

13^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Aix-en-Provence, 22-24 juin 2015

ST 27 / Relations interinstitutionnelles et ordre politique, Delphine Dulong et Bernard Voutat

Assemblées parlementaires et conseils des ministres supranationaux. Interdépendances institutionnelles et synchronisation des rythmes gouvernementaux en Europe (années 1950 – années 1970)

Antonin Cohen, Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE UMR 6051 CNRS-UR1-IEP-EHESP)

Envisagées comme des organisations intergouvernementales séparées les unes des autres, les organisations européennes paraissent répondre à des logiques autonomes. Ainsi, il est relativement courant de prendre pour « objet » l'Union européenne (UE) ou, pour la période qui nous intéresse ici, la Communauté économique européenne (CEE) indépendamment du Conseil de l'Europe (COE), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), voire parfois même de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) ou de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), pour analyser sa création [Moravcsik 2003] et son institutionnalisation [Stone Sweet et al. 2001]. Le terme même, « organisation », tend à faire penser chacune comme délimitant clairement un « dedans » et un « dehors », dont la qualité d'État-« membre » serait le résultat (Tableau 1).

Au contraire, cette communication entend montrer les vertus d'une approche synchronique et transversale des organisations supranationales, en privilégiant la théorie des champs, dont il ne sera pas possible de discuter les différentes options ici [Fligstein et McAdam 2012 ; Bourdieu 1989], mais qui fait désormais l'objet de très nombreux usages à l'international (voir en particulier la converse amorcée dans : [Bigo et Madsen 2011]). À condition de les analyser au sein du champ du pouvoir européen émergent [Cohen 2006], les différentes organisations européennes paraissent en effet nettement plus connectées, et leur institutionnalisation respective paraît ne plus pouvoir être envisagée de manière morcelée. Au contraire, tout montre que la division du travail qui s'est instituée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, entre des organisations militaires et économiques, entre des formes de représentation parlementaire ou corporatiste, est le produit d'une dynamique de champ émergent.

Dans le cadre de cette section thématique, une attention plus particulière sera prêté aux relations interinstitutionnelles. Dans le cadre du travail de recherche collectif POLILEXES, nous nous sommes par exemple attachés à comprendre la dynamique d'institutionnalisation de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme, en montrant que la division du travail initiale avait été en quelque sorte renforcée par un recrutement social relativement différent entre les deux institutions [Cohen et Madsen, 2007]. Dans cette communication, on montrera, dans un premier temps, que, malgré la création de pas moins de quatre assemblées parlementaires supranationales distinctes, instituées dans les années 1940 et 1950 dans le cadre des organisations précédemment mentionnées, les parlementaires, ou au moins une partie (spécifique)

d'entre eux tendent à « circuler » librement d'une institution à l'autre. Dans un second temps, on s'intéressera de la même manière au conseil des ministres institués dans les mêmes conditions, en s'appuyant sur un travail de recherche en cours.

Tableau 1 : Organisations européennes et atlantiques (1949-1979)

	COE 05/05/1949	OTAN 04/04/1949 20/09/1951	CECA 18/04/1951	CEE 25/03/1957	CEEA 25/03/1957	UEO 23/10/1954
Belgique	08/08/1949	17/09/1949	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Danemark	08/08/1949	17/09/1949	01/01/1973	01/01/1973	01/01/1973	-
France	08/08/1949	17/09/1949	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Irlande	08/08/1949	-	01/01/1973	01/01/1973	01/01/1973	-
Italie	08/08/1949	17/09/1949	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Luxembourg	08/08/1949	17/09/1949	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Norvège	08/08/1949	17/09/1949	-	-	-	-
Pays-Bas	08/08/1949	17/09/1949	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Royaume-Uni	08/08/1949	17/09/1949	01/01/1973	01/01/1973	01/01/1973	07/05/1955
Suède	08/08/1949	-	-	-	-	-
Grèce	09/08/1949	18/02/1952	-	-	-	-
Turquie	09/08/1949	18/02/1952	-	-	-	-
Islande	07/03/1950	17/09/1949	-	-	-	-
RFA	02/05/1951	06/05/1955	23/07/1952	01/01/1958	01/01/1958	07/05/1955
Autriche	16/04/1956	-	-	-	-	-
Chypre	24/05/1961	-	-	-	-	-
Suisse	06/05/1963	-	-	-	-	-
Malte	29/04/1965	-	-	-	-	-
Portugal	22/09/1976	17/09/1949	-	-	-	-
Espagne	24/11/1977	-	-	-	-	-
Liechtenstein	23/11/1978	-	-	-	-	-

N.B. Les États-Unis et le Canada sont aussi membres de l'OTAN depuis 1949. La République fédérale d'Allemagne (RFA) et la Sarre ont été admises le 13 juillet 1950 en tant que membres associés du Conseil de l'Europe. En 1951, la RFA en est devenue membre ordinaire. En 1957, la Sarre a cessé d'en faire partie. L'Organisation européenne de coopération économique (1948), puis Organisation de Coopération et de Développement Économiques (1960), ainsi que l'Association Européenne de Libre Échange (1960) et la Conférence, puis Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (1975) sont exclues du champ de cette contribution.

Section 1. Un espace parlementaire transnational européen

Les travaux sur la genèse et l'institutionnalisation du Parlement européen sont relativement peu nombreux [Rittberger 2005], mais les travaux sur les assemblées parlementaires extracommunautaires sont encore plus rares [Kraft-Kasack 2008] et, bien souvent, le produit de ces institutions elles-mêmes [Haller 2006]. Il est donc très difficile de restituer la dynamique d'un ensemble, dont chacun des éléments est mal connu¹.

