même quelque chose de neuf. Les Etats ne sont plus seuls représentés; au moins indirectement, les peuples le sont également. Nous avons adhéré à un mouvement qu'on ne freînera plus.

"Comparez l'enthousiasme suscité à ce moment-là par l'Assemblée Consultative et la totale indifférence qui l'en

ture aujourd'hui.

Eh bien, je crains qu'une élection au suffrage universel, dans quelque cadre qu'elle soit, ne change rien à la nature des choses, si l'Assemblée reste ce qu'elle est aujourd'hui. Il est désespéré de faire naître le moindre enthousiasme populaire à son endroit. Je crains même que susciter, dans ces conditions, une élection au suffrage universel, ne soit tout simplement galvauder le suffrage universel" (1).

(C'est l'argument qui résume toute notre critique du concept, politique, et non juridique - propagande et non réalité - du supranational, et que nous avons dès le début énoncée avec les vers de Ludovico Ariosto sur "La zucca e il pero": alla prima acqua d'agosto / pover'omo ti conosco).

La sagesse politique anglaise, qui ne se laisse pas facilement tromper par les vents de la mode, l'a clairement compris et exprimé: "Voters will soon loose interest in a Parliament which cannot help to implement their wishes by formulating, or helping to formulate, policy. The European Parliament must, in fact, prove itself to be a real parliament. Direct elections by themselves are not enough to ensure the future vitality of the Assembly or further moves towards the creation of a federal European state" (Direct elections etc., p. 21-2).

- 3) Les craintes exprimées par M. GORIELY nous paraissent d'autant plus réelles - nous passons maintenant des arguments fondamentaux et généralement valables aux raisons contingentes de notre scepticisme - que le projet d'élections européennes élaboré par l'A.P.E. (2) ne prévoit aucune incompatibilité entre mandat européen et mandat national, et maintient par surcroît, pour un certain nombre de membres de l'Assemblée, l'élection au suffrage indirect au sein des

---

(1) Dans le volume Les élections européennes, etc.

(2) On peut le trouver, avec les rapports relatifs, en annexe au volume Les élections européennes, etc. Voir aussi mon commentaire dans "Comuni d'Europa", n. de avril 1960.

parlements nationaux: dispositions aggravées par le fait qu'on double en même temps le nombre des délégués.

Cela signifie que les absences, aujourd'hui déjà nombreuses à Strasbourg, ne feraient que croître, surtout chez les parlementaires des pays où les majorités sont faibles (1). Comment un tel "parlement" pourrait-il être le "moteur" de l'intégration européenne? (2).

Même des membres de l'Assemblée - tour à tour M. Santero, M. De Smet, M. Metzger ou Mme Probst - ont fait valoir ces objections, ou des objections analogues, au cours des discussions qui ont eu lieu sur ce projet à l'A.P.E., dans la première moitié de 1960 (3).

- 4) Le fait que les rapports entre le nombre de membres assignés à chaque pays <sup>et leur population</sup> s'écartent considérablement du rapport de proportionnalité constitue une autre faiblesse du projet et une autre atteinte portée au principe démocratique;
- 5) Dans ces conditions, les espoirs de ceux qui pensent - comme le rapporteur de l'Assemblée, M. Dehousse - qu'il faut

---

(1) - D'autant plus que l'A.P.E. n'est pas la seule Assemblée européenne, et que les réunions de celles-ci, plénières et de commissions, deviennent de plus en plus nombreuses (voir une liste impressionnante et des considérations intéressantes à ce sujet aux pages 65-7 de SPERLING).

(2) - Des perplexités analogues sont exprimées au fond - bien que dans une forme beaucoup plus nuancée - même par un défenseur de l'Europe officielle, A. ALBONETTI, Preistoria degli Stati Uniti d'Europa, Milano, Giuffrè, 1960, p. 284 ss.

(3) - J'ai régulièrement commenté les travaux des Assemblées européennes dès leur fondation, successivement dans les revues "Europa Federata", "Popolo Europeo" et surtout "Comuni d'Europa"; et parfois aussi dans "Il Federalista" [aujourd'hui "Le Fédéraliste"] et "Der Föderalist".

se contenter de l'élection au suffrage universel sans élargissement de pouvoirs, de crainte de n'avoir autrement ni l'une ni l'autre chose - s'avèrent d'une ingénuité déconcertante: car alors les ennemis mêmes de l'unité européenne (voir les interventions des gaullistes au sein de l'Assemblée, et notamment de MM. Peyrefitte et de la Malène) n'ont qu'un jeu très facile, lorsqu'ils suggèrent qu'on abandonne un projet si compliqué, si baroque et si lent, et qui aboutirait finalement à l'élection d'une Assemblée avec des simples compétences consultatives, et encore limitées à des domaines très spécialisés; et qu'on se rallie aux programmes bien plus grandioses et urgents d'intégration politique: ceux... de l'Europe des patries.

Hic Rhodus, hic salta: le grand problème de l'unité européenne est celui du dépassement de la souveraineté nationale - que personne n'a plus, au niveau officiel, le courage même seulement de poser. Le bluff des "élections européennes" prévues par le projet de l'A.P.E. n'est qu'une autre des innombrables tentatives d'escamoter le problème et de cacher les termes du choix à l'opinion publique (1).

## 7. Conclusion: vers une véritable démocratie européenne

Notre conclusion sur les Assemblées Européennes est donc tout à fait analogue à celle à laquelle nous sommes parvenu plus en général dans l'introduction à propos de toute la ca-

---

(1) - Nous pourrions répéter le même raisonnement à propos du projet de fusion des Exécutifs que l'A.P.E. a discuté au cours de la session d'octobre (Doc. 74, rapport Faure). Certes, ce projet est beaucoup plus facilement réalisable que les élections européennes, car il ne rencontre pas les objections de fond de ces dernières. Mais la fusion de trois faiblesses ne fait pas une force; l'union de trois organes qui n'ont, chacun pour soi, aucun pouvoir de décision politique ne donne pas ce pouvoir à leur unité. Il ne s'agit, en réalité, que d'une modeste mesure technique de rationalisation. [C'est ainsi que j'écrivais en 1961: les faits n'ont pas manqué de me donner raison].

tégorie de la "supranationalité". Comme une analyse juridique objective, et épurée d'éléments politiques, doit réduire le concept de "Communauté supranationale" au concept d'"organisation internationale institutionnalisée", ainsi le concept d'Assemblée parlementaire européenne doit être réduit à celui d'assemblée de parlementaires (et non parlementaire) purement consultative, qui ne diffère de celle du Conseil de l'Europe que:

- a) par le caractère obligatoire d'un certain nombre de ses avis (par ailleurs jamais "conformes" - jamais "vincolanti" ou "liants");
- b) par le fait qu'elle agit au sein d'une organisation internationale plus institutionnalisée;
- c) par le fait qu'elle peut donc - pour les raisons indiquées sub a) et sub b) - exercer réellement, à la différence de l'Assemblée "des Quinze" - sa fonction consultative.

Encore faut-il tenir compte des limites d'une telle fonction au niveau européen, que nous avons précisés au paragraphe 5.

Il s'agit donc de différences - on le voit - de pure quantité et dont aucune n'a un caractère qualitatif : exactement comme des différences, au fond, de pure quantité séparent l'Assemblée du Comité économique et social (1).

La vérité est, comme le rappelle M. VOLPE (p. 40), qu'un organe consultatif, même votant par tête et non par délégation, ne constitue aucune innovation et aucun fait révolutionnaire, car il existait déjà, sans que personne ne crie au miracle, dans la Conférence Générale des Représentants des Membres de l'Organisation Internationale du Travail, créée par le Traité de Versailles, et dont la nouvelle constitution, approuvée en 1946, établit que "chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence" (art. 4, par.1).

Pourquoi donc tant de merveille pour une Assemblée comme celle des Six, merveille d'autant plus incompréhensible qu'elle ne se manifeste pas pour une Assemblée comme celle de

---

(1) - Cf. SPERLING, p. 67 ss.

l'U.E.O. qui, nous l'avons vu, a à plusieurs égards des pouvoirs qui lui ressemblent tellement? Pourquoi tant d'espoirs dans son développement progressif (1) quand la science sociologique comme les études historiques confirment les conclusions du juriste - c'est-à-dire que, sans une reformatio. ab imis des Communautés, l'A.P.E. non seulement est une Assemblée purement consultative, mais est destinée à le rester?

On ne peut pas supposer qu'une classe dirigeante - même complètement au-dessous de ses tâches et des responsabilités que l'histoire lui confie, comme la classe dirigeante actuelle de nos Etats nationaux - ne comprenne pas que dans un monde où l'état est devenu un welfare state et contrôle et dirige tout - la monnaie comme l'économie, la défense comme l'ins<sup>tr</sup>uction publique, jusqu'aux sentiments et aux aspirations de ses citoyens - faire l'unité européenne signifie faire un état européen, ou rien du tout; et qu'un état européen ne peut pas être bâti à petits morceaux ou à briques, comme une maison, car il est un organisme vivant, qui n'existe que dans sa totalité - et dont les morceaux séparés ne sont que parties d'un cadavre.

Elle le comprend certes clairement (2); mais étant la

---

(1) - La manifestation peut-être la plus ingénue de ces espoirs se trouve dans le livre de HEIDELBERG (p. 45) et dans la brochure de LYON (pp. 17, 65-6). Mais BOISSIER ne leur est pas inférieur (p. 159), et WIGNY non plus. - Comme nous l'avons expliqué avec les arguments de RIFFLET, ces convictions, même dans leur forme moins ingénue ou intéressée et mieux élaborée (par exemple CARSTENS, p. 152 ss.) sont dûes à une erreur de perspective historique, à une extrapolation acritique de données valables seulement pour toute autre situation.

(2) - Je ne partage donc pas, sur ce point, la thèse "bienveillante" de SPERLING (p. 79) que les Communautés auraient la structure qu'elles ont, parce qu'elles auraient été créées sous l'impulsion de considérations pratiques et sans une réflexion sur ce que devrait être réellement une démocratie européenne. L'histoire prouve au contraire qu'elles ont été créées ainsi à bon escient, parce qu'on a voulu délibérément écarter la solution fédérale.

seule, avec les bureaucraties nationales, à avoir intérêt à maintenir le status quo, pour conserver ses routines et ses positions acquises (à un moment où ni les grands intérêts industriels dans leur ensemble ni les forces du travail opposent une résistance véritable aux projets d'unification fédérale de l'Europe, et que l'opinion publique leur est largement favorable), elle cherche habilement à donner l'impression que l'Europe est "en marche" et "existe déjà", pour mieux frustrer ainsi les attentes et les espoirs de ceux qui voudraient un dépassement réel du système des états souverains en Europe et un véritable rajeunissement de nos démocraties nationales, de plus en plus sclérosées, dans une nouvelle démocratie fédérale.

Il faut s'avouer avec franchise que ce mensonge a eu un succès beaucoup plus grand que ses auteurs mêmes, probablement, ne l'avaient espéré, et est devenu désormais non seulement un lieu commun de la propagande officielle, ce qui ne surprend pas, mais aussi un cliché de la science juridique, ce qui nous paraît, tout de même, plus étrange et plus douloureux.

L'idée qu'il faut créer, à côté d'une technocratie internationale, qui a son appui dans les Conseils de Ministres, un véritable contrôle démocratique au niveau réel des problèmes (1) reste, par là, complètement étouffée(2) (3).

\*

\*

\*

---

(1) - C'est ainsi que s'exprime L. DIERICKX, dans Les élections européennes, etc. p. 168.

(2) - Un artiste de cet étouffement est P. WIGNY, Un témoignage etc. p. 20 ss.

(3) - Réjouissons-nous donc que cette idée trouve tout de même la force de percer le rideau de brouillard avec lequel on cherche à faire croire qu'elle a déjà trouvé satisfaction, dans des ouvrages comme celui de D. SPERLING. Au niveau gouvernemental, observe-t-il (pp. 11-12, 78 ss.), se crée, dans les Comités des Ministres, une superbureau cratie irresponsable, une "technocratie européenne" vis-

## 8. Conclusion pratique

Ces considérations fort amères, qui nous paraissent la conclusion dernière et définitive qu'il faut tirer de quinze années d'efforts - et de déceptions - sur la voie de l'unité européenne, nous amènent à ajouter ici une conclusion pratique,

---

./ - à-vis de laquelle n'existe aucun organe parlementaire exerçant un contrôle réel.

"Diese Tatsache ist aber mehr als nur Schönheitsfehler in der Entwicklung eines demokratischen europäischen Parlamentarismus. In ihr spiegelt sich eine Verselbständigung der 'technokratischen' Macht der Exekutivbürokratien wider, die auch in den Nationalstaaten die Autonomie der Parlamente bedroht, in ihnen allerdings nur faktisch. Die Verträge von Rom aber gaben dieser Verselbständigung exekutivbürokratischer Macht rechtlichen Ausdruck.

Nur kann man allerdings nicht erwarten, dass auf dem Gebiet interstaatlicher Zusammenarbeit, dem traditionellen Monopol der Exekutiven, die Position parlamentarischer Körperschaften günstiger wäre als in der Einzelstaaten. In solchem Zusammenhang erscheint auch nicht die Macht interstaatlicher Bürokratien für sich genommen bedeutlich, sondern viel mehr der Prozess, in dem sie entstanden.

[...] Nach alledem lässt sich sagen, dass es bereits das Gegenstück zu den Organen der Zusammenarbeit der Exekutiven gibt, nämlich Körperschaften interstaatlicher parlamentarischer Kontrolle. Aber Gegenstück ist noch nicht Gleichgewicht und dessen bedürfte es, soll der demokratische Charakter im europäischen politischen Machtbefüge auch in den interstaatlicher Zusammenarbeit gewahrt bleiben. Es ist an der Zeit, wenigstens dem Europarlament Recht und Macht der Mitbestimmung, Mitentscheidung zu geben".

Mais comment, si M. SPERLING lui-même reconnaît très justement - page 50 - que "c'est l'organisation de l'Europe en états souverains qui fait obstacle au développement d'un parlement européen"? - Seulement à travers une refonte radicale de toute la structure communautaire; seulement, donc, à travers un état fédéral. Considérations, on le voit, qui renforcent et complètent celles de M. RIFFLET;

en forme d'annexe, qui répond à la demande "que faire?", que le lecteur probablement nous pose en ce moment: quel chemin devons-nous donc prendre si la voie / dans laquelle l'européanisme officiel s'est engagé est une voie sans issue? Quel est l'"altro viaggio" dantesque que "a noi convien tenere"?

Le premier levier pour bâtir un état européen est certes celui de créer une force politique fédéraliste capable de le vouloir et de l'imposer : une force qui aujourd'hui, hélas, est totalement absente. C'est ce que HAAS appelle fort justement, en soulignant son caractère préalable, "one transnational 'catalyst' party functioning before the constitutional act of the federation" (p. 4) et capable de l'imposer.

D'ailleurs, si demain elle se formait, dans des circonstances et dans une situation nécessairement différentes de celles d'aujourd'hui, il est bien difficile de prévoir quelles directions et quelles formes son action pourrait prendre.

Mais l'une des voies possibles pourrait bien être celle de l'action parlementaire : c'est-à-dire celle de la convocation, grâce à une "haute conjoncture fédéraliste" exceptionnellement favorable (et nécessairement transitoire), d'une Assemblée Constituante fédérale européenne; convocation réalisée à travers les moyens du plus stricte respect - au moins dans la mesure du possible - de la légalité nationale existante, d'après la méthode suggérée récemment par le "Congrès du Peuple européen".

C'est une pure hypothèse, mais une hypothèse tout de même intéressante - et c'est la seule dans laquelle des mots comme "démocratie européenne", "contrôle populaire européen" et "Parlement Européen" cesseraient d'être des flatus vocis pour devenir des réalités.

Nous jugeons par conséquent opportun d'ajouter ici un rapport détaillé, juridique et politique, sur le "Projet de Traité" élaboré par cette Organisation. [C'est ainsi que j'écri

---

./ - et qui trouvent, d'ailleurs, une énonciation encore plus énergique chez M. DEROUET Réalités Européennes, Paris Union Européenne des Fédéralistes, 1957, surtout p. 34 ss., résumé en CHITI-BATELLI, I, p. 81 ss.

vais en 1961; par la suite le projet auquel je faisais allusion, élaboré par M. GUY HÉRAUD, a été publié (1) et analysé (2) ailleurs/.

Sans doute, il n'est pas d'actualité - et il serait la source des pires illusions (celles qui sont toujours propres au "crétinisme parlementaire") si on le considérait comme actuel.

Mais il pourrait l'être demain, si une force fédéraliste existait et une eversio de la classe dirigeante actuelle commençait à apparaître possible: un instrument d'action de quelque utilité, ou l'un des possibles instruments de l'action fédéraliste quand la situation et les rapports des forces en présence seront favorables à ce type de développement.

---

(1) - G. HÉRAUD, Projet pour la Constituante Européenne, "Comuni d'Europa", septembre 1960.

(2) - A. CHITI-BATELLI, Pas d'Europe sans Constituante: Rapports politique et juridique sur le Projet de Traité portant convocation d'une Assemblée Constituante Européenne (1961), polycopié, chez l'auteur (IX partie de Pour un renouvellement de l'action fédéraliste). Le texte italien de ces rapports (Relazione politica e giuridica sul progetto di trattato per la convocazione di una Assemblea Costituente Europea) a été publié dans la revue "Rassegna Europa" de Udine, numéro de mai-juin 1961, et existe aussi en extrait.

(suite de la n.1 à p. XXII) et des autres tentatives organisées par les fédéralistes en 1950-51 (où en trouvera les données essentielles dans les revues des mouvements européens de l'époque, et notamment dans "Europa Federata" est aussi particulièrement "istruttiva").

4. ANNEXE (1967)

QU'EST-CE QU'UNE MOTION DE DESAPPROBATION DANS UNE ASSEMBLEE  
EUROPENNE : L'EXEMPLE DE L'U.E.O.

Il vaut la peine - pour comprendre quelles sont les  
....conséquences (aucune!) d'une motion de censure "européen-  
ne" - de tracer un bref historique de ce qui s'est passé en  
1967 à l'Assemblée de l'U.E.O. à ce sujet. Nous le ferons par  
une question écrite présentée par l'un de ses membres - M. le  
senateur Montini - au gouvernement italien le 26 juillet 1967,  
car elle a justement le mérite de résumer l'essentiel de toute  
l'affaire. En voilà le texte:

"L'Assemblée de l'U.E.O. a voté, le 14 juin 1967,  
une motion de désapprobation (document 413) portant sur l'ensem-  
ble du rapport annuel présenté par le Conseil à l'Assemblée.

" Cette motion se fondait notamment sur le fait que :

'la réponse jointe à sa Recommandation n. 145 con-  
cernant l'avenir de l'U.E.O. constitue un refus de  
procéder à un examen sérieux de l'adaptation des  
structures de l'U.E.O. aux réalités actuelles'

et, d'autre part, sur le fait que

'les chapitres de ce rapport relatifs à la défense  
ne fournissent aucune information concernant les dé  
cisions de 1966 sur la réorganisation de l'Alliance;

qu'aucune suite n'a été donnée à sa Recommanda-  
tion n. 136 en dépit de la promesse faite par le Con  
seil le 14 octobre 1966;'

" Dans sa Recommandation n. 145, l'Assemblée avait dé  
mandé au Conseil

'd'étudier:

(a) les problèmes urgents posés à l'U.E.O. du fait de  
la décision prise par la France de se retirer des  
commandements intégrés de l'O.T.A.N.,

(b) la structure institutionnelle à donner à l'U.E.O.

et de procéder à un examen de l'ensemble des problèmes de défense européenne à long terme et du rôle que l'U.E.O. peut jouer en vue de leur solution'.

"Dans sa Recommandation n. 136, déjà mentionnée, elle avait demandé au Conseil

'de consulter l'Assemblée, au besoin par le biais des commissions compétentes, avant que le Conseil de l'Atlantique nord ne prenne des décisions définitives qui pourraient avoir des répercussions sur l'application du Traité de Bruxelles, et de la tenir informée par le moyen d'un rapport supplémentaire au rapport annuel, présenté lors de la deuxième partie de la session, sur l'évolution des négociations engagées dans le cadre de l'O.T.A.N.'.

"La réponse du Conseil à la Recommandation n. 145 indiquait notamment:

'En ce qui concerne les problèmes à court terme, le Conseil a entrepris, à la suite de la réunion ministérielle de Bonn en décembre 1966, une étude approfondie pour déterminer dans quelle mesure le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N. était de nature à avoir des incidences sur l'application des textes du Traité de Bruxelles révisé. Etant donné l'esprit de large compréhension qui s'est manifesté au cours des travaux, l'on peut espérer que des solutions satisfaisantes seront trouvées aux quelques points en suspense'.

"La réponse à la Recommandation n.136 précisait que

'Prenant en considération les suggestions de l'Assemblée, le Conseil est disposé à lui présenter, sous la forme appropriée et aussitôt que possible, un rapport sur l'évolution des négociations engagées dans le cadre de l'Alliance atlantique'.

"Considérant que le Conseil n'a toujours pas présenté à l'Assemblée le rapport supplémentaire qui lui avait été demandé par l'Assemblée et qu'il s'était engagé à lui fournir, je voudrais savoir:

1. Pour quels motifs aucun rapport sur l'évolution des négociations engagées dans le cadre de l'O.T.A.N. n'a été fourni à l'Assemblée de l'U.E.O. alors que, depuis longtemps, des négociations ont abouti à certains résultats précis?
2. Quelles sont les conclusions de l'étude approfondie entreprise pour déterminer dans quelle mesure le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N. était de nature à avoir des incidences sur l'application des textes du Traité de Bruxelles révisé?
3. Si le ministre n'est pas d'avis que le Conseil devrait présenter à l'Assemblée de l'U.E.O. un rapport annuel qui porte sur ses propres activités et non sur celles de l'Assemblée, ainsi que l'y engage l'article IX du Traité de Bruxelles révisé?
4. Quelles suites il estime que le Conseil de l'U.E.O. devrait donner à la motion de désapprobation?"

A son tour un membre français de l'Assemblée - M. Radus, gaulliste - s'exprimait ainsi à l'Assemblée Nationale, le 7 novembre 1967, au cours du débat sur le budget du Ministère des affaires étrangères, précisant la question politique de fond sous-jacente à la motion de censure:

"... Dans le domaine militaire, le retrait de la France des structures militaires intégrées de l'O.T.A.N. l'a amenée à s'interroger sur la mission propre de l'U.E.O. En effet, comme tous les membres de cette organisation à caractère, en principe, militaire faisaient partie de l'O.T.A.N., elle avait abandonné la plupart de ses prérogatives au profit de l'organisation atlantique et s'était contentée de demander, à bien des reprises, qu'un point de vue proprement européen soit exprimé dans l'O.T.A.N. [...]

"L'Assemblée de l'U.E.O. a demandé, lors de sa session de décembre 1966, au Conseil de l'U.E.O. de lui fournir un rapport sur ce point. Le silence du Conseil a été l'un des motifs qui ont amené l'Assemblée de l'U.E.O. à voter, en juin de cette année, une motion de désapprobation destinée, à mes yeux en tout

cas, à rappeler au Conseil que le problème de la sécurité de l'Europe ne se limitait pas à celui de la participation américaine à cette défense.

"A ma connaissance, le conflit entre le Conseil et l'Assemblée de l'U.E.O. n'est pas encore apaisé et il le sera difficilement tant que le Conseil n'aura pas accepté d'envisager la vocation de l'Europe dans le domaine militaire, aujourd'hui".

Des questions écrites analogues ont été déposées aussi dans les autres Parlements (notamment par Mm. de la Vallée Poussin en Belgique et Blachstein - et plusieurs de ses collègues - en Allemagne); et tous ont reçu par leurs ministres des affaires étrangères, ou de la défense, la même réponse, qui peut se résumer en deux mots: le problème est encore à l'étude, car l'unanimité n'a pas été trouvée.

Tel est le résultat d'une motion de censure à une assemblée européenne: much ado about nothing. Il fallait s'y attendre, et il ne pouvait en être autrement, car aucune conséquence juridique ne découle de la désapprobation du rapport - à la différence de ce qui arrive dans un parlement national.

Au fond la situation n'est pas différente, malgré les apparences, au sein du Parlement européen. Il est vrai que dans celui-ci la motion de censure aurait une conséquence juridique - la démission de la Commission -; mais comme elle n'intéresse le véritable auteur de la politique communautaire - le Conseil des Ministres - c'est, dans ce cas aussi, comme s'il n'y en avait pas (1). Bien plus, cette conséquence anormale, que la Commission, l'élément plus "européen" de la construction communautaire, devrait payer elle les erreurs du Conseil (¡ ahí me las den todas!, comme disent les espagnols) - ce qui ne pourrait qu'avoir un effet "controducente" sur la politique de la Communauté - est la cause du fait que la motion de censure n'a ja mais été appliquée: elle est, en effet, un instrument inutilisable contre le seul adversaire contre lequel on peut concevoir

---

(1) - U. DRAETTA, (dans Il Trattato C.E.E.: Commentario, de plusieurs auteurs, Milano, Giuffrè, 1965), avait déjà affirmé (p. 1051) que la valeur d'une telle motion "rimane esclusivamente morale". Mais en quoi consiste exactement, dans l'espèce, la moralité?

de l'employer (le Conseil) parce qu'elle ne servirait que

ad ottenere una vittoria poi  
che giovi al vinto, e al vincitore annoi.

Une histoire des tentatives, ou des menaces, d'y faire recours serait à ce propos extrêmement intéressante (1).

Il en résulterait confirmé que le pouvoir de censure dans les Assemblées Européennes - si les mots, comme le veut Confucius, doivent garder une signification constante et univoque - n'existe pas et ne peut pas exister.

---

(1) - J'ai cherché de contribuer à indiquer dans quels termes une telle histoire devrait être conçue analysant dans les détails les raisons qui ont conseillé il y a cinq ans, après des longues hésitations, au groupe socialiste du Parlement Européen de ne pas présenter une motion de censure contre la Haute Autorité de la C.E.C.A., dans un article paru en "Comuni d'Europa" de septembre 1963.

II

BIBLIOGRAPHIE ANALYTIQUE (1961-1968)

Dans cette Bibliographie - conçue, en principe, selon un ordre chronologique - on ne prend pas en considération, sauf de rares exceptions, les ouvrages cités dans la bibliographie au début. Comme dans celle-ci, d'autre part, nous renonçons à citer tous les textes des traités, statuts, règlements, les rapports et actes officiels concernant les institutions ou les Assemblées européennes considérées, que nous supposons connus. (Voir à ce propos, entre autre, en plus de la collection des Actes officiels des différentes Assemblées, leurs publications, ainsi que le Manuel des Organisations Européennes publié par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (1<sup>e</sup> ed., Strasbourg, 1956 et cf. R. ROUSSIER, Les publications officielles des institutions européennes, Paris, Dotation Carnagie, 1954).

D'autres indications bibliographiques pourront d'autre part être trouvées dans la revue "Nouvelles Universitaires Européennes" (à partir de mars 1968 "Nouvelles Universitaires" publiée par le Bureau d'information des Communautés Européennes, Bruxelles), et dans la revue "Recherches et Etudes Universitaires sur l'Intégration Européenne", publiée par l'"Institut de la Communauté Européenne pour les Etudes Universitaires", ainsi que dans les Annuaires des différentes Assemblées et, pour le Parlement Européen (et le Conseil Economique et Social des Communautés) dans l'ouvrage "Publications des Communautés Européennes", Catalogue, Luxembourg-Bruxelles (la dernière édition concerne la période mars 1964 - juillet 1967).

A) ASSEMBLEES EUROPEENNES EN GENERAL

L. BOISSIER, La transposition sur le plan international des institutions parlementaires, dans "Recueil des travaux", du 4 au 6 octobre 1952, de la Faculté de Droit, Genève, Librairie de l'Université, 1952.

Ne contient que des considérations de caractère général.

H. A. SCHARWZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF, Some aspects of the influence and composition on the material achievements of international and supranational European Organisations, Bonn, Scheur, 1954.

Cet essai contient des observations, notamment quant à l'Assemblée Consultative (jugée "quasi-parlementaire") et à l'Assemblée Commune, inspirées par l'optimisme de l'époque, que nous considérons excessif.

G. BOILEAU, Les Assemblées Européennes et la représentation française, thèse, Univ. de Lyon, 1960.

Quant à l'Assemblée Consultative, l'auteur note très exactement que celle-ci "n'est même pas Consultative au plein sens du mot, puisqu'il n'est pas prévu le cas où elle doit être obligatoirement consultée" (p. 19).

Pour l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. ce manque de caractère obligatoire de consultation est compensé par le fait que "nous passons d'un organisme politique, comme le Conseil de l'Europe, à une Communauté technique possédant des fonctions bien délimitées" (p. 20). On s'attendrait que l'auteur répète la même chose pour le Parlement Européen: mais M. BOILEAU devient à propos de celui-ci improvvisement optimiste, et juge qu'il possède "des compétences réelles et étendues" (p. 23), faisant confusion, évidemment, entre compétences de la Communauté et pouvoirs de son organe parlementaire.

E. VITTA, Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale, "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico", gennaio-marzo 1960 (paru aussi dans Studi in memoria di Guido Zanobini, Milano, Giuffrè, vol. IV, 1965).

Une description du fonctionnement et des aspects extérieurs des différentes Assemblées Européennes, sans aucune évaluation de leur importance (ou manque d'importance) politique, selon la tendance qui est propre d'un formalisme juridique répandu en Italie, assez abstrait et artificiel et qui finit par rester sans rapport véritable avec la réalité.

L'essai de M. Vitta contient toutefois beaucoup d'informations précises et une bonne bibliographie et exprime, dans la conclusion, quelques remarques heureuses sur le Parlement Européen: "la mancanza, in esso, di certi poteri indissolubilmente connessi alla competenza parlamentare vera e propria (potere legislativo, controllo sul bilancio, ecc.) impediscono, nonostante il nome, di assimilarlo ai Parlamenti nazionali degli Stati moderni" (p. 69).

A. VALENTI, L'evoluzione della potestà normativa degli enti internazionali, "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico" aprile-giugno 1961.

Une étude intéressante pour confirmer que les Assemblées Européennes n'ont pratiquement aucune influence directe dans les pouvoirs réglementaires des organisations dont elles font partie.

P. VELLAS, Les Assemblées d'Organisations internationales, dans le vol. Mélange en l'honneur de Gilbert Gidel, Paris, Sirey, 1961.

Si une "représentation extra-gouvernementale a pu être réalisée au sein de l'Assemblée du Conseil de l'Europe" - observe l'auteur - "c'est bien parce que cette Assemblée n'était investie que de fonctions très modestes de type consultatif". M. Vellas pense toutefois que cette action consultative est "efficace".

Analogiquement, pour l'A.P.E., M. Vellas reconnaît

clairement, d'une part, le caractère illusoire des pouvoirs de contrôle dont celle-ci dispose, mais pense quand même que l'Assemblée puisse "exercer des pressions efficaces", et même vis-à-vis du Conseil, sur lequel elle n'a pourtant juridiquement aucun contrôle. "Ainsi, conclut-il, les Assemblées internationales ont acquis une autorité incontestable".

Chi si contenta gode, disent les italiens..

M. PRELOT, Le droit des Assemblées Internationales, "Recueil des Cours" de l'Académie de Droit International (1961), III, Leyde, Sijthoff, 1962.

Une esquisse de la préhistoire des Assemblées européennes, à travers une analyse des principes juridiques qui ont réglé la naissance et le fonctionnement des différentes assemblées internationales au cours de l'histoire.

Cet essai ne contient que de rares allusions aux Assemblées européennes, mais il est malgré cela assez intéressant pour comprendre le "mimétisme parlementaire" des Assemblées internationales qui engendrent les équivoques que nous avons condamnées par la maxime de Confucius en exergue.

C. P. ECONOMIDES, Le pouvoir de décision des organisations internationales européennes, A. W. Sijthoff, Leyde, 1964.

Le Chapitre 1, Section II et le Chapitre III, Section II, IIème partie, énoncent clairement les limites juridiques des Assemblées européennes, tout en faisant preuve, parfois, d'un excès d'optimisme quant à la capacité de celles-ci d'exercer une influence politique (qui est, en réalité, presque nulle).

La même remarque peut être faite à propos de l'ouvrage de M. HOUBEN et de celui de F. C. HEIDELBERG, Das Europäische Parlament et pour les articles de J. ROELS et W. UNGERER, cités infra, sub. D).

F. HUMBLET, Réflexions sur les pratiques parlementaires des institutions européennes, dans le volume "Dix ans d'Europe à Sept", Assemblée de l'U.E.O., Paris, 1964.

Voilà les conclusions, particulièrement importantes, du Greffier de l'Assemblée de l'U.E.O. au sujet des différentes instances parlementaires de l'Europe:

a) Assemblée Consultative :

"Il faut regretter que, malgré tant d'efforts produits par l'Assemblée, celle-ci demeure entachée du péché originel de n'être qu'un organe consultatif insuffisamment consulté, qu'elle ne jouit même pas de l'autonomie administrative et budgétaire qui est le gage essentiel de l'indépendance d'un véritable parlement, que son secrétariat, dirigé par un secrétaire général commun aux deux organes : Assemblée et Comité, est soumis à l'autorité de ce dernier et que le seul organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe reste le Comité des Ministres, lequel ne jouit lui-même que du seul droit d'adopter des recommandations qui doivent être enfin transmises aux gouvernements pour qu'une suite effective leur soit donnée " (pp. 137-8).

Tout à fait d'accord.

b) Parlement Européen :

"On peut admettre que l'Assemblée a vu s'étendre ses pouvoirs de contrôle et de délibération. Toutefois, il ne faut pas se bercer d'illusions trop grandes, puisque on peut aussi dire que le contrôle qu'exerce l'Assemblée n'existe qu'à l'égard des Commissions et que le Conseil continue à échapper à son emprise. On permet à l'Assemblée de parler avec plus d'autorité [laquelle? et par rapport à quoi et à qui? quant à nous, nous nous n'en sommes jamais aperçus: c'est plutôt le contraire qui est vrai], mais on ne lui donne pas d'interlocuteur valable, et, d'autre part, si l'Assemblée est consultée dans les différentes hypothèses prévues par les deux traités, avant l'adoption par le Conseil de mesures importantes, on pourrait soutenir qu'en vertu de ce système l'Assemblée ne possède, en définitive, qu'une simple fonction consultative, sans effet obligatoire" (p. 142).

Tout à fait d'accord.

c) Assemblée de l'U.E.O. :

"L'Assemblée exerce assurément un contrôle politique sur l'action de l'exécutif de l'U.E.O. et il n'a pas dépendu d'elle que cette action ait pu paraître si décevante aux observateurs de la politique européenne... L'Assemblée constitue selon nous un instrument parfaitement mis au point. Il suffirait qu'il fût utilisé." (p. 150). Conclusion qui nous rappelle celle célèbre du chirurgien: "L'opération est parfaitement réussie, mais le patient est décédé."

Tout à fait en désaccord.

H. MEDEFIND, Dreimal Europa : die Beratende Versammlung des Europarates, das Europäische Parlament, die Versammlung der West-Europäischen Union, Bühl/Baden, Konkordia, /1964/.

Une analyse claire mais trop optimiste de la nature, des compétences et du travail accompli par les trois Assemblées. L'ouvrage a un caractère divulgatif et n'a pas de prétentions scientifiques.

P. H. MERKL, European Assembly Parties and National Delegations "The Journal of Conflict Resolution", mars 1964.

Est la mise à jours des études précédentes de l'auteur et de HAAS (voir sub C).

Dans les Assemblées de l'U.E.O. et du Conseil de l'Europe "the parties have neither increased their cohesion, nor have the national delegations lost any" (p. 63). Analogiquement au Parlement Européen "the supranational parties are evidently not quite as strong as are the national delegations" (p. 59).

Cette thèse est politiquement vraie, au moins en ce qui concerne toutes les questions importantes (p. ex.: politique de l'énergie); et puisque la plupart des politologues qui se sont penchés sur ce thème suivent la philosophie facile de la "vie en rose" et prétendent exactement le contraire, il est bon de souligner cette courageuse affirmation de M. Merkl et de lui donner tout notre appui. (Cf. aussi G. van OUDENHOVE, Van nationale naar supranationale partijpolitiek: het europees parlementarisme op nieuwe wegen, "Internationale Spectator", n.16, 22 septembre 1963)

J. M. Le BRETON, L'avenir des Assemblées Européennes, "Analyse et Prévision" (S.E.D.E.I.S.), décembre 1966.

Une vue d'ensemble sur les Assemblées européennes de laquelle il résulte que, d'après l'auteur, ces parlements continentaux "sont capables de se substituer au parlementarisme national": d'où la prévision, entre autre, que dans une Europe fédérale le Parlement européen - qui s'oriente déjà vers un "parlementarisme à l'américaine" - deviendrait pour l'Europe "l'équivalent du Congrès des Etats Unis". Même dans ce cas, toutefois, affirmé M. Le Breton - et nous ne saurions être assez d'accord avec lui - il faut abandonner "l'illusion tenace que le Parlement Européen puisse opérer une mutation brusque de la souveraineté des Etats" : illusion qui "repose sur une méconnaissance des pouvoirs réels de cet organisme et de sa capacité à entraîner l'adhésion des peuples qu'il représente"; ainsi que, plus en général, sur l'ignorance de la crise des institutions parlementaires, que M. le Breton, ainsi que Mlle HOUDBINE, (cf. infra, sub D) expose longuement.

H. MANZANARES, Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'U.E.O., thèse, Universität des Saarlandes, 1966.

L'auteur est un optimiste à la CATALANO et aime les "parole in libertà" à la Marinetti. Son analyse détaillée des deux Assemblée merite notre attention; ses conclusions politiques (p. 186 ss.) - que les Assemblées en question seraient incontestablement parlementaires bien que non encore développées comme le Parlement Européen (qui, lui, "préfigure nettement une Assemblée de type fédéral", p. 292) - sont par contre à rejeter.

