

- VERS UNE EUROPE PLUS AUDACIEUSE -

La situation dans le monde est préoccupante, voire alarmante. Les récents événements en Afghanistan et la situation en Iran ont compromis un équilibre politique déjà précaire. Ce n'est ni le lieu ni le moment de décrire cet équilibre précaire et les facteurs susceptibles de l'ébranler. Je me contenterai d'indiquer ici que l'équilibre international n'est pas seulement tributaire de facteurs militaires. La situation politique intérieure des Etats revêt une grande importance pour le maintien de l'équilibre international. C'est pourquoi la politique nationale de lutte contre l'inflation et le chômage, la croissance ralentie, les suites de l'augmentation des prix du pétrole, etc. ont des conséquences par-delà les frontières nationales et exercent une influence sur l'équilibre international. Cette remarque s'applique davantage aux grands pays. Par contre, l'influence de la situation extérieure est plus forte sur les petits pays. Il existe un lien indissoluble entre la politique internationale et la politique nationale. Ce qui pousse à cette constatation, c'est non seulement les rapports entre les événements, mais aussi le simple fait que ce sont souvent les mêmes personnes, les mêmes hommes politiques qui apparaissent sur la scène nationale et sur la scène internationale.

Cette constatation banale a pour conséquence qu'il faut tenir compte de tous les facteurs lorsqu'on examine la situation dans le monde, mais qu'il faut également tenir compte des facteurs internationaux au moment de prendre des décisions de portée nationale. Ce n'est pas chose facile, mais il est certain que la coopération européenne joue un rôle dans cet ensemble. En ce qui concerne la situation en Afghanistan, cela signifie, d'une part, qu'elle a des conséquences pour la sécurité et la coopération en Europe et, d'autre part, que la coopération européenne revêt une importance certaine pour les problèmes suscités par le coup de force en Afghanistan. C'est aussi simple que cela. Le processus de l'action et de la réaction vaut en effet aussi en politique internationale.

Pour ce qui est de l'intensité de ce processus d'action/réaction dans les événements d'Afghanistan, il n'y a pas encore grand-chose à dire, mais cela ne change rien au fait que la réalité politique impose une telle logique.

C'est une faute politique grave que de considérer la coopération européenne en dehors du grand ensemble que constitue la politique internationale ou de dire que certains domaines de la politique nationale n'ont rien à voir avec la politique européenne. Si, malgré tout, on agit de la sorte, on porte préjudice non seulement à la coopération européenne, mais aussi au développement d'une politique internationale orientée vers la paix et la sécurité et on limite de façon considérable les possibilités de résoudre les problèmes socio-économiques au niveau national.

Tout cela pourra sembler grandiloquent, mais j'ai des raisons d'exposer ces quelques vérités fondamentales. Avec tout le respect qui est dû aux intéressés, des rapports comme ceux de MM. Tindemans et Spierenburg et celui des Trois Sages, ne peuvent pas résoudre les problèmes de la Communauté européenne. Les hommes politiques doivent prendre conscience du fait que l'on n'en est plus à un embryon de coopération. Dans le passé, il y a eu des discussions intéressantes sur la question de savoir si le "point de non-retour" dans la coopération était atteint. Ce stade est largement dépassé, en dépit du tumulte sur les "questions de gros sous". Un gouvernement qui envisagerait de quitter la Communauté doit se demander si cela le placerait devant des difficultés plus grandes que celles qui découlent des décisions politiques prises dans le cadre de la CEE. Cette question mérite en elle-même une discussion théorique. Mais en mettant l'accent sur "théorique", car, dans la réalité, ce voyage solitaire est politiquement hors de question pour n'importe quel Etat membre.

De cette constatation que la coopération européenne ne peut pas être séparée de la politique internationale et surtout nationale sans entraîner des risques politiques graves, il convient de tirer une conclusion politique. Il faut peser soigneusement les intérêts en présence en ayant pour objectif la prise de décisions. Si le premier élément va de soi, il n'en est pas de même du second, la prise de décisions. Il faut du courage politique pour prendre des décisions en sachant que l'on aliène ainsi sa liberté politique. Des décisions de ce genre, on peut les qualifier soit de courageuses, soit de catastrophiques. Pour moi, il est clair que le fait de ne pas prendre de décision est tout aussi catastrophique.