Quatre assemblées « supranationales » ont néanmoins été créées entre 1949 et 1955. Le Conseil de l'Europe introduit en effet une innovation majeure par rapport aux organisations intergouvernementales classiques : une Assemblée consultative dont les sièges sont distribués entre les États au suffrage universel indirect, sur la base (très approximative) de

¹ Les éléments qui suivent ont été détaillés dans : [Cohen 2012].

leur population respective (Tableau 2). Cette représentation “proportionnée” des États a dès lors servi de “modèle” à l’Assemblée commune de la CECA (ACECA), rebaptisée Assemblée parlementaire européenne (APE) en 1958, puis “Parlement européen” (PE) en 1962. Mais aussi, aux deux assemblées non prévues par les traités constitutifs : l’Assemblée de l’UEO (AUEO) et la Conférence des parlementaires de l’OTAN (CPOTAN), rebaptisée Assemblée de l’Atlantique Nord (AAN) en 1966. Comme le souligne en effet Paul Reuter dans la première édition de son manuel sur les organisations européennes, cette assemblée parlementaire officieuse, qui réunit « à titre “privé” » des délégations des parlementaires des pays membres de l’OTAN, est un pur produit de la pratique : « N’étant pas prévue par les textes, elle a dû s’organiser dans une demi-clandestinité » [Reuter 1965 : 137, 145].

Tableau 2 : Les assemblées transnationales (1957 / 1967 / 1977)

	ACCE/APCE			ACCECA/APE/PE			AUEO			CPOTAN/AAN		
	1957	1967	1977	1957	1967	1977	1957	1967	1977	1957	1967	1977
Sous-Total 3CE	99	99	99	78	142	198	89	89	89	94	94	94
RFA	18	18	18	18	36	36	18	18	18	18	18	18
France	18	18	18	18	36	36	18	18	18	18	18	18
Italie	18	18	18	18	36	36	18	18	18	18	18	18
Royaume-Uni	18	18	18			36	18	18	18	18	18	18
Belgique	7	7	7	10	14	14	7	7	7	7	7	7
Pays-Bas	7	7	7	10	14	14	7	7	7	7	7	7
Danemark	5	5	5			10				5	5	5
Irlande	4	4	4			10						
Luxembourg	4	4	4	4	6	6	3	3	3	3	3	3
Espagne			12									
Turquie	10	10	12							10	10	10
Grèce	7	7	7							7	7	7
Portugal			7							5	5	5
Autriche	6	6	6									
Suède	6	6	6									
Suisse		6	6									
Norvège	5	5	5							5	5	5
Chypre		4	3									
Malte		4	3									
Islande	3	3	3							5	5	5
États-Unis										36	36	36
Canada										12	12	12
Total	136	150	169	78	142	198	89	89	89	174	174	174

Nombre total de sièges disponibles dans chaque assemblée parlementaire supranationale européenne et nombre de sièges par État membre en 1957, 1967 et 1977.

Au total, en 1957, à la veille de la signature des Traités de Rome, c’est donc 429 sièges de parlementaires qui sont à pourvoir, et, en 1977, à la veille de l’élection du PE au suffrage universel direct, 582². Ces sièges sont distribués suivant des modalités qui sont la plupart du temps laissées à la libre appréciation des gouvernements et des parlements, voire des partis nationaux.

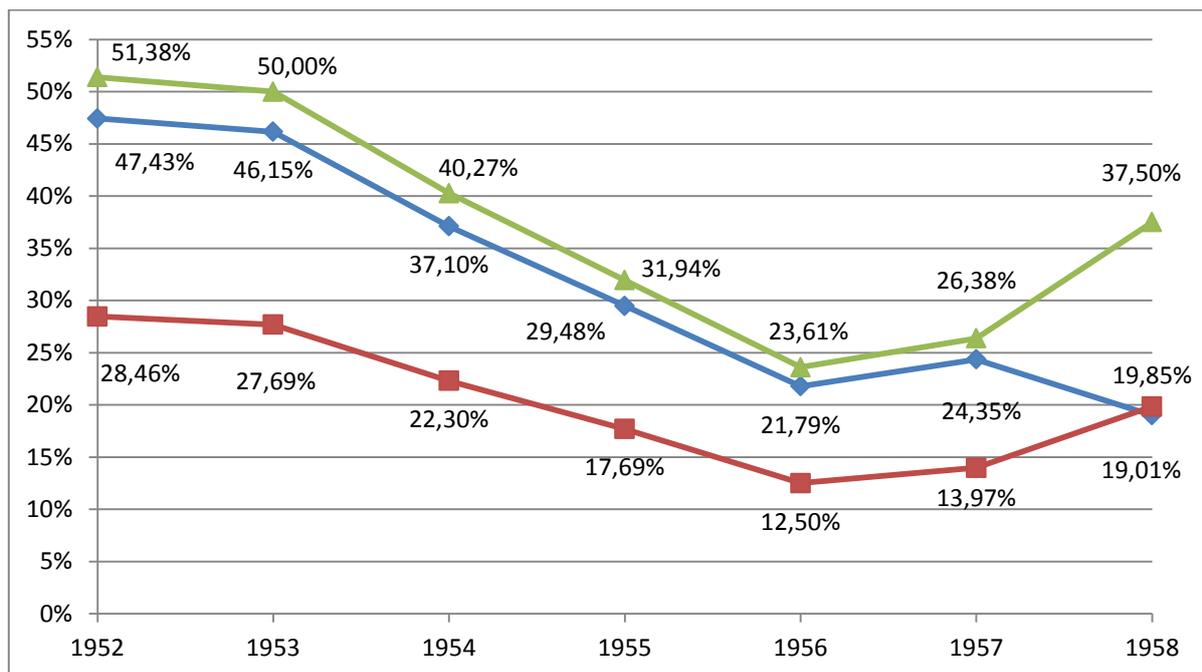
Une proportion importante de ces sièges est occupée par des parlementaires qui siègent dans plusieurs de ces assemblées simultanément. Dans son Article 1^{er}, le Protocole sur les relations avec le Conseil de l’Europe annexé au Traité CECA stipule en effet que : « Les

² En ne prenant pas en compte les sièges attribués aux représentants américains et canadiens dans la CPOTAN.

gouvernements des États membres sont invités à recommander à leurs Parlements respectifs que les membres de l'Assemblée, qu'ils sont appelés à désigner, soient choisis de préférence parmi les représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. » Ainsi, en 1952, près de la moitié des parlementaires (37 sur 78, soit 47,43%) qui occupent un siège au sein de l'ACECA occupent aussi un siège de plein droit ou en tant que suppléants au sein de l'ACCE. Il y a alors une forte intrication institutionnelle et personnelle entre les deux assemblées, qui transforme alors Strasbourg, où toute deux siègent, en un espace transparlementaire dans lequel les prises de position des uns ne peuvent être comprises que par rapport aux prises de position des autres.