F. VINCENT, La présidence des Assemblées Européennes, "Revue trimestrielle de droit européen", janvier-avril 1966.

Une étude sérieuse sur un argument qui ne l'est pas; Hélas, la pénétration politique de l'auteur n'égale pas son talent juridique, et le voilà qui conclut (p. 111) que "la fonction présidentielle revêt plus l'aspect d'un leadership que d'un arbitrage: .... le président, ambassadeur itinérant et maître des débats, mène donc son combat (sic) pour l'Europe". C'est

Le contraire qui est vrai: si un Président d'Assemblée Européen ne a voulu, à un certain moment, s'engager dans une bataille pour l'Europe - c'est le cas de M. Spaak en 1951 - il a bien été obligé de démissionner préalablement .

M. PALMER et J. LAMBERT, European Unity, a survey of the European Organisations (publié par le PEP, "Political and Economic Planning"), London, George Allen and Unwin, 1968.

C'est une nouvelle édition, totalement révisée, de European Organisations, ouvrage publié en 1959 et que nous avons déjà largement cité. Le texte - quantum mutatus ab illo - est beaucoup plus prudent que celui d'il y a neuf ans. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe y est devenue "l'organe dynamique du Conseil", véritable "porte-parole de l'opinion démocratique européenne relativement à des problèmes politiques ou moraux comme les menaces à Bonn, ou les crimes contre l'humanité" (pp. 163; 128-9), ou "les problèmes de la neutralité" (p. 162); bien qu'on continue à reconnaître que le Conseil "has failed to achieve its principal original aim: the political unity of Western Europe" (p. 161), car des Etats comme la Grande Bretagne ou les Pays Scandinaves ont longuement considéré la méthode communautaire à la fois "as extravagant and impractical" (p. 162).

Quant à l'Assemblée de l'U.E.O., elle paraît posséder "a Charter which is unique in the annals of international law" (p. 330) - mais est-elle vraiment, cette Charte, très différente d'un règlement parlementaire? - bien que les auteurs voient clairement soit l'"inconsistenza" fondamentale de toute l'organisation ("although it is a regional defense organisation, WEU has no separate command system outside the NATO structure", p. 344), soit l'inutilité de l'Assemblée à laquelle ils ne savent trouver d'autre fonction utile que celle de faciliter les contacts entre la Grande Bretagne et les Six, activité qui n'a d'ailleurs donné jusqu'à présent "de resultats concrets" (p. 345).

Plus précis nous paraît par contre le chapitre sur le Parlement Européen, à propos duquel l'auteur voit au moins la moitié de la vérité, lorsqu'ils affirment: "some would maintain that the motion of censure is largely irrelevant

(1) - L'auteur de ce chapitre est M. FORSYTH.

in that the executives and the parliament share the some 'European' viewpoint"(p.181)(1), bien qu'ils ne voient pas l'autre moitié lorsqu'ils ajoutent qu'il se peut tout de même que le Parlement ne soit pas toujours disposé à consentir que la Commission modifie ses propositions selon les désirs du Conseil, afin qu'elles soient approuvées par lui; et que "in these circumstances the Parliament's right to censure is by no means irrelevant" (p. 182). A notre avis en effet il est "irrelevant" quand même, aussi dans ce cas, du fait que le Parlement n'a aucun pouvoir de choisir des nouveaux membres de la Commission; c'est-à-dire, plus en général, du fait que "the Parliament's supervisory powers relate almost exclusively to the executives and not to the other major organ in the Communities's decision-making process, the Councils" (p. 184).

A remarquer aussi, dans cet ouvrage, un historique bref mais clair et précis de l'Assemblée des Parlementaires de l'OTAN (pp. 418-420).

Voir aussi: les thèses de R. KRONENBURG et de C. GARNIER que nous analyserons sub D. et

J.W. GANSHOF van der MERSCH, Organisations Européennes (ouvrage analysé infra, sub B à la fin).

Nous rappelons enfin un ouvrage qui peut aussi avoir de l'intérêt pour l'étude des Assemblée Européenne:

F.M. van ASBECK, L'Application du principe représentatif dans des organisations internationales, dans l'ouvrage Rechtsfragen der internationalen Organisationen, Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt, Klostermann, 1956, ou l'on étudie, dans un cadre plus général couvrant un certain nombre d'organisations internationales, le caractère représentatif des Assemblées Européennes.

Et encore:

A.H.ROBERTSON, Legal problems of european integration, Academie de Droit International: Recueil des cours, T.91, Leyde, Sijthoff, 1958, où l'auteur ébauche les thèmes qu'il développera ensuite plus largement dans d'autres ouvrages, que nous avons déjà cités.

---

(1) - Et d'autre part, ce qui est encore plus essentiel, "the Parliament has no right to nominate the successors of the censored body, and has therefore no guarantee that the new body will be more favourable to its views than the old" (ibid.).

Voilà enfin pour terminer, encore un essai intéressant qui nous avait échappé:

W! WEHE, Konferenzen, Versammlungen, Parlamente: Parlamentarismus auf internationaler Ebene, Bonn, Bundeszentrale für Heimatdienst, 1961 (= "Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", 8 novembre 1961) (1).

L'auteur remarque très pertinemment que tous ces "organes qui ressemblent à des parlements parlamentsähnliche Organen: noter l'exactitude de la définition/ n'ont ni de pouvoirs législatifs ni de contrôle et ne connaissant ni une majorité ni une opposition", car les discussions et les diversités d'opinion dans leur sein "se réfèrent à des problèmes individuels et ne concernent pas la conception politique générale"; et voit très clairement que la cause de tout cela est à rechercher dans le fait que ces Assemblées fondent leur existences sur des Traités élaborés uniquement par les gouvernements des états membres, qui n'avaient et n'ont aucun intérêt à conférer à un organe parlementaire des pouvoirs réels.

M. WEHE - qui donne aussi des aperçus fort intéressants sur les Assemblées des Nations Unies, du Benelux, du Conseil du Nord et de l'O.T.A.N. et, relativement on Conseil de l'Europe, sur la Conférence de parlementaires américains et continentaux - développe une analyse critique particulièrement pénétrante des trois Assemblées européennes.

Quant à la Consultative, l'auteur remarque le caractère artificiel du parallélisme entre Assemblée et Comité des Ministres d'une part, et parlement et gouvernement nationaux de l'autre: en réalité ni le Comité peut dissoudre l'Assemblée, ni celle-ci renverser les Ministres: il y a donc la possibilité - et même la certitude - que ces deux organes suivent chacun sa propre politique; et le Secrétariat unique ne peut apporter de remède à cet état de choses que dans la mesure dans laquelle les conflits ne sont pas trop dramatiques. (il n'est que trop banal d'ajouter qu'on pourrait faire valoir des considérations analogues à propos des deux autres assemblées).

---

(1) - Voir aussi, du même auteur, Zusammenarbeit und Integration: Wege zur wirtschaftlichen Einigung Europas, dans la même revue, 12 avril 1961.

L'auteur décrit avec un accent plein d'optimisme l'atmosphère "européenne" qui se dégage à Strasbourg; mais ne se cache par son caractère superficiel, étant donné le manque total de pouvoirs de l'Assemblée, "die sich dem Ministerkomitee gegenüber macht- und rechtlos fühlt". Et à propos de l'Assemblée de l'UEO il va jusqu'à affirmer que celle-ci, par rapport à la Consultative, "einem echten Parlament einen Schritt näher gekommen ist" (mais ne parvient pas, à notre avis, à le démontrer).

M. WEHE fait preuve d'un optimisme analogue quant à l'Assemblée Commune et au Parlement Européen - dont on ne peut (son opinion est la nôtre) traiter que conjointement, l'un étant la suite naturelle de l'autre - qu'il appelle "teilsouveräne europäische Parlamente" et pour lesquels il refuse la définition de "Scheinparlamente" ou de "parlamentarische Kulisse", car leur influence "morale" serait plus grande que les textes ne le prévoient : comme le prouverait, par exemple, le fait que le Conseil des Ministres des Communautés n'a pas osé nommer membre d'un Exécutif communautaire un candidat auquel la majorité de l'Assemblée était contraire [mais, quelques années plus tard, la sympathie du Parlement Européen pour M. Hirsch, président de la Commission Euratom, ou pour M. Hallstein n'a pas suffi à garder ni l'un ni l'autre dans leur poste]; et comme le confirmerait la collaboration qui s'est développée entre Parlement et Exécutifs, pour mieux exercer une pression sur le Conseil des Ministres (mais cela aussi constitue désormais, après la crise de 1965, beaucoup plus un souvenir qu'une réalité).

M. WEHE conclut que les Communautés n'auraient jamais pu devenir ce qu'elles sont sans l'appui de leur organe parlementaire. Nous pensons au contraire que le Parlement Européen, ainsi que les autres assemblées européennes, est - comme, d'après un dicton italienne, la philosophie - "quella cosa con la quale e senza la quale tutto resta tale e quale": un organe assez incongru à l'essence, restée foncièrement intergouvernementale, de l'organisation dont il fait partie, et donc pratiquement superflu.

B) ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE

L'Assemblée Consultative: procédure et pratique, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 5ème édition, 1965 (Première édition: 1956)

Nous faisons exception à notre règle, de ne pas citer les publications officielles des organisations européennes et de leurs organes, pour ce précis de l'Assemblée Consultative, ainsi que, infra, pour la brochure du P.E. sur les élections directes. Il en est de même pour les quatre ouvrages cités plus bas, publiés par le Secrétariat de l'Assemblée de l'U.E.O.

Pour le reste nous ne connaissons pas d'ouvrage généraux consacrés expressément à la Consultative, autres que ceux que nous avons indiqués dans la Bibliographie au début. Nous mentionnerons ici toutefois quelques études de caractère plus particulier (en plus de nos Cronache delle Assemblee Europee qui paraissent régulièrement dans "Comuni d'Europa") qui peuvent contribuer à éclaircir et à confirmer le back-ground politique et sociologique de notre analyse juridique.

J. BOULOIS, Les rapports de l'Assemblée Consultative et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, "Revue du Droit Public et de la Science Politique", n. 1, 1952.

Une étude très fouillée des efforts déployés par l'Assemblée pour acquérir de l'influence sur le Comité des Ministres, et de leur échec.

J. DEHOUSSE, L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, "Revue des travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques", 1957, 2ème semestre.

Trace un bilan politique de huit années d'activité de l'Assemblée et du Conseil. Les progrès de l'influence politique de l'Assemblée (par. 4) sont contrecarrés par le fait que le Comité des Ministres - comme l'a bien noté KRONENBURG - se désintéresse de plus en plus de ses suggestions.

A. GLENN MOWER, Jr., The Official Pressure Group of the Council of Europe's Consultative Assembly, "International Organisation", printemps 1964.

"The Assembly confrontes a double problem: the frequently negative attitude of the Committee of Ministers and the inertia of home governments" (p. 293). En réalité ces deux problèmes n'en font qu'un et expliquent toute l'impuissance de l'Assemblée qui, n'ayant pas vis-à-vis d'elle un exécutif digne de ce nom, ne peut exercer une fonction parlementaire quelconque, même pas dans la façon embryonnaire et rudimentaire qui est consentie au Parlement Européen.

P. FISCHER, Willensbildung im Europarat, dans Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen, hrsg. von G. ZELLENTIN Frankfurt M. - Bonn, Athenaum Verlag, 1965.

Dans la conclusion du chapitre sur l'Assemblée, l'auteur combat la conclusion "que l'on tire volontiers du fait que la plus grande partie des recommandations sont votées à l'unanimité", c'est-à-dire que "les parlementaires n'étudient pas suffisamment leurs dossiers et votent à l'aveuglette" (die Vorlagen blind verabschieden) (p. 12). Doit-on le croire?

K. VASAK, Le Conseil de l'Europe, extrait du "Juris-Classeur de Droit International", Paris, Librairies Techniques, Librairie de la Cour de Cassation, 1965.

Les paragraphes consacrés à l'Assemblée Consultative sont importants pour la "demythisation", que l'auteur accomplit avec clarté, de ce que nous avons appelé le "le mimétisme parlementaire", c'est-à-dire du "schéma tentat que les faits semblaient imposer d'eux-mêmes: l'Assemblée n'est-elle pas l'équivalent d'un Parlement d'une Europe en voie de construction, le Comité des Ministres n'est-il pas ce Gouvernement que cette même Europe voulait se donner?

Les textes, malheureusement, ne correspondaient pas à ce mirage. En effet, l'Assemblée ne dispose d'aucun pouvoir législatif et encore moins constituant, le Comité des Ministres

n'est nullement l'équivalent d'un gouvernement, puisque ses membres ne sont pas responsables devant l'Assemblée Consultative dont ils n'émanent pas" (§§ 53-54).

J. CL. HAHN, Les Allemands et le Conseil d'Europe, "Documents", Septembre - Octobre 1966.

Ch. MELCHIOR DE MOLENS, Un précédent de l'Europe politique: la fondation du Conseil de l'Europe, "Revue Politique des Idées et des Institutions", juillet 1966.

A. Ch. KISS, Une révolution: la planification des activités d'une organisation internationale, "Revue trimestrielle de Droit Européen", janvier-avril 1967.

On y étudie le programme de travail intergouvernemental du Conseil. Il est évident que, dans la mesure où ce travail est planifié et établi à l'avance, le rôle de l'Assemblée devient, si possible, encore plus marginal.

U. LEONE, Les amendements au Statut du Conseil de l'Europe (Mai 1949- Mai 1966), Milano, Giuffrè, 1968.

A travers l'analyse systématique de M. Leone on peut voir dans quelle mesure l'Assemblée, grâce à des modifications du Statut de l'organisation, est réussie à acquérir une plus grande autonomie vis-à-vis du Conseil des Ministres - plus que compensée, hélas, par l'importance toujours moindre que celui-ci attribue à ses résolutions et recommandations (1).

Voir aussi, du même auteur, Le Origini diplomatiche del Consiglio d'Europa, Milano, Giuffrè, 1966, important pour

---

(1) - Cf. P. FOIS, Gli emendamenti allo Statuto del Consiglio d'Europa, "Rivista di Diritto Internazionale", octobre 1958

voir comment dans des négociations sur les status d'organisations européennes menées exclusivement par les chancelleries, c'est-à-dire par les exécutifs nationaux, c'est à soi même que ceux-ci finissent par réserver le rôle décisif, au sein de ces nouvelles organisations, tandis qu'aux corps parlementaires on n'attribue qu'un rôle "chorégraphique".

Autres ouvrages importants, que nous renonçons à analyser dans les détails:

G.L. POWELL, The Council of Europe, "The International Law Quarterly", avril 1950

VITTA, Il Consiglio d'Europa, "Diritto Italiano", 1959,  
p. 312 ss.

F. DEHOUSSE, Recueil d'études, de rapports et de discours, 1945-1960, Paris, Libr.Gén. de Dr.et de Jurispr.,1960.

A. PINTON, Le Conseil de l'Europe : se réformer ou mourir, "Revue Politique des Idées et des Institutions", 15 Mai 1961.

M. CAPTULLER, Hat der Europarat noch eine Zukunft? "Europa-Archiv", 10 Juli 1962

P. FISCHER, Europarat und parlamentarische Aussenpolitik, München, R. Oldenburg, 1962.

A.H. ROBERTSON, Le Conseil de l'Europe (tr. fr. de la 2ème édition anglaise élargie), Leyde, A.W. Sythoff, 1962.

P. DUCLOS, Le Conseil de l'Europe, 2ème édition revue et corrigée, Paris, P.U.F., 1964.

P.S. PARLAVANTZAS, Les rapports juridiques entre le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe Occidentale et l'OTAN, "Revue Hellénique de Droit International", janvier-juin 1964.

Ou, sur des thèmes plus particuliers:

V. STARACE, In tema di costituzione delle Commissioni dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, "Rivista di Diritto Internazionale", 1960, p. 660 ss.

Exposition intéressante de quelques problèmes juridiques qui se posent à l'occasion de la Constitution des Commissions de l'Assemblée.

V. STARACE, La vacanza dell'ufficio di Presidente dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, "Rivista di Diritto Internazionale", 1960, n. 1.

On y discute le problème suivant: l'Assemblée est-elle ou non tenue à élire immédiatement un nouveau président, au cas de décès du président en charge? (ce qui s'est vérifié en 1960, avec la mort du président de l'époque, M. Edwards).

M. MOUSKHELY, Les suppléants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, "Revue du Droit Public et de la Science Politique", n. 1, 1953;

du même auteur, Le mandat des représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, "Revue du Droit Public et de la Science Politique", n. 3, 1952.

du même auteur, Le Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, "Revue du Droit Public et de la Science Politique", n. 2, 1952.

Ou encore: G. LUCATELLO, Il Consiglio d'Europa, dans "Quaderni del Centro di Documentazione sulle Comunità Europee" (Università di Ferrara), I, Milano, Giuffrè, 1963.

Nous désirons enfin terminer par une mention toute particulière des quatre ouvrages suivants:

- V. VOLPE, Nuove forme di organizzazione nell'ordinamento internazionale: Il Consiglio d'Europa, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico" janvier-mars 1952 (avec une très riche bibliographie);
- M. UDINA, Ordinamento del Consiglio d'Europa, Collana del Centro di Documentazione e Studi per l'Unione Europea dell'Università di Ferrara, Cedam, Padova, 1954;
- M. UDINA, Lineamenti del Consiglio d'Europa, "Rivista di Studi Politici Internazionali", octobre-décembre 1956 (mise à jour du précédent, avec une riche bibliographie).

Tout en ayant déjà fait allusion, au moins en partie, à ces trois ouvrages dans la bibliographie précédente, consacrée à la période 1950-1961, nous désirons les citer encore ici, et surtout le premier, comme de loin les plus importants parus en Italie sur ce thème (même si, à notre avis, trop optimistes).

J.W. GANSHOF van der MEERSCH, Organisations Européennes, Paris, Sirey, 1966, 2 voll. (le 2ème vol., consacré aux Communautés à Six, n'est pas encore paru (1) ).

L'ouvrage - l'un des plus importante et des plus complets - contient un panorama exhaustifs, quoique bref, des différentes assemblées européennes.

A' propos de celle de l'UEO l'auteur cite fort à propos une déclaration de M. Carlo SCHMID, qui en était alors Président, faite au cours de la session de juin 1964, à Rome:

"Le rite est en train de perdre sa ferveur; il ne nous reste que l'enveloppe; la réalité nous échappe".

---

(1) - Il existe sous forme multigraphiée (Presses Universitaires de Bruxelles, 1963) et nous le citerons sub D, 4.

Sur l'UEO dans son ensemble il fait allusion à une affirmation très pertinente de M. COUVE DE MURVILLE (discours à l'Assemblée du 30 novembre 1964), d'après laquelle l'UEO est "une Union dont l'objectif a été atteint par sa création même". (C'est exactement ce que nous pensons (1); mais à quoi bon alors une Assemblée? A quoi bon toute une système d'institutions?).

Quant à l'Assemblée Consultative, voilà la conclusion de M. GANSHOF van der MEERSCH:

"L'Assemblée paie lourdement la timidité de conception de ses auteurs. Et depuis l'entrée en vigueur du Statut, le Comité des ministres s'est toujours opposé, avec une persistance digne d'un meilleur objectif, à voir attribuer à l'Assemblée un pouvoir de contrôle politique sur les institutions des organisations européennes. On voudrait se borner à rappeler ici deux opinions autorisées, qui expriment, aujourd'hui plus que jamais, une vue exacte des faiblesses de l'Assemblée.

"Ces faiblesses fondamentales que nous relevons dans le Statut ont abouti, écrit KENNETH LINDSAY, à une interminable guerre froide entre l'Assemblée et les ministres. Des semaines entières du temps de l'Assemblée ont été consumées en débats perpétuellement renouvelés; des vingtaines de recommandations et de résolutions ont été prises, sans le moindre résultat tangible... Une atmosphère permanente d'espoir déçu, qui pouvait évoquer un brouillard de Strasbourg en janvier, s'est abattue sur les activités de l'Assemblée... Une des raisons pour lesquelles M. Spaak démissionna tenait au fait que les ministres ne prêtaient aucune attention à ce qu'il leur transmettait".

"Dès 1949, l'Assemblée avait proclamé la nécessité de transformer le Conseil de l'Europe en une organisation nantie d'une réelle autorité politique, dont la compétence pouvait être limitée, mais qui devait être dotée de pouvoirs effectifs. Mais, les gouvernements des Etats membres, spécialement le Royaume-Uni et les pays scandinaves, se sont oppo-

---

(1) - Cf. à ce propos nos deux essais, Europa 55, Roma, Giovane Europa, 1955 et Breve storia dell'integrazione europea, nel dopoguerra, Roma, Giovane Europa, 1964; et, plus en détail, Il palio dei Grulli, Roma, 1955, multigraphié, chez l'auteur.

sés dès le début à cette conception.

'Il exista initialement, écrit M.P. DUCLOS, une véritable période de révolte de l'Assemblée contre le Comité des ministres... Elle fut suivie d'une lutte persévérante menée par une fraction, importante mais quand même minoritaire, de l'Assemblée pour dériver l'institution de Strasbourg vers l'établissement d'un régime quasi parlementaire. Le Comité des ministres, d'abord surpris, céda sur des points secondaires pour mieux organiser sa résistance par ailleurs: non seulement il opposa un refus à toutes les propositions de revision mettant en cause ses prérogatives et tendant plus ou moins vers un contrôle parlementaire de l'Assemblée à son égard, mais il ignora pratiquement cette dernière, sauf dans certaines périodes de grand embarras. [...] Une crise éclata en octobre 1957, à la suite de l'absence de tout représentant du Comité des ministres lors d'une présentation à l'Assemblée du Rapport du Comité. Le ressentiment de l'Assemblée est, depuis, demeuré latent envers les ministres, qui font, à son égard, l'office de frein''

L'auteur se console, croyant pouvoir constater - mais quant à nous, nous ne saurions plus le suivre dans cette remarque - que "l'Assemblée consultative reste néanmoins - et à cet égard l'institution répond à un besoin et rend des services certains à l'organisation de l'Europe - un lieu de rencontre des hommes d'Etat et spécialement des membres des parlements européens où les questions politiques importantes peuvent être exposées et débattues et d'où elles peuvent être exportées. Tant que les Communautés européennes n'auront pas réalisé l'union politique, le Parlement européen, malgré ses pouvoirs de contrôle, ne saurait jouer ce rôle, tant à cause du nombre restreint de ses membres, parmi lesquels ne figure toujours pas le Royaume-Uni, qu'en raison de sa compétence, aujourd'hui encore avant tout économique".

Autres ouvrages sur le Conseil de l'Europe cités par J.W.GANSHOF van der MERSCH:

A. CASTAGNO, Le Conseil de l'Europe et le problème politique européen, (thèse), Montpellier, 1950.

J. PETERSON, Le Conseil de l'Europe (thèse), Paris, 1951.

- G. BENAR, Conseil de l'Europe, "Jurisclasseur de Droit International", fasc. 155 de A à E, 1960.
- M. DECLEVA, Consensus formation in the Council of Europe, London, The London Institute of International Affairs, 1960;
- H. GOLSONG, Le Conseil de l'Europe et la souveraineté nationale, dans "Cahiers de Droit Européen", 1955.

C) ASSEMBLEE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

- a) Sur l'Assemblée de l'U.E.O. sont tout d'abord à mentionner les publications officielles suivantes:

W.E.U.-U.E.O., L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, 1955-1960, Paris, Secrétariat de l'Assemblée, 1961.

Un bref résumé des travaux de l'Assemblée où l'on affirme (p. 14) "que le Traité de Rome n'aurait jamais été ratifié" sans l'expérience et la collaboration qui s'était développée entretemps au sein de cette Assemblée (mais le Conseil de l'Europe pourrait prétendre au même "acknowledgment", et peut-être avec plus de fondement), et que (pp.39-40) "l'Assemblée a donné aux peuples de l'Europe le sentiment que leurs représentants ont tout de même leur mot à dire sur les problèmes de la défense" (thèse aussi gratuite que la précédente).

P. BORCIER, L'action politique de l'Assemblée de l'U.E.O., ibid., 1963.

Un autre résumé qui appelle les mêmes considérations que le précédent. A souligner quelques définitions intéressantes de l'Assemblée, telles "l'honnête courtier entre Londres et les Six" (p. 27) ou "chien de garde de la défense européenne". En réalité l'Assemblée n'a jamais été ni l'une ni l'autre chose, et toute la valeur de son travail se résume - et se réduit - à ses rapports écrits, que d'habitude son Secrétariat élabore avec beaucoup de soin.

P. BORCIER, W.E.U.-U.E.O.: Huit ans au service de la défense de l'Europe - un reportage politique, ibid., 1964.

Retenons, de ce nouveau résumé, encore une définition de l'Assemblée, si possible encore plus gratuite que les autres: "un public-relations de l'Alliance atlantique

près des peuples qu'elle protège" (p. 35); mais surtout retenons la question fondamentale que l'auteur se pose - et à laquelle il ne sait répondre que par des facéties du genre de celle que nous venons de citer - "A quoi aura servi la 'mise en orbite', dans l'univers sans fond de la dialectique et de la spéculation 'consultatives', de quelque quarante recommandations en matière de défense, adressées aux gouvernements de l'Union sans espoir de retour, c'est-à-dire sans suite?" (p. 34).

On se le demande.

Dix ans d'Europe à Sept, de différents auteurs, ibid., 1964.

L'ouvrage - dû au Président de l'époque et aux anciens Présidents de l'Assemblée et de ses Commissions, et à son Greffier - s'efforce de donner une réponse favorable à la question fondamentale posée, comme nous venons de le dire, par M. BORCIER, sans y réussir mieux que lui. C'est ainsi que Sir James HUTCHINSON finit par reconnaître avec franchise qu'"un organe dont les membres n'ont qu'un pouvoir consultatif retient peu l'attention de la presse et suscite peu d'intérêt dans le public: d'éminents ministres européens assistent aux sessions de l'Assemblée, mais ils profitent rarement de l'occasion pour faire des déclarations importantes; ils écoutent attentivement les recommandations et les critiques sur les questions de défense, promettent de les prendre en considération, mais trop souvent ne vont pas plus loin". (p. 37) Et M. FENS ajoute que l'Assemblée n'a pu se procurer des informations sur la défense, notamment de la part de l'OTAN, qu'avec la plus grande difficulté, et que le "contrôle" qu'elle prétend exercer sur le Comité des Ministres n'a rien à voir avec un véritable contrôle parlementaire.

Pour M. PEZET au contraire (p. 55), l'U.E.O. est un "creuset, laboratoire expérimental" (mais pour expérimenter quoi?), et nous avons ici encore une autre définition "gratuite", du genre que nous connaissons déjà. La conclusion de M. CONTE ("finalement, malgré l'échec apparent des initiatives, le travail de l'Assemblée de l'U.E.O. aura été fructueux") nous paraît devoir être tout simplement renversée. Et quant à l'affirmation de M. BADINI-CONFALO-

NIERI, que l'Assemblée aurait été et serait, comme le dit le texte italien de cet ouvrage, "un centro di rilancio del l'Europa politica", elle appartient aussi de plein droit aux définitions "gratuites" que nous ne connaissons désormais que trop bien, car avoir discuté des rapports sur un problème ne signifie nullement en avoir influencé la solution (ce qui vaut pour les problèmes politiques - par ex.: adhésion britannique au M.C. - comme pour les problèmes militaires).

Beaucoup plus responsables nous paraissent au contraire les considérations juridiques de M. HUMBLET, dont nous avons déjà parlé sub A.

b) Autres ouvrages:

L.B. HAAS and P.H. MERKL, Parliamentarians against Ministers: the case of Western European Union, "International Organisation", Winter 1960.

Tout en faisant des affirmations sans fondement - par exemple que l'Assemblée serait "the nearest equivalent to a supranational institution in W.E.U." (p. 49) - les deux auteurs se rendent clairement compte des limites de ses pouvoirs, y compris le pouvoir de "censure", qui, "far from establishing a parliamentary regime, can only hope to arouse public opinion": et, si ce faible espoir ne se réalise pas, "might create a damaging precedent for the weak position of the Assembly in relation to the Council of Ministers" (ibid): ce qui nous l'avons vu - n'a pas manqué de se vérifier.

Observations encore plus pertinentes, et qu'on peut généraliser à toutes les Assemblées Européennes:

- 1) "no new departures in substantive policy originated in the Assembly" (p. 50);
- 2) "there is little evidence of an evolution of consensus" (p. 57), c'est-à-dire que "the national parties represented in the Assembly appear not to have changed their minds in the process of supranational discussion" (p.58);
- 3) "the resolutions of the Assembly have not noticeably influenced the national defense policies of the member States" (ibid.).

H. L. MASON, The Assembly of the Western European Union and the European Defense, "Internationale Spectator", 8 nov. 1960.

Contient, surtout à la p. 456, des jugements à notre avis beaucoup trop optimistes sur la fonction et l'influence de l'Assemblée.

de Parlementaire Vergadering van de Westeuropese Unie, "Internationale Spectator", 22 janvier 1961.

Cette étude anonyme est de loin la plus longue et la plus complète parue sur cet argument et nous regrettons beaucoup que notre ignorance du néerlandais nous ait empêché d'en prendre connaissance. (Voir aussi, sur cet argument, un autre article dans la même revue, numéro de 8 novembre 1960).

N. SALTER, Western European Union: The role of the Assembly, 1954-1963, "International Affairs", January 1964.

Après une histoire détaillée de l'U.E.O., l'auteur précise dans la conclusion quel est le défaut essentiel de l'Assemblée: pour qu'elle puisse réaliser une coopération avec le Conseil, il faudrait "that the Council is not allowed to slip back into the shadow life it knew after 1954". C'est une hypothèse peu probable et qui va juste à l'encontre du voeu exprimé à l'époque par deux auteurs américains: c'est-à-dire que l'U.E.O. "should be permitted to lapse into the limbs of other existing paper organisations" (G. PATTERSON and E.S. FURNISS Jr., NATO, A Critical Appraisal, Princeton, 1957) : voeu qui n'avait d'ailleurs pas besoin d'être émis, telle ayant été en réalité dès le début la situation de cette organisation.

J.M. LE BRETON, Une tentative de contrôle international de la défense européenne: les méthodes de l'Assemblée de l'U.E.O., "Rev. Trimestr. de Dr. Eur.", oct-déc. 1966.

La tentative en question - conclut l'auteur après

une analyse exhaustive des méthodes employées - n'est pas réussie: d'une part "l'absence d'exécutif militaire européen" rend l'activité de l'Assemblée, pour ainsi dire, sans objet (cf. ce que nous disions, à propos de l'Assemblée Consultative, relativement à un article de GLENN MOWER) et explique "l'insatisfaction profonde de l'Assemblée" (p. 638-9); de l'autre, ses membres n'ont pas toujours "réagi en Européens: peu d'entre eux ont pu en période de crise oublier qu'ils étaient les nationaux d'un état dont l'attitude pouvait être critiquable selon un concept européen mais dont ils étaient en fin de compte étroitement solidaires. [Réalité trop souvent sousestimée par ceux qui affirment que les groupes politiques des Assemblées européennes aurait déjà permis la formation de clivages politiques "supra-nationaux" ]. En un mot, il n'a pas été possible de passer de la juxtaposition des politiques nationales à une véritable politique européenne en matière de défense" (p. 638): ce qui prouve l'échec de l'Assemblée même dans l'exercice de la simple fonction consultative et confirme notre opinion qu'une Assemblée parlementaire ne peut exister - sous peine d'être condamnée à tourner à vide - que comme élément d'un rouage institutionnel plus complexe, comprenant un exécutif et un système étatique au niveau européen auquel elle est placée (Cf. A. CHITI-BATELLI, I trattati del M.C. e dell'Euratom visti da un federalista, cit., II).

H. MANZANARES, Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'U.E.O., thèse 1966.

Nous avons déjà analysé cet ouvrage sub A.

Sur l'U.E.O. en général, en plus de l'essai fondamental de G. HERAUD, et de celui, déjà cité, de J. BENOIST, est à voir R. GENTILI, Struttura e funzionamento dell'U.E.O., "Rivista di Studi Politici Internazionali", juillet-septembre 1965. (Voir aussi G. MAGNIFICO, CED e U.E.O., "Rivista di Studi Politici Internazionali", avril-juin 1955 et deux articles de H.W. BRIGGS et de J. L. KUNZ dans "The American Journal of International Law", avril 1955).

Nous avons contribué nous même à une analyse po-

litique de l'Union avec la brochure Europa 55 (Roma, "Giovane Europa", 1965), avec l'essai ronéoté "Il palio dei grulli" (Rome, chez l'auteur, 1955) et avec les Cronache delle Assemblée Européenne, publiées dans "Comuni d'Europa" (pour l'U.E.O. voir surtout: janvier et mai 1963; mars, mai et octobre 1966; juin 1968).

Nous ne pouvons par conséquent que refuser les interprétations "européennes" de l'U.E.O. contenues, par exemple, dans les discours du Ministre des affaires étrangères d'Italie de l'époque, G. MARTINO, au Parlement italien et dans V. BADINI CONFALONIERI, L'U.E.O. et l'unification européenne, "Politique étrangère", 1959, n. 6. (Dans le même sens, mais plus prudent, P. FISCHER, Dreijährige Bilanz der WEU, "Europa-Archiv", 20 janvier-5 février 1959).

Voir aussi, encore de M. BADINI-CONFALONIERI, L'U.E.O. prospettive politiche dell'Europa (dans L'Italia e l'Europa, par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ediz. Abete, 1966, vol. I), qui esquisse l'idée - à notre avis non confirmée par l'expérience - que cette organisation, et notamment son Assemblée, serait le forum plus adapté où se développerait le dialogue entre la Grande Bretagne et les Six en vue d'un élargissement de l'intégration européenne: dialogue qui a en réalité été poursuivi surtout ailleurs.

Autres articles sur l'U.E.O. dans "Chronique de Politique Etrangère", mars 1955 et "Revue de la Défense Nationale", mai et juillet 1956.

D) PARLEMENT EUROPEEN (1)

1) Documentation officielle

Guide de la documentation sur le Parlement Européen

(Parlement Européen, Direction Générale de la Documentation Parlementaire et de l'Information, "Cahiers Mensuels de Documentation Européenne", numéro spécial d'août 1965).

Comme il est expliqué dans la "Remarque préliminaire", ce numéro spécial des Cahiers Mensuels "contient dans sa première partie une bibliographie dans laquelle ont été cataloguées les principales publications" possédées par la Bibliothèque du Parlement Européen à Luxembourg (de loin la plus riche à cet égard, et que nous avons nous aussi longuement fréquentée); cette bibliographie est donc fondamentale. Elle a été mise à jour dans l'Annuaire Parlementaire du Parlement Européen de 1967.

"La deuxième partie - poursuit la Remarque préliminaire - donne un aperçu de l'activité du Parlement depuis 1958. Dans cette partie sont énumérés systématiquement les rapports des commissions parlementaires et des débats et résolutions qui y ont fait suite".

Cette partie peut être utilement complété par un autre ouvrage:

Parlement Européen, Dix années: 1958-1968, Secrétariat Général du Parlement Européen, Luxembourg, 1968.

Cette brochure contient une synthèse par matière, très complète, des travaux du Parlement Européen.

Nous renonçons partant une fois de plus à citer les rapports, discussions etc. de cette Assemblée se référant à ses pouvoirs, à ses fonctions, à ses compétences, dont on pourra trouver la liste complète dans cet excellent ouvrage;

---

(1) - Dans la bibliographie du Parlement Européen est comprise aussi la bibliographie sur l'Assemblée Commune de la CECA

et nous nous bornons à indiquer que les plus importants parmi ces rapports ont été resumés et commentés dans l'ouvrage de M. VINCI sur le Parlement Européen que nous analyserons plus bas, et seront rappelés par nous mêmes infra, sub 12 b).

Une liste très riche de revues à consulter pour une bibliographie des Communautés européennes en général (et, par conséquent aussi du Parlement Européen) se trouve au début de l'ouvrage Trattato istitutivo della CEE: Commentario, Milano, Giuffrè, 4 voll., 1965.

Parmi ces revues sont particulièrement importantes, pour le thème qui nous intéresse, les suivantes: "Revue du Marché Commun"; "Revue trimestrielle de Droit Européen"; "Rivista di Diritto Europeo"; "Journal of Common Market Studies"; "Common Market Law Reports"; "Europa-Archiv"; "Le Fédéraliste", et "Comuni d'Europa" (dans cette dernière nous publions régulièrement depuis plusieurs années des analyses très détaillées des travaux des trois Assemblées Européennes).

---

\*/. - (septembre 1952-février 1958). Les trois derniers points seront consacrés à l'Assemblée ad hoc, à la Conférence euro-africaine (à partir de juin 1961) et à la "session jointe" avec l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (à partir de 1952).

## 2) Ouvrages de caractère général sur le Parlement Européen

Commençons par une remarque préalable.

A propos des ouvrages publiés sur le Parlement Européen (comme, plus en général, sur les ouvrages publiés sur les autres Assemblées) on peut répéter l'observation que nous avons souvent eu l'occasion de faire ailleurs à propos de la Société des Nations (et de reprendre à propos de l'O.N.U.). Nombreux étaient, après la première guerre mondiale, les savants et les hommes politiques qui se rendaient compte des faiblesses capitales et non modifiables de la Société des Nations: mais peu nombreux étaient ceux qui, comme Clarence STREIT ou Luigi EINAUDI(1), osaient le proclamer, car la plupart, suivant la politique de l'autruche, pensaient que, pour éviter le pire, il valait mieux cacher les défauts de l'Organisation internationale. (La même arrière-pensée sans fondement est à la base des jugements bénévoles que l'on donne aujourd'hui de l'ONU). Eh bien, il en est de même pour le Parlement Européen: bon nombre de ceux qui pensent, tout bas, comme nous, sont plus ou moins consciemment persuadés qu'il ne faut pas le dire tout haut, de peur de jeter le discrédit, non seulement sur l'Europe officielle (qui le mérite), mais sur l'idée européenne elle-même (qu'il faut à tout prix défendre). Bien entendu, c'est juste le contraire qu'ils obtiennent: en identifiant l'idée fédéraliste à l'Europe officielle, ils attribuent involontairement à la première tous les côtés négatifs de la seconde. Il n'en reste pas moins que telle est l'attitude de la plupart des commentateurs politiques comme des juristes: ce qui explique l'optimisme artificiel qui anime leurs écrits, à quelques exceptions près

Ceci dit, venons-en aux monographies consacrées au Parlement Européen, commençant par les plus importantes:

M. FORSYTH, The Parliament of the European Communities, London, Political and Economic Planning, 1964.

Traduction allemande: Das Parlament der Europäischen Gemeinschaften, Köln, Europa-Union Verl., 1964.

