
ALTIERO SPINELLI

LE PARLEMENT EUROPÉEN À LA CROISÉE DES CHEMINS

abstract

Courtesy Barbara Spinelli (European Parliament) and Virginio Dastoli (European Movement and European Federalists), it is our pleasure to republish the presentation of the first issue of “Crocodile – Lettre aux Membres du Parlement européen”, founded and directed by Altiero Spinelli (1907-1986). The journal was launched on October 1, 1980, just one year after the first election of the European Parliament by universal suffrage (June 1979). In 1984 this Parliament endorsed the draft of a Treatise for the European Union, a substantial step toward the institution of a political union. The parallel proposal of union of all European States in a supranational State, promoted by the European Federalists, was rejected by the Heads of State members of the European Council. A subtle discussion of the conditions for existence and efficacy of a “European will” is the very core of this precious historical document.

keywords

Political Will, Political Power, Political Powerlessness, Mutation

Prélude linguistique

Nous sommes bien conscients du fait qu'en vous écrivant en français et en anglais, qui ne sont ni l'une ni l'autre notre langue maternelle, nous risquons, d'une part, de donner parfois une expression appauvrie à notre pensée, voire de commettre des fautes linguistiques plus ou moins graves, et nous imposons, d'autre part, un effort supplémentaire à nous-mêmes qui écrivons et à quelques-uns d'entre vous qui nous lisez.

Cependant, pour épargner le temps et l'argent qui seraient nécessaires si nous voulions vous écrire à chacun dans votre langue, nous avons décidé d'écrire dans ces deux langues qui sont les seules véritables langues de travail dans la Communauté.

En procédant de la sorte, nous ne pensons pas seulement à notre évident handicap à l'égard des et des anglophones. Nous pensons aussi avec quelque préoccupation aux mauvais traitements et aux déformations que nous allons infliger à ces deux langues.

Mais c'est là le destin de toute langue qui devient «*koinè dialektos*», «lingua franca». Il en a été ainsi, par exemple, du latin et du grec, lorsqu'ils sont devenus les deux langues de communication courantes dans l'Empire romain.

Ni le grec de St Paul, ni le latin de St Augustin n'ont la pureté du grec de Platon et du latin de Cicéron. Il n'en reste pas moins que Paul aussi bien qu'Augustin ont réussi à dire des choses importantes et à se faire lire.

Veillez donc, chers lecteurs, accepter de bonne grâce la médiocrité de notre langue. De notre côté, nous nous engagerons à dire des choses qui méritent d'être lues et méditées.

I. La mutation européenne

Depuis une trentaine d'années, une masse de lois, de politiques, de ressources, d'initiatives communes s'est formée en Europe autour d'institutions communes qui ne sont plus désormais seulement celles des Communautés, mais sont aussi celles de la Coopération politique et du Système monétaire.

A l'origine des premiers engagements et des premières réalisations de l'unité européenne, il y a eu les projets de quelques-uns qui avaient médité sur ce que le nationalisme avait pu faire en Europe entre 1914 et 1945, et certaines circonstances qui ont permis à ces projets de connaître un début de réalisation. Cependant, c'est la masse croissante de ces réalisations qui a produit une véritable «mutation» dans la conscience politique d'un nombre croissant d'Européens. C'est à son tour cette mutation qui a obligé et oblige la plupart des hommes politiques de l'Europe démocratique à rechercher des solutions européennes.

Dès qu'un grand problème politique ou économique se lève à l'horizon, on commence par se dire aujourd'hui qu'il faudrait lui donner une réponse européenne. Assez souvent, cette

réponse n'est pas trouvée, ou elle est insuffisante, tardive... Cependant, malgré les « De profundis » à l'Europe proclamés à chaque défaillance par des journalistes qui ne voient pas au-delà de la nouvelle du jour ou par des politologues et des économistes - qui connaissent très bien la logique interne de ce qui existe déjà, mais ignorent celle des choses « in statu nascendi », ces défaillances ne parviennent pas à faire évanouir, comme une mode ou comme un rêve, le sentiment que la réponse européenne aurait pu et aurait dû être trouvée; sa recherche réapparaît bientôt peut-être à propos d'un autre sujet.

