

## La naissance du projet de traite

A. Spinelli

*Een grote sprong begint met kleine passen. Het is geen gemakkelijke taak om tot een standpunt te komen, waarvoor men de meerderheid van de Europese parlementsleden kan winnen, zeker niet wanneer twijfels, vooral van nationale aard, die opgave bemoeilijken. Altiero Spinelli heeft ons de problemen geschetst, alsook de wijze waarop het Parlement van 1979 tot een oplossing is gekomen en een plan heeft kunnen formuleren dat nodig blijkt te zijn om het besluitvormingsproces in Europa terug gezond te maken.*

*Un grand bond en avant commence avec des petits pas. Arriver à une prise de position à laquelle la majorité des parlementaires européens devaient se rallier, n'était pas un tâche facile, puisque les hésitations essentiellement d'origine nationale foisonnaient. Altiero Spinelli nous esquisse les problèmes et la manière par laquelle le Parlement de 1979 est parvenu à les surmonter et a pu proposer un plan de réformes qui semblait nécessaire pour assainir les procédures de prise de décision de l'Europe.*

*A giant leap begins with some small steps. It's not an easy job to set forward a proposition for which one can win the majority of the european parliamentaries, especially not when hesitations of essentially national character render the task more difficult. Altiero Spinelli showed us the problems as well as the way by which the Parliament of 1979 resolved them and achieved to propose a plan that seems to be necessary in order to healthen the decision making process in Europe.*

Avant de commencer mon exposé, qui sera essentiellement axé sur l'aspect historique du projet; j'aimerais faire deux remarques personnelles préalables : premièrement, j'entends souvent qu'on m'attribue la qualité d'être une personne enthousiaste. Si je devais me caractériser moi-même, je me considérerais plutôt comme une personne tenace. Effectivement, je tâche de me comporter plutôt d'une manière froide qu'enthousiaste. A plusieurs reprises aussi, entre autre au moment du vote au Parlement européen il y a quelques jours, de même qu'ici à ce congrès, on m'a traité comme le père du projet.

Personnellement, je ne suis pas d'accord avec une telle opinion. Ce n'est pas moi qui ai inventé ce projet; à vrai dire il s'est imposé au Parlement. Certes, je suis persuadé que j'ai exercé pendant ces années au Parlement l'art socratique de la maïeutique; c'est à dire que si dans

l'esprit de la grande majorité des parlementaires l'idée de la nécessité de faire une 'Union' n'avait pas existé, je n'aurais pas réussi à l'introduire dans la tête de mes collègues. Mais l'idée était là et je les ai aidés à la faire sortir ; j'étais comme la sage femme du Parlement européen qui a enfanté cette créature, cet enfant qu'il faut adopter à présent. De telle manière j'ai tenu mon engagement envers mes électeurs et je pourrai leur dire lors des prochaines élections que j'ai livré la bataille au Parlement que je leur avais promise de livrer.

Je ne vous ferai pas la description de l'enfant mais je voudrais vous montrer un peu de quelle manière la chose s'est développée au Parlement européen.

A propos du Parlement européen, il s'impose à dire que c'est un lieu comme toutes les institutions européennes, où il n'y a pas l'agitation qui règne normalement aux parlements et ceci pour plusieurs raisons : on parle plusieurs langues et la plupart des parlementaires n'écoutent pas directement l'orateur mais la traduction simultanée. Souvent les traductions précises sont très difficiles à faire ; on est toujours un peu en retard sur ce que dit l'orateur. Quand il a fini, pendant un instant il y a le silence absolu et puis enfin il y a les applaudissements. Cela nous montre que les réactions ne se font pas immédiatement. Ceci donne un aspect terne à toute l'action, qui ne correspond pas aux sentiments, aux passions, aux idées qui existent en réalité mais qui ne s'expriment pas. C'est une chose qui ne se passe jamais aux parlements où tout le monde parle le même langage et où les applaudissements interviennent toujours à temps.