---

(1) - L. EINAUDI, La guerra e l'unità europea, Milano, Comunità, 1948 (2<sup>e</sup> éd. 1950).

Cet ouvrage, qui se recommande pour toutes les qualités propres des études politiques d'Outre Manche (clarté, concision, intelligence politique, réalisme), se fonde tout de même sur un whishfull thinking qui n'a rien de britannique: l'histoire des Assemblées européennes révélerait un passage progressif d'organes dépourvus de pouvoirs "to a type of assembly" (justement, le Parlement Européen) "which can claim, with justification, to have some, if by no means all, the characteristics of a national parliament" (p. 3). "Of all international parliamentary assemblies the Parliament of the European Communities is the one which resembles most closely a parliament at the national level" (p. 90) (d'où l'idée que le Parlement Européen développerait progressivement ses pouvoirs - p. 94 - tandis que nous prétendons qu'il les voit constamment diminuer).

Mais il ne s'agit, en réalité, que d'un "lip-service", ou plutôt d'un acte de paresse et de conformisme vers l'européanisme officiel qui ne pense pas (ou pense par clichés, ce qui revient au même) et l'auteur se corrige lui-même comme on ne saurait mieux: "the European Parliament represents a hope and an inspiration; but it must also be admitted that it has still a long way to go before it can claim the some authority as a national parliament: despite its name, the Parliament cannot be said to exercise the real power in the Communities" (p. 90).

C'est heureusement à cette deuxième opinion, et non à la première, que l'ouvrage est inspiré, et l'experimentum crucis, l'acid test qui nous le prouve est, ici encore, le jugement que l'auteur donne du "pouvoir de censure". Écoutons-le: tout d'abord, le Parlement n'a aucun pouvoir de censure sur le Conseil (p. 48); deuxièmement, il ne peut "censurer" les soi-disant exécutifs que collectivement: "there are no gradations in the pressure which can be brought to bear on them" (p. 49); troisièmement, "the motion of censure is also severely weakened by the lack of any corresponding right of nomination to the executives" (ibid.) quatrièmement - "and this leads on to perhaps the most important point - the motion of censure is not only clumsily and risky, but also to some extent irrelevant in that the Parliament and the executives see themselves as being largely 'on the same side' [∩.∩].

The executives and the Parliament feel bound together not only by this common 'Community spirit', but also [et surtout] by their own lack of power vis-à-vis the Councils [....] In this kind of atmosphere, it is clear, the motion of censure dwindles in significance" (p. 50).

Deuxième point critique pour mettre à l'épreuve la perspicacité d'un européeniste: le pouvoir budgétaire. Thèse de M. FORSYTH: "if the Parliament has the right of discussion, the Councils undoubtedly possess the final power over the budgets". Même "the Parliament's estimate of its own budgets, like that of the other institutions of EEC and Euratom, is only provisional" (p. 64).

Troisième guet-à-pens pour européenistes de deuxième catégorie: les élections directes. M. FORSYTH sort gagnant aussi de cette épreuve: "there can be no doubt that direct elections and increasing the Parliament's powers must be regarded as two sides of the same coin [.....] To institute direct elections without increasing the Parliament's powers might be self defeating in that the general public might well not display much interest in electing a body without decisive power" (p. 94). Proprio cosi!

Quatrième épreuve, et décisive: "if it were decided to increase the powers of the European Parliament where would changes be necessary?" (p. 96). Car, à ne pas en douter, il faudra bien les "accroître", étant donné qu'ils ne sont rien. Nous n'avons pas touché nous-mêmes cet argument, parce que nous condamnons comme fonctionnaliste toute suggestion de ce genre qui ne soit pas présentée dans le cadre d'un développement de toute la Communauté Européenne dans une Communauté à compétences politiques et à structure fédérale. Et M. FORSYTH n'échappe certes pas à cette critique. Comment penser, par exemple, en accord avec le crétinisme européen continental, que le Conseil des Ministres puisse se développer dans la première chambre de la Communauté, si l'on ne crée pas un organe qui assume lui les fonctions gouvernementales qu'exerce actuellement, conjointement aux fonctions législatives, le Conseil lui-même, et si ce dernier n'est pas profondément transformé dans sa composition et dans son fonctionnement - c'est-à-dire, s'il ne cesse pas d'être ce qu'il est? (Se la mi nonna l'avea le rote, l'era un tranvai, dit-on à Florence).

Et ce n'est que l'erreur plus grossière et moins digne de l'auteur. Toujours est-il que ses propositions, malgré les défauts évidents auxquels nous venons de faire allusion, méritent d'être cités:

"The first is that the Parliament should be enabled not only to censure the executives but also to play a major part in their appointment. This would serve to bring the executives closer to the role of a European government, which is the role that they seem best suited to fill. The second is that the Parliament's opinion on proposed legislation in the Communities should become final and decisive. Thirdly, the executives of the Community should be given decisive powers over the initiation of the budget of the Communities and some means for raising adequate funds, and the Parliament should be given the right of approving the budgets.

As a corollary of the three changes the Councils position would, of course, be radically changed. As many members of the Parliament have recognised, the most logical step would be not simply to sweep aside the Councils, but to transform them into the position of a second chamber to the European Parliament (with machinery for consultation between the two chambers); this is the role which they seem most suited to play. The European Parliament could then be directly elected and the second chamber would be composed of representatives of the national parliaments of the six countries" (p. 97).

Signalons encore l'acribie particulière avec laquelle l'auteur examine l'activité et les fonctions de groupes politiques dans le Parlement Européen (bien que nous contestions son affirmation qu'il y aurait, même dans ce cas, développement: ce ne sont pas des pouvoirs plus étendus, mais seulement la plus grande homogénéité de ces groupes, constitués de parlementaires de six pays, qui est à l'origine du rôle relativement plus important que ces groupes jouent au sein du Parlement Européen par rapport aux groupes de l'Assemblée Consultative ou de l'UEO). Et comme il s'agit d'un auteur britannique, ne manquons pas, pour conclure, de souligner son broad sense of humour: "The amount point for reimbursement to the members of the European Parliament is generous. In 1962

it totalled \$ 564,255, or an average of slightly under \$ 4.000 for each of the 142 members. Clearly there is a considerable financial incentive to attend meetings of the Parliament" (p. 23). "Guardate un po' dove va a cacciarsi la politica degli incentivi", aimerait-on de commenter, en adaptant à la circonstance une phrase célèbre de Manzoni.

Cl. LASSALLE, Les rapports institutionnels entre le Parlement Européen et les Conseils des Ministres des Communautés, (Université Internationale de Sciences Comparées, Luxembourg, Centre de Recherches Européennes), Heule (Belgique), 1964.

Deux observations fondamentales sont à la base de cette étude:

- 1) "Pour la CECA, le Conseil des Ministres partage la fonction exécutive avec la Haute Autorité". Mais en réalité, à notre avis, même dans celle-ci "du côté des Ministres est la toute-puissance" puisque - nous passons maintenant à des auteurs allemands dont les arguments renforcent notre thèse - "hinter dem Rat das Gewicht der Mitgliedstaaten steht" (H.U. ERICHSEN, Das Verhältniss von Hohem Behörde und Besonderem Ministerrat, Hamburg, Heitmann, 1966, p. 287) de sorte que les "décisions" de la Haute-Autorité n'ont qu'un caractère purement administratif et jamais politique. (Cf. B. VORNER, Die Entscheidungen der Höhen Behörde, Tübingen, Mohr, 1965 et H. LINDER, à citer, pp. 35-45; G. HESS, Das Verordnungsrecht nach den Verträge über die Montanunion, thèse, Univ. zu Köln, 1963, mais surtout, pour une exposition plus détaillée de notre point de vue, A. CHITI-BATELLI, I trattati del M.C. e dell'Euratom visti da un federalista, vol. II, cité);
- 2) "pour la C.E.E. et l'Euratom", par contre, poursuit M. LASSALLE, "les Conseils sont à la fois organes de décision et d'exécution alors que les Commissions sont surtout organes de préparation et d'étude. La structure institutionnelle des Communautés est donc difficilement comparable à la structure institutionnelle des Etats occidentaux". Tout aussi faux que ce mimétisme étatique est donc le mimétisme parlementaire qui voudrait établir la responsabilité des Exécu-

tifs européens vis-à-vis du Parlement des Communautés, car "en fait les Traités ont établi la responsabilité devant l'Assemblée d'institutions qui sont improprement appelées 'Exécutifs'". L'ambition de l'Assemblée "de jouer, dans l'organisation communautaire, le rôle que les parlements nationaux jouent habituellement dans les Etats démocratiques - celui de définir la politique dans des textes législatifs et de contrôler son exécution" - est donc irréalisable et, en effet, n'a pas été réalisée: "Il est même probable que l'élection directe de l'Assemblée par les peuples de la Communauté ne changerait pas grand'chose à cet état de fait et de droit", seule "une révision formelle des textes en vigueur" étant capable de modifier réellement cet état d'impuissance du Parlement Européen (p. 54).

L'auteur pense qu'il y a eu malgré cela une "évolution" dans les relations entre Parlement et Conseils, grâce à des contacts réguliers qui éviteraient, d'après lui, "que chaque institution poursuive sa propre politique" (p. 55) (1). Ce qui est vrai: mais seulement dans le sens que par une telle méthode le Parlement Européen est amené à accepter toujours plus passivement la politique des Conseils, sans même plus essayer de lui en opposer une propre. Une étude systématique de ce "depotenziamento" progressif du Parlement Européen, surtout à partir de 1964 - l'année où il a présenté des propositions d'Union politique beaucoup plus modérées que celles de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (voir, sur ce sujet, ce que j'ai écrit dans "Comuni d'Europa" d'avril, mai et juillet 1964) et à partir de 1965 (l'année où il a cédé sans combattre à l'opposition gaulliste et à ces propositions sur la politique agricole commune), une telle étude, disais-je, serait particulièrement nécessaire, dans les circonstances présentes, et donnerait une contribution décisive qui démentirait l'affirmation de M. LASSALLE qu'il y aurait "évolution" (c'est le contraire qui est vrai), mais qui confirmerait sa thèse selon laquelle même les élections directes ne pourraient plus modifier un tel état de choses.

Voir aussi, du même auteur:

Les relations entre le Parlement Européen et le Conseil des Ministres des Communautés, "Le Droit européen", janv. 1960.

---

(1) - Cf. en revanche, pour le Conseil de l'Europe, WEHE, cité.

H. MANZANARES, Le Parlement Européen, Paris, Berger-Levrault, 1964.

Précis dans la description, M. MANZANARES est très optimiste dans les prémisses politiques implicites qui sont nécessairement à la base des jugements que l'on donne sur la validité des Assemblées Européennes, même si leurs auteurs n'en sont souvent pas conscients.

M. MANZANARES nous fournit toutefois deux arguments de taille contre cet optimisme. D'une part le constat que même une Assemblée comme la Conférence de l'OIT possède plus de pouvoirs que le Parlement Européen: ses "projets de conventions, s'ils sont adoptés à la majorité de deux tiers, obligent les états membres à les soumettre, dans le délai d'un an, à leur autorité nationale compétente pour les intégrer dans le droit étatique positif" (p. 18). D'autre part l'affirmation qu'"il n'est point de contrôle efficace sans possibilité de sanction" (p. 168) et la démonstration la plus convaincante que cette possibilité échappe entièrement au P.E. (pp.170-172). Dès lors des affirmations du genre: "ils est donc certain que la combinaison des compétences de consultation et de contrôle donne au Parlement Européen un embryon de pouvoir législatif" (p. 182); ou: "le caractère représentatif du Parlement Européen le distingue nettement des autres assemblées européennes" (p. 68) apparaissent totalement gratuites, et cela dans l'optique même de l'auteur.

Les mêmes convictions sont manifestées par M. MANZANARES dans son essai La evolución del Parlamento Europeo, dans le volume Europa en el Mundo Actual, Madrid, Oscar, 1963 de diff. auteurs. D'après lui "l'évolution du Parlement Européen "révèle clairement le dynamisme qui a amené l'Assemblée à prendre conscience de sa mission" (p. 366). Nous jugeons, au contraire, que le Parlement Européen a subi plutôt passivement les contre-coups de la générale "Rückentwicklung", ou "involuzione" politique, c'est-à-dire de la détérioration générale que l'esprit communautaire a connu, après les illusions du début.

- (1) U. DRAETTA, IL Parlamento Europeo, dans le III volume de l'ouvrage dirigé par R. QUADRI, R. MONACO et A. TRABUCCHI, Trattato istitutivo della C.E.E.: Commentario, Milano, Giuffrè, 4 voll., 1965.

Cet essai remarquable (vol. III, p. 1049 ss.), dont l'auteur pourrait être considéré l'opposant direct des idées de M. CATALANO, contient une bibliographie très fouillée et une analyse très détaillée et souvent très pénétrante des dispositions des traités concernant le Parlement Européen.

Quant aux aspects politiques du problème, qui nous intéressent de premier chef, l'auteur observe, à propos des "poteri deliberanti" dont parle l'art. 137 C.E.E., que "i redattori del trattato sembrano manifestare la stessa riluttanza che poi sarà di molta parte della dottrina a qualificare come semplicemente consultivi i poteri del Parlamento Europeo" (p. 1056), et ce "sulla base di considerazioni che spesso trascendono il piano giuridico e lasciano trapelare il desiderio di tracciare ad ogni costo un parallelismo tra il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali" (p. 1059): considérations qui, "sul piano giuridico, non hanno alcun valore" (ibid.).

C'est ainsi, par exemple, qu'il faut rejeter les interprétations optimistes du pouvoir de consultation de cette Assemblée; et c'est ainsi, surtout, que "la mozione di censura di cui all'art. 44 non è assolutamente paragonabile al voto di sfiducia delle moderne costituzioni democratiche" (pp. 1059-1060); et l'on peut répéter les mêmes observations à propos des pouvoirs budgétaires, ou du droit de poser des questions: "tutti istituti le cui forme sono il più possibile aderenti a quelle dei corrispondenti istituti della prassi parlamentare interna, ma la cui sostanza ha ben poco in comune con essi, non trovando applicazione nella C.E.E. il principio della separazione dei poteri" (p. 1060).

En effet, "l'istituto delle interrogazioni, formalmente analogo al corrispondente istituto degli ordinamenti interni, si vanifica tuttavia nei suoi effetti concreti proprio a causa della mancanza d'un effettivo controllo di tipo parlamentare da parte del Parlamento sull'operato dell'esecutivo della Comunità", et notamment sur "l'organo-chiave della Comunità" qui est le Conseil (pp. 1060; 1075). Analoguement la procédure relative à l'approbation du budget "riecheggia l'ap

provazione del bilancio da parte dei Parlamenti Nazionali, [....] ma siamo, al solito, sul piano esclusivamente formale, dato che il parere del Parlamento non solo non è vincolante, ma non è neppure condizione formalmente indispensabile per la perfezione dell'atto" (p. 1060).

Et quant au pouvoir que l'on juge généralement plus important du Parlement Européen, le pouvoir de censure, "esso non è assimilabile se non formalmente al controllo parlamentare sull'operato del governo, proprio dei regimi parlamentari" (p. 1060): "in quest'ultimo la responsabilità del governo nei confronti del Parlamento (che detiene il potere legislativo) sussiste in quanto il primo è emanazione del secondo, che gli accorda la sua fiducia. Nel sistema della C.E.E. invece, sono gli Stati membri, e non il Parlamento, a nominare la Commissione. Inoltre l'istituto della mozione di censura, come figurato nell'art. 144, viene a perdere ogni rilievo sostanziale se si ha presente che nè il Parlamento è l'organo legislativo delle Comunità, nè la Commissione è equiparabile a un governo nazionale: il vero responsabile della politica comunitaria è infatti il Consiglio, su cui il Parlamento non ha alcuna possibilità di controllo" (pp. 1080; 1062).

Il est dommage que l'auteur n'aie pas appliqué cette même analyse corrosive à la formule choisie par les auteurs du Traité d'après laquelle "le Parlement est composé de représentants des peuples des Etats", et non des états eux-mêmes (cf. pp. 1054-55), pour en reconnaître le caractère également formel et pour donner raison à Mm. EFRON-NONES (The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe, "International and Comparative Law Quarterly", 1957, p. 674 ss.), qui considèrent les membres du Parlement Européen comme représentants des Etats nationaux. (Voir aussi, sur la difficulté de définir la nature du mandat des Parlementaires européens, l'ouvrage, que nous citerons plus bas, de Melle HOUDBINE).

Retenons le jugement final de M. DRAETTA, qui est le nôtre: "I poteri del Parlamento Europeo rimangono sostanzialmente analoghi a quelli delle precedenti assemblee delle organizzazioni nazionali a carattere europeo. Il REUTER, il LOECHNER e il LINDSAY individuano nel Parlamento Europeo un

momento di transizione tra le Assemblee internazionali tradizionali e i Parlamenti nazionali: con il che, però, il problema rimane insoluto, in quanto non esiste una tale figura giuridica intermedia, ed in quanto è molto dubbio che l'attribuzione di alcuni elementi esclusivamente formali del parlamentarismo di tipo interno basti per rifiutare l'inclusione del Parlamento tra le Assemblee internazionali tradizionali".

Cette difficulté, d'ailleurs, n'est qu'un cas particulier de la difficulté qui subsiste à concevoir les Communautés prétendues "supra-nationales" comme un quid medium entre l'union fédérale et l'union internationale normale; c'est donc à cause d'un wishfull thinking politique, et non pas pour des raisons juridiques sérieuses, que "si è in genere riluttanti a qualificarle come organizzazioni internazionali di tipo tradizionale". Le passage d'un type à l'autre (et, parallèlement, d'un Parlement qui n'en est pas un à un Parlement véritable) ne serait pas possible "senza radicali modifiche strutturali" (p. 1061); et rien, hélas!, ne laisse prévoir que ces modifications soient proches, et encore moins qu'elles puissent se produire spontanément.

En conclusion: un des essais les plus importants, et de loin le plus près de notre point de vue, sur le Parlement des Communautés, et, plus en général, sur la nature non parlementaire des Assemblées Européennes.

O. WANKE, Das Europäische Parlament, Wien, Verlag des österreichischen Gewerkschaftsbundes, 1965.

Cet ouvrage aussi nous paraît correspondra assez exactement à notre jugement (sauf dans la conclusion, beaucoup trop optimiste, sur les possibilités qu'aurait l'organe parlementaire des Six de devenir petit à petit le Parlement que pour le moment il n'est pas).

Actuellement, en effet, affirme l'auteur (pp. 9-11), le Parlement Européen est un "irreführender Name", car cette Assemblée n'est en réalité ni européenne (p. 9) étant limitée à six pays, ni un parlement (ce terme étant "eher ein Programm als eine zutreffende, die gegenwärtige Situation wiedergebende Benennung" (p. 11): une situation qui révèle que pour le mo-

ment aux progrès de l'intégration européenne correspond un affaiblissement de la démocratie (p. 13 et passim).

La preuve en est que le Parlement ne possède:

- 1) ni une compétence législative qui reste entière dans les mains des Conseils (p. 36-7);
- 2) ni un contrôle politique, puisque les Conseils y sont entièrement soustraits et puisque les possibilités de contrôle sont très limitées même vis-à-vis des Exécutifs (p. 45 ss.);
- 3) ni une véritable compétence budgétaire qui est "nur rudimental entwickelt" (p. 48 ss.).

Il lui reste, certes, le "pouvoir" ou plutôt la "facoltà" consultative. Mais la consultation n'est pas obligatoire dans tous les cas importants, et même dans ces cas "können sich die gesetzgebenden Organe ohne weiteres über das Votum des Parlaments hinwegsetzen" (p. 38): et Wanke cite un exemple intéressant à l'appui de son affirmation (pp. 39-40).

Bref, le "droit consultatif" - telle est notre conclusion - n'est qu'une définition élégante et "eufemistica" activité de contrôle inefficace et sans conséquence

Cette remarque, inspirée par les pénétrantes observations politiques de M. WANKE, nous amène à réduire la valeur des propositions si souvent faites par ceux qui se penchent sur la crise du parlementarisme dans notre époque, dans le sens que les Assemblées législatives devraient se transformer en Assemblées de contrôle. Les raisons qui réduisent la capacité législative de ces Assemblées, ne sont-elles pas les mêmes qui font obstacle à l'exercice d'un tel contrôle? En réalité le mal est plus profond et demande des remèdes plus radicaux: une reformatio ab imis du recrutement des parlementaires et du système de la "partitocrazia" tel qu'il a été proposé dans un ouvrage fondamental d'Adriano OLIVETTI L'ordine politico delle Comunità, Roma, Ed. di Comunità, 1946.

(J'en ai donné un résumé dans "Comuni d'Europa" de novembre 1966).

Cet ouvrage a le mérite de résoudre un problème appa

remment sans solution: comment assurer, dans un Parlement, une représentation fonctionnelle, adaptée à une société aussi complexe que la nôtre du XXème siècle, sans tomber dans le corporativisme?

A.M. HOUSBINE et J.R. VERGES, Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des Six, Paris, P.U.F., 1966.

L'essai de Melle HOUSBINE, "Le Parlement Européen et la Démocratie", développe la thèse, que nous partageons sans réserves, que "ne formant ni une conférence permanente des Etats Membres, ni une Chambre des Parlements, ni même un Congrès d'experts ou un Conseil des Groupes économiques, mais n'étant certainement pas l'Assemblée représentative du peuple européen, le Parlement européen ne représente que lui-même (p. 33): d'où l'on pourrait tirer la conséquence - devant laquelle nous ne reculons pas - que le Conseil Economique et Social est donc "plus représentatif" du Parlement Européen, car il représente au moins des intérêts (voir à l'appui de cette affirmation, ce que Melle HOUSBINE dit de cet organe à la p. 37).

L'étude de M. VERGES est la plus complète que nous connaissons sur la fonction - essentiellement consultative - du Parlement Européen. Retenons, d'un essai trop complexe et fouillé pour pouvoir être résumé ici, au moins trois points essentiels:

- 1) "C'est dans les rapports entre le Conseil et la Commission que se situent les phases essentielles de l'élaboration des décisions communautaires" (p. 152), ce qui est la conséquence logique du fait que "les limitations des compétences nationales au bénéfice des Communautés... profitent à ce qu'on pourrait appeler le pouvoir exécutif européen, Conseil ou Commission" et non au Parlement Européen qui "ne dispose pas d'un véritable pouvoir législatif" (p. 144);
- 2) Quant au Parlement Européen, "les pouvoirs qui lui sont explicitement reconnus par les traités sont souvent rendus illusoire par l'attitude d'autres organes de la Communauté" (p. 141);

3) et d'ailleurs - ce qui est au moins tout aussi important, et même plus important - "on ne peut trouver une opposition de tendances entre le Parlement et la Commission ou le Conseil. On ne peut pas affirmer que le premier est plus 'communautaire' que les autres" (p. 143). Il l'est au contraire, à notre avis aussi, de moins en moins.

Voir aussi:

A. M. HOUBINE, Sociologie du Parlement Européen, "Politique", 1964-1965, nn. 25-32, article qui reprend l'essentiel de l'ouvrage précédent

A.M. HOUBINE, Le Parlement Européen, "L'Europe en formation", sept. 1967, article qui se recommande par son analyse corrosive du "pouvoir de contrôle" du Parlement Européen, et pour les propositions qu'on y fait pour un future Parlement Européen digne de ce nom.

E. VINCI, Il Parlamento Europeo, Milano, Giuffrè, 1968.

Etant lui-même fonctionnaire de l'Assemblée des Six, l'auteur est en mesure de nous donner une description "à partir de l'intérieur" de la structure et du fonctionnement de celle-ci d'une précision et d'une "accuracy" irréalisable par tout autre; description complétée par un "Ausblick" tout aussi réussi sur les différentes Assemblées Européennes, de celles du B.I.T. ou du Benelux à l'Assemblée Consultative Balcanique (pp. 8-18).

Quand aux jugements politiques - les seuls qui nous intéressent de premier chef dans cette bibliographie - M. VINCI voit clairement quel est le hiatus entre:

- a) les illusions qu'avaient suscitées au début les projets communautaires, "premier pas" vers la Fédération Européenne (pp. 30-32; 137);
- b) les réalisations effectives restées à mi-chemin entre cet idéal et des organisations internationales de type traditionnel (p. 5 ss.; 123-4);

c) ce qui reste de l'idéal "communautaire" après les crises plus récentes provoquées par la France: des organes technocratiques et non politiques (pp. 135, 137-9 et n. 21), largement atrophiés, ce qui vide de plus en plus de contenu l'activité du Parlement Européen et met en cause sa raison d'être elle même (pp. 163-4, 131, 139, 144) (1).

D'où le dilemme, pour cette Assemblée (M. Vinci développe à ce propos - pp. 164 ss. - des idées de Mme Elena BUBBA) : ou continuer dans la voie dans laquelle elle s'est mise, c'est-à-dire tenir des débats techniques et sans importance réelle et toujours plus nombreux et par conséquent toujours moins suivis par les parlementaires eux-mêmes, abdiquant ainsi à sa véritable fonction, qui ne peut être que politique; ou s'élancer, au-delà des limites des Traités, dans des débats politiques tout aussi dépourvus de sens, étant donné son manque de pouvoir et d'influence au niveau communautaire et, à plus forte raison, dans les différents Etats membres (2).

En partant de vérités générales si courageusement énoncées, M. VINCI est en mesure de voir tout aussi nettement les détails:

- par exemple l'absence de compétences réelles du Parlement (p. 117 ss.) en matière budgétaire. On pourrait dire, appliquant un critère économique constamment suivi par les "constitutionnalistes" anglo-saxons, que c'est à partir de l'existence d'une autonomie budgétaire que l'on établit la nature parlementaire d'une Assemblée - sa conditio sine qua

---

(1) - Ce que M. VINCI comprend moins bien c'est qu'une telle impasse ne peut être surmontée par un développement graduel et "automatique" des Communautés, de l'"économique" au "politique", mais bien par un "saut qualitatif" du soi-disant "supranational" au véritable "fédéral" grâce à l'action des forces politiques nouvelles organisées au niveau européen: faute de quoi l'"involuzione", la "Rückentwicklung" que les Communautés connaissent aujourd'hui devient alors inévitable et ne fera qu'augmenter sans cesse.

(2) - Contrairement à ce que M. VINCI prétend (pp. 165, n. 4; 170; 24; 125 n. 6) il n'existe pas une capacité du Parlem

non, nécessaire, quoique non suffisante - et que par conséquent on peut nier cette qualité au Parlement Européen rien qu'en constatant quels sont ses pouvoirs, ou plutôt son manque de pouvoir par rapport même à son propre budget ( pour ne pas parler de ses pouvoirs par rapport aux budgets des Communautés :(p. 133 ss.);

- ou encore sa position tout aussi marginale par rapport aux problèmes des associations (chapitre VI, et spécialement pp. 159-161); et ainsi de suite (1).

---

./ - ment des Six, qui manquerait aux autres Assemblées européennes, d'engager - et "non seulement politiquement" de surcroît - les organismes qu'il est censé contrôler.

(1) - Entièrement à approuver - remarquons-le en passant - sont aussi les observations de M. VINCI (pp. 53-4) consacrées à la délégation italienne; en effet, malgré leur ton modéré, elles apportent des arguments de taille à la thèse, qui est aussi et depuis toujours la nôtre, que l'exclusion des communistes, qui n'a jamais cessé d'être juridiquement inadmissible (parce que fondée sur la fictio insoutenable du caractère de "délégation gouvernementale" des membres italiens du Parlement Européen; ou sur l'extension à celle-ci, également insoutenable, des dispositions sur l'élection des membres italiens de l'Assemblée Consultative) n'est plus justifiable même au point de vue politique - à supposer qu'elle l'ait jamais été - et n'a donc plus aucun sens.

Voir à ce sujet aussi les "Cahiers de Documentation Européenne" du Parlement Européen, février 1967; M. ANGIOY, Il Parlamento italiano e l'A.P.E., dans l'ouvrage collectif Studi sulla Costituzione, Milano, Giuffrè, vol. II, 1958, et, du même auteur, La verifica dei poteri nel Parlamento Europeo e il rinnovo della Delegazione italiana, "Rivista di Diritto Europeo", janvier-mars 1966, où l'on démontre que "le Camere italiane sono carenti nei confronti degli articoli 138 (CEE) e 108 (Euratom)".

Mais cette démonstration, et la plus exhaustive et convaincante, est surtout à rechercher dans l'essai d'un

Certes, M. VINCI ne manque pas - et, hélas, à plusieurs reprises - de payer son lip-service et de faire sa révérence au conformisme officiel des "Européens": et on pourrait s'amuser à citer toute une série d'affirmations qui contredisent point par point ses thèses si lucides et si clairvoyantes que nous venons de résumer.

Parfois ces contradictions se trouvent dans la même page et presque dans la même période, comme lorsque l'auteur affirme à la fois, d'une part que "in pratica i pareri del Parlamento, obbligatori o facoltativi, non sono mai vincolanti e possono addirittura esser disattesi senza motivazione dal Consiglio dei Ministri" (pp. 122; 109-10) et que l'expression du texte italien des Traités de Rome relative aux "poteri deliberativi" du Parlement Européen est donc inexacte, bien plus appropriée apparaissant celle du texte allemand ("Beratungsbezugnis", pouvoirs consultatifs); et d'autre part que, malgré cela, la volonté de cette Assemblée constitue un "elemento essenziale del processo formativo degli atti comunitari", ce qui permettait "di riconoscere in essa il primo esempio di assem-

---

./o. - brillant journaliste qui se cache sous le nom de CASSIO, La delegazione italiana al Parlamento Europeo, "Comuni d'Europa", mars 1968.

Pour une histoire de la question, voir l'article fondamental de E. BUBBA, A' propos de la désignation des membres du Parlement italien par les Parlements nationaux, "Revue du Marché Commun", 1966, n. 83 (mars), qui suggère que le principe de la représentation proportionnelle soit fixé dans le traité de fusion des trois Communautés. Ne pas oublier, non plus, le rapport THORN au Parlement Européen du 10 mai 1966 sur la fin du mandat des représentants (doc. 62).

Voir aussi, pour une critique sévère de la faiblesse et paresse du Gouvernement et de la majorité italiens A. SPINELLI, La politica italiana e lo sviluppo della Comunità, dans L'Italia e l'Europa (de plusieurs auteurs), par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966, vol. I, pp. 497-9 (et dans le même sens, dans le même volume, G. PERRONE CAPANO, surtout pp. 528-9, et M. BONESCHI, vol. II, surtout pp. 475-6).

blea parlamentare [européenne] dotata di (limitati) poteri legislativi" (p. 122).

L'argument apparamment plus solide qu'on pourrait alléguer à l'appui d'une telle opinion est ainsi énoncé par M. VINCI: le Parlement Européen peut prononcer un vote de méfiance contre la Commission et par ce biais l'obliger à modifier ses propositions au Conseil (art. 149/2 CEE et 199/2 CEEA). Celui-ci d'autre part, en force des mêmes articles, ne peut modifier ces propositions qu'à l'unanimité. Donc "les avis du Parlement Européen ne devraient pas être facilement ignorés" (p. 126). La pratique, hélas, prouve exactement le contraire: la Commission déclare à Strasbourg accepter les suggestions du Parlement Européen et accepte à Bruxelles un texte différent conforme aux désirs du Conseil, et celui-ci, à son tour (ou, pour mieux dire, son Comité des Représentants Permanents) décide, sans même pas prendre vision, ne fut ce que pour les rejeter, des résolutions du Parlement Européen (cf., chez M. VINCI lui même, pp. 147-8).

Si c'était vrai, comme l'auteur le prétend, que les soi-disant "pouvoirs délibératifs" du Parlement Européen "possono essere - a seconda della volontà politica con la quale si interpretano le norme dei trattati - dei poteri reali e concretamente efficaci, o invece dei poteri effimeri e formali" (p. 131), il faudrait en conclure que cette volonté n'a été, tout au long des dernières dix ou quinze années, et ne pourrait être plus mauvaise. Mais ce n'est pas vrai: comme le disait Washington "influence is not government", et des compétences consultatives non liantes et souvent aussi non obligatoires, ne sont même pas de l'"influence" et ne concrétisent en aucun cas des pouvoirs "réels" (1).

---

(1) - Voilà pourquoi on ne peut accepter non plus l'affirmation de M. VINCI que "è soprattutto al Parlamento Europeo [et ajoute-t-il comme M. VINCENT, à son Président] che spetta sollecitare l'evoluzione della Comunità, il suo sviluppo sul piano politico, il suo progressivo orientarsi verso la federazione" (pp. 79-80). S'il en était ainsi, les Etats Unis d'Europe pourraient attendre encore bien longtemps leur naissance.

Ces "faiblesses" toutefois - ainsi que la tendance (heureusement plus rare, mais tout de même présente chez l'auteur) à céder aux tentations du pire formalisme juridique italien (1), ou aux mythes électoraux les moins convaincants (2), ou aux illusions de la fonction "européenne" des groupes politiques (pp. 87-9) ne parviennent à diminuer que dans une mesure très limitée la valeur d'un ouvrage qui reste l'un des plus lucides, des plus précis et des plus riches d'informations sur un thème, hélas, si peu passionnant.

- 
- (1) - Comme lorsqu'il ergote sur la nature et la signification du "mandat européen" (p. 49 ss.; cf. aussi p. 46). Un exemple frappant de ce formalisme abstrait est constitué, entre autres, par les deux ouvrages de G. SPERDUTI, La CECA, ente sopranazionale, Pavia, Cedam, 1960; et de A. MIGLIAZZA, Le Comunità Europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri, Milano Giuffrè, 1964.
- (2) - Il est impossible, selon M. VINCI, que le Parlement Européen, une fois élu directement, ne se voit pas reconnaître les pouvoirs dont il est pour le moment dépourvu (pp. 66, 60, 64). Mais il ne se rend pas compte que l'argument peut être renversé et constituer l'arme plus efficace (par exemple dans les mains des gaullistes qui, en effet, n'ont pas manqué de l'utiliser largement) contre une telle élection: car il est facile alors d'objecter qu'il n'a pas de sens, dans ces conditions, de mobiliser tout le corps électoral européen pour élire finalement une assemblée consultative.

3) AUTRES OUVRAGES CONSACRES AU PARLEMENT EUROPEEN

A. BOISSON, L'Assemblée des Communautés Européennes, thèse, Université de Paris, 1958.

L'auteur juge que l'Assemblée a fait preuve d'un "remarquable dynamisme" et est devenue par conséquent "l'une des pièces essentielles du mécanisme communautaire", forte de la conscience "qu'elle tire sa légitimité de la représentation des peuples" de la Communauté (p. 254).

En conclusion on pourrait voir en M. BOISSON un CATALANO, français, bien qu'il ait à la fin le mérite incontestable, que l'autre n'a pas, de reconnaître que l'Assemblée européenne n'est tout de même pas encore un Parlement (p. 259) et de le démontrer, de la façon la plus lucide (pp. 259 ss.).

C. GARNIER, Les Assemblées Européennes, thèse, Univ. de Poitiers, 1959.

L'auteur voit clairement quel est le point essentiel, à la fois politique et juridique, du problème. "Impuisante face au Conseil des Ministres dont chaque membre n'est responsable que devant son parlement national, l'Assemblée européenne - affirme M. GARNIER, qui entend par-là indiquer en général les trois Assemblées qui portent ce nom - l'est, à plus forte raison, face aux gouvernements des Etats membres. L'irresponsabilité politique de ces gouvernements vis-à-vis d'elle est totale. Or, c'est en grande partie des gouvernements que dépend l'application des traités européens" (p. 401). (Et l'auteur ajoute que "le recours aux Parlements nationaux est un aveu d'impuissance plus qu'un remède": p. 406). Ce qui mène à poser la question: "Une Assemblée à base parlementaire n'est-elle pas inutile dans les organisations dépourvues de tout caractère fédéral ou supra-national, et dans lesquelles, par conséquent, elle ne peut disposer d'aucun pouvoir réel?" (p. 499).

Il est toutefois à remarquer que M. GARNIER répond par la négative et prononce un jugement beaucoup plus bénévole sur les contrôles exercés par les Assemblées Européennes et

notamment par l'Assemblée des Six. La question posée à ce propos par M. GARNIER à la conclusion de son essai est d'ailleurs exactement celle que se pose M. HOFFMAN:

W. HOFFMAN, Zusammensetzung der Befugnisse des Parlaments der Europäischen Gemeinschaften, thèse, Univ. zu Bonn, 1961.

L'auteur finit par répondre lui aussi (p. 142) dans le même sens que M. GARNIER à cette question (p. 2-5), parce que le Parlement Européen pourra acquérir progressivement, à son avis, les compétences qu'il n'a pas (c'est l'argument du "petit à petit", qui, avec celui du caractère "quasi-parlementaire", a fait plus de victimes).

L'ouvrage en général - et notamment la partie B, consacrée aux fonctions législative, budgétaire et de contrôle du Parlement Européen - appelle les mêmes considérations que l'ouvrage de M. LINDER que nous analyserons tout de suite après. La deuxième partie est consacrée à l'étude des réformes qui ont été suggérées pour pallier l'impuissance actuelle, dans ces trois domaines, du Parlement Européen.