Comme un fleuve au cours erratique, s'est répandu du plus en plus le sentiment de l'utilité et de la nécessité pour nos peuples de vivre ensemble, d'avancer ensemble, de voir dans nos voisins non plus des ennemis potentiels ou actuels, mais des amis, parfois difficiles, mais tout de même des amis. De nouveaux pays sont venus se joindre et d'autres demandent à se joindre au noyau initial. Des forces politiques, initialement hostiles, sont devenues favorables à l'unité, des forces économiques patronales et syndicales, qui la craignaient, ont pris confiance en elle. Le résultat le plus important obtenu jusqu'ici par la construction européenne n'est pas la liste des réalisations que Jean Monnet appelait « concrètes ». Si on les analyse objectivement, on est bien obligé de reconnaître leur modestie, leur nature marginale, leur précarité. La chose la plus importante a été cette mutation de la conscience politique dont la vitalité est d'autant plus remarquable que, depuis la chute de l'Empire romain, l'Europe n'a plus connu d'unité politique. C'est elle qui nous oblige à conserver ce que l'on a bâti et à continuer à penser les grands problèmes en termes européens, malgré les réalisations médiocres et les occasions perdues, gâchées ou sabotées.

L'une des conséquences de cette mutation est le fait que nous nous trouvons aujourd'hui devant une masse énorme de problèmes européens et que nous sommes désormais obligés de nous demander si les institutions dont nous disposons nous permettent de les affronter avec quelque chance de succès.

Les politiques que les pays regroupés dans la Communauté doivent — et sont de plus en plus conscients de devoir — affronter ensemble ne cessent de s'accroître en nombre et en poids, en allant désormais bien au-delà de celles indiquées dans les traités de Paris et de Rome ou traitées jusqu'à présent dans des structures de coopération para-communautaires.

Rappelons les plus évidents de ces défis, sans prétendre en épuiser la liste, et encore moins exclure la possibilité que d'autres ne surgissent:

a) politique économique interne:

faire progresser le SME vers une véritable union monétaire, maîtriser l'inflation, donner à nos économies nationales un nouvel essor capable de résorber le chômage, engager un grand effort de recherche et de développement, surtout en matière d'énergie et de technologies avancées, rétablir, maintenir et accroître la compatibilité entre les politiques économiques nationales en vue de les intégrer de plus en plus au niveau européen ;

b) politique de la société :

assurer un développement harmonieux et équitable entre les régions, entre l'agriculture et l'industrie, entre l'homme et son milieu, entre les hommes et les femmes....

c) politique Nord-Sud:

réaliser en accord avec les pays en voie de développement une politique cohérente et à long terme de drainage de ressources européennes vers les plans de développement de ces pays, de manière que leur croissance devienne l'élément moteur de la nôtre et que l'une et l'autre aient lieu sans que soient gaspillées les ressources limitées que la nature met à notre disposition et en vue surtout d'améliorer la qualité de leur vie et de la nôtre;

d) politique extérieure en général :

assumer des responsabilités communes croissantes en ce qui concerne la promotion de la

II. Les défis des années 80

- détente, le maintien ou le rétablissement de la paix, le maintien et le développement dans le monde de la libre circulation des hommes, des idées, des informations et des biens;
- e) en particulier les rapports avec les Etats-Unis dans le cadre de l'Alliance Atlantique qui est et continue d'être d'intérêt commun, assumer progressivement les responsabilités et les initiatives diplomatiques et de défense qui sont les nôtres;
 - f) Espagne et Portugal : maintenir l'engagement inscrit dans les traités, d'accueillir ces pays dans la Communauté parce qu'ils sont démocratiques et désireux d'unir leur destin au nôtre, en les aidant ainsi à consolider leur retour à la démocratie;
 - g) problèmes fiscaux : déplacer en mesure adéquate les ressources fiscales des budgets nationaux vers le budget communautaire en raison de l'importance croissante des politiques communes.

III. La volonté politique

Pour atteindre progressivement, mais avec continuité, ces buts, il est, de toute évidence, nécessaire que la mutation européenne ne reste pas un simple sentiment diffus, mais se traduise en une volonté politique commune, réelle et opérante.

Cependant, la volonté politique n'est pas cette sorte de révélation simple et presque miraculeuse dont on parle souvent dans les milieux européens, qui se manifeste ou ne se manifeste pas lors des -réunions des Conseils et Conférences de ministres, sans laquelle rien d'europeen ne peut se faire, et qui peut tout, si elle est présente.

La volonté politique, qui est nécessairement à l'origine de toute initiative commune et doit animer toute construction commune, ne peut être qu'une chose extrêmement complexe.