Insensiblement, tout au long des années 1950, cette proportion de parlementaires multipositionnels décline néanmoins de manière linéaire, année après année, passant de près de la moitié à moins du quart du total des membres de l'ACCECA (Graphe 1). Par rapport au total des sièges de l'ACCE, cette proportion est bien entendu moindre, mais malgré tout significative. Enfin, par rapport au total des sièges de l'ACCE attribués aux États membres du Conseil de l'Europe et de la CECA, puis des Communautés européennes (soit 72 sièges durant toute la période), cette proportion est en réalité plus importante que par rapport au total des sièges de l'ACCECA, puis de l'APE (Graphe 3).

Grappe 1 : Évolution de la multipositionnalité parlementaire (1952-1958)



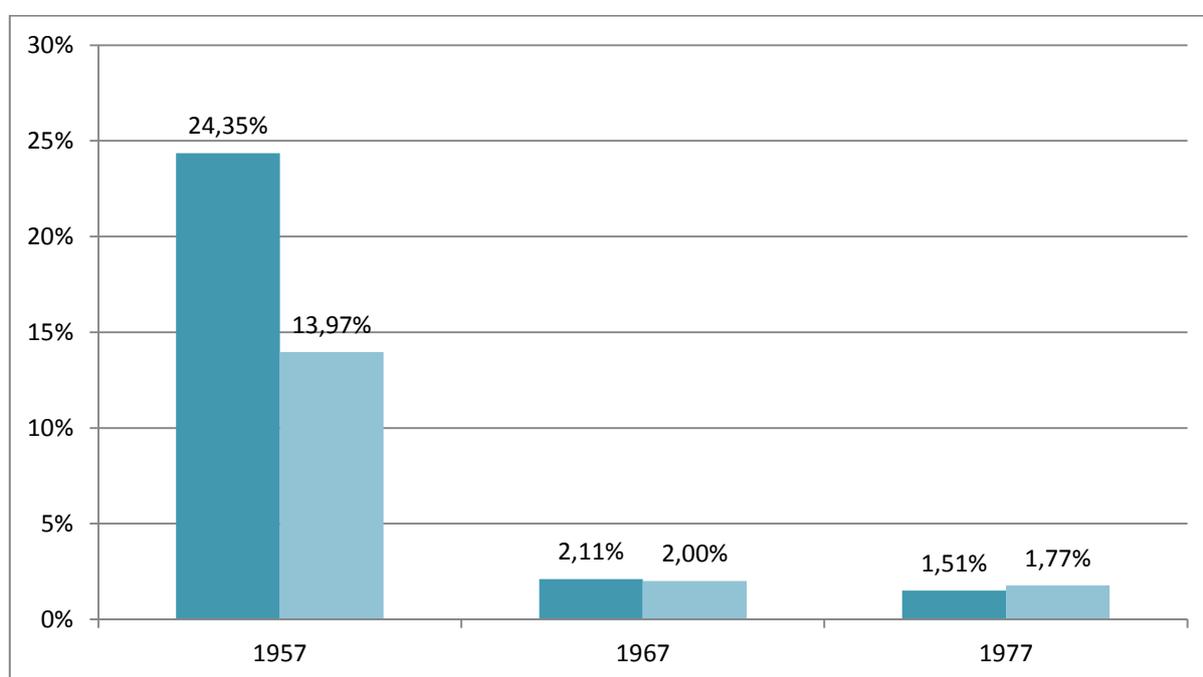
En bleu : Membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de l'Assemblée parlementaire européenne simultanément membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe par rapport au total des sièges disponibles à l'Assemblée commune entre 1952 et 1958.

En rouge : Membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe simultanément membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de l'Assemblée parlementaire européenne par rapport au total des sièges disponibles à l'Assemblée consultative entre 1952 et 1958.

En vert : Membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe simultanément membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de l'Assemblée parlementaire européenne par rapport au total des sièges disponibles à l'Assemblée consultative pour les États membres du Conseil de l'Europe membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis des Communautés européennes entre 1952 et 1958.

À partir de 1957, néanmoins, quel que soit le dénominateur retenu, on constate une accélération de ce processus de *différenciation* du Parlement européen. Ainsi, en 1967, seuls 3 des 142 membres du PE sont aussi membres de l'ACCE, soit une proportion de 2,11% ; et, en 1977, un nombre identique de 3 parlementaires membres du PE sur un total qui est passé à 198 avec l'élargissement au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, sont membres de ce qui, là aussi, est entre-temps (1974) devenu l'Assemblée parlementaire du CE, soit une proportion de 1,51% (Graphe 4).

Grappe 4 : Évolution de la multipositionnalité parlementaire (1957-1967)



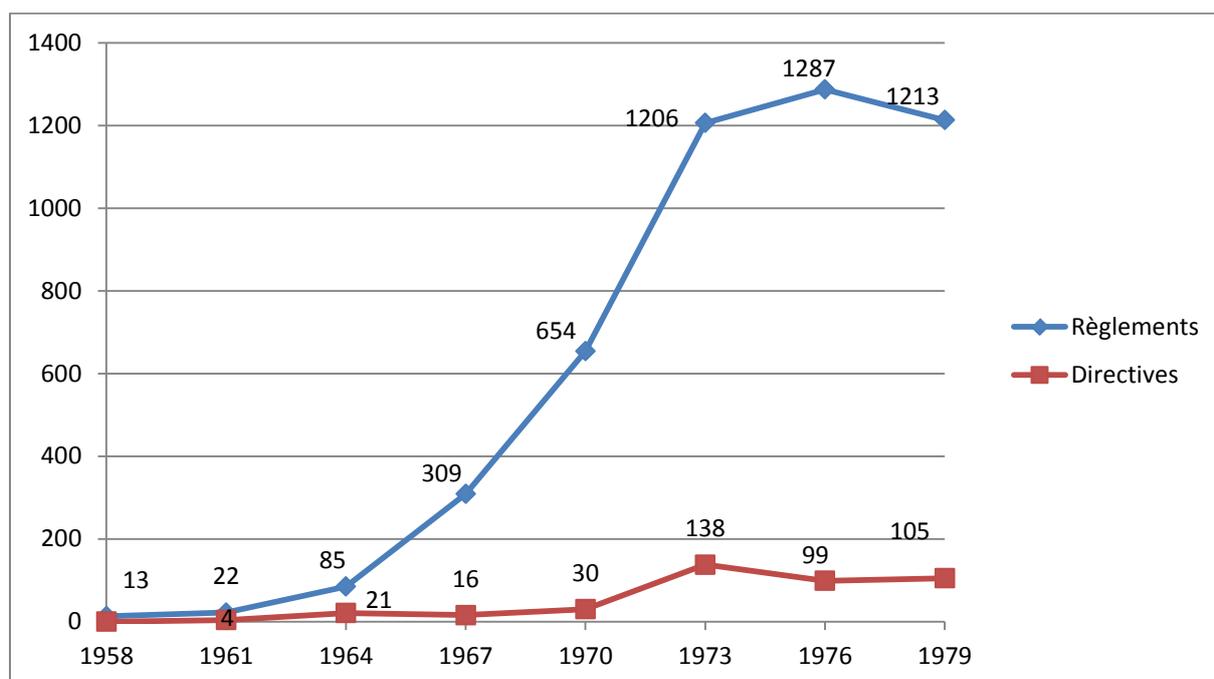
En foncé : Membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de l'Assemblée parlementaire européenne simultanément membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, puis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par rapport au total des sièges disponibles à l'Assemblée commune / parlementaire en 1957, 1967 et 1977.