Puis, il y a autre chose : le Parlement européen a été formé par des élections tenues en 1979, non pas parce qu'il y avait une poussée populaire qui exigeait la participation au Parlement, mais l'élection a en réalité été le fruit d'un calcul fait par quelques chefs de gouvernement, en particulier par le président français, qui ont pensé que le moment était venu pour réaliser un engagement que les Etats-membres avaient pris il y a plus de vingt ans ; notamment de tenir ces élections. Ils ont pris cette décision pour une raison qui s'était déjà manifestée dans l'histoire : après la victoire de Bismarck contre l'Autriche et la France, Bismarck a pensé que ce n'était pas possible de bâtir l'unité allemande en disant simplement qu'il y aurait un nouveau 'Kaiser' et des princes autour de lui. Il fallait quelque chose qui exprimait d'une manière plus forte cette unité et la seule possibilité était de tenir des élections générales allemandes. De plus, il a établi un 'Reichstag' en faisant bien attention que ce 'Reichstag' avait un pouvoir minimal. De même, au moment où on sentait que la Communauté européenne avait besoin de faire un pas en avant vers une unité plus forte, qui serait politique et qui devrait dépasser les problèmes purement économiques, le président Giscard d'Estaing a senti lui-même qu'il ne s'agissait pas de dire : "on fera la réunion des chefs d'état et des gouvernements tous les trois,

quatre ou six mois et de cette manière nous allons faire un bond en avant". Il fallait donner une impression plus forte que les Européens s'unissaient : "Faisons des élections européennes". L'encre n'était pas encore sèche et on déclarait déjà : "Ce Parlement n'aura pas plus de pouvoir qu'il en a à présent ; c'est à dire, il n'en aura pas !" Mais il sera élu.

Le Parlement a été élu et les électeurs n'ont pas tous compris ce qui se passait en fait, comme il est souvent le cas avec les premières élections. Ils l'ont élu à peu près selon la division politique qui existait dans chaque pays ; il n'y avait pas de véritable formation de politique européenne, mais l'idée de l'Europe était débattue dans les différents pays. Ils ont élu un Parlement modéré, consciencieux qui, à la différence du Parlement antérieur était formé de parlementaires qui étaient les représentants des citoyens européens. Il y avait donc une contradiction intrinsèque dans l'institution même du Parlement : d'une part, il était le corps politique le plus représentatif de l'Europe, d'autre part il était le corps politique le plus insignifiant parce qu'il n'avait que de très modestes pouvoirs en matière budgétaire au sujet desquels je reviendrai dans un instant.

Ce Parlement ainsi élu s'est mis au travail avec diligence. On lui avait dit qu'il devait donner ses opinions sur les propositions qu'on ferait. Il l'a fait, mais j'ai constaté pendant les six ans que j'étais commissaire que la Commission à son gré acceptait ou pas ces conseils et le plus souvent tout se passait de la manière suivante : si on devait se prononcer sur un certain point pour lequel le Parlement avait donné un conseil, le président demandait : "Tout le monde connaît les avis du Parlement, quelqu'un a-t-il quelque chose à dire ?" Personne ne répondait et on passait au point suivant. C'est comme cela que le Parlement est traité par le Conseil.

En théorie, le Parlement a un certain pouvoir en matière de budget. Au début, les parlementaires étaient irrités de la manière dont la politique de la Communauté était élaborée. Ils ont voulu mettre en évidence que la Communauté devait être gérée d'une manière différente et ils ont rejeté le premier budget. Cela a semblé la première preuve de force du Parlement mais cela aussi s'est révélé une défaite complète. Pendant trois ou quatre mois au maximum il y a eu une gestion avec un douzième provisoire. Ici s'est appliquée la méthode bismarckienne. Puisque le Conseil, en général, devait régir les activités de la Communauté, cela signifiait qu'il devait disposer du budget de l'année précédente ; c'est ce qui s'est passé et il a suffi que le Conseil arrive jusqu'à la moitié de l'année avant de présenter un nouveau projet et il n'avait plus qu'à penser à ce qu'on devait faire les derniers six mois.

On a dit au Parlement : "vous êtes le forum européen !" Et au Parlement on a débattu de tout ; on a protesté entre autre contre la passivité du Conseil. Dans le Parlement s'est manifestée une frustration crois-

sante et en même temps on avait ce sentiment que c'était le Parlement seul qui était le véritable représentant de l'Europe et que c'était à lui de donner une réponse aux questions auxquelles les autres étaient incapables de fournir une solution adéquate.