Elle consiste en effet dans le fait de:

- i) voir les choses du point de vue de l'intérêt commun, en le discernant des points de vue nationaux ou sectoriels et en lui donnant une forte priorité;
- ii) formuler des initiatives concrètes conformes à cette perspective, en engageant dans cette élaboration des hommes politiques assistés de fonctionnaires, les uns et les autres étant fortement motivés dans un sens européen ;
- iii) rassembler autour de ces initiatives un consensus populaire très large, ce qui, d'une part, veut dire que ce consensus doit avoir la possibilité de se manifester et d'être mesuré et, d'autre part, qu'il doit s'exprimer sous la forme d'une participation réelle et responsable de ses représentants au processus de formation et de contrôle des politiques communes ;
- iv) disposer d'une administration fortement motivée et loyale, à laquelle confier la réalisation de ces initiatives ou un contrôle efficace dans la mesure où leur réalisation est confiée à des administrations nationales ou régionales.

En d'autres termes, la volonté politique doit sans doute se fonder sur un sentiment politique préalable à tout mécanisme institutionnel, mais pour sortir de l'état informe et inefficace de sentiment, elle a un besoin absolu d'instruments institutionnels grâce auxquels elle prend forme, elle se renforce, elle se réalise, elle continue dans le temps et elle s'accroît.

Il suffit de penser à la volonté politique de n'importe quelle communauté tant soit peu complexe, qu'elle soit locale, régionale ou nationale, pour comprendre que ce n'est qu'à cette condition que la volonté publique européenne pourra surmonter les obstacles, les paresse, les jalousies, les intérêts particuliers qui tout naturellement lui résistent et continueront de lui résister dans chacun des États membres.

Les formes et les contenus de ces résistances sont différents d'un pays à l'autre, d'une conjoncture économique à l'autre. Cependant, le noyau central de ces résistances est toujours constitué par l'administration nationale. Elle est en effet consciente du fait que la croissance de l'unité européenne ne limite qu'apparemment certains intérêts économiques ou politiques,

car les uns et les autres découvrent assez rapidement que la dimension européenne leur donne un nouvel espace et des chances nouvelles. Mais l'administration nationale dans son ensemble comprend instinctivement que développer l'unité européenne signifie sûrement limiter certains de ses pouvoirs. Dès lors, silencieusement (car elle est habituée à agir en silence), avec ténacité (car elle est, de par sa nature, tenace), sournoisement (car elle sait que le pouvoir appartient en dernière instance sphère politique, mais que la bureaucratie peut le conditionner dans une mesure considérable), elle organise sa résistance.

Le réflexe d'autodéfense de l'administration nationale se répercute sur les ministres, les partis, l'information, les milieux culturels, et finit par apparaître comme un réflexe «national» tout court.

Cette résistance n'est pas insurmontable, et elle peut — elle doit! — se transformer en une coopération avec le pouvoir européen, à condition toutefois que celui-ci dispose, dans le domaine de ses compétences, d'instruments propres de conception, de décision et d'exécution que le pouvoir national doit respecter.

La dialectique de tension et de coopération est physiologique dans toute communauté à structure pluri-étatique. Elle devient pathologique et mène au dépérissement de l'un des partenaires Si l'autre s'empare en fait ou en droit de ses institutions et les manipule à sa guise.

Les pays démocratiques d'Europe dans leur majorité se sont donc engagés à essayer de développer, par libre consentement de chacun d'eux, une mise en commun progressive de certaines de leurs grandes affaires.

A cette fin, ils ont recouru jusqu'ici à quatre méthodes différentes, en oscillant assez souvent de l'une à l'autre.

a) L'Europe communautaire

Quelques affaires communes sont traitées par la méthode communautaire, qui d'un point de vue formel peut être résumée grosso modo de la façon suivante: dans le cadre des compétences qui ont été assignées à la Communauté, le pouvoir d'initiative législative, d'avis, d'exécution, ainsi que la garantie du respect du droit appartiennent à la Commission, au Parlement européen, à la Cour de Justice, à des institutions qui, par leur nature, sont supranationales, c'est-à-dire tenues à l'indépendance à l'égard des pouvoirs nationaux et appelées à ne promouvoir que l'intérêt européen. Par contre, 'le pouvoir d'approuver les lois de la Communauté revient au Conseil, qui est un organe strictement intergouvernemental et qui décide lorsque ses membres ont abouti à un consensus entre eux.

La conséquence de cette méthode a été la naissance d'un corps politique européen distinct des États qui en sont membres, doté de lois, d'une bureaucratie, de ressources et d'un budget propres.