En clair : Membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, puis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe simultanément membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de l'Assemblée parlementaire européenne par rapport au total des sièges disponibles à l'Assemblée consultative / parlementaire en 1957, 1967 et 1977.

On assiste donc à une progressive dissociation des espaces parlementaires transnationaux et à une forte autonomisation du l'APE/PE par rapport à l'ACCE/ACPE. Il faut dire que, dans le même temps, le nombre et la longueur des sessions, ainsi que la charge de travail des délégués à l'APE/PE s'accroissent de manière considérable. En 1958, la production normative annuelle des institutions communautaires reste encore relativement faible : 13

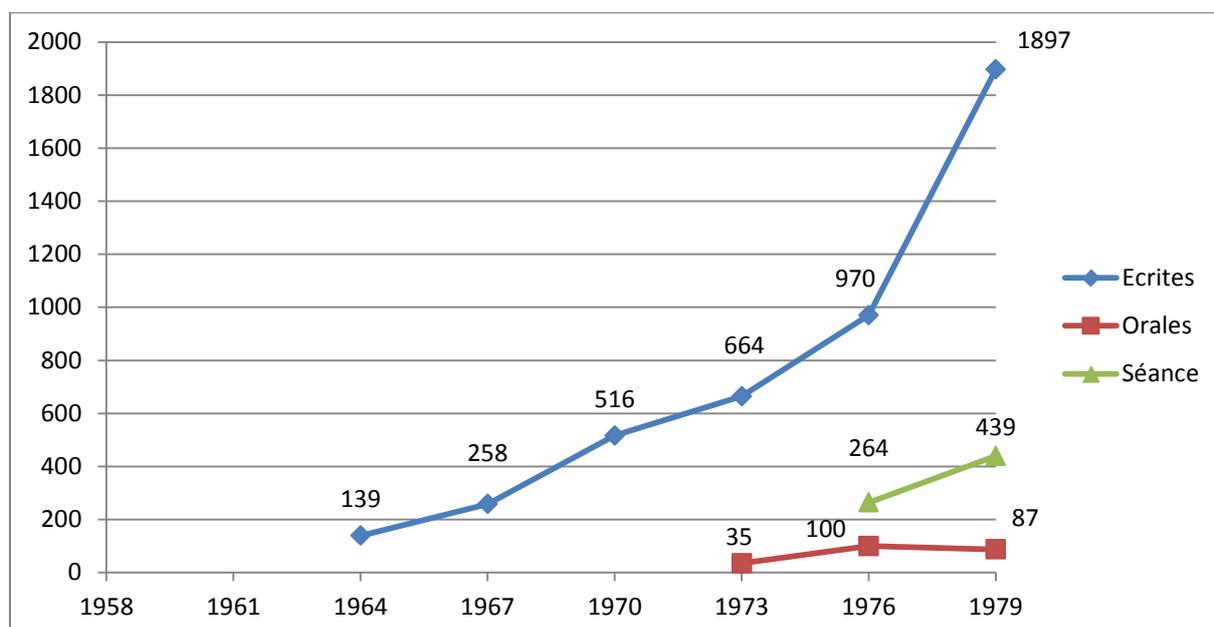
règlements et aucune directive. Dès 1967, cette production s'élève à 309 règlements et 19 directives. En 1976, elle atteint 1287 règlements et 105 directives. Au total, une multiplication par plus de 100 (Graphe 5). De la même manière, le nombre des questions parlementaires s'accroît régulièrement, passant de 139 en 1964 à 2423 en 1979 (toutes questions écrites et orales confondues) (Graphe 6). De sorte que, en 1957, le sénateur belge Roger Motz estimait à 77 le nombre de ses jours ouvrés à l'ACCECA et l'ACCE [Stein 1959].

Graphe 5 : Production normative (1958-1979)



Règlements et directives adoptés annuellement entre 1958 et 1979 (intervalles de trois ans, année civile, incluant les rectificatifs). Source : Extraction EUR-Lex (11 avril 2012).

Graphe 6 : Questions parlementaires (1958-1979)



Questions écrites, questions orales et questions posées lors des séances de questions, annuellement, entre 1964 et 1979 (intervalles de trois ans, année civile, les questions parlementaires ne sont pas répertoriées dans EUR-Lex avant 1963). Source : Extraction EUR-Lex (11 avril 2012).

Si ce processus de dissociation est très net entre les assemblées communautaire et extracommunautaires, les espaces parlementaires extracommunautaires restent, eux, fortement emboîtés. Deux nouvelles assemblées voient en effet le jour simultanément en 1955, l'AUEO et la CPOTAN. Or, leur personnel parlementaire est quasiment identique entre 1957 et 1977. Ainsi, en 1957, 86 des 89 membres de l'AUEO sont aussi membres de l'ACCE (96,62%) et, même si, en 1967, cette proportion décroît (72 sur 89, 80,89%), elle atteint 100% en 1977.