Etant confrontés avec pareille situation, nous, c'est à dire moi-même et neuf autres collègues, nous nous sommes réunis une première fois en juillet 1980 dans un restaurant qui s'appelle 'le Restaurant du Crocodile' ! C'est pourquoi nous nous sommes appelés 'le Club du Crocodile' afin d'employer un nom qui ne donne pas la nécessité de méditer sur ce que ce nom signifie et afin de pouvoir éviter de longues discussions sur ce point-là. Le nom 'Crocodile' ne signifie rien.

L'action qu'on avait envisagée était la suivante : en anticipant à la prise de conscience croissante des parlementaires que le Parlement se trouvait dans une situation absurde, nous avons voulu demander au Parlement lui-même d'assumer la tâche non pas de faire une recommandation au Conseil où à la Commission, mais de préparer un projet sous forme de traité, qui énumérerait les réformes dont la Communauté et la construction européenne en général, avaient besoin.

Mais nous ne voulions pas présenter ce projet avant d'avoir réuni une certaine masse. Et nous avons commencé à rassembler des signatures venant de tous les côtés : de la droite, de la gauche. Tous les groupes politiques à l'exception d'un, ont laissé la liberté à leurs membres de prendre une position sur ce projet et de le signer ou pas.

Il y avait donc un groupe, qui est le plus uni en matière européenne, qui n'a pas voulu que ses membres signent individuellement. Ils étaient au fond un peu irrités par le fait que l'initiative n'était pas née dans leur sein. Ils nous ont fait perdre presque une année en discutant à chaque réunion s'ils devaient ou non accepter le projet : il y en avait qui étaient convaincus de la nécessité de signer et il y en avait d'autres qui considéraient le projet comme une chose à faire dans le futur lointain et dont à présent on devait seulement discuter. Enfin nous avons décidés, quand il y eut un assez grand nombre de signatures, à déposer le projet et nous leur avons dit : "Si vous voulez vous situer sur le même point de vue que les communistes français, allez-y!". Alors ils ont compris et ils se sont alignés.

J'ai voulu rappeler cette phase pour vous montrer que l'idée de la construction européenne est une idée qui passe à travers les pays, à travers les groupes politiques. Elle ne peut naître que s'il y a un consensus très large.

Donc nous avons déposé ce projet qui envisageait la création d'une commission qui préparerait le travail.

Ce ne serait pas une commission habituelle comme il en existent beaucoup et qui travaillerait pendant deux ans et lors de la présentation de ses conclusions au Parlement, constaterait qu'on avait déjà oublié son existence.

Nous nous sommes dit qu'il fallait travailler en étapes ; selon l'avancement de nos travaux, nous ferons un débat au Parlement pour nous assurer qu'il existe une unité entre l'opinion du Parlement et celle de la commission. C'est ainsi que nous avons eu quatre débats en séance plénière : en juillet 81 nous avons eu un premier débat où il a été décidé de créer cette commission ; un deuxième en juillet 82 où la commission a demandé au Parlement s'il était d'accord avec certaines prises de position de politique générale ; en septembre 83 nous avons présenté ce qui aurait pu être le contenu du traité sous forme détaillée mais pas encore sous la forme d'un traité ; enfin en février 84 nous avons présenté le Projet auquel on avait joint une résolution qu'on envisageait de prendre.

Vous voyez donc que le Parlement s'est intéressé avec continuité à ce travail. Ce n'était pas une chose improvisée.

Le président de la Cour, monsieur Mertens de Wilmars, nous a rappelé qu'en même temps on procédait à l'élaboration du plan Genscher-Colombo. Je voudrais m'y arrêter aussi un instant en le considérant d'un point de vue politique plutôt que juridique.

Le Parlement et le Conseil européen sont tous les deux des institutions qui peuvent dire : "Nous représentons l'ensemble de nos pays". Voilà donc deux organes qui prétendent avoir une représentativité qui couvre un même territoire. Les deux aussi ont senti grâce à l'initiative du plan Genscher-Colombo et grâce à l'initiative du 'Club du Crocodile', qu'il fallait faire quelque chose, qu'il fallait créer une unité de plus en plus politique, qu'il fallait vérifier les instruments de décision...