Ce corps a reçu longtemps sa légitimation politique de la volonté des États membres de le maintenir en vie. Depuis juin 1979, une seconde légitimation politique est en train de se juxtaposer à la première. Elle s'exprime dans l'élection directe et périodique du Parlement européen par les citoyens des États membres.

La réalité communautaire ne correspond pas tout à fait à cette description formelle.

En raison de la faiblesse politique, aussi bien de la Commission que du Parlement non élu, la méthode, tout en restant formellement la même, a été infléchie de plus en plus en faveur du Conseil.

La Commission a pu croire sous la présidence de Hallstein qu'elle était un centre autonome d'action politique, car le Conseil ne pouvait que la suivre dans ses initiatives tant qu'elle traduisait en règlements et directives des engagements clairement inscrits dans les traités et dûment ratifiés par les États membres. Dès qu'il a été nécessaire d'aller au-delà de ces engagements et d'amorcer des initiatives nouvelles, le poids du Conseil dans la formation des

**IV.
Le pouvoir
européen**

décisions est devenu de plus en plus prépondérant. Sans refaire ici l'histoire mélancolique du déclin de la Commission, nous pouvons constater qu'elle a presque renoncé à son rôle institutionnel de moteur supranational de l'initiative législative. De plus en plus, elle attend du Conseil l'ordre (ou dans le meilleur des

Numéro 1 octobre 1980 cas l'autorisation) de préparer tel ou tel projet — en réalité tel ou tel document de travail — que le Conseil se hâte de transmettre au comité de ses représentants nationaux, à cette sorte de conférence diplomatique permanente, pour qu'il y travaille selon les méthodes classiques de la négociation diplomatique.

Le Conseil a usurpé aussi une partie importante et sans cesse croissante du pouvoir exécutif de la Commission. Tout nouveau champ d'action de la Commission est soumis par règlement à l'avis de comités inter-gouvernementaux dit consultatifs, mais dotés en réalité du pouvoir de retirer n'importe quelle décision des mains de la Commission et de la remettre entre les mains du Conseil.

Les avis du Parlement ont acquis un certain poids modeste, mais réel pour la Commission, mais ils n'ont jamais eu aucun pour le Conseil. Même lorsqu'un certain pouvoir de codécision en matière budgétaire ou de concertation en matière législative a été reconnu au Parlement, le Conseil s'est efforcé — et il faut bien dire avec succès — de vider ce pouvoir par des manœuvres dilatoires, par des interprétations arbitraires et déformatrices des engagements pris.

Depuis les élections directes, un nouvel élément de légitimation de la Communauté ayant été introduit, la sourde tension entre le Conseil et le Parlement n'a pas cessé de se manifester, mais, jusqu'à présent, le Conseil a réussi à maintenir le pouvoir du Parlement subordonné au sien.

b) L'Europe à la carte ou à vitesses variables

Il est arrivé que les gouvernements n'aboutissent pas à un consensus. Normalement, dans ces cas, aucune décision n'est prise. Mais parfois une partie des gouvernements a un tel intérêt à l'action commune que l'on renonce à la participation de tous, et l'engagement ne lie que les gouvernements prêts à l'accepter. C'est ce qui est arrivé il y a quelques années, en matière de recherche. Plus tard en matière monétaire, plusieurs pays se sont retirés du «serpent» et, récemment, le SME a été mis en œuvre sans la participation britannique. Il s'est agi jusqu'ici de solutions d'urgence, perçues comme telles. Mais à plusieurs reprises, on a essayé d'en faire une philosophie, et la possibilité d'y recourir est toujours présente.

c) L'Europe de la coopération

Le cadre étriqué des compétences communautaires a été débordé par des problèmes nouveaux de politique étrangère, économique et monétaire.

En partie pour maintenir un caractère expérimental à ces nouvelles politiques communes, mais surtout en raison du climat de méfiance qui s'est installé dans plusieurs administrations nationales et dans quelques gouvernements à l'égard de ce qui restait de supranational dans la méthode communautaire, les gouvernements ont décidé de traiter ces problèmes par des réunions inter-gouvernementales affublées de noms divers: Coopération politique, Conférence des ministres des finances, Conférence des gouverneurs des banques centrales, Conférence des ministres de la Justice, de l'Éducation, de l'Intérieur, etc.