Ce processus de dissociation s'accompagne paradoxalement d'une série d'initiatives de rationalisation en sens inverse pour organiser les relations entre ces différentes assemblées. Dès 1953, en conformité avec les Articles 2 et 3 du Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe annexé au Traité CECA, qui prévoit que le rapport annuel de l'ACCECA et le rapport général de la Haute autorité seraient communiqués à l'ACCE ; et, plus encore, en vertu d'un « *gentlemen's agreement* » entre Jean Monnet, président de la Haute Autorité, et Lord Layton, premier vice-président de l'ACCE, l'ACCECA et l'ACCE tiennent annuellement une réunion commune pour discuter le rapport de la Haute Autorité – pratique reconduite en 1958 et jusqu'en 1979. Ceci n'est que la première d'une longue série d'initiatives allant dans le même sens. En 1956, le ministre britannique des Affaires étrangères Selwyn Lloyd expose son « *Grand Design* » devant la CPOTAN en vue de remplacer les quatre assemblées existantes par une Assemblée parlementaire européenne unique [Brumter 1986 : 19]. En 1959, le ministre belge des Affaires étrangères Pierre Wigny propose une redistribution plus pragmatique des pouvoirs entre ces assemblées, formulant au passage le vœu que l'ACCE puisse contrôler le travail de l'OECE, qui ne comprend aucune assemblée parlementaire. Suivies par plusieurs propositions du même type émanant de A. H. Robertson (1959), Arthur Conté (1961), Thorkil Kristensen (1962), Pierre Pflimlin (1963), John V. Lindsay (1963), etc.

Mais l'initiative la plus spectaculaire en ce sens est sans doute celle qui a tout simplement conduit à la création d'une Assemblée « unique » pour les trois Communautés européennes. Au tout début du mois de février 1957, après une réunion commune des trois bureaux de l'ACCE, de l'ACCECA et de l'AUEO, une délégation menée Fernand Dehousse, Hans Furler et Georges Bohy est en effet reçue par les six ministres réunis en conférence pour la négociation des Traités de Rome à Val Duchesse : « M. Dehousse, peut-on lire au procès-verbal, justifie ensuite la demande d'audience de la délégation par le fait qu'il était naturel que les Assemblées européennes soit consultées sur la constitution de la nouvelle Assemblée. D'une part, le caractère même des Assemblées justifie cette consultation et, d'autre part, la nature du problème traité fait que celui-ci aura nécessairement une incidence sur la structure et même sur l'existence des Assemblées actuellement en place. L'objectif à atteindre doit être une construction aussi rationnelle que possible et qui permette de progresser vers une unification de l'action parlementaire au moment où la "relance" devient une réalité. À plus longue échéance, il faut s'attacher à jeter les bases de ce qui pourrait être un jour une Assemblée européenne unique. » [Parlement européen 2007 : 145]. Cette démarche aboutira au moins à un accord de principe pour éviter la création d'une nouvelle assemblée.

Section 2. Une structure intergouvernementale centrale

Si les travaux sur les assemblées parlementaires sont rares, ceux sur les conseils des ministres sont rarissimes. Au point que les ouvrages de références, qui portent sur le seul Conseil des ministres de l'UE [Hayes-Renshaw et Wallace 1997], se désintéressent à peu près complètement de sa genèse et de son institutionnalisation.

Or il existe cette fois, non pas quatre, mais six conseils des ministres au sein des organisations européennes analysées ici. Le caractère « intergouvernemental » de ces organisations n'est d'ailleurs pas donné au départ, dans la mesure où, en particulier, le Plan Schuman ne prévoit ni assemblée parlementaire, ni conseil des ministres. Il faut dire que les ministres sont alors les mieux placés pour inclure un conseil dans des traités qu'ils négocient. Ainsi, entre 1948 et 1957, une poignée de ministres a jeté les fondements des principales organisations européennes. À lui seul, le Luxembourgeois Joseph Bech a par exemple signé tous les traités fondateurs, en tant que ministre des Affaires étrangères, puis en tant que Premier ministre et ministre des Affaires étrangères. Le Belge Paul-Henri Spaak est resté en poste suffisamment longtemps pour signer le Traité de Bruxelles en 1948 et les Traités de Rome en 1957, et, en 1949, il peut signer d'un même mouvement de plume les traités créant à un mois d'intervalle l'Alliance Atlantique et le Conseil de l'Europe. Parmi ces « *repeat players* » se trouvent les figures bien connues de Konrad Adenauer ou Robert Schuman. À de rares exceptions près, comme Jean Monnet, la figure de « père fondateur » est ainsi directement indexée à la longévité des fonctions ministérielles occupées entre 1948 et 1957 (Tableau 3).

Tableau 3 : Ministres signataires des traités fondateurs (1948-1957)

		OECE 1948	OTAN 1949	CE 1949	CEDH 1950	CECA 1951	CED 1952	UEO 1954	CEE 1957	CEEA 1957
RFA	Adenauer					PMAE	PMAE	PMAE	PMAE	PMAE
Belgique	Spaak		PMAE	PMAE				MAE	MAE	MAE
	Van der Straten-Waillet	COEX								
	Van Zeeland				MAE	MAE	MAE			
France	Bidault	MAE								
	Couve de Murville									
	Mendès-France							PMAE		
	Pineau								MAE	MAE
	Schuman		MAE	MAE	MAE	MAE	MAE			
Italie	De Gasperi						PMAE			
	Fanfani									
	Martino							MAE		
	Segni								PM	PM
	Sforza	MAE	MAE	MAE	MAE	MAE				
Luxembourg	Bech	MAE	MAE	MAE	MAE	MAE	MAE	PMAE	PMAE	PMAE
Pays-Bas	Beyen							MAE		
	Luns								MAE	MAE
	Stikker		MAE	MAE	MAE	MAE	MAE			
	Van Boetzelaer v. Oosterhout	MAE								