H. LINDER, Das Kraftverhältniss von Höher Behörde und Kommissionen zu den Ministerräten innerhalb der Europäischen Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle, thèse, Univ. zu Köln, 1960.

La deuxième partie de cet ouvrage est une contribution importante à l'étude des contrôles exercés par le Parlement Européen, de leur faiblesse et finalement de leur inexistence par rapport au seul exécutif véritable des Communautés: ce qui amène l'auteur à conclure qu'il existe au sein des Communautés, et surtout de la C.E.E., une "Diskrepanz in Kraftverhältniss" (p. 95).

J. DE SOTO, La Asamblea Parlamentaria Europea, dans le volume de plusieurs auteurs Europa en el Mondo Actual, s. 1. [Madrid], Delegación Nacional de Organizaciones del Movimiento, 1962.

Non seulement le Parlement Européen manque de pouvoirs, mais ses compétences sont limitées à une matière - l'économie - que les Assemblées Parlementaires, même nationales, contrôlent mal, car leurs tâches essentielles sont de nature politique. Il n'y aura donc de Parlement Européen digne de ce nom jusqu'à ce qu'il n'y aura d'Europe politique, une Europe capable de dépasser la méfiance actuelle des autorités nationales vers un Parlement supra-national (pp. 193-200) : raison véritable du fait que le Parlement Européen n'a de pouvoirs ni législatif, ni budgétaire, ni de contrôle politique.

P.J.G. KAPTEYN, L'Assemblée Commune de la C.E.C.A., Leyde, A.W. Sythoff, 1962.

L'Assemblée - affirme l'auteur en citant P. REUTER - "devint une institution qui se posait 'le bien commun' comme critère de son action et qui généralement agissait aussi en conséquence" (p. 244-5). L'argument que nous citons ailleurs de M. EHRARD nous paraît réduire presque à zéro la portée et la valeur politique de cette constatation - même si on voulait l'accepter sans réserves (ce qui n'est pas le cas pour nous).

L'auteur a tout aussi tort, à notre avis, de considérer exagérée la thèse de HAAS que "les membres de l'Assemblée Commune jouent un rôle secondaire dans l'élaboration des décisions de la Haute Autorité" (p. 246), et d'accepter la thèse d'un développement spontané et graduel du droit international interétatique en droit constitutionnel interne (p. 254).

L'ouvrage contient beaucoup d'observations intéressantes dans le domaine technique et administratif; mais reste, quant à l'aspect politique du problème, l'un des plus éloignés de notre point de vue.

Voir aussi, du même auteur:

P.J.G. KAPTEYN, Internationale en supranationale variaties op een parlementair democratisch thema, Leiden, A.W. Sijthoff, 1964.

R. KRONENBURG, Das Verhältniss der Staatenvertretung zur Parlamentarischen Versammlung beim Europarat und den Europäischen Gemeinschaften, thèse, Univ. zu Köln. 1966.

Quant au Conseil de l'Europe, l'auteur fait sienne (p. 137) l'opinion de SEELER et de ROBERTSON que "in the Council of Europe the Assembly proposes and the Committee of Ministers disposes" (ou plutôt, ajoutons-nous, ne dispose que très rarement, ce qui est encore beaucoup pis).

Relativement au Parlement Européen (p. 249-252) l'auteur voit également avec clarté quelles sont ses faiblesses essentielles: aucun contrôle sur le Conseil des Ministres en tant qu'exécutif; aucune valeur "liante" de ses consultations, qui "häufig ohne Erfolg bleiben"; enfin, dans le domaine budgétaire, ni autonomie quant à son propre budget, ni influence déterminante sur les budgets des autres organes de la Communauté. Ce qui prouve que la fonction du Parlement Européen n'est pas différente de celle de l'Assemblée Consultative (pp. 253-5): "beiden Versammlungen ist der Schritt zum mit einer Sanktion verbundenen Kontrollrecht gegenüber der Staatenvertretung nicht gelungen, ... weil die Räte ebensowenig wie das Ministerkomitee an die Stellungnahme der Parlamentarier gebunden sind". D'où la conséquence ultérieure que seulement une profonde modification des Traités pourra réaliser la démocratisation que jusqu'à présent l'on a espéré inutilement, dans le sens d'un gouvernement européen responsable vis-à-vis d'un véritable parlement (pp. 255-6); tandis que pour le moment le risque reste d'un sentiment croissant, chez les parlementaires européens, "nicht im gewünschten Mass an der Entwicklung beteiligt gewesen zu sein", et voir même progressivement "ausgeschaltet zu sein", au fur et à mesure que, avec le progrès de l'intégration, les Parlements nationaux perdent des compétences qui ne sont jamais transférées au Parlement Européen: d'où le risque toujours plus grand que "die Abgeordneten das Interesse an der Arbeit im Europäischen Parlament verlieren" (pp. 256-257).

Et c'est un tel Parlement que l'on voudrait élire au suffrage universel! Et ce sont des fédéralistes qui le proposent! O tempora, o mores...

F. PASETTI BOMBARDELLA, Comunità e Parlamento, dans le volume de plusieurs auteurs Traguardo Europa, Firenze, Vallecchi, 1966 (voir aussi, dans ce même ouvrage, G. MARTINO, Comunità e strutture istituzionali).

L'auteur prétend que "il prestigio di cui gode sul piano parlamentare (?) e l'autorità raggiunta dal Parlamento Europeo, sono elementi (?) oggi fuori discussione" (p. 72), de sorte qu'il serait permis d'affirmer que "il Parlamento Europeo ha avuto una grande influenza nel determinare la politica europea" (p. 73).

Notre essai bibliographique est dirigé à prouver justement le contraire.

A. PRONTI, Il Parlamento Europeo ed i nuovi poteri da attribuire ad esso, tesi di laurea, Roma s.a. /1966/.

Cet ouvrage, assez précis et organique, développe avec rigueur la thèse que "il Parlamento Europeo, nonostante il suo appellativo, ha per ora ben poche delle attribuzioni che sono proprie dei parlamenti nazionali degli stati membri della Comunità, ed è relegato ad una funzione puramente consultiva, se si escludono alcuni limitati poteri di iniziativa e di controllo" (p. 151).

A signaler, dans la troisième partie, le chapitre sur les élections directes, et surtout celui sur les "Proposte per un rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo", où l'on trace une histoire des propositions, issues du Parlement Européen ou d'autres sources, pour une augmentation des pouvoirs de cette Assemblée.

Voilà encore des essais importants, que nous n'avons pas pu examiner, et que nous citons avec le commentaire que l'on trouve à leur sujet dans le Guide de la documentation sur le Parlement Européen et dans l'Annuaire du Parlement Européen (1967), cités sub 1 :

G. STREITER, Die Gemeinsame Versammlung der E.G.K.S. vor dem Abschluss der Übergangszeit, "Europa-Archiv", n. 23-24, 5-20 décembre 1957.

p. 10351-10356: Transformation de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. en Assemblée Parlementaire Européenne.

G. KREYSSIG, Problème und Problematik des Europaparlaments, "Die Neue Gesellschaft", n. 5, septembre-octobre 1957.

p. 337-346: Justification de l'organisation actuelle du Parlement Européen. Pouvoirs budgétaires.

I. SAMKALDEN, Parlementaire verantwoordelijkheid voor de inhoud van de eerste Europese kartelverordening, "Sociaal-Economische Wetgeving", n. 3, mars 1962.

p. 108-113: Influence du Parlement sur le premier règlement anticartel.

I. SAMKALDEN, Het gemeenschapsrecht en het parlementaire stelsel, "Sociaal-Economische Wetgeving", n. 12, décembre 1962.

p. 684-702: Analyse des conséquences des décisions communautaires sur la compétence des Parlements nationaux et des relations entre la Commission, le Conseil de Ministres et le Parlement dans le processus de décision communautaires; nécessité d'une plus grande publicité de l'activité du Conseil.

P.H.J.M. HOUBEN, De Raad van Ministers in de Europese Gemeenschappen, 's-Gravenhage, Europe Printing, 1963.

p. 144-161: Les relations du Parlement Européen avec les Conseil de Ministres des Communautés.

H.G. SCHERMERS, International institutioneel recht, "Internationale Spectator" n. 11, 8 juin 1963.

p. 288-304: Possibilité de développement d'un droit coutumier en matière de contrôle parlementaire.

W. KALTEFLEITER, Funktion und Verantwortung in europäischen Organisationen. (Über die Vereinbarkeit vom parlamentarischen Mandat und exekutiver Funktion), Frankfurt a.M., Bonn, Athenaeum Verlag, 1964.

p. 16-25: La compatibilité du mandat parlementaire avec la fonction exécutive au sein des institutions communautaires. Position des groupes politiques devant ce problème. Propositions de réforme.

K. von BEYME, Le système parlementaire britannique: un exemple pour une constitution européenne, "Les Problèmes de l'Europe", n. 27, 1966.

Contient entre autre une analyse des différences entre le Parlement Européen et les parlements nationaux.

4) OUVRAGES DE CARACTERE GENERAL , DE NATURE SURTOUT JURIDI-  
QUE, AVEC DES CHAPITRES IMPORTANTS POUVANT INTERESSER  
L'ETUDE DU PARLEMENT EUROPEEN

H.J. SEELER, Die Europäische Einigung und das Problem der  
Gewaltenteilung, Hamburg, Forschungstelle für  
Völkerr. und ausl. öff. Recht der Univ. Hamburg,  
1957, n. 29.

Il est piquant de remarquer que l'auteur avait déjà  
clairement compris à cette époque que l'Assemblée de la C.E.  
C.A., comme il le dit en citant JAENICKE ("Zeitschrif. f. ausl.  
öff. Recht und Völkerr.", Bd. 14, p. 768), "n'est qu'un forum  
pour une discussion et une collaboration des Parlements des  
états membres", tout juste, ajoute-t-il, comme l'Assemblée  
Consultative (pp. 47-8), et que par conséquent - et c'est là  
l'essentiel - la partie de compétences étatiques qui est  
soustraite aux états dans les Communautés supranationales  
(ou, plus exactement, la partie de compétence que les Etats  
exercent en commun dans ces Communautés) est soustraite au  
contrôle de chaque parlement national sans être soumise à  
aucun contrôle d'un organe communautaire analogue, qui  
n'existe pas (p. 213).

L'auteur a publié aussi un article sur le même su-  
jet dans "Europa-Archiv " de 5-20 janvier 1960.

G. BEBR, Balance of Power in the European Communities, dans  
l'"Annuaire Européen", Vol. V, La Haye, M. Nijhoff,  
1959.

Une étude très complète qui aboutit, quant au Par-  
lement Européen, à la conclusion que "at present the Assem-  
bly does not exercise a veritable parliamentary control"  
(p. 73).

N. LJUBISAVLJEVIC, Les problèmes de la pondération dans les  
institutions européennes, Leyde, A.W. Sythoff,  
1959 (1).

---

(1) - Voir aussi, sur ce même argument, l'article de

L'auteur affirme dans la conclusion que, puisque, "dans un certain nombre de cas, l'Assemblée [Parlementaire] doit approuver les propositions faites par la Commission au Conseil", celui-ci "ne pourra manquer d'y regarder deux fois avant de passer outre à une proposition de l'Assemblée (p. 192). Hélas, il s'est avéré depuis lors qu'en réalité le Conseil n'y regarde même pas une fois, et décide sans même prendre en considération les recommandations de l'Assemblée; ainsi qu'il s'est avéré que la Commission se déclare souvent d'accord, à Strasbourg, avec les textes approuvés par le Parlement Européen, et tout aussi d'accord après, à Bruxelles, avec les solutions toutes différentes décidées par le Conseil des Ministres. (Voir sur ce point, le paragraphe sur "Le pouvoir de co-législation" dans l'article de Melle HOUDBINE, cité, paru dans "L'Europe en Formation" de Septembre 1967).

G.G. STENDARDI, I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità Europee, Milano, Giuffrè, 1958.

R. MONACO, Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità Europee, "Rivista di Diritto Internazionale", 1961, fasc. 3, (publié aussi dans "Studi in onore di Guido Zanobini, Milano, Giuffrè, vol. IV, 1965).

G.L. TOSATO, I regolamenti della Comunità Europea, Milano, Giuffrè, 1965.

Ces trois ouvrages, ainsi que les autres qui sont consacrés aux mêmes sujets - et qui nous ramènent aux thèmes traités au début, dans l'introduction à notre essai - peuvent

---

./o. - M. GRUBEN, La pondération de l'influence des états dans les organismes internationaux, "Chronique de Politique Etrangère", janvier 1962.

être intéressants pour nous pour prouver que non seulement le Parlement Européen ne joue qu'un rôle marginal dans l'élaboration de la législation communautaire; mais, en plus, que celle-ci n'a que très vaguement les caractères qui sont propres de la loi.

Il est instructif, d'autre part, de comparer les essais plus récents sur la matière avec ce qu'on pensait il y a huit ou dix ans, sous l'effet de l'euphorie provoquée par l'entrée en vigueur des traités de Rome (rappelons la fausse prévision de M. LJUBISAVLJEVIC, citée à la p. préc.) (1): voir par exemple la longue étude de F. DUMON, La formation de la règle de droit dans les Communautés Européennes, "Revue Internationale de Droit Comparé", janvier-mars 1960 (et, plus en général, mon I trattati ecc., cité, où je donne une longue liste des différentes définitions du "supranational" qui ont été proposées à l'époque).

Voir aussi, sur le même sujet: infra, pp.68-68a et

M. UDINA, Le sfere di competenza, dans "Quaderni del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee" (Università di Ferrara), II, Milano, Giuffrè, 1963; et du même auteur, Sull'efficacia delle norme delle Comunità Europee nell'ordinamento italiano, dans le volume de plusieurs auteurs Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo, vol. III, Milano, Giuffrè, 1963;

A. TRABUCCHI, Un nuovo diritto, "Rivista di Diritto Civile", 1963, pp. 259 ss.;

G. BARILE, Sulla struttura delle Comunità Europee, "Rivista di Diritto Internazionale", 1964, p. 17 ss.:

tous intéressants pour constater les difficultés que rencontre la doctrine lorsqu'elle s'efforce de concevoir une autonomie du droit communautaire qui ne soit pas supérieure, ou un caractère originaire de celui-ci qui n'implique pas la souveraineté. Quel que soit, en tout cas, la nature

---

(1) - JEAN MONNEAI à la séance d'ouverture de l'Assemblée de la C.E.C.A., en 1952, s'adressait à celle-ci comme

juridique de ce prétendu droit "supranational", il est pacifique que le Parlement Européen n'a pratiquement pas de voix au chapitre dans son élaboration.

Dans ce même ordre d'idées nous rappelons aussi:

S. NERI, Sulla natura giuridica delle Comunità Europee, "Rivista di Diritto Internazionale", 1964, fasc. 2.

La thèse de l'auteur, qui est la notre, d'après laquelle "l'elemento per così dire 'popolare' resta del tutto e straneo sia alla composizione delle istituzioni comunitarie che all'esercizio di poteri ad esse conferiti" (p. 157); et, plus en général, son affirmation que les Communautés n'ont qu'en apparence des traits fédéraux, sont à notre avis essentielles pour expliquer la fonction marginale - et nécessairement et logiquement marginale, sans une reformatio ab imis de toute l'organisation communautaire - réservée dans une telle structure à l'organe parlementaire.

Telle est, répétons-le, aussi notre opinion: directement opposée, donc, à celle, que nous jugeons sans fondement, d'après laquelle "das europäische Bewusstsein hat in diesen europäischen Versammlungen einen viel stärkeren und hoffnungsvolleren Boden gefunden als irgendwo anders", comme l'affirme K.W. HAESELE à la p. 243 d'un livre d'ailleurs très sérieux sur l'unité européenne (Europas letzter Weg, Frankfurt, Knapp, 1958), et que justement pour cela ne consacre que quelques lignes, à simple titre de lip-service, à ces Assemblées, dans un ouvrage de 350 pages.

N. CATALANO, La Comunità Economica Europea e l'Euratom, 2<sup>e</sup> éd., Milano, Giuffrè, 1959.

N. CATALANO, Manuale di diritto delle Comunità Europee, Milano, Giuffrè, 1962. (existe aussi en traduction française, chez Dalloz, Paris, 1965, et en traduction espagnole, chez Intal, Buenos Aires, 1967).

Comme nous l'avons mieux expliqué dans la deuxième partie de notre I trattati del Mercato Comune e dell'Euratom

---

./o. - à un parlement véritablement "souverain" (!).

visti da un federalista (cité), essai dans lequel nous consacrons un chapitre à part à l'ancien juge de la Cour de Justice des Communautés, M. CATALANO est un de ces optimistes au sourire facile, pour lesquels l'Europe est déjà faite, bien que l'on s'obstine à ne pas vouloir s'en rendre compte. C'est ainsi que dans le premier des deux ouvrages cités, il n'hésite pas à affirmer que les pouvoirs conférés au Parlement Européen sont beaucoup plus importants que les pouvoirs qui étaient propres à l'Assemblée de la C.E.C.A. et révèlent, "sia pure in maniera ancora embrionale, il carattere di tipo federalista della nuova integrazione" (p. 23), car "l'Assemblea partecipa in larga misura al potere normativo esercitato dal Consiglio" (p. 22) (1); tandis que dans le Manuale, ne pouvant ignorer ce que l'expérience a appris même aux aveugles, et les parlementaires européens eux mêmes ont maintes fois souligné - c'est-à-dire que les pouvoirs que les traités de Rome attribuent au Parlement Européen "abbiano in realtà scarso rilievo" (p. 39) - il se console constatant que le caractère fédéral de la construction serait quant même préservé par le fait du vote pondéré au sein du Conseil des Ministres, qui constituerait une sorte de "Sénat Fédéral" (évidemment à son tour "ancora embrionale") (2).

---

(1) - Et dans le Manuale il continue à parler, sur le même ton, de "quasi-federalismo" ou de "federazione parziale". Voir, pour une réfutation de cette thèse superficielle, E. VITTA, Considerazioni sulla natura giuridica delle Comunità internazionali, in Studi in onore di Silvio Lessonà, Bologna, Zanichelli, vol. II, 1963 (à analyser infra) et DRAETTA, cité.

(2) - Dans le même ordre d'idées que M. CATALANO: G. LUCATELLO, I lineamenti giuridici, dans "Quaderni del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee" (Università di Ferrara), II, Milano, Giuffrè, 1963. (Une bonne partie de ces "Quaderni" est reproduite dans les deux volumes L'Italia e l'Europa, cités à la p. suivante).

Voir aussi, pour une confirmation, d'ailleurs non nécessaire, de l'optimisme jamais démenti de cet auteur, son essai L'Inserimento diretto della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri (publié dans le II vol. de l'ouvrage L'Italia e l'Europa, par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966). A notre avis ce ne sont pas les textes, mais la réalité politique et l'expérience qui prouvent d'une forme définitive si la primauté et le caractère "immédiat" du droit communautaire sont un fait ou un mythe - ou restent à mi-chemin entre les deux. (Voir mon article Diritto europeo e diritto nazionale dans "Comuni d'Europa", septembre 1965; et, sur le caractère "non immédiat" de ce droit, en Italie, mon article Il meccanismo legislativo italiano per attuare la seconda tappa del Mercato Comune", dans la même revue, novembre 1964). Voir aussi:

M. SOHIER et C. MEGRET, Le rôle de l'exécutif national et du législateur national dans la mise en oeuvre du droit communautaire, dans le volume du Collège de l'Europe Droit communautaire et droit national (Semaines de Bruges 1965), Bruges, De Tappel, 1965, surtout pp. 120-126.

Les deux auteurs soulignent un point capital lorsqu'ils font remarquer que "l'arrêt de la Cour [d'après l'art. 169 CEE] n'a pas pour effet d'annuler dans l'ordre interne la loi jugée illégale. L'Etat membre est seulement tenu de prendre les mesures nécessaires à son exécution (art. 171). Pour annuler un acte national illégal au regard de l'ordre commun il faudra donc l'intervention d'un nouvel acte de la même nature" (p. 124). C'est là en effet l'essentiel pour comprendre la véritable nature - et les véritables limites - du supranational. Tout le reste est littérature.

M. DECLEVA, Le istituzioni comuni delle Comunità Europee, "Diritto Internazionale", octobre 1959.

V. STARACE, Sulla "unicità" di taluni organi delle Comunità Europee, "Rivista di Diritto Internazionale", 1961, fasc. 3.

- G. VIGNOCCHI, Gli organi comuni e le loro funzioni, dans "Quaderni del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee" (Università di Ferrara), II, Milano, Giuffrè, 1963.
- V. GRIFFO, Organi comuni delle Comunità Europee, Rome, 1965-66 (thèse).

Malgré leur titre ces ouvrages n'offrent aucun élément intéressant pour l'étude du Parlement Européen.

- R. MONACO, Primi lineamenti di diritto pubblico europeo, Milano, Giuffrè, 1962.

Le chapitre III, consacré aux Assemblées Européennes et dont la plus grande partie traite des élections directes, contient la remarque fondamentale (hélas!, la seule) que, attribuant des pouvoirs purement consultatifs à une assemblée politique, on lui enlève, dès le début, la plus grande partie de sa valeur, parce que la fonction consultative ne peut être efficacement expliquée par des organes politiques, qui ne donnent que des "pareri generici", mais seulement par des organes techniques (p. 28). L'auteur pense toutefois que le Parlement Européen dispose de pouvoirs bien plus importants que des pouvoirs simplement consultatifs: mais il ne parvient pas à le prouver - et pour cause!

- E. VITTA, Gli organi esecutivi delle Comunità sovranazionali: analogie e differenze degli organi di governo statali, in "Studi in onore di Emilio Crosa", Milano, Giuffrè, vol. II, 1960.
- E. VITTA, Considerazioni sulla natura giuridica delle Comunità internazionali, in Studi in onore di Silvio Lesona, Bologna, Zanichelli, vol. II, 1963.

E. VITTA, L'integrazione europea: Studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea, Milano, Giuffrè, 1962 (paru aussi sans les "Annali della Facoltà di Economia e Commercio della Facoltà di Cagliari", vol. II (1960-61), Cuneo, Ghibauda, 1962).

Cet auteur, comme M. DRAETTA, peut être considéré un anti-Catalano, car il souligne, bien que peut-être d'une façon moins décidée, les limites qui empêchent de considérer les Communautés comme "quasi-federali", et le manque de pouvoir du Parlement Européen qui empêche une assimilation de cette Assemblée aux Parlements nationaux.

A souligner aussi, dans la dernière de ces études (où l'on retrouve aussi les deux précédentes), deux chapitres consacrés respectivement à l'Assemblée Consultative et à l'Assemblée de l'UEO.

C'est l'une des études les plus sérieuses parues en Italie sur les aspects juridiques des institutions européennes, et sur les risques - propres d'un dilettantisme autant scientifique que politique - d'une assimilation acritique de leurs organes aux organes étatiques nationaux correspondants.

H. von SCHROETER, Montan-Behörde und EWG Kommission: Leitbild und Bewahrung, Institut für Völkerrecht der Univ. Göttingen, 1963.

Cet ouvrage contient une démonstration très brève, mais très convaincante, que "der Umfang der Kompetenzen, die der MUV [le Traité de la CECA] der Versammlung übertragen hat, ausserordentlich gering ist... Es fehlen ihr somit die Rechte, die für ein Parlament charakteristisch sind" (pp. 42-3). Il en est de même pour le Parlement Européen (p. 142), et c'est justement pour cela que nous affirmons que le Parlement Européen n'est pas une assemblée parlementaire (bien que composée de parlementaires); mais l'auteur se console en observant que le pouvoir de contrôle de cette Assemblée est, à son avis, plus grand, puisqu'il peut obliger à chaque moment la Commission à démissionner (p. 142). Et après - comme le disait ce curé -?

H. STEIGER, Die Unabhängigkeit der Rechtssetzung der Eur. Gemeinschaften, (thèse), Univ. zu Münster, 1964.

L'auteur partage l'opinion de G. JAENICKE (Der übernationale Charakter der EWG, "Zeitschr. f. ausl. öff. Recht und Völkerr.", Bd. 19 (Makarov-Festgabe), p. 178), que "les prises de positions du Parlement Européen, même si elles ne sont pas liantes (bindend), ont tout de même un poids politique".

Malheureusement l'expérience ne confirme que beaucoup trop faiblement cette affirmation. (M. STEIGER a ultérieurement développé ses idées dans: Staatlichkeit und Überstaatlichkeit : eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften, Berlin, Duncker u. Humblot, 1966, dont nous parlons quelques pages plus bas).

H. J. RAABE, Das Verordnungsrecht der EWG, Hamburg, Appel, 1963.

Il est intéressant de remarquer - à propos de ce que nous disions en début du point 4 à propos de la prétendue "legislation" communautaire et de son élaboration - que dans cette étude très fouillée il y a bien de longs chapitres sur les compétences législatives du Conseil et de la Commission, mais aucune allusion au Parlement Européen: et on ne peut pas dire qu'il s'agisse là d'une lacune!

R. KOVAR, Le pouvoir réglementaire de la CECA, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1964.

Il est tout aussi intéressant de remarquer que le Chapitre III, Section I, de cet ouvrage, également consacré à "l'élaboration des règlements", ne fait mention non plus du Parlement Européen, et pour la même raison.

L. N. LINDBERG, Decision Making and Integration in the European Community, "International Organisation", Winter 1965.

Il nous paraît analogiquement opportun, dans cet ordre d'idées, de constater qu'on peut écrire une étude fouillée et exhaustive sur ce sujet sans même mentionner le Parlement Européen, tellement son rôle dans ce decision making est, à juste titre, jugé dérisoire. (Nous reviendrons sur ce thème au début de notre analyse des ouvrages de caractère politique, qui suit immédiatement).

D. BUERSTEDDE, Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften, Bruges, de Tempel, 1964.

Le chapitre IX de cet ouvrage et surtout le paragraphe 4 offrent une confirmation ultérieure des thèses de M. HOUBEN que nous analysons tout de suite après.

H.J.M. HOUBEN, Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes, A.W. Sythoff, Leyden, 1964.

Le paragraphe 1 du Chapitre IV sur le contrôle exercé par le Parlement Européen sur le Conseil, souligne clairement qu'"en ce qui concerne le contrôle politique" sur les trois Conseils le Parlement Européen est privé de toute attribution" (p. 161). "Les relations entre le Conseil et le Parlement - comme SAMKALDEN l'a fait observer à bon droit - ne sont pas susceptibles de contribuer à l'instauration d'un régime européen de démocratie parlementaire, puisque l'élément d'un tel système qui constitue la responsabilité au sens politique fait et doit faire défaut dans ces relations" (p. 176).

Il n'a donc pas de sens de parler de "premier pas", de "gradualisme", de "petit à petit" dans la prétendue instauration de ce régime au niveau communautaire; et il en a encore moins de rêver d'une transformation "progressive" du Conseil en une "deuxième chambre".

G. von HIPPEL, La séparation des pouvoirs dans les Communautés Européennes, Université de Nancy, Impr. V. Idoux, 1965.

Tout en faisant preuve parfois d'un certain goût pour les "parole in libertà" (la consultation obligatoire du Parlement Européen constituerait "déjà l'amorce d'un pouvoir législatif", sic, p. 40), l'auteur se rend fort bien compte (pp. 119) que "vu sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs, l'une des particularités les plus remarquables des Communautés est la confusion totale de la fonction législative et de la fonction exécutive au profit de l'Exécutif européen", à son tour "dédoublé" en "organes intégrés" (la Haute Autorité, les Commissions) qui proposent, et "organes représentatifs" (les Conseils) qui décident (p. 21 sgg.).

Ce fait, pour M. von HIPPEL, n'est pas à juger négativement, car "les auteurs des traités ont anticipé de façon assez radicale sur un développement qui se manifeste de plus en plus dans le droit constitutionnel interne et qui tend à opposer à la distinction rigoureuse entre les pouvoirs de l'Etat - donc à la conception classique de la séparation des pouvoirs - une distinction entre 'organes d'action' et 'organes de contrôle'. Certes, le Parlement se trouve privé presque complètement de ses attributions les plus anciennes, et l'Exécutif renforce sa position de manière considérable; mais l'Assemblée représentative garde ses pouvoirs de contrôle vis-à-vis des organes d'action" (p. 110).

Quant à nous, nous avons déjà trop de fois développé la démonstration que de tels "pouvoirs" sont seulement apparents, pour qu'il vaille la peine de la répéter encore ici et de souligner la faiblesse du raisonnement de l'auteur, qui n'est que trop évidente.

W. UNGERER, Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften und ihr Zusammenwirken, dans l'ouvrage de plusieurs auteurs Aus der Schule der Demokratie, Düsseldorf-Wien, Econ-Verlag, 1965.

Le paragraphe IV de cet essai démontre lucidement que, malgré son nom, le Parlement Européen "ne peut pas être comparé à un parlement dans la signification classique du mot", soit par le mode d'élection, soit par le manque de pouvoirs budgétaires, législatifs, de contrôle (motion de censure, mais non vis-à-vis du Conseil) et consultatifs (qui existent <sup>mais ne sont pas</sup> "vincolanti"). L'auteur en conclut que malgré cela le Parlement Européen est l'un des "moteurs" de l'intégration. Nous

en tirerions plutôt la conclusion contraire: qu'il en reste aux marges, sans exercer sur celle-ci aucune influence réelle.

H. PETZOLD, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, Institut f. Völkerrecht d. Univ. Göttingen, 1966.

La tentative de l'auteur, aux pages 108-128, de démontrer le caractère "parlementaire" du Parlement Européen, nous paraît aboutir au résultat opposé: comme, dans un conte de Sacchetti, on paie l'odeur d'un chapon avec le son d'une monnaie, ainsi les "pouvoirs", les "attributions" et les "compétences" du Parlement énumérés par M. Petzold paraissent beaucoup plus "peintes" que réelles, car elles se rapportent à des cas presque uniquement imaginaires (la modification du Traité, la motion de censure) ou elles sont dépourvues de contenu réel (le "contrôle"; le "pouvoir" consultatif).

H. STEIGER, Staatlichkeit und Überstaatlichkeit, Berlin, Duncker und Humblot, 1966.

Il est intéressant de constater qu'on peut développer d'une façon très approfondie le thème indiqué dans le titre de cet ouvrage sans jamais mentionner le Parlement Européen.

L'essai de M. STEIGER, et surtout sa conclusion, est utile pour nous en tant qu'il prouve que le développement du "supraétatique" ne va pas nécessairement et même pas probablement dans le sens d'un dépassement de l'état national vers l'état fédéral; car il constitue, bien plus, un instrument pour en garantir la survie. M. STEIGER juge une telle fonction du "supranational" comme positive; tandis que nous la condamnons comme antidémocratique, technocratique et dépolitisante: empêchant - pour employer contre l'auteur le langage hégélien auquel il se plaint de faire recours - que "das Konkrete zum Allgemeinen wird" (p. 184) (et l'absence d'un Parlement digne de ce nom n'est qu'un élément de cette "alienation". M. STEIGER, évidemment, "non apprese ben quell'arte").

L. PELLICCIA, I Consigli delle Comunità Europee, Roma, 1967  
(thèse).

L'auteur voit clairement que le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir législatif, et que sa tâche se réduit à celle d'exercer un contrôle a posteriori sur l'activité des Commissions (et seulement indirectement du Conseil). A remarquer un chapitre intéressant sur le pouvoir du Parlement Européen de poser des questions à l'Assemblée (p. 225 ss.) et sur les "principali materie di contrasto fra il Consiglio e l'Assemblea" (élections directes, budgets etc.).

Institut d'Etudes Juridiques Européennes de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, La fusion des Communautés, La Haye, Nijhoff, 1967.

Nous analyserons cet ouvrage, ainsi que d'autres essais qui se relient étroitement à ce thème, sous le point 5 ("Ouvrages politiques").

Autres ouvrages d'après les "Cahiers Mensuels de Documentation" du Parlement Européen (août 1965), cités:

P. de VISSCHER, Le Droit public de la C.E.C.A., Cours, Faculté de Droit de l'Université de Liège, 1956-1957, (Liège, Presses Universitaires, (s.a.) ronéoté, p. 89-102:

Justification de l'existence et nécessité d'une Assemblée parlementaire; analyse de la composition et des fonctions de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A.

R. PRIEUR, Les Relations internes et externes de la C.E.C.A., Paris, Montchrestien, 1958 (multigr.), pp. 33-46:

Organisation interne de l'Assemblée Commune, pouvoirs de contrôle. Relations avec la Haute Autorité, le Conseil de Ministres, la Cour de Justice.

W. DIEBOLD, The Schuman Plan: a Study in economic cooperation, 1950-1959, New York, Praeger, 1959, pp. 601-3:

Efficacité du rôle de l'Assemblée en tant que support à la Haute Autorité.

J. de SOTO, Le problème de l'Exécutif dans les Communautés européennes, dans Colloque des Facultés de Droit, 21-24 mai 1959. Lille: Problèmes juridiques et économiques du Marché commun, Paris, 1960, p. 121-156:

Extension coutumière des pouvoirs accordés au Parlement en matière de contrôle politique des exécutifs.

P.O. LAPIE, Les Trois Communautés: Charbon-Acier, Marché Commun, Euratom, Paris, Fayard, 1960, p.170-178:

Mission de contrôle de l'Assemblée; rôle des groupes politiques.

W. UNGERER, Le régime institutionnel des Communautés Européennes, dans Collège d'Europe, Bruges: Sciences humaines et intégration européenne, Leyde, 1960. p.267-288:

Description générale des fonctions du Parlement Européen dans le cadre institutionnel des trois Communautés Européennes.

R. PRIEUR, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier: activité et évolution, Paris, Montchrestien, 1962 (multigr.), p. 50-64:

Conditions dans lesquelles s'exerce l'action du Parlement Européen. Relations avec les autres institutions.

W. YONDORF, Europe of the Six: dynamics of integration, Univ. Chicago, Illinois, 1962 (dactylogr.) (thèse).

Analyse de la formation et des institutions de la Communauté européenne et de ses problèmes. Notamment, p. 192-258, description du Parlement: étude détaillée des groupes politiques et des personnalités qui les composent; problèmes budgétaires et rapports avec les exécutifs.

P. PFLIMLIN et R. LEGRAND-LANE, L'Europe communautaire, Paris, Plon, 1966, pp. 180-194, 277-283:

Force et faiblesses du Parlement Européen dans le système communautaire.

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Organisations européennes, les institutions (T. 2ème), Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1963 (multigr.) p. 250-270:

Projet d'élection au suffrage universel direct. Composition actuelle du Parlement. Sessions. Rapports avec l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Commissions, groupes politiques. Pouvoirs de délibération et de contrôle.

Terminons par deux ouvrages récents concernant la nature du droit communautaire, à laquelle nous avons fait allusion dans l'Introduction et quelques pages plus haut (p.55 ss.):

G. SACERDOTI, L'efficacia del diritto della Comunità Europea, Milano, Giuffrè 1966;

R. MONACO, Diritto delle Comunità Europee e diritto interno, Milano, Giuffrè, 1967.

Le droit communautaire se débat dans une contradiction fondamentale: d'une part, pour être applicable, il doit être unitaire, sous peine que la structure et l'essence même de la Communauté ne soit profondément altérée et dénaturée; mais de l'autre il faut il faut constater:

- soit "l'inidoneità del sistema comunitario a raggiungere la prevalenza automatica delle sue norme senza il concorso delle norme costituzionali degli Stati membri". (C'est M. SACERDOTI que nous résumons - p. 161 et pp. précéd. - entièrement d'accord quand à ce point, on le voit, avec M. et M.me SOHIER et MEGRET que nous avons cités plus haut - p.59);

- soit l'impossibilité de dépasser une telle situation, sans des modifications profondes des Constitutions nationales (MONACO, pp. 229-230).

Ce n'est que par un "whishfull thinking" (l'erreur

des "Jean Foutre") - et certainement pas pour des exigences scientifiques ou grâce à des constatations objectives - que l'on peut résoudre (sur le papier) dans les sens de la "primauté du communautaire" (in dubio pro communitate, comme le dit M. SACERDOTI) une telle contradiction, qui est dans réalité (1) et qui ne peut donc pas être dépassée par des raisonnements, mais seulement par des changements d'équilibres politiques. Et c'est justement ce "wishfull thinking" que nous reprochons aux deux auteurs italiens, malgré la valeur incontestable de leurs ouvrages. (C'est la réproche que nous avons appelée "l'objection de M. DRAETTA").

Faisons recours à un exemple d'actualité. Tout le monde sait que, après la "révolution" de mai 1968, la France a adopté unilatéralement des mesures contraires aux traités de Rome et au droit communautaire; que, même si elle était allée encore au delà et avait violé d'une façon même plus grave ce droit, la Communauté et ses organes auraient été impuissants et auraient dû, comme ils l'ont fait, s'incliner; que l'Allemagne, l'Italie ou n'importe quel autre état membre pourraient - si bon leur semble, et à condition qu'ils en aient la force - en faire autant; que cela va de soit et, loin d'être une exception scandaleuse, est la règle non écrite, mais la plus universellement valable, de la vie que l'on appelle "communautaire" - le reste, comme on le dirait en italien, n'étant que des "gride". Eh bien: tant pis pour les juristes s'ils ne sont pas en mesure de nous donner une raison, et une raison suffisante, d'un pareil état de choses; si de tels faits, que personne ne conteste, dûssent apparaître, d'après leurs théories, comme inconcevables, impossibles ou absurdes: car cela prouverait alors qu'ils ne sont pas des hommes des sciences, mais seulement des "don Ferrante". Contra factum non datur argumentum: il faut l'expliquer, il n'est pas permis de l'ignorer. La politique de l'autruche n'a jamais été payante, ni sur le plan scientifique, ni dans le domaine politique. Dans l'un

---

(1) et que la réalité résout le plus souvent, à la barbe des théories juridiques les mieux charpentées, dans le sens opposé de la primauté de l'"étatique", comme il n'est d'ailleurs que trop physiologique.

cas elle ne donne que l'optimisme éternellement souriant des internationalistes imbéciles, pour lesquels la guerre est d'ores et déjà "hors de la loi", l'aggression exclue, l'intervention dans les affaires étrangères d'un autre pays inconcevable, les droits de l'homme assurés une fois pour toutes par l'O.N.U. ou le Conseil de l'Europe, les droits des travailleurs définitivement sanctionnés au niveau européen dans la "Charte" relative, et tout va désormais selon le meilleur des mondes possibles. Dans l'autre elle donne les Jean Foutre - contre lesquels De Gaulle n'a qu'un jeu trop facile.