Pour donner un minimum d'impulsion politique commune et de coordination à ce foisonnement de Conseils et para-Conseils, on a coiffé le tout, d'une manière très informelle, mais politiquement significative, par le Conseil européen, c'est-à-dire par la rencontre périodique des chefs de gouvernement. Aller plus loin et atteindre le niveau de la Sainte-Alliance n'a pas été possible pour la bonne raison que, à l'exception du Président de la République française, les autres chefs d'État ont désormais un rôle symbolique et ne gouvernent pas.

Dans toutes ces enceintes, sans formalités communautaires, les décisions sont prises (quand elles sont prises) à l'unanimité, ce qui veut dire que des invitations sont adressées parfois à la

Commission, pour qu'elle mette en œuvre une procédure communautaire, le plus souvent aux gouvernements pour qu'ils veuillent bien donner, chacun à sa façon, une exécution autonome, mais concertée à ce qu'il a été convenu d'entreprendre.

d) L'Europe du directoire

Bien que née avec un profil assez bas en évitant toujours les problèmes de fond, l'Europe a bien fini par se trouver confrontée à des problèmes extrêmement graves. Ces derniers temps, par exemple, on a dû prendre position sur des questions brûlantes, telles que: contribuer ou non à sauver les chances de la détente; être ou non présent en tant qu'autorité autonome au Proche-Orient; contribuer ou non aux efforts visant à arrêter la course aux armements; rompre le tabou qui couvre depuis 26 ans toute réflexion sur les problèmes de la défense commune européenne et commencer à penser aux responsabilités militaires de l'Europe dans un système atlantique et dans un équilibre mondial qui sont eux-mêmes en profonde évolution.

Aucune des trois formes de construction européenne que nous venons d'indiquer ne possède l'autorité politique nécessaire pour affronter de tels problèmes.

De Gaulle avait essayé de remplir ce vide de leadership politique par son autorité prestigieuse, mais il a rencontré une résistance insurmontable chez ses partenaires. Depuis quelque temps, les chefs des gouvernements français et allemand, conscients de la force politique et économique que leurs pays détiennent actuellement, se sont assignés le rôle de décider à deux les grandes initiatives politiques à prendre au nom de l'Europe, en espérant que la force de leur leadership entraînera les autres.

e) En somme: la Confédération européenne

L'Europe communautaire, l'Europe à vitesses variables, celle de la coopération et du directoire, ont en commun un trait essentiel: l'engagement politique est de réaliser et de développer des initiatives communes en vue de faire progresser l'unité européenne¹, mais le chemin à parcourir est toujours celui de la décision commune à prendre par les gouvernements associés. Au fur et à mesure que de nouvelles actions Communes s'imposaient, les gouvernements ont répondu au défi en multipliant, en diversifiant les réunions intergouvernementales, en haussant leur niveau jusqu'à celui des chefs de gouvernement et puis des chefs des gouvernements les plus forts, mais en maintenant toujours l'engagement de l'unification progressive.

En droit constitutionnel, cette structure s'appelle confédération. La confédération ne représente donc pas un objectif à atteindre pour l'Europe, ainsi qu'on nous le répète de temps à autre; elle est la réalité constitutionnelle actuelle de l'Europe dans ses différentes formes. La tentative même d'établir un leadership de quelques États constitue un moment physiologique de la vie des confédérations qui, n'ayant pas la possibilité d'un leadership exercé par un gouvernement, le remplacent par celui d'un ou deux de leurs gouvernements les plus forts.

Nous disposons désormais de toutes les données nécessaires pour répondre à la question suivante: les institutions communautaires et para communautaires dont l'Europe dispose permettent-elles l'expression d'une volonté européenne capable d'affronter, avec de sérieuses chances de succès, les grands problèmes de dimension et de contenu européens auxquels nous devons faire face ?

Si la méthode confédérale, systématiquement employée, donnait aux Européens un pouvoir efficace et à la hauteur des défis, on pourrait encore dire qu'elle est, bien sûr, oligarchique et

**V.
L'impuissance
européenne**

¹ C'est l'absence de cet engagement qui empêche de placer à côté de ces quatre méthodes une cinquième qui est l'intégration sous l'hégémonie d'une superpuissance non européenne. L'Europe de la défense constitue (et l'Europe de la monnaie a constitué jusqu'à tout récemment) un ensemble grâce à l'hégémonie américaine. Dans la mesure où l'Europe des Européens par les Européens pour les Européens se développe, elle doit se proposer inévitablement de transformer ses liens atlantiques qui sont actuellement des liens de dépendance en des liens de partnership entre égaux.

bureaucratique, car exercée par une poignée de ministres et de hauts fonctionnaires qui ne rendent compte de ce qu'ils font à personne, mais enfin que ce pouvoir agit avec efficacité, en temps utile, correctement et avec continuité dans les problèmes qu'il doit traiter. Le fait est que la méthode de décision par les

Conseils et para-Conseils est par sa nature inefficace, lente, inadéquate et sans garantie de continuité. C'est une méthode paralytique et paralysante.