Néanmoins, il y a une différence fondamentale. Le Conseil est un ensemble qui se situe au plan national. Il est une table ronde autour de laquelle il y a des ministres qui représentent les états et, derrière eux, le personnel qui a participé au 'decision making' national. La décision prise par un ministre est en fait le fruit d'un processus national qui vise surtout à protéger les intérêts nationaux. Au Parlement, personne ne représente son pays ; on représente ses électeurs. Certes, il y a dans chaque groupe politique une certaine sensibilité nationale, mais il n'y a jamais une prise de position nationale, même pas dans les groupes politiques qui au fond sont formés sur base de la répartition des partis politiques nationaux : les familles politiques comme les socialistes, les communistes, les libéraux, les conservateurs, les démocrates-chrétiens... La véritable division est celle qui existe entre ceux qui veulent promouvoir le projet et ceux qui veulent le freiner.

Il fallait donc essayer d'obtenir un consensus le plus large possible. Aussi en vue de réaliser un consensus, il y a eu une proposition de Genscher-Colombo, qui s'est avérée un grand échec. C'était inévitable parce qu'avec une procédure de formation d'opinion intergouvernementale, on peut obtenir des accords partiels pour certaines situations difficiles mais il est impossible d'élaborer une politique générale et de

la tenir d'une manière continue. De fait, après la réunion du Conseil toutes les actions nationales sont reprises et de cette manière il est impossible de garantir l'unité d'action.

Dans le Parlement européen, on a vu les opinions se formuler, se préciser en ne perdant pas de vue pendant ces trois années durant lesquelles la commission a travaillé au projet qu'il est nécessaire d'avoir une action commune si on veut poursuivre avec succès un intérêt commun. De plus on était convaincu que cette action exige un pouvoir commun et non pas un ensemble de dix pouvoirs qui décident à la suite. Bien de l'autre, le Parlement n'a jamais perdu cette perspective, qui, au contraire, n'a pas été respectée par le plan Genscher-Colombo.

Cette action a été un effort de persuasion assez complexe dont j'aimerais vous donner quelques détails dont on n'a pas parlé dans la presse mais qui valent la peine d'être évoqués. Chaque fois qu'il fallait prendre une certaine position, il y avait un certain réflexe d'hésitation, de prudence, de vouloir des formulations qui ne changent rien. Je voudrais décrire rapidement les différentes positions des députés des différents pays et des groupes politiques.

Il y avait un bloc assez fort, qui en général était favorable au projet et qui au début était composé surtout des députés des pays originaires à l'exception des députés de la France. Il y avait certaines hésitations dans certains partis allemands mais au fond ils étaient d'accord.

L'opinion française était divisée : il y a eu une évolution dans le parti libéral, dont madame Veil était le leader, d'une position très méfiante vers la conviction qu'il était nécessaire de soutenir le projet.

Les gaullistes qui normalement ont toujours une attitude très négative, ont été prudents cette fois-ci. Ils pensaient que la situation n'était pas encore assez mûre. Finalement, deux députés ont dit qu'ils ne voulaient plus maintenir leur position négative et ils ont accepté le tout. Vous voyez que c'est un groupe qui se trouve dans une situation peu certaine avec un désir d'être contre sans véritablement prendre une position.

Les communistes ont toujours été contre, du début jusqu'à la fin.

La majorité des socialistes était favorable. Ils ont travaillé fortement à l'élaboration du projet, en particulier à la partie concernant les compétences économiques. Mais la première fois ils se sont abstenus quoique la majorité ait voulu voter pour. Mais à Paris la direction du parti, ne sachant pas comment la politique étrangère allait évoluer, avait donné l'ordre formel de s'abstenir. Ils se sont donc abstenus.

La situation anglaise est aussi assez caractéristique : les travaillistes, en général, étaient contre à quelques exceptions près. En réalité, il y en avait plus qui étaient favorables mais ils ont voulu respecter la discipline du parti.

Parmi les conservateurs, il y a eu comme chez les socialistes français une pression assez forte pour s'abstenir. Une fois ils ont obéi à cet ordre, mais après les partisans de l'union de l'action ont exigé et obtenu

nu la liberté de vote. En fait ils avaient raison : la question concernait la responsabilité que chaque député a envers ses électeurs et cela ne pouvait être décidé à Londres.