A' la politique de l'autruche il faut donc opposer celle de l'Évangile, à la fois plus intelligente et plus honnête: oportet ut eveniant schandala.

5) OUVRAGE DE CARACTERE GENERAL, DE NATURE SURTOUT POLITIQUE, AVEC DES CHAPITRES IMPORTANTS POUVANT INTERESSER L'ETUDE DU PARLEMENT EUROPEEN

C. GUAZZERONI, Un anno di attività delle tre Comunità Europee, Bologna, Cappelli 1963 (estratto da "Realtà del Mezzogiorno", janvier 1963).

Un essai très fouillé duquel le rôle marginal du Parlement Européen dans l'élaboration de la politique communautaire apparaît d'une façon particulièrement évidente.

Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Il momento attuale della integrazione europea (Atti di un Convegno), Padova, Cedam, 1963.

Comme dans le cas de l'essai de M. GUAZZERONI, il est intéressant, et presque piquant, de constater qu'aucun des collaborateurs de cet ouvrage n'a jugé opportun de parler du rôle du Parlement Européen dans le procès en cours de l'intégration des Six. Ce n'est pas un hasard, et c'est d'autant plus significatif que cet oubli est tout à fait spontané. Parfois certains silences - et surtout s'ils sont involontaires - en disent plus qu'une réquisitoire.

Notre anthologie de l'éloquence du silence pourrait s'allonger de plusieurs chapitres; mais il sera mieux que nous laissons au lecteur la tâche de la compléter. Quant à nous, nous nous bornerons à citer encore le numéro de décembre 1960 de la revue "Nord e Sud" entièrement consacré à Gli anni difficili della Comunità Europea, où l'on peut trouver des essais même sur la Banque Européenne des Investissements ou sur l'Université Européenne, mais où l'on chercherait en vain une analyse quelconque de la fonction exercée par le Parlement Européen au cours de ces "années difficiles". Et c'est, encore une fois, une lacune qui n'en est pas une, car cette fonction n'a pratiquement pas existé et ne pouvait et ne peut pas exister. Et nous ajouterons à ces citations aussi les pages historiques des ouvrages consacrées à l'unité européenne par Myriam CAMPS, dans lesquelles aussi le Parlement Européen fait figure de parent pauvre; et le volume de plusieurs auteurs L'integrazione economica europea all'inizio della seconda tappa, Roma ./.

Jandi-Sapi, 1962, où l'absence d'une telle fonction est encore plus nettement soulignée: car il y a bien un chapitre, par A. CATTANI, sur le Parlement Européen; mais à part et indépendamment de l'étude, confiée à d'autres auteurs, de l'évolution du Marché Commun et des forces qui l'influencent.

Voici encore d'autres ouvrages qui peuvent contribuer à redonner au Parlement Européen sa juste place dans le système institutionnel des Communautés:

A. CHITI-BATELLI, Le Comunità Europee nel 1962 giudicate dal Parlamento Europeo, estratto da "Comuni d'Europa" del

A. CHITI-BATELLI, Il Piano Fouchet

essai à paraître prochainement dans un volume de plusieurs auteurs, publié par l'Université de Florence, et consacré aux problèmes de l'intégration européenne.

Ces deux essais, et la note bibliographique qui accompagne le deuxième, montrent eux aussi les limites de l'influence du Parlement Européen sur l'action des Communautés comme sur les grandes options politiques en discussion, et le peu d'importance qu'attribuent à cette assemblée, non sans raison, les auteurs qui traitent ces arguments.

Une bibliographie par matière des différents développements de l'intégration communautaire (l'énergie, les problèmes sociaux, l'agriculture, le charbon-acier, l'atome, etc.) aboutirait aux mêmes résultats. Voir, quant à l'Euratom, ce que nous observons nous mêmes dans "Comuni d'Europa" d'avril 1967; ou, quand au problème de l'adhésion britannique, dans le numéro de mars de la même année.

Sur l'Union Politique est à voir aussi:

S. J. KOCH, Le rôle du Parlement Européen dans les projets d'Union Politique, mémoire présenté au Centre Universitaire des Hautes Etudes Européennes de l'Université de Strasbourg, 1965.

Une comparaison du rôle joué par le Parlement Européen vis-à-vis du Projet de Communauté Politique Européenne

en 1952-1953 et des plans Fouchet, qui aboutit à la conclusion que son influence a été, dans les deux cas, marginale: d'une part "les gouvernements ne prennent pas ses voeux au sérieux", de l'autre "l'adoption des propositions par le Parlement ne signifie pas qu'elles vont être acceptées par les parlements nationaux" (p. 70).

C'est la conclusion à laquelle nous parvenons nous aussi, sans un essai sur le plan Fouchet à paraître sous peu chez l'Université de Florence.

C. BRIERLEY, The Making of European Policy, London, Oxford University Press, R.I.I.A., 1963.

Le Parlement Européen n'a que "purely consultative character" et prend "no responsibility for carrying out the recommendations it puts forward" (pp. 27-28). Les décisions sont entièrement dans les mains du Comité des Ministres, la Commission ne présentant que les propositions que le premier est disposé à accepter. (Cette affirmation, comme nous le remarquons ailleurs, vaut de plus en plus même pour le Parlement Européen).

E. FRIEDLAENDER et K. FOCKE, Europa über den Nationen, Europa-Union Verlag, Köln, 1963

Les pages consacrées au Parlement Européen peuvent être divisées en deux parties: l'une, dans laquelle les faiblesses de cet organe - et surtout leur inévitabilité, dans le cadre de la structure communautaire actuelle - sont présentées on ne pourrait plus clairement (pp. 46-8; 77-8); l'autre dans laquelle malgré cela, et conformément aux exhortations typiques des "européens" - qui ne savent jamais aller au-delà du "supranational" et déboucher sur le "fédéral" - l'on suggère de simples modifications de détail, censées améliorer la position du Parlement Européen dans l'équilibre communautaire (pp. 48-9, 81-2).

Voir aussi:

F. DEHOUSSE, L'Europe à l'heure de la relance politique, Centre International d'Etudes et de Recherches Européennes (Luxembourg), Ed. UGA, Heule (Belgique) 1964.

F. DEHOUSSE, L'avenir institutionnel des Communautés Européennes, Centre Européen Universitaire, Nancy, 1967.

Dans le deuxième de ces essais, l'auteur analyse longuement le fonctionnement et les pouvoirs du Parlement Européen. Cette assemblée - affirme-t-il - "n'a guère de pouvoirs de décision; c'est un organisme consultatif fort développé, avec une particularité: la consultation est institutionnelle. Il existe, en effet, un certain nombre de cas expressément énumérés, et dans le traité C.E.C.A. et dans les traités de Rome, dans lesquels l'avis du Parlement européen doit obligatoirement être pris". Ce système poursuit M. DEHOUSSE, "offre un inconvénient notable: celui de rendre le Parlement Européen très technique. En réalité, ce mécanisme de consultation obligatoire a pour conséquence de faire de lui une sorte de Conseil économique et social. Or, il y a déjà un Comité économique et social prévu dans les traités européens. Ce n'est d'ailleurs pas le rôle d'un Parlement de se comporter de cette manière. Le vrai rôle d'un Parlement c'est d'exercer un certain nombre de grandes options en fonction de critères politiques" (p. 11).

Or ces options lui sont niées, en raison même de son manque non seulement de pouvoirs, mais d'influence. "Il m'est arrivé - explique M. DEHOUSSE dans le premier des deux ouvrages cités - d'avoir en mains des ordres du jour du Conseil de Ministres. J'ai vu qu'ils étaient libellés comme suit: premier point: adoption de l'ordre du jour de la séance (cela va de soi); deuxième point: adoption du ou des procès-verbaux des séances précédentes (cela va de soi aussi) et troisième point: communications diverses. C'est au titre: communications diverses que l'on fait la plupart du temps figurer les recommandations ou les résolutions qui sont adoptées par le Parlement Européen. C'est dire le peu de cas, le peu d'importance qu'on leur attribue" (p. 11).

Le résultat est que le Parlement Européen - nous en venons au premier essai - est "une Assemblée de moins en moins

politique, pas seulement au point de vue de ses activités, mais à celui de sa représentation. Les représentations nationales sont, en effet, de moins en moins représentatives. Il faut compter avec le parlementarisme de certains pays. Les Allemands et les Hollandais, lorsqu'il s'est agi de problèmes spéciaux, nous ont littéralement inondés de spécialistes, qui sont des gens extrêmement savants dans leur spécialité mais qui ne font rien pour en sortir, ou en tout cas pour y faire pénétrer les malheureux profanes" (p. 14).

C'est encore un argument pour confirmer la ressemblance du Parlement Européen avec le Comité Economique et Social.

A retenir aussi cette question posée par un rédacteur à M. DEHOUSSE: "L'Assemblée n'est pas un Parlement réel. Pourquoi n'est-elle donc pas disposée à abandonner le terme de Parlement au profit, par exemple, du terme 'Comité parlementaire intereuropéen' ou de toute autre appellation? La raison en est que certains courants politiques ont voulu ou veulent ridiculiser le parlementarisme comme principe effectif de démocratie. Cet abandon ne serait-il pas une preuve de réalisme pour sauvegarder le respect du parlementarisme?" (p. 35).

C'est ce que nous nous demandons nous aussi.

A. SPINELLI, Rapporto sull'Europa, Milano, Ed. di Comunità, 1965.

Le chapitre sur le Parlement Européen (pp. 150-170) souligne avec clarté que "quest'Assemblea non rientra nella logica della costruzione funzionalista, il cui meccanismo istituzionale consiste essenzialmente nel dialogo fra eurocrati che propongono e governi che dispongono" (p. 150): d'où son manque total de pouvoirs (p. 152), sa position "al margine dell'effettiva costruzione europea" (p. 160).

Analoguement la motion de censure "è incongrua con la realtà istituzionale delle Comunità, nelle quali il vero potere governativo non risiede nelle Commissioni, ma nei ministri riuniti in Consiglio", et c'est pourquoi on n'y a jamais fait recours.

L'auteur pense toutefois - et sur ce point nous ne pouvons pas partager son opinion, que nous jugeons trop optimiste - que le Parlement Européen garde quand même son importance, notamment parce-que "questa Assemblea è diventata il polo di riferimento di qualsiasi progetto di sviluppo in senso federale della Comunità". (C'est la thèse aussi, nous le verrons sous peu, de M. DEL BO).

Trop optimiste nous paraît aussi l'affirmation qu'au sein du Parlement Européen le partage des opinions et des votes n'aurait lieu que selon des clivages idéologiques, et non "nationaux". Cela est dû en effet surtout au manque de pouvoirs de cette Assemblée; et même malgré cette faiblesse, lorsque des problèmes "chauds" se sont posés dans son sein (par ex. le problème de la politique de l'énergie, ou les questions agricoles) les clivages nationaux ont régulièrement repris le dessus.

L'auteur est de l'avis que le Parlement aurait pu avoir une influence plus grande sur la construction politique communautaire si la Commission lui avait fait plus de place dans l'élaboration de ses propositions. Mais la vérité est qu'un Parlement de ce type, formé de parlementaires qui - comme le dit SPINELLI lui-même - "sentono di essere soprattutto parlamentari nazionali che si occupano saltuariamente ed a solo titolo consultivo delle faccende della Comunità"; et qui, en plus, varient continuellement, au fur et à mesure que se déroulent les différentes élections nationales - est un organe incapable de constituer un tel soutien, un tel pilier de la politique de la Commission et de développer une influence politique propre; et cela justement pour la raison de fond indiquée par SPINELLI, c'est-à-dire qu'il constitue, dans la logique communautaire, un corps étranger que l'on a, tout à fait physiologiquement, isolé et atrophié, de façon à ne pas déranger le "dialogue entre eurocrates et gouvernements".

A approuver entièrement est par contre l'analyse, que Spinelli nous donne, de l'inertie des parlementaires européens au sein des parlements nationaux respectifs. Mais elle aussi nous paraît liée étroitement à la fois aux défauts de fond de la structure communautaire et à la progressive nationalisation des forces politiques traditionnelles / (A. CHITI-BATELLI, Nouvelles gauches et fédéralisme, "Le Fédéraliste", nov. et déc. 1963,

et, du même SPINELLI, L'otre vecchio e il vino nuovo,

"Nord e Sud", décembre 1960). Il est donc vain d'espérer qu'on puisse modifier une telle inertie par une plus grande bonne volonté de tel ou tel membre, d'autant plus que, comme nous le remarquons tout-à-l'heure, la composition du Parlement Européen, comme des autres Assemblées nationales, n'est jamais stable et varie toujours.

Institut d'Etudes Juridiques Européennes de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, La fusion des Communautés Européennes (Colloque des 27, 28 et 29 avril 1966), publié par J.M. DEHOUSSE, La Haye, Nijhoff, 1967.

Contient, entre autre, un rapport de A.P. SERENI sur L'avenir de la démocratie européenne qui, après avoir souligné la faiblesse actuelle du Parlement Européen, notamment par rapport aux Conseils, se déclare favorable à l'avis de ceux qui pensent qu'il n'aura de sens d'augmenter les pouvoirs d'un tel Parlement qu'après une fusion et une augmentation et renforcement des compétences des Communautés elles-mêmes. A l'état actuel une action autonome du Parlement Européen non seulement serait vouée à l'échec, mais ne ferait que transposer au sein de cette assemblée les divisions nationales qui paralysent le Conseil des Communautés (pp. 133-137). C'est tout ce qui pourrait se produire en cas d'une élection directe, d'ailleurs fort improbable, d'un tel Parlement, même si M. SERENI n'arrive pas à cette conclusion. Il affirme au contraire le "caractère prioritaire de la réforme du mode de formation du Parlement Européen par rapport à la réforme de ses pouvoirs" (p. 140), d'autant plus que "toute tentative visant à renforcer les pouvoirs du Parlement Européen, tel qu'il est [élu] actuellement, n'aurait pas de plus grandes chances de succès" (pp. 140-141); mais, si cette deuxième affirmation est juste, la première n'en résulte pas plus "plausible" pour autant.

M. SERENI a toutefois le mérite d'avoir vu, au moins vaguement, quel est l'ubi consistan duquel il faut partir: "susciter un mouvement d'opinion publique" pour imposer aux gouvernements les solutions nouvelles. Il n'est toutefois pas en mesure de comprendre ni la nécessité d'une organisation solide et d'une stratégie précise à cette fin, aussi indé-

pendante des forces politiques nationales que des gouvernements (1); ni qu'une réforme des pouvoirs du Parlement Européen implique en réalité, comme l'a fort bien remarqué M. DRAETTA, une réforme radicale préalable - et non, comme M. SERENI le pense, postérieure et graduelle (2) - de toute la structure institutionnelle des Communautés; ni que ce mouvement devrait être donc, et ne pourrait qu'être un mouvement pour "une autre source de légalité, de démocratie" (intervention de R. RIFFLET, p. 163), c'est-à-dire un mouvement pour la Constituante Européenne (3).

A signaler aussi, dans cet ouvrage, une communication de P. PESCATORE, Les perspectives du développement institutionnel à la suite de la "crise du Marché Commun", dans laquelle l'auteur démontre que "l'idée d'une Commission appuyée sur le Parlement Européen qui se ferait auprès du Conseil le porte-parole des forces politiques représentées au Parlement Européen n'est plus compatible avec la répartition actuelle du pouvoir au sein de la Communauté" telle qu'elle ressort de la crise du 30 juin, c'est-à-dire avec "l'emprise plus accentuée du Conseil sur les initiatives de la Commission" (p. 71). Il en conclut avec raison, s'appuyant aussi sur une importante bibliographie (pp. 76-7), que "les accords de Luxembourg ont affecté la position du Parlement Européen (p. 70) et "marquent sans doute une modification de la constellation constitutionnelle des Communautés" (p. 71).

---

(1) - Voir à ce sujet mon article, I federalisti : vox clamantis, "Eu" de Turin, mai-août 1967, n. 13 et la troisième partie de ma brochure, Un manifesto federalista, Roma, Campagna Europea della Gioventù, 1967, consacrée aux perspectives futures du M.F.E.

(2) - pp. 141-3: c'est la perspective dans laquelle se place aussi, dans le même volume, L. Cartou (pp. 25-6).

(3) - M. ALBERTINI, cité infra, au début de la bibliographie sur les élections directes; A. CHITI-BATELLI, Relazione sulla convocazione dell'Assemblea Costituente Europea, extrait de "Rassegna Europea" de Udine, mai-juin 1961; G. HERAUD, Projet de Traité pour la Convocation de l'Assemblée Constituante Européenne, "Comuni d'Europa" septembre 1960.

Le compte rendu de la discussion ne fait que confirmer ce pessimisme. Soulignons notamment les observations de M. COLLIARD (p. 197) sur la difficulté de concevoir une "représentativité" du Parlement Européen (et dans un sens analogue RIFFLET, p. 182 et ss.). En réalité il n'y a pas de représentativité sans état, sans une "légalité nouvelle": et cette légalité, au niveau européen, n'existe pas. Il s'ensuit qu'un Parlement Européen dans le sens propre du mot, à l'état actuel, n'a pas de sens. (Cf. aussi S.C., I poteri del Parlamento Europeo, "Relazioni Internazionali", 13 mars 1965).

Une opinion opposée à celle de M. PESCATORE, mais qu'on ne saurait suivre, est défendue dans un essai d'un auteur néerlandais, d'après lequel la position du Parlement Européen serait renforcée par la fusion, parce que "la formation d'une seule institution responsable vis-à-vis de cette assemblée, au lieu de trois, augmenterait l'importance politique des liens entre Parlement et Exécutif" (P.-H.J. HOUBEN, The merger of the Executives of the European Communities, "Common Market Law Review, juin 1965, p. 73).

Un optimisme analogue, et tout aussi gratuit, est manifesté par G. ZAMPAGLIONE, Fusione degli Esecutivi e integrazione europea (dans L'Italia e l'Europa de plusieurs auteurs), par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966, vol.II), d'après lequel la fusion pourrait même être une occasion pour un élargissement des pouvoirs du Parlement Européen. Mais, jugeant aujourd'hui après coup, cette affirmation nous apparaît comme une boutade involontaire d'un goût - et d'une perspicacité - assez discutables.

Dans le même sens de M. PESCATORE, mais beaucoup plus prudemment, se prononce en revanche U. GORI, Fusione degli esecutivi e fusione della Comunità (ibid.).

Cl. LASSALLE, Les problèmes posés par la fusion des Communautés Européennes (Université de Paris, Institut de Hautes Etudes Internationales, 1965-6) Paris, Association des Etudes Internationales, ronéoté.

Les propositions présentées par M. LASSALLE ont un

intérêt particulier pour nous, parce qu'elles font apparaître indirectement les faiblesses et les limites actuelles du Parlement Européen.

L'auteur pense que la fusion devrait constituer l'occasion pour donner plus d'influence à cette institution, dont l'activité jusqu'à présent "n'a pas modifié sensiblement l'évolution de la Communauté", en dépit des centaines de réunions, des centaines de rapports, des centaines de résolutions, des centaines de questions écrites et orales discutées, approuvées ou présentées (pp. 12-13); et pour contrecarrer ainsi la progressive "involuzione" vers des organisations intergouvernementales de type traditionnel que les Communautés connaissent au niveau exécutif.

L'élection directe n'est pas un préalable, selon M. LASSALLE; car "l'influence politique que peut exercer l'Assemblée dépend davantage des compétences et de l'activité de ses membres sur le plan européen que d'un lien direct entre l'électeur et les membres de l'Assemblée" (p. 16). Il serait par ailleurs dépourvu de sens "que le Traité de fusion maintienne, au profit du Parlement Européen, le droit, parfaitement inutilisable et inefficace, de censurer politiquement et de renverser la Commission" (p. 19). Par contre le Parlement Européen devrait admettre dans son sein aussi des non parlementaires (l'auteur parle vaguement d'"un certain nombre de personnes compétentes et appartenant à des milieux directement (sic) intéressés par la construction européenne" (p. 17) et devrait d'autre part être fusionné avec le Comité Economique et Social (pp. 17-18). Il pourrait voir élargir sa fonction, qui est et reste essentiellement consultative, notamment par une augmentation de la liste des cas prévoyants sa consultation obligatoire. De plus il pourrait se voir attribuer le droit d'initiative - qui n'appartient actuellement qu'à la Commission, et que les accords de Luxembourg ont d'ailleurs "assez limité" -, le Conseil de Ministres gardant, bien entendu, le droit de décision finale.

Comme, dans un récit de Sacchetti, le client d'un auberge paie du son d'une monnaie le propriétaire qui prétendait qu'on lui paie aussi l'odeur d'un chapon, analoguement, d'après M. LASSALLE, on pourrait donner au Parlement Européen, sinon de pouvoirs réels, au moins des odeurs, ou des sons, toujours plus alléchants. C'est ainsi par exemple qu'on pourrait lui conférer le droit à un rap -

port annuel rédigé aussi par le Conseil, et non seulement par la Commission, "avec indication des options politiques des Institutions responsables" (p. 21); ou à se voir présenter un budget de la Communauté précédé, analogiquement, "d'un exposé politique détaillé des raisons qui le justifient" (pp. 21-2); ou bien on pourra le faire bénéficier d'une "officialisation", non mieux précisée, "des relations, déjà établies de facto, entre l'Assemblée et le Conseil" (p. 25). Ce qui importe, en tout cas, c'est s'attacher aux apparences, et laisser sans modifications l'essentiel.

Quant aux délégations nationales (l'auteur a le mérite rare de se rendre compte que les groupes politiques ne sont que l'ombre d'un rêve: pp. 16-17), M. LASSALLE, tout en se gardant bien de faire la moindre allusion à l'Assemblée consultative ou à celle de l'U.E.O., propose en réalité pour le Parlement Européen les mêmes initiatives que ces deux assemblées ou déjà adoptées, lorsqu'elles ont institué dans leur sein - avec les résultats modestes que l'on connaît - un "Groupe de travail pour les rapports avec les Parlements nationaux et l'opinion publique": ce qui apparaît d'autant plus étrange que M. LASSALLE, on l'a vu, pense à un Parlement Européen composé en grande partie de non parlementaires. En tout cas, il sera difficile d'augmenter l'influence du Parlement Européen dans les Parlements nationaux, qui est et reste nulle - comme d'ailleurs celle des autres Assemblées européennes - quoi qu'en pense M. KITZINGER (1).

Le défaut fondamental des propositions de M. LASSALLE est de croire que, dans une période dans laquelle le principe de supranationalité s'efface de plus en plus, et l'illusion de l'Europe communautaire cède un jour après l'autre devant la réalité de l'Europe des états, il soit possible de faire accomplir au Parlement Européen des progrès,

---

(1) - U. W. KITZINGER, The Challenge of the Common Market, Oxford, Blackwell, 1961 (voir pp. 59-63); voir encore, sur la prétendue influence du Parlement Européen auprès des Parlements nationaux: R. N. COX, The Study of European Institutions: some problems of economic and political organisation, "Journal of Common Market Studies", n. 2, février 1965; M. FORSYTH, dans "Europa Archiv", 10 août 1964 (analysé infra, sub 10).

d'ailleurs très limités, dans le sens opposé. Même si l'on admet - ce que nous contestons - que ces progrès auraient une valeur décisive (M. LASSALLE va jusqu'à affirmer qu'ils feraient de cette institution "le moteur politique de la Communauté" : p. 20); et qu'ils seraient possibles, ce qui est encore moins vrai, même sans une réforme de toute la structure institutionnelle de celle-ci, il n'en reste pas moins que la volonté politique pour arriver à de telles réalisations manque complètement; tandis que, si elle existait, elle permettrait alors d'envisager des solutions beaucoup plus hardies et organiques, et donc plus rationnelles et efficaces.

A. DUCCI, Fusione degli Esecutivi e poteri degli Organi Comunitari, dans L'Italia e l'Europa (de plusieurs auteurs), par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966, vol. II.

Le déséquilibre institutionnel des Communautés, admirablement décrit par l'auteur, par lequel on a attribué au Parlement Européen la fonction de parent pauvre - à tel point que dans le même ouvrage G. ZAMPAGLIONE lui applique la formule célèbre de l'abbé Siéyès (1) - non seulement n'a pas été corrigé par la coutume, mais a été aggravé, affirme M. DUCCI, qui donne une démonstration exhaustive de cette "involution". La Commission de la C.E.E., dit-il, discutant avec le Conseil des Ministres les propositions qu'elle lui a soumis, les modifie souvent au gré de cette instance, sans pratiquement tenir compte des avis du Parlement Européen, auquel elle devrait au contraire se sentir liée, "alla luce di una generale norma di correttezza costituzionale, cioè nell'ambito di un concreto funzionamento democratico" (p. 505).

La raison de fond d'une telle "Rückentwicklung" a

---

(1) - "Qu'est-ce que le Parlement Européen? Tout. Qu'est-ce qu'il a été jusqu'à présent dans l'ordre politique communautaire? Rien. Qu'est-ce qu'il demande? De devenir quelque chose". (G. ZAMPAGLIONE, Fusione degli Esecutivi e integrazione Europea, ibid., p. 470).

été vue avec clarté, encore dans le même ouvrage, par P. DEL MONTE, qui souligne comme l'ordre communautaire, par son caractère hybride et incertain - a mi-chemin entre le "fédéral" et l'"international" - a peu de chances de survivre tel qu'il est, et ne pourra que "ou progresser vers des formes plus évoluées de type fédéral, ou revenir à des formes de coopération interétatique" (1): et c'est pour le moment, ajoutons-nous, la deuxième hypothèse qui est en train de se vérifier, et que De Gaulle poursuit avec ténacité, avec l'acquiescement plus ou moins bienveillant des autres (2).

(Voir, pour notre point de vue sur De Gaulle et l'Europe; notre essai Europe 1965 dans le PAMPHLET, Pas d'Europe de Peuples sans Constituante, Turin, Comité d'initiative pour un Parti Fédéraliste, 1964; ce même essai in italien, sous le titre L'Europa degli anni sessanta, dans la Breve storia dell'idea europea, Roma, "Giovane Europa", 1964).

W. ZELLER, Das Problem der Demokratie im System der europäischen Gemeinschaften, "Schweizer Monatshefte", décembre 1965.

Une étude intéressante, avec une bibliographie très utile, qui contribue à souligner les difficultés d'un élargissement graduel des pouvoirs du Parlement Européen, sans une modification radicale de toute la structure communautaire.

F. DEHOUSSE, Le contrôle démocratique de l'élaboration et de la discussion du programme, dans le volume: La programmation européenne, Colloques des 4, 5 et 6 nov. 1964, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1965.

Le problème de la programmation européenne n'est plus d'actualité, après que la C.E.E. a perdu tout élan dyna-

---

(1) - P. DEL MONTE, Diritto statale e diritto internazionale, ibid., p. 492.

(2) - Sur la "fusion" voir aussi E. NOEL, La fusion des Exécutifs, Univ. de Nancy, Idoux, 1966.

mique et s'est de plus en plus atrophiée; mais le brillant essai de M. DEHOUSSE garde son importance pour la façon précise avec laquelle il définit (on pourrait le rapprocher à M. DRAETTA) les limites du Parlement Européen, assemblée qui est fournie d'un nom "un peu hyperbolique, tout comme celui des trois Executifs"; qui est expression d'un parlementarisme à peine "balbutiant", et dont la fonction consiste le plus souvent à se "consulter soi-même".

L'observation plus intéressante, au cours du débat, en ordre à la programmation est celle de M. HIRSCH (un gouvernement, une législature, un plan, un budget: p. 220) et surtout celle de M. LE BRUN (un parlement n'a "les possibilités d'un choix réel" que si on lui présente "plusieurs schémas possibles de développement, chacun correspondant à un système donné d'options et d'objectifs":pp. 218-219).

Dans sa réponse M. DEHOUSSE souligne efficacement les inconvénients "d'élections séparées des parlementaires européennes dans ceux des six pays qui y consentiraient" (p. 221).

G. MARTINO, Foi en l'Europe, (recueil de discours), Firenze, Le Monnier, 1967.

Peut être considéré l'équivalent politique des thèses juridiques de CATALANO.

D. DEL BO, Verzo un nuovo assolutismo? Stato nazionale e modello comunitario, Firenze, Vallecchi, 1967.

Le chapitre consacré au Parlement Européen appelle les mêmes considérations que l'ouvrage de M. MARTINO. Constatant que dans le cadre de la C.E.C.A. le Parlement Européen a le droit de proposer à la Haute Autorité et au Conseil des modifications du traité de Paris dans le cadre de l'art. 95 de ce traité, l'auteur en conclut que "con l'indicazione di tale facoltà si riconosce al Parlamento quella disposizione finalistica (?) che gli permette di partecipare all'individuazione ed alla definizione degli sviluppi dell'integrazio

ne economica, al suo adeguamento alle sempre nuove ragioni ed ai sempre diversi imperativi del tempo, alla necessaria anticipazione dei traguardi verso i quali l'unificazione tra i sei Stati è destinata a portarsi. E' questo, per chi lo sappia bene esercitare e comprendere, un potere politico di fondamentale importanza; e la logica esige, inevitabilmente, che esso venga esteso anche nei riguardi delle altre due Comunità" (pp. 64-5).

La cohérence juridique et politique d'un tel raisonnement égale son élégance de style.

Voir aussi:

P. DUCLOS, L'Europe et la politification, "Rivista di Diritto Europeo", 1967, nn. 2 et 3;

M. LAGRANGE, Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes, "Revue Trimestrielle de Droit Européen", 1967, n. 1;

L.N. LINDBERG, The European Community as a political system: notes toward the construction of a model, "Journal of Common Market Studies", 1967, n. 4;

J. LAMBERT, Decision-making in the Community: the Commission-Council dialog, "Gouvernement and Opposition", 1967, n. 3;

J. LINDHORST Homan, De problematiek van het supra-nationale en het inter-gouvernementele, "Internationale Spectator", 1967, n. 1 (résumé dans "Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion", 1967, mai-juin);

H.H. MAAS, Delegatie van bevoegdheid in de Europese Gemeenschappen, "Social Economische Wetgeving", janvier 1967.

6) ARTICLES SUR LE PARLEMENT EUROPEEN

P. FISCHER, Das Europäische Parlament von Morgen, "Aussenpolitik", juin 1957.

Un Parlement européen avant un état européen c'est "la charrue avant les boeufs", et pour les mêmes raisons il n'a pas de sens de projeter des élections directes pour un "Scheinparlament".

Nous ne saurions être plus d'accord avec l'auteur de cet article.

M. ANGIOY, L'A.P.E., "Montecitorio", 1958, n. 5.

G. BERGH (van den), Rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement, "Nederlands Juristenblad", n. 11, 1960.

W.H. VERMUELEN, De legislative bloedermoede van het Europese Parlement, "Bestuurswetenschappen", 1965, n. 2.

Ces articles exposent les principes essentiels du droit du Parlement Européen. Malheureusement notre ignorance du néerlandais nous empêche de prononcer, sur les deux derniers, un jugement plus précis.

M. MONACO, Caratteri istituzionali della C.E.E. "Rivista di Diritto Internazionale", 1958, fasc. 1.

Dans le chapitre sur l'Assemblée l'auteur affirme entre autre que celle-ci "in quanto assemblea deliberante ... non si presenta mai come organo consultivo, anche quando le norme del Trattato fanno riferimento alla consultazione dell'Assemblea: invero essa, al fine della consultazione, coordina la propria volontà con quella degli altri organi in concorso con i quali procede alla formazione della volontà della Comunità" (p. 31).

Mais - même indépendamment du fait que ce n'est certainement pas le Parlement Européen qui exerce une telle

activité de coordination, si elle existe, - n'en est-il pas de même pour l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, ou plutôt pour toute assemblée consultative, qui n'exerce jamais son activité in vacuo, même si elle ne trouve pas vis-à-vis d'elle une organisation aussi institutionnalisée que les Communautés et leurs Exécutifs?

Les arguments que M. MONACO allègue pour expliquer que les consultations du Parlement Européen sont des délibérations rassemblent donc beaucoup aux raisons d'un curieux personnage de Renato Fucini pour prouver que "la lepre è un anfibio: perchè ogni animale ha in sé due sessi". "Paiono favole - ajoute l'auteur - e sono verità" (1).

Les trois quarts des "vérités" des auteurs qui ont traité des Assemblées Européennes - et qui se sont laissés fourvoyer par le "mimétisme" de celles-ci avec les Assemblées nationales - sont du même genre. C'est d'ailleurs pour cela que nous avons attribué tant d'importance aux rares ouvrages, comme le "commentaire" de DRAETTA, qui échappent à cette tentation.

P.O. LAPIE, L'A.P.E., "La Revue des Deux Mondes", 15 avril 1958;

Jhr. Mr. M. VAN der GOES van NATERS, De huidige staat van het Europese parlementarisme, "Internationale Spectator" (8 mars 1958).

L'article de M. LAPIE concerne la première session de cette Assemblée: manifestations d'espoirs et de rêves - repris plus en détail dans l'article de M. VAN der GOES van NATERS - qui sont permis à un homme politique, et d'autant plus au moment de la naissance même d'une nouvelle institution; mais que l'on ne saurait tolérer chez le juriste jugeant après coup et qui prétend faire oeuvre scientifique. C'est le cas de

N. CATALANO, I poteri dell'Assemblea Parlamentare Europea, "Rivista di Diritto Europeo", janvier-mars 1961,

qui ne saurait donc se réclamer à ces atténuantes.

---

(1) - R. FUCINI, Acqua passata, "Fiori di lingua, etc.", dans Tutti gli scritti, Milano, Trevesini, s.a. [1945].

Le monde de M. CATALANO, comme j'ai essayé de le démontrer dans I Trattati etc. , est le monde "marinettien" des "parole in libertà" - ou de l'Europe "en rose" - : c'est pour cela qu'il peut prétendre que "la partecipazione dell'Assemblea all'esercizio del potere normativo attribuito al Consiglio non è meramente formale, ma ha contenuto giuridico e politico sotto vari aspetti determinante" (p. 35), car "se non si può contestare che, in linea strettamente giuridica, il voto dell'Assemblea non abbia effetto vincolante, non può neppure contestarsi l'influenza politica che - specie in caso di maggioranza ben delineata - avrà moralmente effetto determinante" (p. 36).

Et bien, nous nous permettons de le contester - bien plus, nous prétendons que les faits même le contestent: et, comme le disait DISRAELI, "you cannot fight against facts: they don't mind at all".

E. STEIN, The European Parliamentary Assembly: techniques of emerging "political control", "International Organization", 1959, n. 2.

L'auteur affirme (p. 238) que l'Assemblée ressemble pour certains aspects à une assemblée internationale comme celle de l'O.N.U. (par exemple "its powers over the budget are inferior to these of the UN Assembly, which decides upon the budget of the Organisation"), et par d'autres à un Parlement (par son contrôle sur l'Exécutif). Mais puisque M. STEIN lui-même reconnaît que "the evidence of any real control or influence over the Ministers [c'est-à-dire sur l'Exécutif réel] appear non-existent at this time" (p. 252); et que, même quant aux soi-disants "Exécutifs", "it would be difficult to demonstrate that the Assembly succeeded in influencing and controlling their activities in significant way" (p. 252), on ne peut résoudre le dilemme posé par M. STEIN - "Parliament or International Assembly?" (p. 238) - que dans le sens de la deuxième alternative.

(en français)

A. CHITI-BATELLI, "Aus dem Leben eines Taugenichts" (XIIe partie de "Pour un renouvellement de l'action fédéraliste", Strasbourg 1961, ronéoté), traduit en allemand sous le titre de Das ohnmächtige Europa-Parlament dans "Der Föderalist" (Frankfurt), 1962, nn. 59 et 60.

Cet essai contient une analyse critique de l'activité du Parlement Européen au cours de 1961. Il développe le jugement politique sur cette Assemblée que j'ai déjà amorcé dans l'introduction et que l'on peut trouver ultérieurement précisé dans les "Cronache delle Assemblee Europee", que je publie régulièrement dans la revue "Comuni d'Europa" depuis 1959, et surtout depuis 1962.

G. MARTINO, I problemi del Parlamento Europeo, "Rassegna Parlamentare", gennaio-febbraio 1964.

L'auteur - qui démontre fort brillamment, au passage, que les compétences du Parlement Européen "vengono sistematicamente trascurate o addirittura artificiosamente ridotte dal Consiglio dei Ministri della Comunità" (pp. 26-55) - se déclare partisan convaincu de l'élection directe d'un Parlement Européen, même sans pouvoirs, car il pourra les élargir après.

C'est cette dernière thèse que développe tout de suite après, dans le même numéro de la revue, R. MONACO: automatiquement, une fois élu, "il Parlamento Europeo non sarà più chiamato a dar pareri sulle norme comunitarie, ma a poco a poco le farà esso stesso".

C'est une opinion qui nous paraît, à quatre ans de distance, fort anachronique, et qui n'est corrigée qu'en partie par l'observation, bien plus pertinente, que "è difficile riformare soltanto il Parlamento, senza pensare alla sorte degli altri organi comunitari, in un nuovo equilibrio di potere".

G. MARCIANO, Il Parlamento Europeo e gli attuali sviluppi del processo di integrazione europea, extrait de "Annali della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Messina", Anno III, n. 1, 1965.

L'étude de M. MARCIANO se fonde sur la thèse, qui est aussi la nôtre, que "il vero centro di indirizzo politico della vita comunitaria è l'onnipresente Consiglio dei Ministri, di fronte al quale il Parlamento Europeo è assolutamente impotente" (p. 244).