Les chefs de gouvernement, leurs ministres ou leurs représentants continuent à se réunir parce qu'ils y sont poussés par les événements qui leur posent de graves problèmes dépassant le cadre national et par la mutation européenne qui les oblige à rechercher des solutions européennes. Mais ils arrivent à leurs Conseils, chacun ayant préparé sa «volonté politique» par une procédure purement nationale.

Quand un sujet est débattu préalablement dans les gouvernements nationaux, quand les hauts fonctionnaires reçoivent l'ordre d'étudier le sujet et de définir les termes dans lesquels le ministre le traitera lors de la rencontre européenne, ainsi que les marges à l'intérieur desquelles il peut accepter des compromis, tous ceux qui participent à cette préparation s'emploient à faire ressortir où se trouve, en l'occurrence, l'intérêt national, quel avantage national on peut en retirer, quel inconvénient national on doit éviter. Toutes ces personnes étant là dans ce but, c'est l'évidence même qu'elles agissent de la sorte. Cependant, du point de vue européen, une telle procédure a pour effet de « piper les dés » si l'on peut dire. Tout ce qui est d'intérêt national émerge et devient prioritaire; tout ce qui est d'intérêt proprement européen reste submergé et devient secondaire. Ce n'est pas le national qu'on s'attache à adapter à l'europpéen, mais bien le contraire.

Autrefois six, aujourd'hui neuf, demain dix, après-demain douze de ces processus de formation des volontés politiques ont eu et auront lieu avant que la rencontre des ministres n'ait lieu. C'est pour atténuer cette difficulté que Jean Monnet avait ingénieusement pensé que les ministres auraient débattu des projets où l'élément européen aurait eu la priorité, parce que préparés par la Commission et jugés par le Parlement européen. En outre, pour tenir compte des exigences nationales exprimées dans les débats du Conseil sans se laisser submerger par elles, la responsabilité de modifier le projet avant la décision finale revenait à la Commission. Mais nous avons vu dans quelle mesure le Conseil a renversé ces faibles remparts européens.

Rien de surprenant donc

- si les points de départ dans les débats intergouvernementaux sont normalement très différents,
- si les marges de compromis possibles sont très étroites et assez souvent inexistantes,
- si, après un ou deux tours de table, les ministres décident de renvoyer la proposition au Coreper ou aux directeurs d'affaires politiques,
- si ceux-ci éliminent ce qui est de toute évidence inconciliable, réduisent le projet au minimum commun à tous ou bien le laissent dormir indéfiniment dans les tiroirs, — si le décalage est ahurissant entre les déclarations d'intentions initiales des chefs de gouvernement et les produits finals qui sortent de l'érosion diligente des experts, diplomates et ministres,
- si la Commission, harcelée par les «comités consultatifs» intergouvernementaux se révèle un médiocre réalisateur,
- si, lorsque la réalisation est confiée aux États, ceux-ci en font quand même à leur guise.

Le directoire atténue quelque peu et transitoirement cette faiblesse fatale du système parce qu'un accord à deux est plus facile qu'à neuf. En effet, dans les situations particulièrement dramatiques que nous avons vécues au cours des derniers mois, Giscard et Schmidt ont su ensemble voir juste et agir correctement dans une perspective non seulement nationale,

mais aussi européenne. Cependant, croire que l'Europe du directoire soit le bon correctif institutionnel de l'impuissance confédérale serait une illusion grossière.

D'une part, le consensus des autres États reste nécessaire, mais il devient de plus en plus difficile de Surmonter leur méfiance, dans la mesure où les deux prétendraient imposer leur solution. Si, par ailleurs, ils ne le prétendaient pas, on en reviendrait à la méthode confédérale normale.

D'autre part, l'accord entre deux gouvernements souverains est, de par sa nature même, quelque chose d'extrêmement aléatoire et fragile. Un changement de gouvernement, des pressions différentes et divergentes venant du dehors, un changement d'humeur, et le directoire perd sa vigueur, cesse peut-être d'exister.