Parmi les Danois on remarquait une résistance très forte de tous les partis, sauf des libéraux qui ont voté en faveur. Les Grecs et les Irlandais, en général, étaient pour le projet.

Du point de vue des partis politiques, les deux piliers sur lesquels la commission pouvait compter, étaient le groupe démocrate-chrétien et le groupe des communistes italiens. C'est une étrange combinaison mais c'est très européen, et c'est vraiment impossible à comprendre si on regarde ce phénomène d'un point de vue national. Autour de ce noyau fort il y avait les autres groupes : les conservateurs, les libéraux, les socialistes... Le groupe socialiste est un groupe qui n'a pas encore découvert sa perspective de l'Europe et qui est fortement partagé par des extrêmes aussi bien nationalistes qu'européens.

Je vous ai parlé des socialistes anglais et français. Chez les Allemands, il y eut des débats approfondis sur cette question, parce qu'ils voulaient repenser le problème qui se pose dans l'Europe. A la fin, ils ont décidé avec une majorité très grande qu'ils allaient soutenir le projet. Quatre députés seulement se sont abstenus.

Voici la manière complexe par laquelle les députés et les groupes politiques se sont engagés à défendre le projet ou ont refusé de le faire.

Les choses ayant ainsi évolué, je crois que je peux dire que c'est la preuve que lorsque quelqu'un dit : "Il n'y a pas de volonté pour créer une véritable Communauté européenne", on doit se lever et affirmer le contraire : la volonté européenne existe, et elle est capable de se chercher et de se trouver. Nous l'avons vu au niveau parlementaire, mais cela existe aussi au niveau administratif dans les travaux de la Commission et, au niveau judiciaire : la Cour est capable de développer toute une jurisprudence d'une manière continue, une jurisprudence qui est européenne et qui n'est pas compromise par des positions nationales. Donc la possibilité de la formation d'une opinion politique existe et sûrement, le Parlement en a donné la démonstration. Ce qui n'est pas possible, c'est de vouloir que cette volonté se dégage par un processus de formation qui n'est pas de type européen mais de type intergouvernemental.

Considérant cette perspective, le dernier acte que le Parlement devait élaborer, était de dire quel usage on en ferait. Nous avons laissé de côté la procédure de l'article 136, parce que cet article ne donne pas au Parlement le droit de faire des propositions. C'est la Commission qui a ce droit. Si on donnait ce projet au Conseil, on serait sûr que rien ne se passerait. Toutes les expériences acquises lors d'autres projets comme le plan Genscher-Colombo, nous montraient que le projet serait réduit au minimum.

Aussi, nous avons dit que nous nous adresserons à chaque gouverne-

ment national, en leur demandant de présenter ce projet à leur parlement afin d'obtenir la ratification. Ceci s'est passé à un moment où tout le monde sentait que la situation était grave et qu'on risquait de perdre ce qu'on avait obtenu. Il a fallu faire un bond en avant et, maintenant nous avons cette chance que dans trois mois, il y aura une campagne électorale pendant laquelle les parlementaires pourront mettre en évidence que ce projet est la chose la plus importante qui a été réalisée et qu'il est nécessaire d'accomplir le travail commencé. Pour la première fois, il y a la possibilité de faire une campagne électorale pour l'Europe avec un objectif commun à tous les pays.

Ce sera une bataille à faire, dont personne ne peut dire dès à présent qui gagnera. Moi, je crois pouvoir dire que les chances de réussite existent : il y a eu la prise de conscience dans les différents pays qu'on est dans une voie sans issue et qu'il faut nécessairement une Europe. Chacun de nous devra assumer sa part de responsabilité.

Le Parlement enfin, je dois le dire, a fait un bon travail ; il a travaillé d'une manière telle qu'on ne saurait dire aujourd'hui : les élections de 79 étaient inutiles !

Ce Parlement a montré que les Européens ensemble sont capables de faire une proposition. Il faut désormais surmonter les hésitations nationales, la résistance nationale, la passivité nationale, la résignation à l'Europe... attitudes qui deviennent de plus en plus marginales. Si cela se fait, nous pourrons gagner. Voilà, où nous en sommes...