Dans la deuxième partie de son essai, l'auteur étudie de quelle façon - par exemple par des élections directes - on pourrait donner à cette Assemblée les pouvoirs qu'elle n'a pas.

H. R. NORD, The role of the Parliament of the European Communities, "Internationale Spectator", 8 avril 1965.

Le Secrétaire général du Parlement Européen conçoit l'équilibre des pouvoirs suprêmes des Communautés comme triangulaire: les Commissions, les Conseils, le Parlement (qui disposerait du pouvoir de contrôle). Jusqu'à présent toutefois, à notre avis, "du côté des Ministres est la toute-puissance".

H.H. MAAS, Parlementaire democratie in de Europese Gemeenschap, "Internationale Spectator", n. 11 et 15, 1965.

Nous regrettons que notre ignorance du néerlandais nous ait empêché de prendre connaissance de cette longue et importante étude.

W. UNGERER, Europäischer Parlamentarismus, "Aussenpolitik", Oktober 1965.

L'auteur comprend clairement les limites des différentes Assemblées européennes, mais garde malgré cela l'illusion, quant au Parlement Européen, qu'il pourra élargir petit à petit "durch eine Politik der kleinen Schritten" ses compétences jusqu'à devenir un véritable Parlement fédéral "mit vollen legislativen und budgetären Befugnissen" (p. 69), et ignore la Umwälzung, le "saut" qualitatif que cela au contraire impliquerait (you cannot cross an abyss in two steps).

K. NEUNREITHER, Le rôle du Parlement dans la formation des décisions des Communautés Européennes, rapport présenté au "Colloque international sur la décision dans les organisations européennes", organisé par

l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Lyon (11-12 nov. 1966), roneoté.

Cet excellent essai explique clairement le sort inéluctable (1), que la dépolitisation progressive des Communautés (p. 12), le "vide politique" croissant au niveau exécutif (p. 16), impose un Parlement Européen, et qu'elle lui imposerait même s'il réussissait à se libérer de toutes les consultations techniques moins importantes, grâce à l'introduction, son règlement, d'une nouvelle disposition par laquelle "le Parlement pourrait prévoir que son accord sur ce qui lui est soumis pour consultation est présumé acquis si dans un certain délai il n'en a pas décidé autrement" (p.11).

Les considérations tout aussi pénétrantes et centrées de l'auteur sur les problèmes budgétaires ou du contrôle, ou sur le peu de sens qu'aurait, pour le Parlement Européen, un droit d'initiative sans pouvoirs législatifs (une observation que nous consacrons aux partisans de l'élection directe) font de cette étude de M. NEUNREITHER (comme d'ailleurs de son article paru dans "Europa Archiv", et que nous avons analysé plus bas) l'une des meilleures qu'il nous soit arrivé de lire sur ces arguments.

Hélas, de sa lecture notre scepticisme sur les capacités présentes et sur les possibilités futures d'une telle assemblée n'en sort pas diminué.

Du même auteur il faut consulter aussi l'essai Europäische Integration: ein Literaturbericht, paru dans la "Politische Vierteljahresschrift" de juin 1966, <sup>concernant des</sup> ouvrages sur l'intégration européenne, la plupart desquels est consacrée au Parlement Européen.

Cette analyse bibliographique devra être continuée dans un prochain numéro de la même revue.

Les idées de M. NEUNREITHER, que nous venons de résumer, ont été ultérieurement développées par cet auteur dans l'article Das parlamentarische Element im Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaften, "Europa Archiv" 25 novembre 1966, qui nous paraît un modèle d'honnêteté et de mesure. Ce que l'auteur dit de l'influence très restreinte ("gering") du Parlement Européen dans les décisions sur la législation communautaire, sur sa faiblesse ("Schwäche") dans l'établissement

(1) - entrevu aussi par M.me BUBBA dans l'article que nous analyserons infra, et qu'il faut donc étudier en étroit rapport avec cet essai de M. NEUNREITHER.

d'une politique communautaire et sur son manque de pouvoirs budgétaires, peut-être entièrement souscrit même par nous; seul le chapitre sur la fonction du contrôle du Parlement nous paraissant trop optimiste.

Tout aussi pénétrante et équilibrée est la prévision finale, qui est aussi la nôtre, que si le procès d'union européenne continue à piétiner, le Parlement européen ne pourra que "dahinvegetieren... , wobei die Gefahr nicht auszuschliessen ist, dass die dann zu erwartende allgemeine Entpolitisierung am stärksten auf das am meisten politische Organ, eben das Parlament, durchschlägt" (pp. 820-21). Et c'est un tel organe qu'on voudrait élire au suffrage universel. Et ce sont des fédéralistes qui invoquent une telle élection!  
O tempora, o mores!

N. SANTERO, Sovranazionalità e Parlamento, dans L'Italia e l'Europa (de plusieurs auteurs), par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966, Vol. II.

Projets d'élections directes et propositions de la Commission de la CEE de 1965 pour un élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement dans le domaine agricole.

A.K.M. SCHMUTZER, Some legal aspects of the work of the European Parliament, "Common Market Law Review", juin 1967.

Les analyses juridiques de l'auteur, notamment quant au contrôle exercé par le Parlement Européen sur les Commissions et à la motion de censure, sont très pénétrantes; mais ses conclusions nous paraissent trop optimistes: il affirme, en effet, à la fin de son essai, que "le rapport entre le Conseil et le Parlement n'est pas purement consultatif" (p. 91); tandis que nous pensons que ce rapport n'est même pas consultatif.

E. BUBBA, Das Europäische Parlament im Wandel der Europäischen Politik, "Europa-Archiv", 25/8/1967 (n. 16).

L'auteur de cette bibliographie analytique a essayé

de démontrer en 1962, dans son "Aus dem Leben eines Taugenichts", la démission progressive du Parlement Européen en tant qu'organe capable d'énoncer une ligne politique (par rapport notamment au problème de l'Union politique et du "plan Fouchet"). M.me BUBBA généralise admirablement cette observation, démontrant à son tour que le Parlement Européen est de moins en moins un organe politique et de plus en plus un centre de discussion de rapports techniques sur des questions sans importance réelle (et qui ne devraient pas être de son ressort), une machine qui travaille à plein régime et dont la "productivité" (évaluée un nombre d'heures de séances et de rapports approuvés) ne cesse d'augmenter, parce que la routine, ou les "finanzielle Vorteile" de ses membres l'exigent. De sorte que les autres Assemblées Européennes, qui osent s'engager dans de grands débats politiques, font encore et malgré tout meilleure figure que le Parlement Européen, qui se condamne soi-même à ne discuter que du cancer des pommes de terre, du pou de Saint José ou des pistolets de scellement (1).

L'idée de s'attacher rigoureusement aux traités, au "concret" - conclut M.me BUBBA - pouvait avoir un sens au

---

(1) - Certes - pourrait-on objecter - même un Parlement national a de pareilles servitudes: N. ADELFI n'a-t-il pu s'amuser, dans "La Stampa" du 25 février 1968, à montrer que les Chambres italiennes perdent leurs temps à établir par la loi des distinctions entre différents types de thons (tunnus obesus, tunnus ala longa, tunnus tunnus), ou le degré de maturation des tartufes, ou la quantité de siérum consentie dans la sérai? Mais la vérité est que, malgré ces excès sans doute déplorables et auxquels il faut trouver remède, un Parlement national exerce aussi une fonction politique et se prononce décidant par le vote les grandes options de la vie du Pays; tandis que le Parlement Européen n'a même pas de voix au chapitre sur les pistolets de scellement.

début; mais aujourd'hui que tout prouve la stricte interdépendance entre les problèmes économiques et les grandes options politiques de l'Europe, et viceversa, la persévérance dans un tel propos ne fait que réduire le Parlement Européen à une fonction qui ne se différencie plus, dans le fond, de celle du Comité Economique et Social (celui-ci étant plutôt le Conseil social, le Parlement Européen le Conseil économique des Communautés).

Mme BUBBA paraît croire qu'une simple décision du Bureau, ou des membres de l'Assemblée, pourrait changer cet état de choses. Nous pensons, au contraire, que le mal est beaucoup plus profond, étant la conséquence directe de la fallite de tout l'eupéanisme officiel comme entreprise politique (1). Le Parlement Européen - épiphénomène inactif de cette entreprise - ne fait que refléter, d'ailleurs honnêtement, cette décadence progressive et sans perspectives. A quoi bon le "gadget" d'une institution parlementaire pour une construction technique et sans implications politiques? L'A.E.L.E., ou l'O.C.D.E., la NATO ou le BIT ne fonctionnent-ils pas tout aussi bien sans parlement? Plus en général et plus profondément: à quoi bon la simulation de structures "quasi fédérali", comme on les appellerait en italien, si la substance reste, ou redevient, intra-gouvernementale et de type international classique?

Voir aussi de la même auteur: Six ans d'activité du Parlement Européen: quelques statistiques, "Revue du Marché Commun", octobre 1964, n. 73.

Autres articles ou ouvrages:

K. H. MATTERN, Rechtsgrundlagen und Praxis des Europäischen Parlaments, "Europa-Archiv", 5-20 juillet 1960.

---

(1) - Pour une confirmation voir mon article paru dans "Comuni d'Europa" de juin 1968, surtout p. 13 ss.

M. MANZANARES, La evolucion del P.E., Santander, Universidad International Menéndez y Pelayo, 1963.

M.J. KNIPER, Wetgeving en parlementair stelsal in de E.E.G., "Ars Aequi", sept. 1965.

Voir aussi:

A. VALSECCHI, Comunità Economica e Assemblea Parlamentare Europea, Camera di Commercio di Sondrio, Bollettino, n. 4, avril 1958.

H. FURLER, Im neuen Europa: Erlebnisse und Erfahrungen im Europäischen Parlament, Frankfurt M., Societäts-Verl., 1963.

H. FURLER, Das Europäische Parlament in der Aussenpolitik, "Aussenpolitik" Dezember 1961.

7) LE POUVOIR DE CONSULTATION ET D'INTERPELLATION

(Voir aussi, passim, les ouvrages de caractère général, cités plus haut).

R. LEGRAND-LANE et E. BUBBA, Le pouvoir de consultation de l'A.P.E., "Revue du Marché Commun", septembre 1961.

Ces deux auteurs nous paraissent beaucoup plus responsables que M. CATALANO, bien que nous ne partageons non plus leur opinion sur l'importance du pouvoir de consultation de l'Assemblée, qu'ils fondent sur une sorte de nouvelle "théorie du bricou", ("ah, le bricou, le bricou, le bricou - qui ne veut pas planter les choux...") d'après laquelle l'Assemblée, exprimant des avis sur des projets de la Commission, exercerait un contrôle sur celle-ci et pourrait la contraindre, sous la menace de la censure, à modifier ses projets; tandis que le Conseil à son tour ne pourrait s'écarter du texte de ces projets "que par une décision unanime": de sorte que "par cet enchaînement d'obligations le poids de l'avis donné par l'Assemblée est beaucoup plus fort que celui qui ressort habituellement de toutes fonctions désignées comme 'consultatives'". A la différence de M. CATALANO, il est peu probable que les deux auteurs distingués répéteraient aujourd'hui ce qu'ils écrivaient en 1961 (mais qui continue à être répété -- on l'a vu -- par M. VINCI).

Nous croyons au contraire qu'ils accepteraient les considérations des auteurs que nous avons cités supra analysant les ouvrages de caractère politique, et qui prouvent les limites très étroites de l'influence du Parlement. Pour une réfutation, du point de vue juridique, de la "théorie du bricou" voir DRAETTA, cité, p. 1059.

O. RENARD-PAYEN, La fonction consultative du Parlement Européen, "Revue Trimestrielle de Droit Européen", octobre-décembre 1965.

Une analyse exhaustive soulignant le caractère très limité du rôle que le Parlement Européen est appelé à jouer dans le "decision-making-system" prévu par les Traités de

Paris et de Rome, et dans l'application de ces Traités: "même si le traité l'inscrit officiellement au nombre des organes générateurs d'actes normatifs, son rôle est nécessairement de peu de poids auprès de celui des Conseils et de la Communauté" (p. 539), à tel point que les cas ne manquent pas de textes qui ne lui sont soumis pour avis "qu'après avoir été déjà pratiquement adoptés à la suite de tractations entre la Commission et le Conseil" (p. 536), ce qui d'ailleurs est le plus souvent conforme à l'article 162 du traité (p. 539). Et aussi en dehors de ces cas, la logique même des Traités et de leur structure institutionnelle implique que le procédé de la consultation se déroule surtout entre les Commissions et le Conseil, de sorte que "la situation du Parlement Européen", même au point de vue strictement consultatif, "apparaît en porte-à-faux dans l'état actuel de la construction communautaire" (p. 552). L'auteur juge que la pratique fréquente d'après laquelle "la consultation du Parlement Européen et celle du Comité Economique et Social sont sollicitées presque simultanément... revient à mettre sur le même pied le Parlement et le Comité Economique et Social et donc à méconnaître la différence qui sépare l'avis de l'organe politique de celui de l'organe spécialisé au point de vue de leur importance" (p. 535). Mais cette importance ne se mesure en réalité que par une différence de fonction: et puisque cette différence, en l'espèce, n'existe pas, on pourrait paradoxalement rétorquer à M. Renard-Payen que le Conseil Economique et Social - disposant, pour sa fonction consultative, d'une compétence spécifique qui manque au Parlement Européen - est en réalité plus important que celui-ci.

K. KOPPE, Der lästige Herr Vredeling, "Europa Union", juin 1966.  
Le Rôle des questions écrites au Parlement Européen:  
l'exemple de M. Vredeling, "Rev. du Marché Commun",  
octobre 1966.

Qu'elles soient adressées au Conseil ou à la Commission - affirme le deuxième de ces articles - les questions écrites ne provoquent, le plus souvent, que "sourires polis et silence sur le fond". Toutefois "la question écrite, visant à une information objective, permet un contrôle limité... Karlheinz Koppe en tire la conclusion que plus le droit de poser des questions est exercé avec objectivité, plus il peut devenir un

élément essentiel de la fonction de contrôle du Parlement, en fournissant une contribution constructive à l'élaboration de la politique. Cet argument a l'inconvénient d'être à double tranchant, car malheureusement moins on contribue à l'élaboration de la politique, et plus on a des chances de devenir objectif".

Dans ce sens le Parlement Européen a toutes les chances d'atteindre la plus grande objectivité.

Voir aussi:

Les questions écrites au Parlement Européen: quelques statistiques, "Revue du Marché Commun", 1967, n. 99.

A.C. de RUITER, Europees vragenrecht, "Tijdschrift voor Overheidsadministratie", n. 812, 29 juin 1961.

8) LE CONTROLE BUDGETAIRE

Budgetary Control in the European Economic Community, London,  
Political and Economic Planning, 1960.

Ouvrage particulièrement important pour une vue  
d'ensemble sur la question.

M.G. DAHMS, Die Finanzhaushalte der Europäischen Gemeinschaf-  
ten, thèse, Univ. Freiburg (Suisse), München, 1960.

"In den Nationalstaaten - écrit l'auteur - verfügen die Kammern gewöhnlich über drei Mittel, um die Politik der Regierung zu orientieren" (dans le domaine des finances comme dans n'importe quel autre cas): "zunächst stimmen sie über Gesetze ab, die für die Executive bindend sind und von ihr ausgeführt werden müssen; sodann erheben sie die Steuern und genehmigen die Ausgaben; schliesslich üben sie eine politische Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung aus. Der Europäischen Versammlung fehlen die zwei erstgenannten Mittel". (Dans le même sens: H.U. ERICHSEN, Das Verhältniss von Hoher Behörde und Besonderem Ministerrat, Hamburg, Heilmann, 1966, p. 283 ss ). Et quant au troisième - le contrôle - nous savons qu'il n'existe pas, sur l'exécutif véritable; et qu'il est beaucoup plus apparent que réel même vis-à-vis des Commissions, le droit de renverser étant peu de chose s'il n'est pas completé par le droit de nommer. Qu'y a-t-il donc de "parlementaire" dans le Parlement Européen quant à ses compétences budgétaires? On se le demande.

J. DUREN, L'A.P.E. et le contrôle budgétaire des Communautés  
"Le droit européen", déc. 1960 (n.25).

J.M. DEHOUSSE, Les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen,  
extrait de l'ouvrage "En hommage à Victor Gothot",  
Faculté de Droit de Liège, 1962.

Etude fouillée et intéressante, mais vicié par le préjugé - largement répandu, mais qui n'est moins faux pour cela - que le Parlement Européen aurait une place importante

dans l'équilibre des pouvoirs Communautaires, et serait même "le centre de gravité de la conscience communautaire". Tant s'en faut!

J.E. DRUKER, Strenghtening Democracy in the EEC: the Parliament and the budget, "Common Market Law Review", Sept. 1964.

L'une des études les plus exhaustives du régime budgétaire des Communautés Européennes, des différents problèmes qu'il pose et des solutions qui ont été proposées "for making the Parliament more effective in the budgetary process", ce qui pour M. DRUKER serait possible "already in the transitional stages, without the necessity of making the Parliament the sole arbiter of Community financial policy": à condition, bien entendu (pp. 195-6), que la volonté politique de ce faire existe. (Mais si elle existait, elle suffirait alors à en faire, justement, le seul arbitre). La vérité est en effet qu'un Parlement élu ne pourrait ne pas assumer de tels pouvoirs, tandis que pour le Parlement actuel - sans légitimité européenne véritable, sans mandat européen - même les solutions de compromis envisagées par M. DRUKER se heurtent contre la logique démocratique: pas de contrôle budgétaire, même partiel, "without representation".

G. ZELLENTIN, Budgetpolitik und Integration: Finanzautonomie und Haushaltskontrolle in den Europäischen Gemeinschaften, Köln, Europa-Union Verlag, 1965.

Le chapitre sur la fonction du Parlement Européen dans l'approbation du budget (p. 32 ss.), ainsi que celui sur l'attitude de cette assemblée quant au contrôle du budget dans le cadre de la fusion des exécutifs (p. 69 ss.) contient une histoire intéressante des débats strasbourgeois sur ces arguments et sur les efforts - hélas! impuissants - accomplis par le Parlement Européen pour modifier à son profit une situation d'infériorité si manifeste.

Quand à la dernière tentative dans ce domaine - celle plus connue, qui a été à l'origine de la "crise de juin" 1965 - voir aussi mon commentaire dans "Comuni d'Europa", juin 1965 (et, pour une bibliographie ultérieure, infra, sub 12 ).

A' retenir aussi, dans l'ouvrage de Melle ZELLANTIN: (pp. 33-4), une citation de VIALON (reprise de N.P. WEIDES, Das Finanzrecht der EGKS, Frankfurt, 1960, pp. 164-5), d'après laquelle le système budgétaire de la CECA rappelle l'ancien régime et l'absolutisme, à tel point les pouvoirs du Parlement Européen dans ce domaine apparaissent dérisoires (la situation est-elle foncièrement différente dans les deux autres Communautés?); et une analyse du manque total d'influence que les prises de positions du Parlement Européen en matière budgétaire ont dans les conflits - d'ailleurs toujours moins dramatiques - qu'opposent parfois le Conseil à la Commission, que le Parlement Européen s'efforce en vain de soutenir (p. 35 ss.).

G. GUCCIONE, La fusione dei bilanci comunitari verso un vero bilancio sovranazionale, dans La fusione delle Comunità Europee, Atti del Convegno del 9 e 10 febbraio 1968, Roma, Istituto Affari Internazionali (Serie "Problemi dell'Europa comunitaria", n. 10).

Cet essai très fouillé est particulièrement important pour nous pour la démonstration exhaustive qu'il contient de l'involutione que les Communautés connaissent sans cesse, même sans ce domaine: "l'elemento comunitario va scomparando", affirme M. GUCCIONE, et avec lui disparaît toute influence, même apparente, du Parlement Européen, qui "quando, in occasione di dibattiti di bilancio, si rivolge al proprio interlocutore naturale - il Consiglio - si trova davanti un ministro che, per la natura stessa dell'istituzione che rappresenta, 'si assume per lo più una responsabilità collettiva, vaga, inafferrabile'" (voir surtout les pp. 183-6). De plus, "se sulle argomentazioni avanzate dal Parlamento Europeo vi è il parere negativo unanime del Comitato dei Rappresentanti permanenti, spesso il Consiglio non esamina nemmeno nel merito l'emendamento" (pp. 193-4).

On n'arrive pas à comprendre, après cela, comment l'auteur puisse prétendre que "i poteri dell'Assemblea in questa materia sono effettivi" (p. 195). Desinit in piscem...

9) LES COMMISSIONS

A. REIFERSCHIED, Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments,  
Hangelar beim Bonn, Pontes-Verlag, 1966.

Il serait difficile de trouver un argument plus rébarbatif et moins passionnant, qu'on le considère sous le point de vue de la politique, du droit ou de la pratique parlementaire: si le Parlement Européen n'est que l'ombre d'un parlement, ses Commissions le sont, pour ainsi dire, deux fois; et il faut la diligence et la patience infinie - la Gründlichkeit - d'un auteur allemand pour s'adonner à une analyse aussi aride d'une activité aussi stérile.

Pourtant M. REIFERSCHIED est réussi pleinement - et on ne saurait l'en féliciter suffisamment - à nous donner un tableau complet, clair et vif d'une telle activité, en étudiant les moindres détails, tout en ne perdant jamais de vue l'ensemble de l'institution, et la vie de celle-ci, dans laquelle une telle activité s'inscrit.

Ses jugements politiques, d'ailleurs, sont tout aussi pertinents et les faiblesses du Parlement (manque de pouvoir législatif, pouvoir de contrôle insuffisant) apparaissent clairement même à travers l'étude de ses Commissions. L'élargissement des pouvoirs du Parlement Européen - conclut l'auteur (pp. 123-4) - qui serait indispensable, est pour le moment problématique, ainsi que "die damit zu verknüpfende unmittelbare Wahl der Abgeordneten. Diese wäre wenig nutzbringend, wenn nicht im gleichen Zuge auch die Zuständigkeit des Parlaments und der Executive erweitert wurde". (Souligné par nous, parce qu'une telle adjonction nous paraît particulièrement perspicace et à propos: en effet un Parlement véritable ne peut exister in vacuo, mais comme rouage d'une machinery politique et juridique, c'est-à-dire étatique, dont la pièce maîtresse est, dans le monde contemporain, un exécutif véritable, c'est-à-dire un vrai gouvernement).

10) L'ASSOCIATION DES PAYS TIERS

(A' la bibliographie que nous donnons ici il faut ajouter, d'une part la consultation des ouvrages plus importantes sur le Parlement Européen, indiqués sub 2 et 3; de l'autre l'examen des rapports du Parlement Européen concernant l'association, et notamment les aspects politiques de celle-ci, dont on pourra trouver la liste dans les "Cahiers Mensuels" de août 1965, cités, ainsi que dans les Annuaires du Parlement Européen).

L.C. ANANADIES, L'Association aux Communautés Européennes, Paris, Libr. Gén. de Droit et de jurisprudence, 1967.

Le rôle du Parlement Européen est très modeste, non seulement au cours de la procédure de ratification des accords d'association, mais aussi quant au fonctionnement de l'association elle-même, une fois qu'elle a été réalisée, quant à sa direction et à son contrôle. C'est donc à juste titre que l'auteur ne consacre, dans son ouvrage très fouillé, que quelques pages à l'activité du Parlement Européen dans ce domaine, encore une fois marginale et pratiquement superflue: sa seule utilité se réduisant à consentir à ses membres un certain nombre de voyages en Afrique aux frais du contribuable européen.

R. BEHRINGER, Die Mitwirkung der Gemeinsamen Versammlung und des Europäischen Parlaments auf dem Gebiet der Assoziierung (thèse), Universität zu Köln, 1967.

Les Parlements nationaux ont le plus souvent peu d'influence dans la conclusion des traités internationaux et même au moment de la ratification, ne pouvant qu'approuver ou désapprouver en bloc, leur pouvoir est limité; mais, puisque le gouvernement dépend en général de leur vote de confiance, on doit en tout cas ménager leurs attitudes: ils sont donc renseignés sur le déroulement des discussions et peuvent exercer ainsi une influence indirecte sur les pourparlers et sur leurs résultats (pp. 62-71).

Le Parlement Européen par contre, ne pouvant exercer aucun contrôle sur le Conseil de Ministres des Communautés, ne dispose même pas de ces pouvoirs indirects (pp. 61 ss.,

254); ce qui amène à conclure que, même dans le domaine de l'association, le Parlement Européen n'a pu obtenir "aucune influence réelle et peu de résultats concrets", car en réalité "il est et reste largement dépendant des gouvernements des Etats membres" (p. 257). On ne saurait dire mieux.

M. ANGIOY, Evoluzione istituzionale dell'Associazione dei Sei con i Paesi africani, "Rassegna Parlamentare", février 1961.

Cl. LASSALLE, L'A.P.E. et la procédure de conclusion de l'Accord d'association de la Grèce et de la C.E.E. ("Le Droit Européen", n. 36, janvier 1962);

U. DRAETTA, L'associazione alla C.E.E. nel diritto internazionale 1965, dans Annuario di Diritto Internazionale, Napoli, Libreria Scientifica Editrice, 1966;

Voir Aussi:

M. MELCHIOR, La procédure de conclusion des accords externes de la C.E.E., "Revue Belge de Droit International", 1966, p. 187 ss.

J. RAUX, La procédure de conclusion des accords externes de l'Euratom, "Revue Générale de Droit International Public", 1966, p. 1019 ss.

## 11) LES GROUPES POLITIQUES

Le jeu des partis, qui a partout une tendance à dé-générer dans la "partitocrazia", s'avère particulièrement dé-risoire - much ado about nothing - et finalement sans objet au sein d'un Parlement dépourvu pratiquement de tout pouvoir. C'est pourquoi, bien que les commentateurs bénévoles ne man-quent pas qui sont prêts à voir un fait important et un pro-grès substantiel dans l'institution et dans le fonctionnement des groupes politiques au sein des Assemblées Européennes, nous ne pouvons pas partager leurs vues et nous nous bornons à citer les écrits plus importants sur cet argument, renonçant à les analyser tous dans les détails ("chi le farfalle cerca sotto l'arco di Tito?"), tout en tenant à rappeler - ici comme dans le cas des élections directes - que toutes les monogra-phies d'une certaine ampleur, consacrées au Parlement Européen (comme aux autres Assemblées), contiennent des chapitres impor-tants sur ces deux arguments; et que l'ouvrage qui est plus près de notre point de vue est celle de P.H. MERKL, que nous avons analysée sub A).

Voilà, toutefois, quelques observations sur quelques uns des ouvrages plus importantes et qui nous ont parus plus dignes d'attention:

A. BOISSON, Les partis politiques à l'Assemblée de la CECA, dans l'"Annuaire Européen" cité, La Haye, vol. V, 1959.

Cette étude très fouillée appelle des observations analogues à celles que nous ferons relativement aux ouvrages qui suivent.

M. FORSYTH, Die politischen Parteien im Europäischen Parlament, "Europa-Archiv ", 10 août 1964.

Il s'agit d'une étude attentive et pénétrante sur un thème qui ne nous paraît pas essentiel et qui n'a que peu d'intérêt. L'idée exprimée dans la conclusion - que le

développement de la fonction des groupes devrait être cherché dans un contrôle accru des Parlements nationaux sur les Ministres membres du Conseil des Communautés - est une idée sans fondement. (Un tel contrôle, exercé dans chaque parlement pour 1/6, est en réalité impossible, d'autant plus que les voeux émis par chaque gouvernement dans le Conseil ne sont pas connus), et donne à réfléchir - l'auteur de ces suggestions étant anglais - sur la fonction "démocratisante" que la présence britannique exercerait automatiquement, selon les optimistes, dans les Communautés Européennes, alors qu'il y a raison de craindre, du côté britannique, d'une part un renforcement des tendances vers l'Europe "des patries" et de l'autre, comme dans ce cas, une surenchère du pire "fonctionnalisme".

G. van OUDENHOVE, The Political Parties in the European Parliament, A.W. Sijthoff, Leyden, 1965.

L'idée sous-jacente à cet ouvrage, par ailleurs très bon, est que le Parlement Européen aurait remarquablement contribué au "future development of European party politics" nous paraît fausse, pour les raisons indiquées, dans deux articles cités plus haut de Mm. HAAS et MERKL d'une part (les travaux et les votes des Assemblées Européennes n'ont amené aucun changement important ni dans la politique des exécutifs qu'elles sont censées contrôler ni dans l'attitude des partis nationaux représentés dans celles-ci), et de M. NEUNREITHER de l'autre (les leaders et en général les policy-makers nationaux sont trop peu représentés aux Assemblées européennes pour que ce qui se vérifie au sein de ces Assemblées puisse se répercuter et exercer une influence sur les options et les orientations des partis nationaux).

On pourrait se consoler observant que les Groupes politiques au Parlement des Communautés ont au moins une influence appréciable, à la différence de ce qui <sup>arrive dans les deux autres</sup> assemblees, dans la repartition de leurs membres dans les différentes Commissions; mais ce serait encore une erreur, car en réalité les Groupes ne font qu'intérioriser les suggestions des différentes sections nationales. Même ici donc la supranationalité n'est qu'apparence: tout se tient.

G. ZELLENTIN, Formen der Willensbildung im Europäischen Parlament dans le volume, dont Melle ZELLENTIN est éditeur, Formen der Willensbildung in der europäischen Organisationen, Frankfurt-Bonn, Athenäum Verlag, 1965.

La thèse de M. lle ZELLENTIN, que la solidarité de groupe politique et "supranationale" prime la solidarité nationale, peut être prouvée, comme elle le fait, par des statistiques, mais n'a qu'une faible signification politique du fait d'un manque de pouvoirs réels du Parlement: car ce n'est qu'au moment où l'on décide que l'on peut effectivement mesurer l'esprit européen des participants, comme l'observa fort à propos M. EHRARD dans son discours au Parlement Européen du 21 novembre 1961, qui mérite d'être souligné d'une façon toute particulière (1).

---

(1) - M. EHRARD, à l'époque ministre de l'économie allemand, fit remarquer fort pertinemment, dans cette occasion, qu'il y a "une différence essentielle suivant qu'un Parlement possède de véritables attributions législatives ou qu'il est uniquement une force spirituelle, une force morale". C'est ainsi, poursuivait-il, que dans le Parlement Européen l'on entend critiquer souvent le Conseil des Ministres, qui serait trop lent et trop timide - parce que les déclarations faites à Strasbourg n'engagent à rien -; tandis que dans les Parlements nationaux - où se trouvent pourtant les mêmes parlementaires qui siègent dans les Assemblées européennes - on tient un langage parfois même plus conservateur et moins européen qu'au sein du Conseil. Il en est de même, ajoutait M. EHRARD, dans le Conseil des Ministres de l'O.E.C.D. par rapport au Conseil des Ministres des Communautés. Dans le premier on fait des déclarations qui ne sont pas liantes, et c'est ainsi qu'on peut y écouter, de la part de toutes les vingt nations participantes, des "professions de foi unanimes et véritablement ardentes en faveur des principes libéraux"; tandis que le langage est beaucoup plus nuancé dans le deuxième, au sein duquel "chacun sait qu'il doit pren-

H. KJEKSHUS, The parties against the States, thèse, Université de Syracuse, N.Y., 1966.  
(ronéotée)

Idée centrale de la conclusion - que nous approuvons sans réserve (cf. notre citation de EHRARD à la note précédente) - : "This weakness [of the European Parliament] is the primary reason why the political groups have been able to develop and retain their supranational character. The explanation is simple. Being powerless, the E.P. is spared the siege of interest groups that have a stake in Community decisions. Interest groups instead concentrate on the real power points, the Community Executives and the entourage of the Council of Ministers. The amount of idealism or supranational enthusiasm expressed in European Parliament is in this sense only an indication of its isolation from the live decisions in the Community" (p. 425-6). "The Strasbourg mandate is for many deputies an exercise in eloquence, rather than in courage" (p. 450).

Des idées tout aussi précises sont exprimées par Melle KJEKSHUS, sur le manque de pouvoirs du Parlement Européen, dans le chapitre V de son ouvrage.

Voir encore:

A. ETZIONI, Political Unification, a Comparative Study of Leaders and Forces, New York, Holt, Reinhart and Winston, 1965.

---

./o. - dre la responsabilité de ce qu'il déclare". (Séance du mardi 21 novembre 1961, pp. 55-6 du compte rendu in extenso en langue française).

Ce qui vaut aussi pour les affirmations analogues que Melle ZELLENTIN fait, dans d'autres ouvrages, à propos du Conseil Economique et Social (infra. D'ailleurs les statistiques prouveraient beaucoup moins - ou prouveraient juste le contraire - si l'on ne prenait en considération que les questions réellement importantes, et dans lesquelles le clivage national est plus marqué (politique agricole, ou de l'énergie, etc.).

H. H. MAAS, Parlementaire democratie in de Europese Gemeenschap-  
pen, "Internationale Spectator", 1965, nn. 11-15 (dé-  
jà cité).

Voilà encore d'autres ouvrages - et le commentaire  
relatif - que l'on trouve dans sa bibliographie parue dans les  
"Cahiers Mensuels de Documentation" du Parlement Européen  
(n. d'août 1965):

Th. C. WESTERTERP, Fractievorming in het Europese Parlement,  
"Internationale Spectator", n. 13, 1958.

p. 359-378: Historique du développement des groupes  
politiques dans la Communauté européenne.

G. d'ARVISENET, Les Groupes politiques de l'Assemblée Parle-  
mentaire Européenne, "Le Droit Européen", n. 9, avril  
1959.

p. 337-340: Aperçu sommaire du statut des groupes  
politiques au sein du Parlement, de leur composition, de leur  
fonctionnement et de leur influence.

H. VERWEY-JONKER, Enkele sociologische aspecten van de Euro-  
pese eenwording, Europese toenadering, Haarlem,  
Bohn, 1959).

p. 37-55: Rôle des organes politiques internatio-  
naux; importance de la constitution des partis politiques in-  
ternationaux.

E. de LA VALLEE-POUSSIN, De Politieke partijen in het Europa  
van de Zes, Europakring. Leuven: Vlaanderen in Euro-  
pa, 1960).

p. 65-66: Les avantages et les inconvénients de la  
formation de partis politiques en Europe; les tâches du grou-  
pe démocrate-chrétien.

D. SIDJANSKI, Partis politiques face à l'intégration euro-  
péenne, Res Publica, n. 1, 1961).

p. 43-65: Etude approfondie des attitudes prises

par les partis politiques au sein des différentes assemblées européennes et notamment au sein du Parlement Européen, depuis leur création et au cours de leur évolution. Analyse particulière des positions sur les propositions françaises d'union politique de 1960, et sur le projet d'élection au suffrage universel direct.

F.G. van DIJK, De plaats van de liberale fractievorming in de Europese democratie, Extr. de: Liberale gedachten. Een bundel opstellen aangeboden aan Prof. Mr. P.J. Oud ter gelegenheid van zijn 75ste verjaarde. Rotterdam, 's-Gravenhage, 1962.

p. 241-276: Possibilité de la constitution d'un groupe libéral.

N.H. SERRY, Europa in de wereld van morgen, "Internationale Spectator", n. 15, 8 septembre 1963.

p. 401-410: Importance de l'établissement de programmes politiques européens des partis de tendances semblables.

GUY van OUDENHOVE, De Politieke partijen in het Europese Parlement. Een tienjarig experiment. (Septembre 1952-Septembre 1962), Univ. Gent, 1963 (thèse).

Etude du développement de l'idéologie des groupes politiques de l'Assemblée Commune et du Parlement Européen, et de l'institutionnalisation du rôle des partis politiques dans le cadre du Parlement Européen.

J.-M. KRAFT, Le Groupe socialiste au Parlement Européen, Univ. Strasbourg, 1963 (thèse).

Analyse du groupe socialiste au sein du Parlement Européen; sa formation, sa composition, son organisation. Ses objectifs et ses rapports avec les partis socialistes des pays membres de la Communauté européenne. Son influence, et les justifications de ses prises de position face aux problèmes européens.

Sur les groupes politiques la Bibliothèque du Parlement Européen, possède des thèses de doctorat particulièrement intéressantes, en plus de celles que nous avons déjà mentionnées, de

J. DEGRAVE (Univ. Cath. de Louvain, Wonters, 1961),

W. KONRAD (Würzburg. 1961).

Sont à voir aussi:

F.C. HEIDELBERG, Parliamentary Control and political groups in the three European regional Communities, "Law and Contemporary Problems", Summer 1961 (publié aussi dans le volume European Regional Communities, M. G. Shimm, Ed., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana, 1962).

G. van OUDENHOVE, Van nationale naar supranationale partijpolitiek: het Europees parlementarisme op nieuwe wegen, "Internationale Spectator", 22 Sept. 1963.

G. ZELLENTIN, Form and function of the opposition in the European Communities, "Government and opposition", avril-juillet 1967.

R. CLEMMENS, De actie van de Socialistische Fractie in het Europese Parlement, Katholieke Universiteit te Leuven, 1967 (multigr.).

12) LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS

a) Ouvrages et articles

Comme nous l'avons déjà remarqué à plusieurs reprises, le Parlement Européen, son fonctionnement, ses compétences sont intimement liés à toute la structure institutionnelle des Communautés, qui lui assigne nécessairement un rôle marginal, et ne peuvent donc être modifiés sans une modification organique de celle-ci. Le problème du "renforcement des pouvoirs", s'il est posé sérieusement, est donc le problème de la réforme des Communautés, et les suggestions en sens contraire - partielles et limitées - ne font que le confirmer par leurs infranchissables "apories".

Voilà en tout cas les ouvrages plus importantes à ce sujet d'après les "Cahiers Mensuels" du Parlement Européen de août 1965 et d'après l'Annuaire de cette même Assemblée de 1967.

H. KALBITZER, De l'extension de l'influence de l'Assemblée dans le cadre de la C.E.E., "Courrier Socialiste Européen", n. 30, 4 décembre 1961.

p. 1-7: Propositions de l'auteur pour accroître l'efficacité du contrôle du Parlement sur les exécutifs et pour introduire dans les sessions une heure réservée aux questions orales.