En bref, bâtir sur le principe confédéral, avec ou sans directoire, en réduisant les composantes supranationales à des organismes subordonnés revient à bâtir sur le sable et à renoncer à des réalisations qui soient à la hauteur des défis, à renoncer à des réalisations qui arrivent en temps utile, souvent même à renoncer à des réalisations tout court.

A la lumière de cette analyse du système institutionnel actuel de l'Europe, relisons rapidement la liste des grands défis: nous constatons que la politique économique interne ne parvient pas à démarrer, que la politique de la société reste à l'état embryonnaire, qu'au-delà de l'association avec les pays ACP, il est impossible de mettre sur pied une politique Nord-Sud, que nos interventions dans la politique mondiale sont accidentelles et insuffisantes, que les relations avec les États-Unis ne parviennent pas à se développer dans la bonne direction, que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal est renvoyée aux calendes grecques, qu'on refuse de doter la Communauté de nouvelles ressources, etc.

La réponse à la question que nous nous sommes posée en commençant ce chapitre ne prête pas à équivoque: Les institutions européennes telles qu'elles sont actuellement ne sont pas à la hauteur des défis auxquels nous sommes confrontés.

Si elles ne le sont pas, ce n'est pas en raison des personnes qui occupent les places de ministres. C'est parce que le but des institutions européennes devrait être de renforcer la volonté politique européenne, et non de l'affaiblir.

Les ministres, les hauts fonctionnaires, le Conseil se sont rendu compte à plusieurs reprises de la dangereuse insuffisance des institutions européennes. Le résultat de ces préoccupations a été le passage progressif de l'Europe communautaire à celle des Conseils, du Comité des représentants permanents, des Conférences, des Sommets généraux, 'des Sommets restreints,... Puisqu'il est désormais impossible d'aller au-delà des rencontres des chefs de gouvernement, on recherche maintenant des aménagements techniques et de procédure de ces Conseils et para-Conseils. Leurs sages leur ont donné à méditer sur le nombre des réunions, les tâches de leurs secrétariats, les manières de formuler les ordres du jour, etc.

La capacité de réforme institutionnelle du Conseil s'épuise dans ces efforts. C'est d'ailleurs tout à fait normal, car les ministres, n'ayant pas le temps de s'arrêter sur des projets constitutionnels, chargent leurs diplomates de les préparer. Ceux-ci, à leur tour, sont bien décidés à ne rien proposer qui puisse amoindrir leurs fonctions à eux, celles des hauts fonctionnaires des autres ministères, et corrélativement celles de leurs patrons, les ministres. On peut avoir une preuve a contrario de cette impuissance à regarder au-delà de l'horizon intergouvernemental. A plusieurs reprises, la Commission et le Parlement européen non élu se sont, eux aussi, rendu compte de la nécessité de réformes institutionnelles. En 1962, la Commission Hallstein, en 1973, la Commission Malfatti, en 1975, la Commission Ortoli et le Parlement européen. Chaque fois, le projet de réforme proposait, sous une forme ou une autre, d'une manière plus ou moins modérée, d'accroître les pouvoirs gouvernementaux de la Commission et les pouvoirs législatifs du Parlement, de limiter le rôle excessif du Conseil et de ses multiples organes. Aucun Conseil n'a jamais examiné aucun de ces projets, car ceux-ci se

VI.
Que faire?

sont arrêtés tous devant les hauts fonctionnaires nationaux et ils n'ont jamais trouvé grâce à leurs yeux!

Si l'on s'en tient à la volonté des seigneurs actuels de la construction européenne, celle-ci est et restera l'Europe du liberum veto des ministres, même si elle risque ainsi de faire la fin de la Pologne du liberum veto.

Cependant, à côté de la légitimité intergouvernementale des Conseils et para-Conseils, il existe désormais en Europe aussi la légitimité populaire du Parlement élu.

Après avoir refusé pendant 20 ans de faire élire le Parlement européen, les gouvernements ont enfin décidé de maintenir la promesse inscrite dans les traités. Ils l'ont fait simultanément au saut en avant dans le sens confédéral, qui a été le passage des Sommets occasionnels au Conseil européen permanent. Leur intention étant de faire une Europe plus riche en possibilités et ambitions que le Marché Commun, les chefs de gouvernement ont en effet senti que leurs rencontres périodiques n'étaient pas un ciment suffisant et ils ont voulu y ajouter le ciment du consensus populaire s'exprimant dans des élections libres, périodiquement répétées. C'était encore une conséquence de la mutation européenne!