Dans la pratique, tout converge dans la direction que je viens de suggérer ou, si l'on veut, tout tend à corroborer mon point de vue. Les contacts très intensifs menés au cours des dernières semaines à propos de la situation en Afghanistan entre les Etats-Unis, la Communauté européenne et ses Etats membres individuellement, la concertation au sein de l'OTAN et les entretiens dans le cadre de la coopération politique européenne, tout cela a été orienté vers la prise de décisions. Pour dire les choses plus simplement, la concertation a eu pour objectif la prise de décisions par les autorités compétentes. Peser soigneusement les intérêts en présence en ayant pour objectif la prise de décisions.

Autre sujet qui a provoqué des tensions dans la politique nationale ces derniers temps; la décision des pays de l'OTAN de moderniser et d'implanter les missiles nucléaires. Ce problème a été évoqué lors du Conseil européen de Dublin, la veille du jour où les décisions à ce sujet devaient être prises dans le cadre de l'OTAN. Que je sois ou non d'accord avec l'opinion du principal parti d'opposition néerlandais ou de certains courants du P.S.A., j'estime que les positions des gouvernements néerlandais et belge auront des conséquences pour la coopération européenne. Je ne peux pas croire que les relations entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne continueront d'être les mêmes au sein de l'OTAN et même dans la CEE après ce qui s'est passé en décembre. Qu'il dise ou non la vérité, le communiqué de presse selon lequel le Chancelier Schmidt aurait fait pression sur le gouvernement belge en menaçant de ne plus soutenir le franc belge s'il ne levait pas son opposition à la modernisation des armements donne à réfléchir.

Je ne pense pas me tromper en constatant que les décisions politiques sont plus faciles à prendre lorsque la pression extérieure est plus grande. C'est inhérent à tout processus politique. On peut considérer que c'est le cas pour les décisions relatives à l'instauration de la coopération économique et monétaire et à l'admission de nouveaux Etats membres. La nécessité de prendre des décisions n'est pas ignorée. Il suffit de consulter les conclusions des différents Conseils européens. Il s'est passé beaucoup de choses, surtout dans le cadre de la coopération politique européenne, qui a permis l'élaboration d'une sorte de diplomatie collective souple et informelle. Les consultations entre les Neuf sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus organisées sans que cela doive conduire à la création d'un cadre institutionnel rigide, par exemple un secrétariat politique. Le rapport sur l'Union européenne des ministres des affaires étrangères à Dublin traite de sujets tels que la conférence sur la sécurité et la coopération à Madrid, les conversations sur le désarmement à Genève et la situation au Moyen-Orient, ainsi que la position des Neuf dans le cadre des Nations-Unies. Peut-être le caractère souple de cette coopération est-il le secret de son succès; la concertation sur les positions à adopter, sur des règles de conduite en matière de politique étrangère sans que cela conduise à des décisions formelles à caractère obligatoire est effectivement un facteur important. Au début de cette coopération, il y avait des problèmes de compétences; ces problèmes ont disparu parce qu'ils ne sont plus à l'ordre du jour. Je continue de penser que les gouvernements néerlandais et belge ont commis à l'époque une erreur en s'opposant à l'application du plan Fouchet, sous prétexte qu'il n'était pas conforme à l'orthodoxie de la coopération européenne.

Comme je l'ai dit déjà, isoler artificiellement des problèmes quels qu'ils soient, en l'occurrence la politique étrangère, ne va pas sans danger, même si l'on ne tient pas compte du fait que de très nombreux problèmes auxquels la Communauté est partie sont des problèmes mondiaux et relèvent donc par définition du domaine de la politique étrangère. Sans être en tous points d'accord avec de Gaulle, on doit convenir que ses idées étaient claires et conséquentes. L'acceptation, à l'époque, de la coopération politique européenne inscrite dans le plan Fouchet, aurait certainement donné une impulsion à la formation des décisions. La coopération européenne aurait aujourd'hui de toute façon été différente. Des rapports du type de celui de Tindemans n'aurait sans doute jamais vu le jour. L'orthodoxie conduit à l'immobilisme : on évite de prendre des risques sans se rendre compte du risque que comporte en fait une telle attitude.