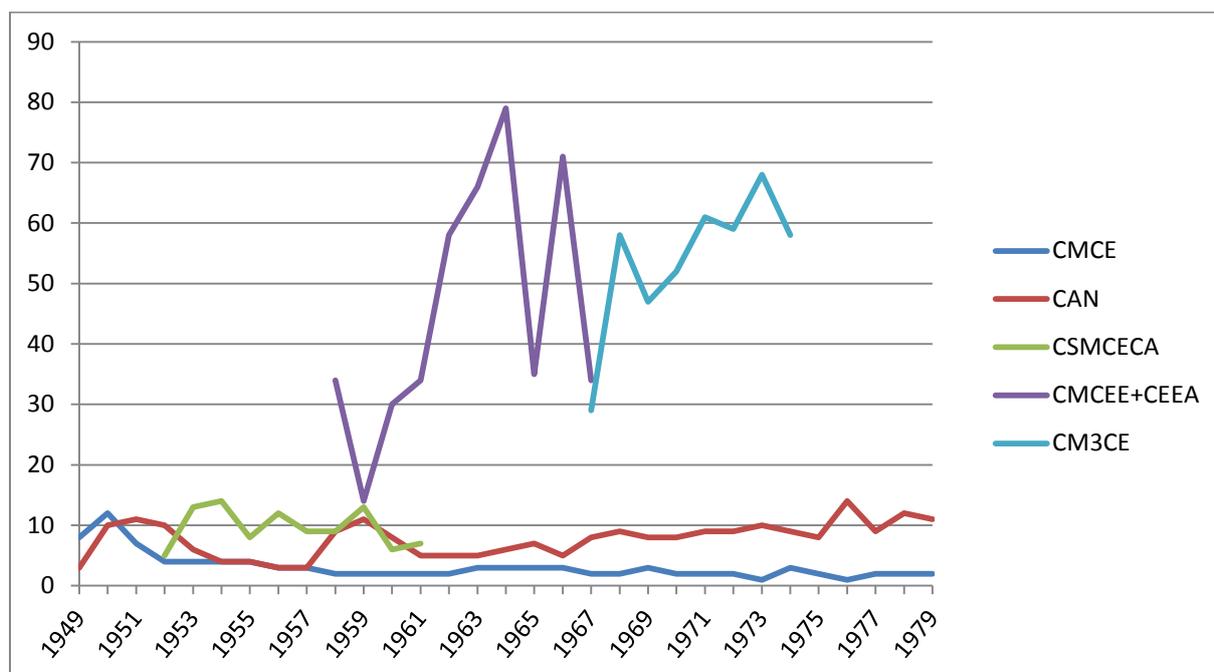
PM : Premier ministre ; PMAE : Premier ministre et Ministre des Affaires étrangères ; MAE : Ministre des Affaires étrangères ; COEX : Ministre du Commerce extérieur. Seul le signataire de

plus haut rang ministériel a été retenu dans ce tableau, qui n'inclut pas non plus les signataires des traités d'adhésion ultérieurs. Tableau publié dans : [Lambert Abdelgawad et Michel 2015].

De traité en traité, la dénomination des différents conseils des ministres varie de manière subtile : le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (CMCE), le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), le Conseil spécial des ministres de la CECA (CSMCECA), ainsi que les deux Conseils des ministres de la CEE (CMCEE) et de la CEEA (CMCEEA). De même, leur composition est variable. Si l'Article 14 du Statut de Londres instituant le Conseil de l'Europe prévoit expressément que le ministre des Affaires étrangères siégerait au Comité des ministres, les Traités de Paris et de Rome instituant la CECA, la CEE et la CEEA ne prévoient rien concernant le rang du ministre qui siégerait au Conseil : « chaque État y délègue un membre de son gouvernement » (Article 27 CECA), « chaque gouvernement y délègue un de ses membres » (Article 146 CEE).

Cette question est d'autant moins anodine que, rapidement, le rythme des réunions devient plus intense, au point de dépasser le nombre de réunions du conseil des ministres au niveau national. Si, sur la période 1949-1979, les sessions du CMCE restent en nombre limité, un peu plus de 3 jours par an (3,12), les sessions du CAN – qui se subdivisent en plusieurs formations à partir du printemps 1967, le CAN proprement dit, le Groupe des plans nucléaires (GPN) et le Comité des plans de défense (CPD) – sont supérieures à 7 jours par an (7,70). Les Communautés européennes, elles, ont un rythme qui dépasse rapidement les 50 jours par an. Peu élevée dans le cadre de la CECA, avec moins d'une dizaine de jours par an (9,6) entre 1952 et 1961, cette moyenne s'accroît fortement avec la CEE et la CEEA, avec plus de 52 jours (52,17) entre 1958 et 1974, soit pour être tout à fait précis 45 jours (45,5) pour le seul ensemble CEE-CEEA entre 1958 et 1967 et 54 jours pour les trois Communautés entre 1967 et 1974 (Graphe 7).

Graphe 7 : Sessions des conseils des ministres supranationaux (1949-1979)



Données provisoires : Les séries constituées dépendent de sources hétérogènes qui ne couvrent pas toutes la même période. Nombre de jours ouvrés par conseil des ministres et par an. Il peut y