L'encre avec laquelle on avait signé l'engagement de faire ces élections n'était pas encore séchée que déjà on commençait à proclamer que le Parlement élu n'aurait pas eu un iota en plus de pouvoir que le Parlement non élu.

Cependant le Parlement, une fois élu, ne s'est pas senti tout à fait le même que celui qui l'avait précédé, et il s'est mis à la recherche de sa vocation.

Il s'est lancé avec fougue sur le chemin que les gouvernements lui avaient indiqué et il a été le forum européen des grands débats sur les événements mondiaux. Il a fini par s'apercevoir qu'il devenait ainsi un grand « Parloir », car un Parlement n'est tel que si, à la fin des débats, il décide, et le Parloir ne décidait rien.

Il s'est concentré sur le budget, domaine où il avait un mot décisif à dire. Il l'a dit, et le Conseil s'en est pratiquement moqué.

Il a donné son avis sur les projets de règlements, mais il a pu constater que le Conseil n'en a jamais tenu compte.

Le Parlement élu est désormais parvenu à un tournant décisif de sa vie politique.

Après avoir, pendant sa première année d'existence, évalué toutes les institutions et les politiques de la Communauté, de la Coopération politique, du Système monétaire, après avoir sondé toutes les possibilités de mieux faire fonctionner ces institutions, après avoir constaté l'absence pratique de tout espace pour des améliorations réelles dans le contexte institutionnel actuel, le Parlement ne peut plus continuer dans la routine de ces débats. Il doit désormais assumer la responsabilité de débattre, rédiger et voter des propositions de réformes institutionnelles dont l'Europe a un urgent besoin.

Il doit déclarer l'inutilité de réformes marginales qui se limitent à proposer quelques aménagements des règles et des pratiques actuellement en vigueur, mais qui n'effleurent même pas les raisons profondes de la crise de nos institutions.

Le Parlement ne peut ne pas être conscient du fait que les réformes institutionnelles seront graduelles, et qu'une Constitution complète de la Communauté n'émergera qu'à la fin d'un long processus constituant permanent, mais il se rendra certainement compte que déjà les premières réformes devront renforcer d'une manière substantielle les compétences, les finances, les fonctions législatives et exécutives de la Communauté, en la rendant ainsi mieux à même de formuler, de gérer et de modifier, au besoin, les affaires communautaires de l'Europe d'une manière continue et par des méthodes démocratiques.

Dans le débat vaste et complexe que le Parlement devra instaurer, il consultera bien les ministres, les experts, le Conseil, la Commission, mais sans s'attendre à ce que le travail constitutionnel soit accompli par eux, car la légitimation démocratique qui lui vient de son

élection, et la présence en son sein des principales forces politiques existant dans nos pays font de lui le seul organisme politique qui puisse faire, avec toute l'autorité requise, de telles propositions.

Ces propositions devront émerger de la convergence, des compromis et enfin d'un large consensus entre les forces politiques fondamentales de tous les pays membres de la Communauté, et non de la convergence et des compromis et du consensus entre les diplomates des pays membres. C'est là la double garantie qu'elles -seront prudentes, mais qu'elles iront au-delà du niveau inter-gouvernemental.

Une fois votés, ces projets courront le plus grand danger. Les gouvernements prétendront les faire étudier par leurs diplomates, comme des intéressants mais simples documents de travail, car — diront-ils — il s'agit enfin de projets de traités internationaux, qui ne pourront acquérir leur forme définitive qu'à la suite d'une conférence intergouvernementale. La fin des projets serait ainsi scellée.

En coopération avec toutes les forces politiques qui auront contribué à la rédaction et au vote des projets, le Parlement devra donc demander que ceux-ci — qui sont formellement des traités, mais en réalité des lois constitutionnelles de la Communauté soient transmis pour ratification aux organes constitutionnels compétents de chaque pays appelé à les adopter.

Selon les pays, ces organes sont le Parlement national, ou bien le référendum populaire.

Pratiquement pour que cette action puisse démarrer, il est nécessaire que quelques centaines de députés invitent formellement la Présidence à créer sans délai, d'accord avec tous les groupes parlementaires, un groupe de travail constitutionnel pour que celui-ci entreprenne le travail préparatoire nécessaire qui permettra à l'Assemblée de débattre et de voter dans l'ordre, en maîtrisant le sujet, et donc avec la plus grande autorité.

Ce ne sera qu'à partir de ce moment que le Parlement aura pris en main l'avenir de l'Europe.