Ce n'est pas en élaborant des programmes ou en proposant des changements ou des modifications de procédure que l'on réussit à résoudre les problèmes. Les conclusions du Conseil européen courent elles aussi le risque de rester des vœux pieux. Le Conseil européen a déjà à plusieurs reprises, notamment en 1972 et en 1974, déclaré que la coopération ne devait pas se limiter à la lettre du Traité. Comme l'ont dit les trois Sages : "A côté des objectifs explicites originels, il y a les objectifs communautaires implicites qui exigent sans cesse des actions dans de nouveaux domaines". Chaque fois que l'on a proposé d'étendre les activités de la Communauté, le problème des compétences s'est posé. Des arguments comme "notre mer" ou "my money" ne révèlent pas d'emblée une grande disposition à arrêter les décisions communautaires. Ils sont autant d'obstacles politiques. Naturellement, un grand nombre des affaires à propos desquelles les décisions doivent être prises se situent à la lisière du système juridique mais l'article 235 de la CEE et l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de justice montrent clairement que les possibilités juridiques de développer le Traité sont très grandes. Peut-être les Etats membres sont-ils effrayés par la jurisprudence selon laquelle l'existence dans la Communauté de règles relatives à un objet déterminé conduit à une compétence extérieure exclusive de la Communauté. Il faut tenir compte en outre du fait que la Cour de justice a apporté une contribution considérable à l'intégration européenne en veillant à l'application directe du droit européen, en prononçant par exemple l'arrêt qu'elle a rendu en 1963 dans l'affaire Gend en Loos. La notion de la compétence extérieure exclusive effraie peut-être quelque peu mais j'ai l'impression qu'il s'agit souvent alors de fonctionnaires jaloux de leurs compétences. Or, les grandes affaires politiques se traitent à d'autres niveaux. La Communauté européenne parlera de plus en plus d'une seule voix. Prenons un exemple simple : pourquoi la CEE ne signerait-elle pas la convention européenne des droits de l'homme ? Pourquoi la CEE ne se présenterait-elle pas davantage comme une entité dans le cadre de l'organisation internationale du Travail ? Il est évident qu'une communautarisation plus poussée est dans les deux cas souhaitable. Je pourrais citer d'autres exemples.

L'élargissement du champ d'application du Traité est donc possible. Le mandat du Comité des trois Sages stipulait que le rapport devait s'inscrire dans le cadre des traités. Il est bien connu que vu le caractère politique de la mission et les conceptions que l'on se fait actuellement de la CEE dans certains pays, cette délimitation du mandat a constitué pour l'un des petits Etats membres une question de précaution politique. Le rapport dit clairement dans son introduction que les causes profondes des échecs, négligences et insuffisances dont on peut taxer l'action de la Communauté ne sont imputables ni aux mécanismes ni aux procédures. Cela étant, le fait que le rapport traite essentiellement de procédures et de mécanismes s'explique par les limites du mandat ou peut-être par la sagesse des membres du comité. Cela dit, je serai le dernier à considérer que les institutions fonctionnent bien. Un grand nombre des critiques adressées à la Commission sont fondées et je les accepte tout à fait. Comme vous l'avez compris, je suis d'accord avec le

comité des Trois Sages pour considérer que l'échec de la Communauté européenne à un certain nombre de points de vue est dû à des causes plus profondes et non à l'inadéquation de procédures et de mécanismes. Quelles sont donc ces causes plus profondes ?

La cause véritable est l'absence de volonté politique ou l'impuissance politique. Je serais toutefois injuste avec des hommes comme Giscard, Schmidt, Martens etc en retenant sans le nuancer l'argument de l'absence de volonté politique. Les hommes politiques nationaux reçoivent leur mandat politique des électeurs nationaux et ils s'appuient, la plupart d'entre-eux dans tous les cas, sur une majorité parlementaire. Cette majorité soutient le gouvernement national en vue de l'exécution d'un programme déterminé. C'est de cela que ces messieurs s'occupent en premier lieu et non des réunions de Bruxelles où ils ne veulent pas prendre de décisions qu'ils ne peuvent ensuite appliquer dans leur pays. Pendant les conseils de ministres, il arrive d'ailleurs que les ministres rencontrent régulièrement la presse pour faire des déclarations; c'est même parfois le cas lorsqu'ils n'ont rien dit à la réunion. Bref, il n'existe pas pour l'action des instances décisionnelles de la CEE de légitimation politique directe propre.