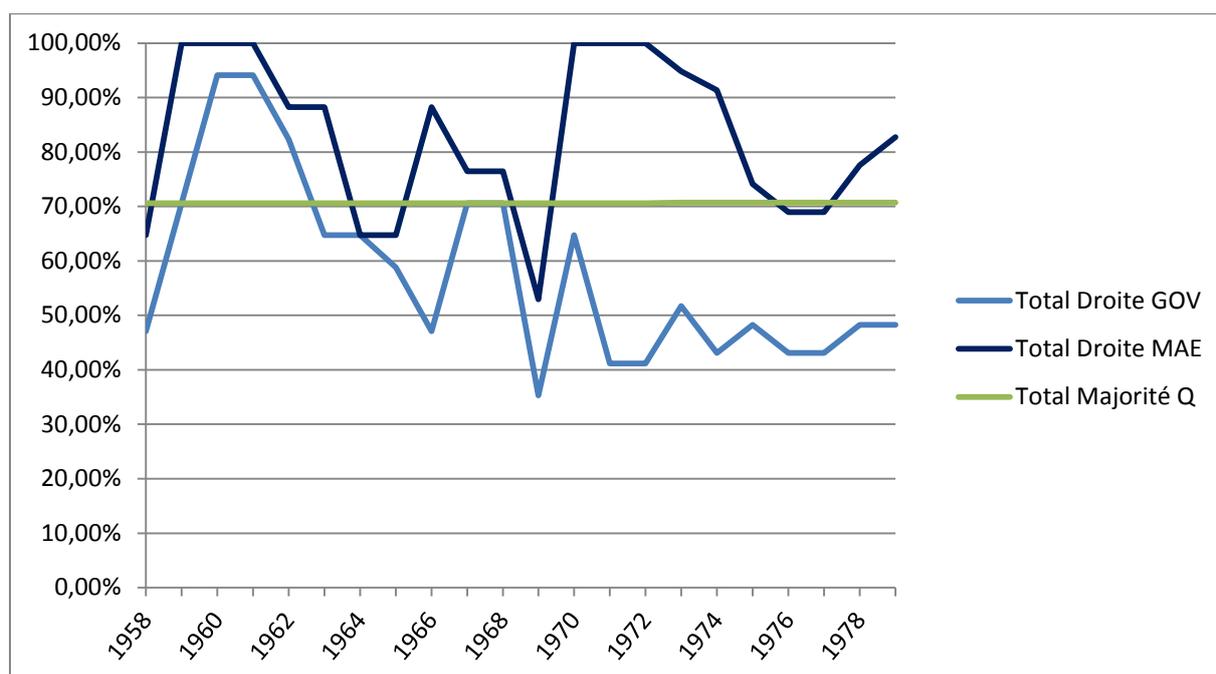
avoir plusieurs sessions différentes du CM3CE le même jour (ECOFIN et AGRI) : seul 1 jour ouvré est alors décompté. Il peut y avoir une réunion du CMCE et une réunion du CM3CE le même jour. Mais les cas sont rares. C'est donc en moyenne plus de 60 jours ouvrés par an.

Ainsi, dans les années 1950, la synchronisation des sessions des conseils des ministres devient un enjeu. En décembre 1959, par exemple, les conseils des ministres du Conseil de l'Europe, de l'OTAN, de la CECA, de la CEE et de la CEEA sont organisés sur une longue semaine, le 14, le CMCE, du 15 au 17, le CAN, le 18, le CMCEE et le CMCEEA, puis à nouveau le 22, le CAN, juste avant Noël, la session de la « Communauté atlantique » étant interposée entre les sessions de la « Grande Europe » et de la « Petite Europe » : les questions politiques du CE le lundi, les questions militaires de l'OTAN du mardi au jeudi, puis à nouveau les questions économiques de la CEE, mais aussi les questions nucléaires de la CEEA le vendredi. Les ministres des Affaires étrangères Pierre Wigny (Belgique), Maurice Couve de Murville (France), Giuseppe Pella (Italie), Eugène Schaus (Luxembourg) et Heinrich Von Brentano (RFA) siègent par conséquent de manière continue durant la semaine, entre Paris et Bruxelles, tandis que les ministres des Affaires économiques siègent au CSMCECA le mardi.

En 1957, la signature des Traités de Rome avait entraîné la création de deux conseils des ministres distincts pour la CEE et la CEEA en plus de celui de la CECA. À partir de 1967, avec l'entrée en vigueur du Traité de fusion (1965), le Conseil devient une institution unique pour les trois Communautés, comme la Commission européenne – l'Assemblée parlementaire et la Cour de Justice étant devenues « uniques » pour les trois Communautés européennes en 1958. En revanche, dès 1969, le Conseil fait l'objet d'une différenciation interne en plusieurs formations : Affaires générales, Agriculture, Affaires sociales, Transports, Euratom, Finances, Économie, ou Économie & Finances, Budget, Affaires étrangères ou Relations extérieures, Adhésion ou Élargissement, Justice, Éducation, Développement, Environnement... On en recense une vingtaine entre 1969 et 1974. De sorte que le nombre de ministres susceptibles de siéger s'accroît à mesure que le nombre de sessions spécifiques aux ministres des Affaires étrangères décroît.

Dans ces conditions, il est difficile d'attribuer une couleur politique très nette aux conseils des Communautés européennes. Certes, la droite y est nettement majoritaire, en tout cas dans les années 1950 et 1960, en tout cas en comparaison du CMCE (Graphe 8). Mais si, dans le cas français, les premiers gouvernements de la V^e République peuvent être aisément classés « à droite », les gouvernements de coalition de la IV^e République sont plus difficiles à classer, et cela vaut pour tous les gouvernements de coalition. Ainsi, il n'est pas rare qu'un gouvernement de coalition ait un chef de gouvernement et un ministre des Affaires étrangères de couleurs politiques opposées, comme dans le cas allemand : Kiesinger (CDU) et Willy Brandt (SPD) entre 1966 et 1969, puis Willy Brandt et Walter Scheel (FDP) entre 1969 et 1974. La composition des conseils des ministres supranationaux, et en particulier dans le cas des Communautés européennes où il existe une différenciation interne en différentes formations en fonction du domaine d'action publique concerné, peut donc être très hétérogène de ce point de vue.

Graphe 8 : Évolution de la majorité au CMCEE/CMCEEA/CM3CE



Total « droite » (conservateurs, démocrates-chrétiens, libéraux) en fonction de la couleur politique du gouvernement dans son ensemble, en fonction de la couleur politique du seul ministre des Affaires étrangères, par rapport au total des voix nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée au CMCEE et au CMCEEA, puis au CM3CE.

La relative homogénéité des attitudes des parlementaires européens envers la construction européenne, constatée dans certains travaux [Kerr 1973], est étroitement dépendante du processus de sélection, ou d'auto-sélection des membres des parlements nationaux qui siègent dans les assemblées supranationales. Mais, avec la multiplication du nombre de sièges européens offerts aux parlementaires nationaux et la dissociation des espaces parlementaires communautaire et extracommunautaires, on assiste à un accroissement mécanique du nombre de parlementaires nationaux « socialisés » à la construction européenne dans l'une et/ou l'autre de ces assemblées. De la même manière, avec la division du travail qui s'institue dès le départ entre différentes organisations européenne et la différenciation ultérieure du CM3CE en formations distinctes, le nombre de ministres socialisés à l'Europe s'accroît de manière, là aussi, mécanique.