H.-E. APEL, HANS-EBERHARD, Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Integration Europas, "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", T. 7. Tübingen, 1962.

p. 267-276: Position du Parlement Européen parmi les institutions communautaires. Les défauts et les remèdes à y apporter.

R. PRYCE, The Future of the European Parliament, "Parliamentary Affairs", n. 4, automne 1962.

p. 450-460: Les différentes possibilités d'accroissement des pouvoirs du Parlement Européen.

H. VREDELING, Bevoegdheden van het Europese Parlement, "Socialisme en Democratie", n. 12, décembre 1962.

p. 842-852: Propositions pour une procédure efficace de consultation, sans modification des traités.

P. WIGNY, Vers une Communauté politique européenne, (Rapport général présenté au Congrès pour la Communauté politique européenne, 1962, Munich), Bruxelles. Mouvement Européen, 1962, 31 p.

Renforcement des pouvoirs du Parlement et élection de ses membres au suffrage universel direct.

R. LEGRAND-LANE, L'Edification européenne dans l'impasse? "Etudes", n. 10, octobre 1963.

p. 17-33: Les perspectives du développement de l'intégration européenne, notamment par la fusion des exécutifs et par un Parlement élu au suffrage universel direct.

W. BIRKELBACH, Das Europäische Parlament und die Fortentwicklung der europäischen Institutionen, "Europa-Archiv", n. 8, 25 avril 1964.

p. 275-282: Possibilité d'extension des pouvoirs politiques du Parlement Européen.

P.J.G. KAPTEYN, Medezeggenschap van het Europese Parlement in het landbouwbeleid, "Nederlands Juristenblad", n.11, 13 mars 1965.

p. 241-252: Exposé juridique sur les conséquences de la motion de la Deuxième Chambre des Etats généraux des Pays-Bas (adoptée le 9.2.1965) concernant les compétences du Parlement Européen. Plaidoyer pour un droit de veto du Parlement Européen sur les décisions du Conseil.

H. VREDELING, Parlementaire controle op de E.E.G., "Nieuw Europa", n. 1, janvier 1965.

p. 5-10: Importance du droit budgétaire pour la démocratisation des Communautés Européennes. Rapport entre les propositions sur le financement de la politique agricole et la démocratisation.

Th. C. ESSELAAR, Nogmals: Medezeggenschap van het Europese Parlement in het landbouw beleid, "Nederlands Juristenblad", n. 15, 10 avril 1965.

J. LAMBERT, The constitutional crisis 1965-1966, "Journal of Common Market Studies", n. 3, mai 1966.

Les deux articles de Mm. ESSELAAR et LAMBERT concernent un argument analogue à celui traité par Mm. KAPTEYN et VREDELING dans les articles que nous venons de citer (1).

The European Parliament: the great leap forward?, "Common Market", n. 7, juillet 1965.

H.H. MAAS, Parlementaire democratie in de Europese Gemeenschap, "Internationale Spectator", n. 15, 8 septembre 1965 (déjà cité).

Ces deux articles traitent, entre autre, du renforcement des pouvoirs et de l'élargissement des compétences du Parlement Européen.

---

(1) - J'ai moi-même traité ce thème et analysé critiquement les propositions de 1965 sur l'élargissement des pouvoirs, budgétaires du Parlement Européen dans "Comuni d'Europa" de juillet 1965. Pour une histoire des tentatives de cette Assemblée de se donner de compétences réelles dans ce domaine G. ZELLENTIN, Budgetpolitik und Integration (ouvrage analysé supra).

b) Documents du Parlement Européen

A' cette bibliographie il faut ajouter celle des propositions que le Parlement Européen lui-même a présentées en vue de renforcer ses pouvoirs. Nous venons de rappeler dans la note précédente que cette bibliographie a déjà été dressée, pour ce qui concerne les compétences du Parlement Européen dans le domaine budgétaire, par Melle ZELLENTIN. Nous nous bornons à ajouter ici que les autres documents plus importants, au point de vue politique générale, sont les rapports FAURE et BATTISTA sur la fusion des exécutifs (doc. nn. 84 et 98 de 1960-61); un deuxième rapport FAURE sur un argument analogue (doc. n. 74 de 1961-62); le rapport FURLER sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen (doc. n. 31 du 1963-64), que j'ai moi même analysé dans "Comuni d'Europa" d'avril 1963; les rapports concernant l'Union Politique, dont on pourra trouver la liste dans les "Cahiers Mensuels" de août 1965, cités, pp. 54-5; le rapport VALS sur les propositions bien connues de la Commission CEE (1965) sur la politique agricole commune et le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen (doc. 28 de 1964-5), le rapport JOZEAU-MARIGNE (doc. 110 de 1967-68) concernant le pouvoir de consultation et les modalités de son exercice etc.

Sur tous ces rapports, ou sur les autres indiqués par Melle ZELLENTIN, ou concernant les relations extérieures, l'adhésion, l'association de la Grande Bretagne (1) etc. on pourra trouver des informations supplémentaires ainsi que l'indication des débats auxquels ils ont donné lieu, et des résolutions qui en sont issues, dans les "Cahiers Mensuels", cités, de août 1965, que l'on pourra mettre à jour consultant les Annuaires du Parlement Européen à partir de 1966.

---

(1) - A' signaler à ce sujet un essai d'interprétation de l'art. 237 du traité par M. Klaus PÖHLE (document ronéoté du Groupe Socialiste du Parlement Européen, Luxembourg, 1967).

13) ANALOGIES ENTRE PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL  
ECONOMIQUE ET SOCIAL

G. ZELLENTIN, Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG  
und Euratom, A.W. Sythoff, Leiden, 1962.

Cet ouvrage exhaustif et précis contient, surtout dans son dernier chapitre (p. 184 ss.), la démonstration la plus convaincante de ce que nous affirmions déjà, avec SPERLING, en 1961: c'est-à-dire que le Parlement Européen n'a ni une nature juridique ni une influence politique qui diffère de façon appréciable du Comité Economique et Social, de sorte qu'il faudrait à la rigueur classer celui-ci aussi parmi les "Assemblées Européennes" (ou plutôt "déclasser" le Parlement Européen, le rangeant lui aussi parmi les corps consultatifs sans véritable nature parlementaire); bien plus - ajoutons-nous aujourd'hui - le fait que l'activité consultative, qui est le propre des deux organismes, s'exerce surtout sur des questions techniques particulières qui échappent beaucoup plus à la compétence de parlementaires qu'à celle d'experts ou de représentants d'intérêts, ne peut que donner une importance accrue au Comité, et surtout dans la mesure où l'intégration politique marque le pas.

Voir aussi, dans le même sens:

G. ZELLENTIN, Willensbildung und Interesserepräsentation im  
Wirtschafts - und Sozialausschuss der Europäischen  
Gemeinschaften, dans le volume cité sub B, dont  
Melle ZELLENTIN elle même est éditeur, Formen der  
Willensbildung in den europäischen Organisationen,  
Frankfurt-Bonn; Athenäum Verlag, 1965.

G. ZELLENTIN, The Economic and Social Committee, "Journal of  
Common Market Studies", Vol. I, 4-1.

L'opinion contraire de Karlheinz NEUNREITHER ne nous paraît pas décisive, bien que nous ne saurions pas assez louer le caractère pénétrant des observations sociologiques, grâce auxquelles il parvient à démontrer le rôle tout à fait secondaire que le Conseil Economique et Social joue en tant

que clearing house européenne des intérêts des groupes économiques nationaux; ni assez regretter que l'auteur ne nous ait pas donné une analyse de ce même genre, une "démystification" analogue du Parlement Européen (1).

R. KRISAM, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt, Leyden, Sythoff, 1963.

Le paragraphe consacré au Comité Economique et Social de la CEE (pp. 301-312) insiste à juste titre sur l'importance que confèrent au Comité ses liens profonds avec les intérêts organisés et constitue donc une nouvelle confirmation de notre thèse. (L'auteur renvoie aussi à P. BROULAND, Les syndicats ouvriers et l'Europe des six, thèse de doctorat en droit, Univ. de Strasbourg, 1960) (2).

W. HALLSTEIN, Der Wirtschafts- und Sozialausschuss als Faktor der Eur. Wirtschafts- und Sozialpolitischen Integration, dans le volume "Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft" de plusieurs auteurs, Bund-Verlag, Köln, 1963.

Une contribution importante à notre thèse que le Comité Economique et Social ne se différencie pas essentiellement, dans sa fonction consultative, du Parlement Européen,

---

(1) - K. NEUNREITHER, Wirtschaftsverbände im Prozess der europäischen Integration, dans le volume Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, hrsg. von C. J. FRIEDRICH, Köln, Westdeutscher Verlag, 1968. M. Neunreither ne consacre que quelques pages au Conseil Economique et Social, et pourtant elles suffisent pour ranger son essai parmi les études les plus importantes sur cet organisme, qui paraissent être un monopole exclusif d'auteurs allemands.

(2) - Voir aussi H. RITTSTIEG, Wirtschaftsverbände und europäische Gemeinschaften, Hamburg, Appel, 1967, et D. SIDJANSKI, Pressure groups and the EEC, "Government and Opposition", 1967, n. 3, ouvrages que nous n'avons pas pu examiner.

et qu'il garde - à travers celle que M. Hallstein appelle sa "integrierende Funktion" - des rapports plus étroits que celui-ci avec la société.

J. ROELS, La représentation des intérêts au sein des institutions européennes, "Politique, Revue Internationale des Idées", 1964-65, n. 25-32.

Cet article contient, dans sa deuxième partie, des considérations qui peuvent être citées à l'appui de notre thèse que la différence entre le Parlement Européen et le Conseil Economique et Social n'est pas essentielle: thèse que nous avons développée, passim tout au long de notre bibliographie.

F. FISCHER, Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der EWG, Hamburg, Heitmann, 1965.

Cette étude très fouillée et très riche nous confirme, dans les pages qu'elle consacre au Comité Economique et Social de la CEE, que cet organe ne se différencie pas, fonctionnellement et "qualitativement", du Parlement Européen: sa fonction consultative est analogue (p. 130); il a acquis un certain droit d'initiative; il est désormais consulté non seulement sur des règlements ou des directives particuliers, mais aussi sur des problèmes ayant une signification politique générale (p. 131); la Commission lui présente, comme au Parlement Européen, un "State of the Community message", comme M. Hallstein l'a une fois appelé (p. 132); comme le Parlement Européen, il s'est toujours prononcé pour un renforcement de la supranationalité (p. 133), et... avec les mêmes résultats. La permanence de ses membres (p. 134), qui leur assure une activité plus créative, et leurs liens plus directs qu'ils ont avec la société européenne, "qui permettent de réaliser dans son sein des compromis européens", (p. 134-5), en plus des faits cités plus haut, amènent à accepter la conclusion de Melle ZELLENTIN (bien que M. FISCHER n'ose pas aller jusque là) qu'"il faut reconnaître au Comité un poids politique plus grand qu'au Parlement Européen" (ZELLENTIN, pp. 65, 132 ss., 171, 179, 190; FISCHER, p. 133).

D'ailleurs - M. FISCHER le montre admirablement - il y a toute une série d'autres instances, plus ou moins in-

stitutionnalisées, dans lesquelles les "Verbände" font entendre leur voix au sein de la Communauté. Sa conclusion est que dans cette "weitgehenden Institutionalisierung findet die von der EWG anerkannte Legitimität der Verbände ihren sichtbarsten Ausdruck. Die beratenden Ausschüsse verbreitern die Basis der gemeinschaftlichen Willensbildung und gestalten das Entscheidungsverfahren demokratischer" (p. 200). Voilà encore une fonction qu'on attribue à tort au Parlement Européen! Et peu importe, quant à ce point, si les affirmations de M. FISCHER sur le caractère "démocratique" d'une telle institutionnalisation doivent être beaucoup nuancées par les réserves, qui nous paraissent fondamentales, énoncées par D. SPERLING dans un ouvrage que nous allons examiner maintenant.

D. SPERLING, Wirtschaftsräte im Europäischen Verfassungssystem,  
"Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart",  
T. 14, 1965.

(Voir surtout, pour l'exposition des réserves auxquelles nous faisons allusion plus haut, le dernier chapitre, p. 291 ss.).

L'ouvrage de M. SPERLING nous permet une fois de plus de préciser les limites d'une comparaison du Comité Economique et Social avec le Parlement Européen. Bien entendu une telle comparaison ne peut avoir qu'une signification politique et non technique et ne pourrait pas être acceptée au point de vue strictement formel et juridique, comme l'auteur le montre admirablement (voir surtout les pp. 278-9): et d'ailleurs, quant à nous, nous nous sommes bien gardés de comparer le Comité à un Parlement; nous avons, au contraire, comparé le Parlement Européen au Comité! En tout cas, une fois établis ces limites, il faut souligner que c'est, par ailleurs, M. SPERLING lui même qui, dans ses conclusions - dans lesquelles il cite aussi Melle ZELLENTIN, p. 191 - affirme que, étant donné "le manque de pouvoir de décision du Parlement Européen, il y a un intérêt des Exécutifs européens pour le Conseil Economique et Social, en tant qu'institution dans laquelle les forces économiques (die von der Wirtschaftspolitik Betroffenen) sont représentées d'une manière plus compétente que dans le Parlement Européen" (pp. 281-2).

14) PARLEMENT EUROPEEN, COMITE DES REPRESENTANTS PERMANENTS  
ET COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES

J.J.A. SALMON, Les représentations et missions permanentes au-  
près de la C.E.E. et de l'Euratom, Centre Européen  
de la Dotation Carnegie, Genève, Groupe d'étude sur  
l'organisation internationale, Rencontres des 24-25  
septembre 1967.

Qu'on ne s'étonne pas que nous insérions notre bibliographie sur le Parlement Européen aussi un ouvrage consacré au Comité des représentants permanents, particulièrement adaptée à nous fournir un prétexte pour quelques considérations conclusives.

L'étude de M. SALMON, extrêmement minutieuse et précise, sur cet organe important des Communautés (bien que non prévu par les traités) est en effet d'un intérêt capital même pour nous, car elle contribue très efficacement à nous montrer où s'élabore la politique soi-disant européenne, où se font les propositions et où s'amorcent les compromis, et dans quelle mesure l'institution parlementaire reste en dehors de tout cela, aux marges de la politique et en qualité de parent pauvre, bien en dessous de ce fils illégitime de l'équilibre, ou plutôt du déséquilibre des pouvoirs communautaires qu'est le Comité des Représentants permanents et de leurs adjoints.

Comme une étude objective du Conseil Economique et Social et de ses fonctions peut amener à conclure - nous venons de le dire - que c'est lui, plutôt que le Parlement Européen, la véritable institution parlementaire de la Communauté (car il garde au moins un lien plus étroit avec la société des différents pays et avec les intérêts en présence, et, en tant que comité d'"experts", est beaucoup mieux en mesure d'exercer une fonction consultative sur des matières et des problèmes techniques), analogiquement l'analyse du fonctionnement du "Coreper" peut nous suggérer la conclusion que c'est lui le véritable organe "consultatif" des Communautés, qui exerce cette fonction avec beaucoup plus d'efficacité que le Parlement Européen. Ses "voeux" sont en effet beaucoup plus écoutés (l'analyse magistrale de M. SALMON des "points A et points B" le montre on ne pourrait plus clairement), et même ses procédures ressemblent à des procédures parlementaires (il se répartit, comme

un Parlement, en Commissions ou "groupes"; c'est dans son sein qu'une volonté commune se dégage, etc.).

Retenons la conclusion de M. SALMON, que nous acceptons sans réserves. Bien que A. SPINELLI, dit-il, ait raison lorsque, dans son Rapporto sull'Europa, il affirme (p. 81) que "grâce à ce mécanisme le Comité des représentants permanents s'est en fait approprié d'une partie du pouvoir décisionnel du Conseil et d'une partie du pouvoir d'élaboration de la Commission" (et donc aussi de ce qui restait du "pouvoir" - si on peut l'appeler ainsi - d'influence politique du Parlement Européen (1)), il ne "s'agit pas cependant d'une distorsion des traités", car l'esprit de ces traités n'est supra-national qu'en apparence, et on peut donc "se demander si une autre voie était possible", <sup>compte tenu</sup> que les six gouvernements ne pouvaient "accepter de laisser décider une intégration d'une telle importance par des Commissions puissantes, technocratiques mais sans racines profondes".

Les Jean-Foutre protesteront, mais les fédéralistes doivent consentir. Peu importe si M. SALMON, lui, est loin d'en être un et ne se montre que trop saitsfait de cette Europe (\*)

(1) - Pour une confirmation de cette thèse dans le domaine budgétaire voir G. ZELLENTIN, Budgetpolitik und Integration, cité, sub. supra, p. 40 ss. Melle ZELLENTIN rappelle que M. HALLSTEIN, déjà dans la séance du Parlement Européen du 15 décembre 1958, avait manifesté la crainte que les Représentants Permanents et le Comité d'experts compétents pour le budget ne se transforment dans un "troisième Exécutif".

(\*) - des états qu'on ne saurait suffisamment condamner (2).

(2) - Sur le Comité des Représentants Permanents sont à voir aussi les discours de quelques parlementaires européennes - notamment de Mm. VAN DER GOES VAN NATERS et MARGULIES (session de novembre 1960) que j'ai résumés en "Comuni d'Europa" de janvier 1961, dans un article où je cherche aussi de dégager les raisons de fond de la stérilité du "colloque" annuel entre Parlement Européen et Conseil de Ministres; ainsi que le discours de M. LUCKER à cette même assemblée dans la session de juillet 1968, que nous analysons tout de suite après dans le texte.

Autre essai importants: J.A. SALMON, Le rôle des représentants permanents dans la décision communautaire, rapport présenté au "Colloque international sur la déci-

Dans le cadre des considérations que nous venons d'exposer il est opportun de tenir compte aussi du discours de M. LUCKER, rapporteur sur la situation générale des trois Communautés, au Parlement Européen, dans la séance du 3 juillet 1968. Le parlementaire allemand souligne, entre autre, qu'une sous-commission du Comité des Représentants permanents discute avec la Commission unifiée les réponses écrites que celle-ci doit donner aux questions qui lui sont posées par les membres du Parlement Européen, et que parfois elle lui impose la teneur exacte de ces réponses; et fait remarquer, plus en général, que le Comité des Représentants freine et conditionne toujours plus l'activité de la Commission et réduit, contre les Traités, sa liberté et ses possibilités.

M. LUCKER ajoute qu'à son avis cette "involuzione" contra legem ne manque pas d'avoir des repercussions également négatives, d'une façon indirecte, même sur les pouvoirs et la position politique du Parlement Européen, appelé désormais à contrôler un Exécutif qui n'a pratiquement plus de compétence "dans la réalisation de la politique communautaire" - c'est-à-dire qui n'a plus de signification politique véritable.

Les considérations que nous venons de développer peuvent être utilement complétées avec deux autres réflexions:

- a) d'une part, que le droit communautaire est bien loin, par sa nature ainsi que par sa fonction, d'un droit fédéral (quant à sa nature, je renvoie à mon article, déjà cité, et à la bibliographie qui l'accompagne Qu'est-ce que le droit communautaire?; quant à sa fonction au volume Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Stuttgart, Enke, 1965) (voir aussi supra, sub 4 au début);
- b) d'autre part, que même la Cour de Justice - elle aussi, d'ailleurs, très différente d'une Cour fédérale, ne fût-ce que parce qu'elle n'a à résoudre aucun des conflits politiques qui sont soumis à celles-ci - pourrait à la

---

./o. - sion dans les organisations européennes", organisé par l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Lyon (11-12 nov. 1966), ronéoté; A.K.M. SCHMUTZER, Some legal aspects of the work of the European Parliament, "Common Market Law Review" juin 1967 (cité), notamment p. 84.

rigueur prétendre avoir un rôle plus important, dans la construction de l'Europe et du droit européen, que le Parlement Européen, et surtout dans les cas où les faiblesses des Exécutifs menacent la construction communautaire (1). Mais je dis "pourrait", et non "peut", car en réalité les résultats et les solutions des conflits qui se sont manifestés entre le droit et la Cour communautaires et les droits et les Cours nationaux (typique celui à propos de la nationalisation de l'énergie électrique en Italie, que j'ai examiné dans l'article cité plus haut) prouvent que si les pouvoirs de la Cour de Luxembourg sont nuls, son "influence" - dans le sens que Washington donnait à ce mot - et son autorité ne sont pas plus grandes.

C'est dans cet esprit qu'il faut évaluer ce que M. HALLSTEIN a déclaré le 20 janvier 1968 à Rome, au Conseil Fédéral du Mouvement Européen, dont il venait d'être élu président: "En l'absence d'une direction politique ferme, la bureaucratie des comités du Conseil de ministre, qui foisonne souvent de façon effrénée et qui est à peine discernable pour les parlements nationaux et encore moins contrôlable, peut agir à la façon des termites sur l'ordre institutionnel prévu par le traité jusqu'à le détruire. Si l'on n'y veille pas [souligné par nous], les bureaucraties coalisées auront tôt fait de retomber dans le vice propre à la diplomatie de conférence traditionnelle, c'est-à-dire réaliser l'union sur le plus petit commun dénominateur. Que de fois dans le passé les Communautés n'ont-elles pas été indignement paralysées ou presque dans le domaine de leurs relations extérieures".

---

(1) - M. LAGRANGE, The Role of the Court of Justice of the European Communities - voir surtout la conclusion - dans le volume European Regional Communities, M. G. SHIMM, Ed., Dobbs Ferry (N.U.), Oceana, 1962; A. M. DONNER, Le Rôle de la Cour de Justice dans l'élaboration du Droit Européen, Univ. Intern. de Sc. Comparées de Luxembourg, Heule, Belgique, 1964; H. J. Raabe, Das Verordnungsrecht der EWG, Hamburg, Appel, 1963.

Ce que pour M. HALLSTEIN est un danger futur, est déjà pour nous, une réalité du présent: "il pover'uomo non se n'era accorto...". Et d'ailleurs, comment "y veiller"? M. HALLSTEIN a oublié de nous le dire! Ou plutôt il nous l'a dit, et d'ailleurs fort bien:

"Si, au cours des vingt dernières années tous les autres efforts en dehors de la politique économique et sociale ont échoué - les tentatives du Conseil de l'Europe de 1949 à 1951, la Communauté européenne de défense, les consultations sur une union politique - l'échec n'est pas imputable à des forces extérieures. Il était dû à un manque de résolution. Les peuples de l'Europe ont permis à leurs dirigeants politiques de faire dans des discours solennels qui n'engagent à rien des promesses d'union qu'ils oubliaient dans la politique quotidienne. Les peuples de l'Europe ont toléré une Europe des arrière-pensées. Jusqu'ici, les gouvernements ont pu se permettre - pour faire triompher une puissance réelle ou supposée, leur désir de suprématie ou d'autres valeurs illusives de l'arsenal politique du siècle dernier - de mettre en jeu le succès de l'union européenne. Celui qui ne veut pas l'admettre n'a qu'à contempler le duel que se livrent actuellement les Français et les Britanniques pour l'hégémonie. Où est l'Europe dans ce duel?"

Affirmations que nous souscrivons nous aussi, à condition qu'on élimine l'idée sous-entendue que les gouvernements auraient, après coup, mis en jeu un succès des Communautés et de l'Union européenne que les traités, eux, auraient assuré. Bien au contraire, le défaut était bien dans les traités - et le "manque de résolution" caractérisait déjà ceux qui les ont rédigés, et se reflétait et se reflète dans les textes. La volonté politique n'est donc ni plus bonne ni plus mauvaise qu'au début: tout simplement, elle n'a jamais existé. Ce n'est donc pas aux forces et aux partis nationaux que peut s'adresser un tel discours politique: voilà ce que M. HALLSTEIN - et avec lui tous les européistes d'appellation contrôlée - continuent à ne pas comprendre.

C'est d'ailleurs pour cela qu'ils méritent le nom de "Jean Foutres".

Voir aussi, sur le "Coreper", l'article de E. NOEL dans le "Journal of Common Market Studies", 1967 et dans "Il Politico", 1966, n. 4.

15) L'ASSEMBLEE AD HOC

Cette Assemblée est née, comme on le sait, de la décision prise par les Six Ministres de la C.E.C.A., réunis à Luxembourg le 10 septembre 1952, d'inviter les membres de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. à élaborer, avant le 10 mars 1953, un projet de traité instituant une Communauté politique européenne, anticipant ainsi ce qui était prévu, dans l'art. 38 du traité instituant la C.E.D., relativement à l'Assemblée de cette organisation, à laquelle ce traité confiait la tâche d'étudier, dans les six mois de son entrée en fonction, une nouvelle structure de l'Europe politique. Les six Ministres demandaient en même temps aux membres de l'Assemblée Commune de coopter, parmi les membres de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, neuf membres supplémentaires (trois allemands, trois français, trois italiens) de façon à assurer, dans l'Assemblée ad hoc ainsi constituée, une répartition des sièges respectant les proportions prévues dans le traité C.E.D. pour l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense.

L'essentiel de la documentation relative à l'Assemblée ad hoc se trouve dans les cinq numéros des "Informations et Documents Officiels de la Commission Constitutionnelle" de cette même Assemblée, publiés à Paris de octobre-novembre 1952 jusqu'à mai-juillet 1953 (Paris, Rue Vignon).

Le dernier de ces numéros contient aussi une bonne bibliographie sur le problème de la Communauté politique. D'autres informations et commentaires particulièrement intéressants se trouvent dans les "Cahiers Européens" mensuels publiés en 1953 par le Mouvement Européen à Bruxelles, et entièrement consacrés aux travaux de cette Assemblée.

Il n'y a pas, à notre connaissance, de travaux d'ensemble sur l'Assemblée ad hoc. Par contre l'Assemblée a publié tous les rapports et tous les comptes rendus in extenso dans les quatre langues officielles (et, en grande partie, aussi en anglais).

Le projet de Communauté Politique qu'elle a élaboré dans les délais établis, et qui fut solennellement remis au Conseil des Ministres, disparut automatiquement du dossier de

celui-ci avec la chute de la C.E.D., et personne n'a osé, jusqu'à présent proposer de le ressortir de l'oubli.

Celle-ci a été la seule grande "consultation" politique parlementaire au niveau continental. Son échec, qui ne pouvait être ni plus complet ni plus immédiat, a une valeur paradigmatique, ne fut-ce qu'à cause de ses dimensions macroscopiques: un exemple particulièrement instructif de l'"influence" politique des Assemblées européennes. Ab uno disce omnes: c'est bien le cas de le dire (2).

La revue bibliographique "Recherches" - publiée à l'époque par le Conseil de l'Europe - a donné une bibliographie essentielle des articles politiques consacrées au problème de la Communauté Européenne dont l'Assemblée ad hoc devait définir ou avait défini le Statut (voir, dans les numéros de 1952-1953, sous "Communauté Politique Européenne") (1).

Quant à la nature juridique de ce Statut, les essais plus importants sur ce thème sont dûs à G. HERAUD, "Revue du Droit Public et de la Science Politique", juillet-septembre 1953; à V. PUTTKAMER, dans la "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", Band 15 (1953-54), p. 103 ss.; à H.A. SCHWARZ-LIBERMANN von WAHLENDORF dans l'"Archiv des Völkerrechts" 1953, Heft 3-4 (mars-octobre); à B. KARP, "International Organisation", mai 1954.

Une bibliographie ultérieure sur cet argument peut-être trouvée dans R.L. BINDSCHIEDLER, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel, Verl. für Recht und Gesellschaft,

---

(1) - Dans la même revue on pourra trouver, sous "C.E.D." une bibliographie exhaustive sur cette organisation, ainsi que sur l'Assemblée que son Statut prévoyait, bibliographie qui pourra compléter celle des ouvrages monographiques consacrés à cet argument, à rechercher dans les catalogues à sujet des bibliothèques spécialisées (Conseil de l'Europe, Parlement Européen, etc.).

(2) - la même "influence" a été exercée par le Parlement

1954 (p. 332), ouvrage qui contient l'analyse peut-être la plus détaillée du Statut de la Communauté Politique (pp. 332-386).

Enfin, pour une évaluation politique de ce Statut, voir E. ROSSI, Aria fritta, Bari, Laterza, 1956, pp. 143-150, corrigé par A. SPINELLI, L'Europa non cade dal cielo, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 144-152.

---

•/• - Européen - une confirmation non nécessaire - dans les discussions, dix ans après, sur l'Union Politique. Je renvoie, sur ce point, à mon essai Il piano Fouchet, à paraître sous peu chez l'Université de Florence.

16) CONFERENCE DU PARLEMENT EUROPEEN AVEC LES PARLEMENTS DES ETATS AFRICAINS ET DU MADAGASCAR

Nous ne connaissons pas d'étude spécifiquement consacrée à ce sujet. Les monographies plus complètes sur le Parlement Européen - p. ex. celle de M. VINCI - ne manquent pas de donner des renseignements sur cette Assemblée (1), au sujet de laquelle nous pourrions répéter ce que nous avons dit du Parlement des Six (ou des autres assemblées européennes): c'est-à-dire que l'on peut fort bien parler des problèmes militaires de l'Europe sans même mentionner l'U.E.O.; ou de l'intégration économique communautaire sans même tenir compte de l'existence du Parlement Européen, ou, dans le cas qui nous intéresse maintenant, de la collaboration entre CEE et pays associés d'outre-mer négligent l'activité - vaguement consultative et largement touristique - de cette Conférence, qui s'est réunie la première fois en juin 1961: comme nous l'avons d'ailleurs fait nous même en d'autres occasions (2).

---

(1) - Cfr. aussi les ouvrages sur l'association entre CEE et pays d'outre mer et WEHE (cité sub A).

Et notamment  
(2) - dans un article auquel nous nous permettons de renvoyer nos quinze lecteurs (L'Europe, l'Afrique, le Tiers Monde), paru dans "Le Fédéraliste" de décembre 1965.  
Voir aussi "Comuni d'Europa" de novembre 1965 et de avril 1966.

17) SESSION JOINTE DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPEEN ET  
DES MEMBRES DE L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE

Les sessions jointes ont eu et ont lieu annuellement, à partir de sept. 1953, à la suite d'accords intervenus entre les bureaux des deux Assemblées.

Nous ne connaissons pas d'études consacrées à cet argument; toutefois les ouvrages plus vastes et complets sur les Assemblées européennes, ou sur l'une d'entr'elles, contiennent généralement un chapitre sur la session jointe. Ils ne manquent pas de souligner le caractère purement académique de telle session, qui ne se termine même pas par le vote d'une recommandation, et qui est donc encore plus inutile, si possible, que celles des autres assemblées.

E) SUR LES ELECTIONS EUROPEENNES

"Il va de soi que les élections directes n'auraient pas de sens, si l'on n'attribuait pas en même temps au Parlement Européen des pouvoirs adéquats".

M. LUCKER, rapporteur général sur la situation des Communautés, séance du Parlement Européen du 3 juillet 1968; cf. aussi SPINELLI, cité infra, p.140a.

Commençons notre analyse par l'essai qui nous paraît de loin le plus important, après le volume publié par l'Université de Bruxelles que nous avons déjà examiné dans la deuxième partie de notre essai, au début, sur la nature juridique et la signification politique des Assemblées Européennes:

m.a. Mario ALBERTINI, De l'élection au suffrage universel direct du "Parlement Européen", "Le Fédéraliste" (Pavie), mai 1964.

Cet article fondamental - et que nous partageons sans réserves - affirme, plus nettement et clairement que tout autre, que :

1. "les élections européennes ne se feront que si un pouvoir européen de fait", déjà existant et agissant, "contraint les détenteurs du pouvoir national à les faire": ces élections, comme l'auteur le montre admirablement, léseraient, en effet, trop d'intérêts constitués de la "partitocrazia" et des détenteurs du pouvoir national, qui ne les acceptons donc "que lorsqu'ils seront sur le point de perdre leur pouvoir national": ce qui signifie que ces élections ne pourront être "des élections pour une assemblée privée de pouvoir, mais bien pour une assemblée déjà investie de ce pouvoir de fait", c'est-à-dire d'un pouvoir constituant;
2. ceux qui, au contraire, pensent aux élections pour un Parlement sans pouvoir éludent d'une part le préalable essentiel, et les difficultés qui s'y relient, "derrière une équivoque verbale", et oublient de l'autre - lorsqu'ils

affirment vaguement leur espoir qu'un Parlement élu s'attribuera "les pouvoirs" qui lui manquent - qu'"un Parlement ne peut pas avoir 'quelque pouvoir' de nature indéfinie: il doit avoir le pouvoir législatif à l'égard d'un gouvernement qui a à son tour le pouvoir exécutif, ou bien il n'a aucun pouvoir du tout";

3. en réalité ceux qui sont partisans de l'élection directe du soi-disant Parlement Européen ne se soucient pas le moins du monde de prendre en considération ces problèmes, pourtant essentiels et préalables, et d'étudier la nature véritable du problème des élections européennes, et restent au contraire "dans l'attente que le monde politique national se prononce: et c'est ainsi qu'ils prennent pour un signe favorable toute déclaration dans ce sens, sans même se rendre compte que ces déclarations sont d'autant plus faciles à faire que les élections européennes sont plus éloignées".

Ces considérations - conclut M. ALBERTINI - "pourront-elles amener à réfléchir tous ceux qui jusqu'à maintenant ont pris volontiers leurs rêves pour la réalité en matière d'élections européennes" et perdu de vue le "côté comique" de ces illusions? ("La Fédération Européenne devrait naître non seulement à l'insu des gouvernements, que l'on pense attirer dans un piège, mais à l'insu de la population elle-même, qui se trouverait avoir exercé son pouvoir constituant sans seulement s'en être aperçue, puisqu'elle ne saurait qu'après les élections qu'elle aurait voté pour une assemblée prodigieuse, pour un Parlement sans pouvoir - avec pouvoir - avec pouvoir constituant, duquel devrait sortir, comme la colombe sort du chapeau d'un prestidigitateur, l'Etat Fédéral Européen").

Hélas, non seulement le souhait ne s'est pas réalisé, mais c'est M. ALBERTINI lui-même - quantum mutatus ab illo - qui a épousé les illusions qu'il condamnait (cf. les dernières années de la revue quadrilingue "Fédéralisme européen", organe du Mouvement Fédéraliste Européen).

Tout en renouvelant la condamnation de ces illusions, je veux remarquer qu'il y a un seul argument, au moins apparemment acceptable, en faveur des élections directes d'un "non-Parlement", et c'est justement celui que les défenseurs de ce type d'élections, que je sache, n'ont jamais fait valoir.

L'une des raisons de la faiblesse du Parlement Européen, comme des autres Assemblées européennes, qui les rèleue dans une position encore plus marginale - de simple figurant - que celle prévue par les traités et les statuts relatifs, est que toute activité politique, et en particulier celle d'une instance collective, demande constance, cohérence, durée comme condition essentielle de son efficacité. Et tout cela implique à son tour la formation d'un esprit d'équipe fondé sur la connaissance réciproque, la pratique d'une collaboration prolongée, donc la permanence des mêmes personnes. Or, cette condition est réalisée dans les Parlements nationaux par le double fait que ces corps se renouvellent complètement à une échéance fixe, mais leur composition ne varie plus, par la suite, au cours d'une législature, sauf les cas de décès ou de démissions. Mais elle est, au contraire, irréalisable dans le Parlement des Six, comme d'ailleurs dans les autres Assemblées européennes, qui se renouvellent sans cesse partiellement, au fur et à mesure que se déroulent les différentes élections nationales (et même plus fréquemment, au cas où les mandats européens soient plus brefs que les mandats nationaux).

Comment espérer, donc, que des Assemblées de ce genre prennent avec courage et maintiennent avec persévérance telle ou telle attitude ou position déterminées, si elles ne sont jamais les mêmes?

Torquato Tasso a indiqué, en deux vers particulièrement significatifs de son poème plus célèbre, les difficultés du chef suprême d'une armée, obligé à commander des forces coalisées de différente origine, qu'il n'a pu encore connaître et qui ne le connaissent pas:

"mal noto è, credo, e mal conosco i sui  
ed a pochi può dir: tu fosti, io fui".

Ces vers pourraient être, hélas, la devise du Parlement des Communautés ainsi que des autres Assemblées pseudo-parlementaires européennes.

Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que celle-ci soit la seule cause de la faiblesse de telles Assemblées, ni même la plus importante. Il y en a d'autres, et bien plus décisives (et c'est pour cela que je suis quant même contre des élections directes de ce type).

Et voilà maintenant les ouvrages qui nous restent à examiner:

a) Monographies

Elections directes pour le Parlement Européen, Luxembourg, Parlement Européen, oct. 1960.

Un volume utile, publié par le Parlement Européen dans les quatre langues de la Communauté, et qui contient les rapports élaborés et les propositions présentées par l'Assemblée des Six sur cet argument.

R. PELLOUX, A la recherche d'un régime électoral européen, dans l'ouvrage "Studi in onore di Emilio Crosa, Milano, Giuffrè, vol. II, 1960.

Une analyse très pénétrante des discussions et des débats, au sein de l'Assemblée ad hoc, sur les élections directes pour la "Chambre des Peuples" de la Communauté Politique, qui peut constituer une introduction intéressante à l'étude de du même problème par rapport au Parlement Européen.

J. DE MEYER, Les élections directes européennes et la question du régime électoral uniforme, dans le volume Sciences humaines et intégration européenne du Collège de l'Europe, Leyde, A.W. Sythoff, 1960.

Cet essai analyse, sur la base du "projet Dehousse", les systèmes électoraux des six pays et propose, pour l'avenir, un système électoral européen uniforme.

E. STEIN, Integration, Unification, harmonisation and the politics of the possible: the convention on "European" elections, dans le volume anonyme: XXth Century Comparative and Conflicts Law, Leyden, 1960.

C'est l'un des exposés les plus détaillés, objectifs et complets du projet de la Convention proposée par le Parlement Européen et de son origine.