En outre, le cumul de positions parlementaires supranationales tend à opérer une sélection des parlementaires, les plus cumulant étant par exemple les plus dotés en capital juridique [Cohen 2012]. Ce que montrent les trajectoires du personnel politique, plus généralement, c'est la circulation entre les différentes positions qu'offre ce nouvel espace institutionnel européen. Ainsi, plusieurs des ministres des Affaires étrangères qui ont siégé au CMCEE au CMCEEA ou au CM3CE durant la période allant de 1958 à 1979 ont été membre du collège des commissaires européens : Franco Maria Malfatti (Italie), président de la Commission entre 1971 et 1972, ministre des Affaires étrangères de 1979 à 1980 ; Henri Simonet (Belgique), membre de la Commission entre 1973 et 1976, ministre des Affaires étrangères de 1979 à 1980 ; et bien sûr Gaston Thorn (Luxembourg), ministre des Affaires étrangères de 1969 à 1980, puis président de la Commission entre 1981 et 1985. En réalité, ce ne sont pas, durant cette période, les trajectoires les plus fréquentes. En revanche, la circulation entre les

positions ministérielles et les positions parlementaires est beaucoup plus habituelle. Certains ministres des Affaires étrangères, membres des conseils, ont ainsi été membres de l'une et/ou l'autre des assemblées européennes : Henrich Von Brentano (RFA), Giuseppe Pella (Italie), Pierre Wigny (Belgique), Eugène Schaus (Luxembourg), etc.

Plus généralement, c'est l'ensemble de la structure institutionnelle indissociablement nationale et supranationale qu'il est nécessaire de prendre en compte pour comprendre le pouvoir relatif que certains individus ont pu exercer sur la construction européenne dans son ensemble. Ainsi, il n'existe virtuellement aucune position de pouvoir que Paul-Henri Spaak n'a pas occupé de la fin des années 1940 au début des années 1960, de la présidence du Conseil de l'OECE (1948) à la présidence de l'ACCE (1949-1951) et de la présidence de l'ACCECA (1952-1954) au Secrétariat général de l'OTAN (1957-1961), sans oublier de mentionner le fait qu'il siège alors dans toutes les conseils des ministres de ces organisations comme ministre belge des Affaires étrangères (1947-1949, 1954-1957, 1961-1966)... Au vu de cette structure institutionnelle, par conséquent, il semble difficile d'opposer terme à terme le pouvoir intergouvernemental et l'entrepreneuriat supranational [Moravcsik 1999], une élite de professionnels de la politique ayant joué une grande variété de rôles dans le champ du pouvoir européen naissant à travers les frontières institutionnelles et nationales.

Conclusion

Appréhender les organisations intergouvernementales européennes comme des espaces clairement distincts est particulièrement trompeur. Bien sûr, chacune de ces organisations a connu un rythme d'institutionnalisation endogène spécifique. Les groupes politiques, par exemple, officiellement reconnu en 1953 à l'ACCECA (Article 33bis du règlement), ne sont créés qu'en 1956 à l'ACCE (Article 41 du règlement). De la même manière, tandis que les membres de l'APE décident unilatéralement de siéger par groupes politiques en 1958, les membres de l'ACCE vont continuer de siéger par ordre alphabétique... Cette institutionnalisation reste néanmoins partiellement impossible à comprendre sans analyser les interrelations entre chacune de ces assemblées, les groupes politiques, identiques dans les deux assemblées, étant par exemple de puissants instruments de coordination des jeux.

De la même manière, il paraît impossible d'analyser le processus de décision au sein de l'un des conseils des ministres sans tenir compte, par exemple, de ce qui est porté à l'agenda des autres organisations. Du fait des interdépendances entre les organisations européennes, les décisions prises au sein de chacun de ces conseils peuvent être négociées de manière transversale, une décision prise dans le cadre de la CEE pouvant faire l'objet d'un « side-payment » dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, les nominations au sein des autres institutions européennes font souvent l'objet de négociations inter-organisationnelles de telle sorte que, par exemple, les présidences soient attribuées de manière équitable entre les États à travers l'ensemble de cette structure institutionnelle.

Références :

Bigo D. and Madsen M. R. (eds.) [2011], « Bourdieu and the International », *International Political Sociology*, vol. 5, n° 3, special issue.

Bourdieu P. [1989] *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les éditions de Minuit.

Brumter C. [1986] *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

Cohen A. [2006], « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre », *Politique européenne*, n° 18, p. 105-125.

Cohen A. [2012] « L'autonomisation du « Parlement européen ». Interdépendance et différenciation des assemblées parlementaires supranationales (années 1950 – années 1970) », *Cultures & Conflits*, n° 85-86, p. 13-34.

Cohen A. and Madsen M. R. [2007] « 'Cold War Law': Legal Entrepreneurs and the Emergence of a European Legal Field (1945-1965) », in Gessner V. and Nelken D. (eds.), *European Ways of Law: Towards a European Sociology of Law*, Oxford, Hart, p. 175-201.

Haller B. [2006] *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.

Hayes-Renshaw F. and Wallace H. [1997] *The Council of Ministers*, New York, St Martin's Press.

Fligstein N., McAdam D. [2012] *A Theory of Fields*, Oxford, Oxford University Press.

Kerr Jr. H. H. [1973] « Changing Attitudes Through International Participation: European Parliamentarians and Integration », *International Organization*, vol. 27, n° 1, Winter 1973, p. 45-83.

Kraft-Kasack C., « Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance », *West European Politics*, vol. 31, n° 3, May 2008, p. 534-557.

Lambert Abdelgawad E. et Michel H. (dir.) [2015] *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier.

Moravcsik A. [1998] *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, London, Routledge.

Moravcsik A. [1999] « A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, vol. 53, n° 2, Spring 1999, p. 267-306.

Parlement européen [2007] *Vers un parlement unique. L'influence de l'Assemblée commune de la CECA sur les Traités de Rome*, Luxembourg, Parlement européen – Direction générale de la présidence.

Reuter P. [1965] *Organisations européennes*, Paris, PUF.

Stein E. [1959] « The European Parliamentary Assembly: Techniques of Emerging “Political Control” », *International Organization*, vol. 13, n° 2, Spring 1959, p. 233-254.

Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. (eds.) [2001] *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.