La "politique du possible" est ainsi résumée par l'auteur: "The Assembly has no effective power over the Councils of Ministers" - et c'est dans les mains de ceux-ci, "which act more as an international conference of governmen-

tal representatives than as Community institutions" que "lies the preponderance of authority - the power of final decision on most questions of importance [...] The logical conclusion, supported by all members of the group [La Sous-commission de la Commission politique, appelée ensuite "groupe de travail pour les élections européennes"], pointed toward increasing the power of the Assembly" comme pré-condition indispensable aux élections européennes directes. "Nevertheless, a large majority in the group, searching for an acceptable 'common denominator', did not wish to make the increase of the Assembly's power the precedent of direct elections, because such a link might destroy the chances for the acceptance of either objective by the six national governments. The group was upheld in this attitude - sacrificing logic and ideal to the politics of the possible - by both the parent Committee and the Assembly, although the Socialists warned that both European integration and democracy would suffer if people were asked to go to the polls and to elect an Assembly without real political and legislative power" (p. 513-14).

Et, en effet, peut-on appeler "réaliste" (c'est ainsi que la définit BEESLEY aussi, o.c. infra, p. 82), une politique "sacrifiant à la fois l'idéal et la logique"? Non, parce que cette double incohérence sera l'argument meilleur, et le plus difficile à combattre, dans les mains des adversaires qu'on espérait exorciser; et ce qu'on croyait rendre "possible" deviendra ainsi encore plus impossible. "The more confident among the parliamentarians have expressed the view that the first elections will take place as early as 1962 and not later than 1965" note, dans la conclusion, ce chroniqueur attentif et précis qu'est M. Stein (p. 530). Campa cavallo!...

W. BIRKE, European Elections by Direct Suffrage, A.W. Sythoff, Leyden, 1961.

L'auteur présente une comparaison des systèmes électoraux des différents pays, suivie par des propositions pour un système électoral européen et précédée, dans l'introduction, par une exposition brève mais objective des arguments pour et contre l'élection d'une assemblée européenne sans pouvoirs parlementaires. (Voir aussi un compte rendu de cet ouvrage, par V. GUIZZI, dans "Nord e Sud" de déc. 1961).

F.A. HERMENS, Europäische Wahlen und europäische Einigkeit dans le volume de plusieurs auteurs "Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur", Duncker u. Humblot, Berlin, 1961.

Concerne les questions suivantes: incompatibilités; physionomie d'un Parlement Européen élu directement; dangers du système proportionnel. Au début on met en garde contre la croyance "qu'une tendance politique continue à se développer automatiquement dans le même sens", même si les circonstances changent: il pourrait donc s'avérer faux qu'un Parlement européen élu ait une force de pression (Durchschlagskraft) plus grande".

L. PELLEGRINI, L'elezione del P.E. a suffragio universale diretto, Thèse, Rome, 1961-62 (ronéotée).

Dans cette étude précise et objective - peut-être la plus exhaustive et documentée que nous connaissons, après le volume sur le "Colloque" belge de 1961, sur cet argument - Melle PELLEGRINI défend une opinion qui est directement opposée à la nôtre: "Se per procedere alle elezioni si deve attendere di aver ottenuto le trasformazioni fondamentali che si spera di raggiungere proprio grazie ad esse, non si cade forse in un circolo vizioso?" (pp. 250-1). Même l'objection que les élections, dans les conditions clairement indiquées par Beesley (infra), pourraient constituer un échec ne décourage pas Melle PELLEGRINI: dans ce cas la preuve serait faite, dit-elle, non que la méthode adoptée est fautive, mais que le peuple européen n'est pas encore mûr pour s'unir.

A quoi nous objections, avec Iriarte, qu'un tel raisonnement

a la plebe culpa en vano:  
pues si en dándole paja como paja,  
siempre que le dan grano como grano.

H. BEESLEY, Direct elections to the European Parliament, dans le volume du Stichting Grotius Seminarium, Limits and Problems of European Integration, The Hague, M. Nijhoff, 1963.

L'auteur, tout en se proclamant "a firm believer in the necessity of these elections", estime de son devoir d'exposer objectivement, non seulement les "pour", mais aussi les "contre" d'une telle solution. Il y réussit admirablement: "Psephologists are agreed that many voters express less confidence in the parties' precepts and promises for the future than satisfaction or dissatisfaction over the Government's record over the preceding years. The European Parliament will not form a Government, nor - insofar as that 'Government' is made up of Council of Ministers - will it control it. Thus the elector's task will already be subtly different form that of a national elector" (p. 92).

En effet, "Parliaments are elected to form and control Governments, to carry on existing policies or to push through alternative ones". Mais "the first directly elected European Parliament will have no such powers. It will be able to influence" (M. BEESLEY a certainement oublié la maxime de Washington que "influence is not government" - et que le Parlement Européen a tout de même beaucoup moins d'influence que Washington!), "but its powers of control will be strictly limited" (p. 95). "The majority has no powers of decision... Far from possessing an 'Opposition', the European Parliament is the Opposition" (p. 96) (par rapport au Conseil des Ministres, qui serait le défenseur des intérêts nationaux et du status quo). Dans ces conditions, l'électeur pourra bien penser qu'il ne vaut pas la peine de se déranger pour voter - ou la personnalité éminente qu'il ne vaut pas la peine de se présenter pour être voté - (p. 95), d'autant plus que si les pouvoirs du Parlement Européen sont nuls, ses compétences ne sont qu'économiques, et les grands problèmes politiques lui échappent.

M. BEESLEY pense, toutefois, que les élections européennes seront indispensables pour réaliser une éducation plus large et une participation plus active de l'opinion publique au processus d'intégration européenne, participation sans laquelle ce processus, bien loin d'être irréversible, peut subir tous les contrecoups de la conjoncture politique et économique.

A. CHITI-BATELLI, Quelques considérations sur notre stratégie à la veille des VII Etats Généraux des Communes

de l'Europe, XIX partie de Pour un renouvellement de l'action fédéraliste, Rome, chez l'auteur, 1964 (ronéoté).

J'y développe assez largement une critique des élections directes pour un Parlement sans pouvoirs, notamment aux pp. 9 ss. Un résumé de ces thèses se trouve dans mon pamphlet Pour une véritable Europe des Peuples, Considérations à propos des VII Etats Généraux des Communes de l'Europe, Turin, Comité d'Initiative pour un Parti Européen [1964], pp. 19-20.

b) Articles

F. DEHOUSSE, La préparation des élections européennes, "Le Monde Diplomatique", février 1960.

Une exposition exhaustive de l'avant-projet élaboré par le Groupe de travail de l'Assemblée Parlementaire Européenne. V. aussi notre analyse de ce projet dans "Comuni d'Europa" d'avril 1960.

M. DEHOUSSE se demande si l'on pourra avoir les élections européennes en 1962, mais il répond qu'"il faut être réaliste" (sic) et qu'il est donc plus prudent de les prévoir pour 1963. L'uomo propone e Dio dispone, dit-on en italien. Dans ce cas c'est De Gaulle qui a disposé, et tous les autres qui ont acquiescé.

Zum Thema Europa-Wahlen, "Der Föderalist", Juli 1960.

Cl. LASSALLE, L'A.P.E. - Faut-il l'élire au suffrage universel? "Revue politique et parlementaire", août-septembre 1960.

Simple exposé du projet d'élections directes élaboré par l'A.P.E., elle-même.

C. LASSALLE, A propos de l'élection des membres de l'A.P.E. au suffrage universel direct, "Le droit européen", juin-juillet 1960.

Le paragraphe sur "L'extension des pouvoirs de l'Assemblée" développe admirablement la thèse, qui est aussi la nôtre, qu'il n'est pas pensable que si l'Assemblée est élue, "el

le possédera un prestige tel qu'elle acquerra les compétences qui lui manquent" parce que ceux qui les détiennent "lui en feront cadeau".

- R. RIFFLET, Un colloque scientifique sur les élections européennes au suffrage universel direct, "Revue de l'Institut de Sociologie", 1960, n. 3.
- A.C. RUITER, Naar algemene verkiezingen von een Europees Parlement, "Anti-Revolutionnaire Staatskunde", mars 1960 (important pour nous parce qu'il fait allusion au problème de la priorité de l'extension des pouvoirs par rapport à l'organisation des élections.).
- W.R. SCHLOESSER, Der nächste Schritt: europäische Direktwahlen, "La Voix Fédéraliste", 1960, n. 3 e 4.
- R. BURMEISTER, E. GRABITZ et W.D. KRAMER, Nouvelles perspectives de la construction européenne, Paris, Edimpra, 1960.
- G. van den BERGH, dans "Nederlands Juristenblad" de 1960 (pp. 217-223) et 1961 (pp. 581-592) (avec une critique remarquable du projet d'élections directes).
- A. ROSSI, Pour l'élection du Parlement Européen au suffrage universel, "Courrier Européen", avril-juin 1963.
- Th. C.C. WESTERTERP, Het Europese Parlement: perspectieven voor rechtsrreke verkiezingen, "Nieuw Europa", avril 1963.
- M. TEODORO, L'elezione a suffragio universale diretto dal Parlamento Europeo, "Vita e Pensiero", janvier 1964.

Une brève analyse des projets en discussion, considérés comme une "étape" sur la voie de l'unité européenne.

M. LEVI, Physionomie d'un Parlement Européen, "Politique Etrangère", 1966, n. 1.

Sur la composition probable d'un Parlement européen élu au suffrage universel direct.

G. PERRONE CAPANO, Urge la presenza dei partiti popolari nel Parlamento Europeo, dans L'Italia e l'Europa (de plusieurs auteurs), par le Centro Italiano di Studi Europei "Luigi Einaudi", Roma, Ed. Abete, 1966, vol. I.

D. BARTOLI, Un Parlamento per l'Europa, *ibid.*, vol. II.

M. BONESCHI, Elettività del Parlamento Europeo, *ibid.*

A. ZIMOLO, Parlamento Europeo e Partiti Nazionali, *ibid.*

R. PERISSICH, Elezione e potere del Parlamento Europeo, *ibid.*

Cinq essais favorables à l'élection directe immédiate du Parlement Européen tel qu'il est, "la proposta più seria che si possa fare", comme le dit BARTOLI (*sic*: p. 415). Ce n'est qu'après, qu'on pourra penser - comme seul le dernier de ces auteurs juge opportun d'ajouter - à une augmentation des pouvoirs législatifs et de contrôle de cette assemblée; mais en tout cas, même d'après lui, pour un avenir lointain et avec toute la souplesse nécessaire, car "ogni discorso sulla riforma della Comunità non esclude la opportunità (?) di una politica flessibile e la ricerca di inevitabili compromessi" (p. 500). C'est la logique des invertébrés, et surtout chez un jeune, et qui se plaît encore de se présenter - on aimerait d'ailleurs de savoir pourquoi - comme un militant fédéraliste.

Reconnaissons au moins à l'auteur le mérite de comprendre mieux que les autres que le problème de l'élargissement des pouvoirs du Parlement est lié à celui d'une refonte institutionnelle générale de la Communauté; et d'avoir successivement, à ce qu'il paraît, corrigé aussi sa "flexibilité" excessive - au moins pour ce qui a trait à la logique, et dans les limites du problème qui nous intéresse ici - admettant, ce qui nous paraît l'évidence même, que "elezioni dirette di un parlamento senza poteri si ridurrebbero a una farsa". (R.)

PERISSICH, Le istituzioni della Comunità, Convegno "La Fusione delle Comunità", Roma, Istituto Affari Internazionali, 9-10 février 1968, multigr.).

Mais il continue a manifester une prudence et un possibilisme assez peu réalistes se montrant convaincu, comme de chose qui irait de soi, qu'un accroissement des pouvoirs de cette assemblée pourrait être "octroyé" et resulter d'un accord entre gouvernements dans le cadre d'un traité sur la fusion des Communautés.

E. WEILL-RAYNAL, L'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel, "La revue socialiste" et "La Revue des Deux Mondes", janvier-février 1967.

L'auteur ne sait pas se libérer entièrement de l'illusion ingénue que les élections directes puissent conférer automatiquement au Parlement Européen des pouvoirs dont il ne dispose pas.

Voilà encore d'autres ouvrages, avec le Commentaire relatif, indiquées dans les "Cahiers Mensuels" du Parlement Européen (n. de août 1965) et dans l'Annuaire de la même assemblée (1967), déjà cités:

G. d'ARVISENET, Vers l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée Parlementaire Européenne "Le Droit Européen" n. 12, août-septembre 1959.

p. 461-463: Activité du groupe de travail du Parlement chargé d'élaborer un projet d'élection au suffrage universel direct.

EUROPESE BEWEGING (Den Haag), Europese verkiezingen, Verslag van de studieconferentie, Den Haag, s.d. 1959.

Rapport d'une conférence d'études du mouvement européen néerlandais sur le parlementarisme européen et les élections directes.

MOUVEMENT POUR LES ETATS UNIS D'EUROPE, Comité d'action européenne fédéraliste. Bruxelles, Rapport de la Commission d'études politiques sur l'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel, Bruxelles, 1959.

Suggestions du Mouvement pour l'élection directe des membres du Parlement et pour un système bicaméral.

W. PENNINCKX, Institutions européennes et marché commun, Bruxelles, Ed. L'Avenir, 1959 (multigr.)

p. 23-25, 71-72, 119-121: Critique de la désignation actuelle des membres du Parlement Européen et de leurs fonctions.

- Election au suffrage direct et extension des pouvoirs. Avantages d'un système bicaméral.

A. COPPE, Naar de Europese Verkiezingen, Europakring. Leuven: Vlaanderen in Europa, 1960.

p. 36-40: Quelques lignes directrices pour l'organisation des élections au suffrage universel direct.

G. HERAUD, Die Föderalisten und die europäischen Wahlen, "Der Föderalist", n. 43, juillet 1960.

p. 27-29: Commentaire du rapport du Parlement Européen.

CL. LASSALLE, Le Projet de convention relative à l'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel direct, Annuaire Français de Droit International", T. 6, 1960.

p. 801-816: Analyse du contenu du projet de convention.

MOUVEMENT EUROPEEN, Conférence internationale en faveur de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée Parlementaire Européenne (Compte rendu), "La Voix Fédéraliste", n. 3-4, 11-12 novembre 1960 (Luxembourg).

p. 7-34: La résolution adoptée par la Conférence et les prises de position des différentes personnalités participantes.

R. GOENNER, Das Modell der europäischen Wahlen, "Osterreichische Monatshefte", n. 1, janvier 1961.

p. 5-7: Vue générale du projet d'élection directe élaboré par le Parlement.

M. d'HOORE, Memorandum consacré à l'élection au suffrage universel direct des Membres de l'Assemblée Parlementaire Européenne, (12e Congrès national des Jeunes Sociaux-Chrétiens, 1961. (ronéot.)

Nécessité des élections directes, analyse des différentes procédures possibles et des obstacles existants.

P.J.G.KAPTEYN et S.A. MOMMERSTEEGH, Naar rechtstreekse Europese verkiezingen, "Nieuw Europa", n. 8-9, août-septembre 1962.

p. 90 (Kapteyn): critique de l'exécution par le Parlement des tâches qui lui sont imparties par les traités.

p. 91 (Mommersteegh): Utilité de la solution indiquée par le projet de convention, comme premier pas.

P.J.G. KAPTEYN, Partiële verkiezing van het Europese Parlement?, "Social-Economische Wetgeving", février 1962.

Influence sur la politique communautaire de la préparation d'élections partielles du P.E.

Et voilà, pour terminer, l'opinion exprimée, sur les élections européennes, par Altiero SPINELLI, dans une note qui mérite de conclure notre analyse, parce qu'elle complète et renforce les considérations, que nous avons résumées au début, de M. ALBERTINI et confirme ainsi, dans la forme la plus explicite, notre point de vue:

A. SPINELLI, Part riunt montes..., "Tempo presente", n. 8, août 1960 (voir aussi, du même auteur, A che servono le elezioni europee? "Giovane Europa" n.86, mars 1960).

Les ennemis plus dangereux de la démocratie, écrit SPINELLI, sont ceux-là même que croient la favoriser, mais "per insipienza o interesse mettono su regole, istituzioni e metodi d'azione che non rafforzano ma deteriorano e squalificano l'idea stessa della democrazia". C'est bien le cas du projet Dehousse, dont les auteurs peuvent être appelés des "européens nantis" (mais nantis seulement d'une "ombra di potere"). En effet, dans tout ce qui peut les favoriser, ces "européens" ont interprété le mandat qui leur avait été confié "con molta disinvoltura" (nombre augmenté, des membres du Parlement élu, 1/3 réservé aux parlements nationaux, etc); mais, une fois "assicurata a se stessi la permanenza nella futura Assemblea", non seulement ils ont "rinunciato a stabilire la procedura elettorale uniforme, richiesta dal mandato", mais ils ont aussi donné "l'interpretazione più rescrittiva" de celui-ci pour ce qui concerne la nature elle-même des élections européennes: qui n'ont pas été conçues par l'A.P.E. comme des élections "pour une Assemblée chargée de rédiger la loi constitutionnelle de la Communauté", élections pour lesquelles il aurait alors fallu se battre, contre les résistances gouvernementales; mais bien comme "la stupefacente proposta di metter in moto tutta una gigantesca macchina elettorale europea allo scopo di far eleggere un'Assemblea dotata esclusivamente di funzioni consultive: un parlamento anziché un parlamento".

Et voilà la conclusion de SPINELLI: "Quando idee del genere nascono nella testa del re di Prussia, o del generale De Gaulle, si può disapprovare, ma si comprende. Costoro vogliono cedere solo in apparenza al principio democratico e mantenere il potere reale nelle loro mani. Quando a pensare e proporre queste cose sono gli pseudo-parlamentari di Strasburgo, non solo si è costretti a disapprovare, ma si prova anche disgusto per questi soddisfatti cultori della propria impotenza politica".

Quod deus vult perdere...

F) AUTRES ASSEMBLEES

II - UNION INTERPARLEMENTAIRE

L'U.I. de 1889 à 1939, Lausanne, Payot, 1936 (par les soins du Bureau Interparlementaire)

L. BOISSIER, L'U.I. et sa contribution au développement du droit international, dans "Recueil des cours de l'Acad. de Dr. Intern.", 88, 1955, vol. 2, p. 159 sgg.

L'U.I., son organisation, son oeuvre, Genève, Bureau Interparl., 1957.

A.J. PEASLEE, International Constitutional Documents, 2ème édition, The Hague, M. Nijhoff, 1961, Vol. II, p. 1563 sgg.

J. RENS, L'U.I. entre le passé et l'avenir, "Montecitorio" oct.-Nov. 1963.

The Europa Year Book 1967, London, Europ Publications, vol. I, p. 229.

Le Secrétariat de l'Union, à Genève, publie : les Actes de l'Union; un "Inter-Parliamentary Bulletin", mensuel; une revue trimestrielle "Constitutional and Parliamentary Information".

II - SUR LE CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE DU BENELUX

H. MANZANARES, Le Conseil interparlementaire consultatif du Benelux, "Res Publica", vol. VI, n. 3; 1964.

W. J. GANSHOF von der Mersch, Organisations Européennes, vol. I, cité (le paragraphe sur le Conseil Interpalrmentaire de Benelux est aux pp. 427-29).

Voir aussi:

C.D.A. Van LYNDEN, Benelux (avec les textes essentiels) dans "Annuaire Européen", sous les auspices du Conseil de l'Europe, La Haye, Nijhoff, 1961 et W. WEHE cité, sub A).

III - CONSEIL NORDIQUE

"Annuaire Européen", (La Haye, Nijhoff), vol. I (1953), II (1956) et XI (1963);

G. SIMSON, Der Nordische Rat, "Zeitschr. für ausl. Öff. Recht und Völkerr.", 1953, p. 128 ss. (déjà cité);

A. MARESCA, Il Consiglio Nordico, "Rivista di Diritto Internazionale", 1954, p. 323 ss.

O. HAINTZ, Der Nordische Rat, "Jahrbuch für Internationales Recht", 1955, p. 199 ss.;

H. NAGEL, Der Nordische Rat, "Archiv. des Völkerrechts", 1954, Heft 4 (octobre).

M. SØRENSEN, Le Conseil Nordique, "Rév. Gén. de Dr. Int. Public", janvier-mars 1965;

F.W. WENDT, The Northern Council, "International Associations", mars 1965;

E. JOHANSSON, Die Tätigkeit des Nordischen Rates, "Jahrbuch für Internationales Recht" vol. 13, Göttingen, Vandenhoeck et Ruprecht, 1967.

Voir aussi:

F. FLORIO, Materiale per esercitazioni sulle Assemblee Europee, Milano, Giuffrè, 1960,

et les articles suivants:

"Internationale Spectator", 8 mars 1956;

"Aussenpolitik", 1956, Heft 10;

"Annuaire de l'Association des Auditeurs de l'Académie de Droit international de La Haye" (Leiden, Sijthoff), 1956;

"Internationales Recht und Diplomatie", 1958, Heft 3;

"La Documentation française", 25 octobre 1958;

"Acta Scandinavica juris gentium", vol. 29, 1959, fasc. 4;

"The Western Political Quarterly", juin 1959;

W. WEHE, cité sub A;

"Current notes on International Affairs", septembre 1962;

"Archiv. des Völkerrechts", février 1964.

F. WENDT, The Nordic Council and cooperation in Scandinavia,  
Copenhagen, Munksgaard, 1959.

Une bibliographie ultérieure dans W.J. GANSHOF VAN  
DER MEERSCH, Organisations Européennes (cité), I, (p. 403) où  
la composition et l'activité du Conseil sont longuement ana-  
lysées (pp. 403-414).

IV - ASSEMBLEE DES PARLEMENTAIRE DE L'O.T.A.N.  
(non-officielle).

La Conférence des Parlementaires de l'O.T.A.N.:  
1955-1959, avec introduction de G. de FREITAS, London,  
Hansard, 1960, (existe aussi en anglais).

G. MALLY, The NATO Parliamentarians Conference, 1960-1964, publié par le Secrétariat de la Conférence (existe aussi en français) (1).

Les travaux de l'Assemblée sont résumés dans la revue "L'Avenir de l'OTAN". Le Secrétariat de la Conférence publie les comptes rendus, ainsi que les rapports présentés et les résolutions approuvées.

A propos des ouvrages que nous avons mentionnés nous pourrions développer des considérations analogues à celles que nous consacrons tout de suite après aux propositions pour la création d'une Assemblée Atlantique.

---

(1) - Voir aussi J.J. FENS, N.A.T.O., Parliamentary Conference, "Annuaire Européen", La Haye, 1959, déjà cité et W. WEHE, cité sub. A).

V - POUR UNE ASSEMBLEE ATLANTIQUE  
(à créer).

- J. HARNED and G. MALLY, Atlantic Assembly: Proposals and Prospects, London, Hansard, 1965 (avec une bibliographie très riche);
- J. SZENT-MIKLOSY, The Atlantic Union Movement, New York, Fountainhead Publishers, 1965.
- J. W. HARNED, Atlantic assembly: a genesis, article publié dans les revues suivantes: "Internationale Spectator", mars 1965; "Journal of Common Market Studies", février 1965; "Revue de Droit International", janvier-mars 1965; "Revue du Marché Commun", mars 1965; "Europa Archiv" 25 mars 1965.
- J. A. HOVEY Jr., The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation, New York - Washington - London, F. A. Praeger, 1966.
- L. HARTLEY, Les étapes vers une Assemblée Atlantique, "Nouvelles de l'OTAN", septembre 1967.

Voir aussi:

- C. DELMAS, L'Alliance Atlantique, Paris, Payot, 1962.
- F. MUNK, Atlantic Dilemma: partnership or Community? Dobbs Ferry, N. Y., Oceana, 1962.
- N. A. ROCKEFELLER, Federal Union of the free, "The Atlantic Community Quarterly", Winter 1964-65.

Ces études, consacrées au problème de la création d'une Assemblée consultative atlantique et, comme dans le cas de l'essai de HOVEY, d'une rationalisation et coordination, au sein de celle-ci, des Assemblées européennes existantes, sont généralement conçues dans la perspective d'une Communau-

té atlantique toujours plus étroite et font donc revivre une idée qui a eu son champion depuis bientôt trente ans en C.K. STREIT (Union Now, London, Cape, 1939; voir la mise à jour plus récente de cet ouvrage dans C.K. STREIT, Freedom's Frontier: Atlantic Union Now, New York, Harper, 1961) (1). Mais il s'agit d'une idée qui est désormais contraire aux développements de la politique internationale des dernières années, qui révèlent une divergence croissante des intérêts des Etats Unis et de l'Europe - et une convergence croissante des intérêts américains et soviétiques - : comme l'a montré un jeune politologue américain, R. STEEL, End of Alliance, London, A. Deutsch, 1964, et comme j'ai essayé de le prouver moi même, d'un point de vue fédéraliste européen, dans des ouvrages suivants: La politica estera della Federazione Europea: nuova strategia atlantica e difesa dell'Europa, extrait de "Comuni d'Europa", janvier et mai 1963;

Si deve rinnovare il Patto atlantico?, Rome, "Comuni d'Europa", 1967, extrait de plusieurs articles parus dans cette revue et ailleurs en 1966; et surtout:

L'Europe dans le Monde (XXIV partie, n. 3 de Pour un renouvellement de l'action fédéraliste), (ronéote, Rome 1966), chez l'auteur.

Les études citées plus hauts, favorables à la création d'une "Union atlantique", et d'une Assemblée de Cette Union, manquent donc de toute base politique, et si on ne veut pas les considérer de simples prétextes pour affirmer l'hégémonie américaine (comme le pense, non sans raison Ch. MELCHIOR de MOLENES, Doctrinaires américains d'une Communauté atlantique, "Rev. pol. des Idées et des Institutions", janvier 1965), il faut alors les juger des exercices purement abstraits et sans fondement: "Chi le farfalle cerca sotto l'arco di Tito?". Comme l'a dit très honnêtement un politologue américain particulièrement pénétrant, celui qui court après la chimère d'une Communauté atlantique institutionnalisée ne fait que perdre son temps (looses his time)

---

(1) - Dans une forme plus nuancée cette idée a été reprise, dans les dernières années, par A. SPINELLI. Voir la revue qu'il dirige "Lo Spettatore Internazionale" (existe aussi en anglais), et en général les publications de l'Istituto Affari Internazionali.

(H.H. F. HAVILLAND Jr., Building a political Community, dans l'ouvrage éd. par lui-même et par F.O. WILCOX, The Atlantic Community, New York, Praeger, 1963). (Et qui pense plutôt à une Communauté non institutionnalisée pense une contradictio in adjecto: tertium non datur).

A notre avis, au-delà de l'Europe, la solution ne se situe pas au niveau atlantique (ce qui, s'il était possible, signifierait la formation ou bien d'un empire sous hégémonie américaine ou bien d'une communauté de have contre les havenots - et peut-être les deux choses à la fois) mais bien au niveau mondial, dans le sens indiqué soit par les critiques, que nous venons de citer, de STREIT à la Société des Nations, soit par les critiques plus récentes à l'O.N.U. de REEVES et LEVONTIN - encore de pleine actualité - et par les propositions de Fédération Mondiale que ces deux auteurs ont élaborées (E. REEVES, Anatomy of Peace, New York, Harper, 1945; A. V. LEVONTIN, The Myth of International Security, Jerusalem, The Magnes Press, Hebrew Univ., 1957 (1)).

Voir aussi:

A. MOCHI, Civiltà: i termini di una crisi, "L'Universale di Roma", 1947, ouvrage auquel nous attribuons une importance particulière (2), ainsi qu'à celui de LEVONTIN.

## VI - POUR UNE ASSEMBLEE EUROPEENNE DE LA PAIX

A titre de "Witz" final nous citerons l'essai de Ch. RICHET, Un Parlement de la paix européenne, "Revue politique et parlementaire", novembre 1965, à la fois comme curiosité et comme démonstration ultérieure de la vérité jamais démentie d'une célèbre maxime de la Bible, que le nombre des.. pacifistes est infini.

---

(1) - Voir mon analyse de cet ouvrage dans "Il Federalista" (Pavie), novembre 1960.

(2) - Nous en avons donné un compte rendu dans "Il Ponte", avril 1949.

AUTEURS CITÉS

A

Albertini 76,128-130  
Albonetti XLI  
Ananadiès 101  
Angioy 43, 84, 102  
Apel 110  
d'Arvisenet 107, 138  
van Asbeck 9  
Aubry XXVII

B

Behringer 101-102  
Badini-Confalonieri 22-23,26  
Benar 20  
Benoist VI, XXII  
Barile 56-57  
Bartoli 137  
Battista 113  
Beesley 132,133-134  
Benvenuti VI,XVII,XXII  
Bebr 54  
van den Bergh 84, 136  
Birkelbach 111  
Bindschedler 124-125  
Birke 132  
Biscottini X  
Blachstein LII  
Boileau 2  
Boulois 12  
Boissier V,XLIV,2,141  
Boisson 47,103  
Boneschi 44,137  
Borcier VI,XXIII,21-22  
Bréton (Le), v. Le Bréton  
Brierley 71  
Briggs 25  
Brouland 115  
Bruyas VI,XXI  
Bubba 42,44,90,92-94  
Buerstedde 63  
Burmeister 136

C

Camps 69  
Captuller 15  
Carstens VI,XIV,XVII,XXII,  
XXXIII,XLIV  
Castagno 19  
Catalano 7,36,47,57-59,61,82,  
85,86,94  
Cattani XVI, 70  
Chiti-Batelli VII,IX,X,XI,  
XII,XXV,XXX,XXXI,XXXIV,XL,  
XLI,XLVII,XLVIII,LIII,12,18,  
35,26,33,34,39,57-58,59,70,  
74,76,86-87,92,113,119,126,  
134-135,147,148.  
Clemens 109  
Colliard 77  
Conte 22  
Coppe 139  
Couve de Murville 18  
Cox 79

D

Dahms 97  
Decleva 20,59  
Degrave 109  
Del Bo 74,82-85  
Delmas 146  
Del Monte 81  
Dehousse, F.XIV,XXXIX,XLI,  
15,72-73,81-82,135  
Dehousse, J.11-12,75,97-98  
De Smet, voir Smet  
De la Malène, v. Malène  
De la Vallée Poussin, LII  
v. Vallée Poussin  
de Visscher, voir Visscher  
Derouet XLVII  
Diericks XLV  
De Soto, voir Soto  
van Dijk 108

Donner 121  
Draetta LII, 36-38, 58, 61, 68a,  
76, 82, 85, 94, 102  
Druker 98  
Ducci 80  
Duclos VI, XVII, 15, 18, 83  
Dumon 56-57  
Duren 97

E

Eberhard, v. Hans-Eberhard  
Economidès 4  
Efron 37  
Ehrard 49, 105-106  
Einaudi 29  
Erichsen 33, 97  
Esselaar 112

F

Faure XLII, 113  
Fens XXIV, 22, 145  
Fischer, F. 116  
Fischer, P. 13, 15, 26, 84  
Florio IX, 143  
Focke 71  
Fois 14  
Forsyth 29, 33, 79, 103-104  
de Freitas 145  
Friedlaender 71  
Furler 93, 113  
Furniss 24

G

Ganshof van der Mersch 9,  
17-19, 68, 142, 144  
Garnier 9, 47-48  
Gentili 25  
Gleen Mower 13, 25  
Ginestet VII, XXX, XXXVII  
Goenner 140

van der Goes van Naters 85, 119  
Golsong 20  
Gori 77  
Goriely XXVII, XXXIX, XL  
Gozard X  
Grabitz 136  
Griffo 60  
Gruben 55  
Guazzeroni 69  
Guccione 99  
Guizzi 132

H

Haas VI, XVII, XXXV, XXXVII,  
XLVII, 6, 23, 49, 104  
Haesele 57  
Hahn 14  
Haintz 143  
Hallstein 115, 119, 121-122  
Hans-Eberhard 110  
Harned 146  
Hartley 146  
Havilland 148  
Heidelberg VII, XLIV, 4, 109  
Héraud VII, XLVIII, 25, 124, 139  
Hermens 133  
Hess 3  
von Hippel 63-64  
Hirsch 82  
Hoffman 48  
d'Hoore 140  
Houben 4, 52, 63, 77  
Houdbine 7, 37, 40, 41, 55  
Hovey 146  
Humblet VII, 5-6, 23  
Hutchinson 22

J

Jaenicke VII, XXVII, XXXIII, XXV,  
54, 62  
Johansson 143  
Jozeau-Marigné 113

K

Kalbitzer 110  
Karp 124  
Katelfleiter 53  
Kapteyn 49,111,140  
Kiss XXXII,14  
Kitzinger 79  
Kjekshus 106  
Kniper 93  
Koch 70-71  
Konrad 109  
Koppe 95-96  
Korowicz IX  
Kovar 62  
Kraft 108  
Kramer 136  
Kreyssig XXIX,52  
Krisam 115  
Kronenburg 9,12,50  
Kuby IX  
Kunz 25

L

Lagrange 83,121  
La Malfa XXIX  
Lambert 8-9,83,112  
Lapie 67,85  
Lassalle VIII,XXXI,33-34,  
77-80,102,135-136,139  
Le Bréton 7,24-25  
Le Brun 82  
Legrand-Lane 68,94,111  
Leone 14-15  
Levi, M. 137  
Levontin 148  
Lindberg 62-63,83  
Linder 33,48  
Lindhorst Homan 83  
Lindsay V,VII,XVII,XVIII,  
XX,XXV,18,37  
Ljubisavljevic 54-55

van Lynden 142  
Løchen V,XXXVII  
Loechner 37  
Loevenstein XXX  
Lucatello 16,58  
Lucker 119,120,128  
Lyon VII,XLIV

M

Maas 83,88,107  
Mackay XXI  
Magnifico 25  
de la Malène XLII  
Mally 145,146  
Manzanarès 7,25,35,92,142  
Marchal X  
Marciano 87-88  
Maresca 143  
Margulies 119  
Maroger XXXIV  
Martino,G. 26,51,82,87  
Mason 24  
Mattern 92  
Mathijsen XIb  
Medefind 6  
Megret 59  
Melchior 102  
Melchior de Molens 14,147  
Merkl 6,23,103,104  
Metzger XLI  
de Meyer 131  
Migliazza 46  
Mochi 148  
Mommerstegh 140  
Monaco 55,60,68-68a,84-85,87  
Montini XLIX  
Mouskhély VI,XX,XXX,16  
Munk 146

N

Nagel 143  
Neri 57

Neunreither 88-90,104,114-115  
Noel 81,122  
Nones 37  
Nord 88

O

Olivetti 39-40  
van Oudenhove 6,104,108,109

P

Palmer V,XVIII,XX,8-9  
Parlavantzas 16  
Pasetti Bombardella 51  
Patterson 24  
Perrone Capano 44-137  
Penninckx 139  
Peaslee 141  
Pellegrini 133  
Perissich 137-138  
Pelliccia 66  
Pelloux 131  
Peyrefitte XLIII  
Petzold 65  
Pezet 22  
Pflimlin 68  
Pinton 15  
Pöhle 113  
Powell 15  
Prélot 4  
Prieur 66,67  
Probst XLI  
Pronti 51  
Pryce 110  
Puttkamer 124

R

Raabe 62,121  
Radins LI  
Rax 102  
Reeves 148

Reiferscheid 100  
Rencki VI,XVIII  
Renard-Payen 94-95  
Rems 141  
Richet 148  
Reuter XXXIII,XXXII,37-49  
Rifflet XIII,XXVII,XXVIII,  
XXXVII,XLIV,XLVI,76,77,136  
Riphagen VII  
Rittstieg 115  
Robertson V,VI,VII,XVII,XXII,  
XXV,XXXVII,9,12,50  
Rockefeller 146  
Roels 4,116  
Rosenstiel IX  
Rossi, A. 136  
Rossi, E. 125  
Roussier 1  
de Ruiter 96,136

S

Salmon 118-119  
Sacerdoti 68-68a  
Sankalden 52,63  
Santoro 90  
Schermers 52-53  
Schloesser 136  
Schmid 17  
Schmutzer 90,120  
von Schroeter 61  
Schwarz-Liebermann  
von Wahlendorf 2,124  
Seeler 50,54  
Sereni 75-76  
Serry 108  
Sidjanski 107-108,115  
Sierra Nava VI,XVII  
Simson XXV,143  
de Smet XLI  
Sohier 59,68-68a  
Sørensen XVII,XVIII,XXV,  
XXXV,143

de Soto 48-49,67  
Sperduti 46  
Sperling V,XX,XXVII,XXX,XXXV,  
XXXVI,XXXVII,XXXVIII,XLI,  
XLIII,XLIV-VI,114-117

Spinelli 44,73-75,119,125,140a,147

Starace 16,59-60

Steel 147

Steiger 62,65

Stein 86,131,132

Stendardi XIb, 55

Streit 29,147

Streiter 52

Szent-Miklosy 146

T

Teodoro 136

Tosato X,55

Trabucchi 56-57

U

Udina VI,17,56-57

Ungerer 4,64-65,67,88

V

Valenti 3

de la Vallée Poussin LII,107

Vals 113

Vasak 13-14

Vellas 3-4

Vergès 40-41

Vermuelen 84,93

Verwey-Jonker 107

Vialon 99

Vignes XXXIV

Vignocchi 60

Vincent 7,45

Vinci 28,41-46,94,126

Virally XXI

de Visscher XXXIII,66

Vitta 3,15,58,60-61

Volpe VI, XVII, XLIII, 17

Vörner 33

Vredeling 111

W

Waelbrock IX

Wanke 38-39

Wehe 10-11,126,144,145

Weides 99

Weill-Raynald 138

Wendt 143,144

Westerterp 107,136

Wigny VII,XXX,XXXI,XLIV,111

Wohlgemuth, v. Palmer

Y

Yondorf 67

Z

Zampaglione 77,80

Zellentini 13,98-99,105-106,  
109,112,113,116,119

Zeller 81

Zimolo 137

iai - documentazioni - n. 14 - settembre 1968

L. 1.500

---

l'istituto affari internazionali ha sede in viale mazzini 88

tel. 315.892 - 354.456

00195 R O M A