En dépit du fait que des compétences nationales ont été transférées au Conseil, les structures politiques de la Communauté ne se sont pas développées. C'est pourquoi le Conseil n'est pas en soi un organe communautaire. Les rapports de force sont restés les mêmes. Un transfert de compétences sans transfert de pouvoirs conduit à un manque de transparence des procédures et des choix en matière de priorité. Cela s'appelle la technocratie. Il faudra en effet faire preuve de courage pour reconnaître qu'il n'existe aucune forme de coopération et qu'il est nécessaire de prendre des décisions. Il faut créer la possibilité de développer ces structures politiques. Les priorités devront être définies au niveau politique.

Je me demande si la voie indiquée par le Comité des trois Sages est la bonne. Ils proposent que le Conseil européen adopte un schéma directeur de priorités indiquant les principales tâches à accomplir au cours des deux années à venir pour l'ensemble de la Communauté. Cette action devrait être étendue chaque année. La Commission doit être étroitement associée à l'élaboration du schéma des priorités; elle est l'organe le plus approprié pour proposer un premier projet aux chefs de gouvernement. Le Parlement devrait avoir l'occasion d'examiner le schéma au cours d'une des phases de son élaboration. La formule proposée est très souple mais bien que les trois Sages indiquent seulement avec modestie et réalisme ce que devrait être un schéma de ce genre, je crains que la pratique ne débouche à l'avenir sur rien de concret. En outre, le volet politique est laissé en suspens. Je ne prétends pas que cette formule ne pourrait pas aboutir politiquement mais je crois qu'elle ne peut être retenue que si elle implique aussi un transfert de pouvoirs politiques. Cela signifie que toutes les institutions doivent accepter la responsabilité politique d'un tel schéma et qu'elles peuvent y être obligées. La position de la Commission et du Parlement européen devra donc être formulée plus clairement. On peut concevoir que la Commission propose le schéma, après avis ou accord du Parlement européen. J'ai toujours trouvé pour le moins curieux que ce soit le Conseil qui demande l'avis du Parlement concernant les propositions de la Commission. Cela n'est en aucune manière prévu par le traité. Le traité dit simplement que le Conseil doit prendre une décision sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Il n'est pas dit à qui il appartient de le consulter. Cela peut donc incomber à la Commission. Si la Commission sollicitait cet avis, elle devrait obtenir la majorité au Parlement, a fortiori maintenant qu'il est directement élu, avant de pouvoir présenter ses propositions au Conseil. Le Conseil européen peut ainsi s'assurer de l'appui politique au niveau européen. Par la force des choses, la Commission s'assurera aussi des chances de voir accepter le schéma au Conseil européen. Les mécanismes de sanction sont ceux du Traité: motion de défiance du Parlement européen contre la Commission et refus de la Commission de soumettre des propositions pour lesquelles elle

peut obtenir l'appui du Parlement. Cela devra créer un équilibre.

Ces considérations sont peut-être un peu plus audacieuses que celles du Comité mais elles présentent plus d'attrait parce qu'elles situent la Commission au centre politique et tiennent compte du mandat indépendant du Parlement. Elles permettent de déléguer dans le cadre de la législation existante davantage de compétences à la Commission. Une rationalisation de la Commission est donc nécessaire.

Personnellement, je suis d'avis que cela ne doit pas nécessairement conduire à la désignation d'un commissaire par Etat membre. On peut parfaitement imaginer que les grands Etats membres présentent un deuxième commissaire. Celui-ci serait de préférence adjoint à un commissaire d'une autre nationalité. Il pourrait être chargé des nombreuses activités tournées vers l'extérieur qui sont inhérentes aux grands portefeuilles comme les relations extérieures, l'agriculture et la pêche, etc.

L'idée d'obtenir le soutien du Parlement pour un schéma de priorités est très proche de la conception même de la procédure budgétaire, procédure au cours de laquelle le Parlement européen a pour la première fois fait la démonstration qu'il était élu au suffrage direct et agissait en toute indépendance. Je fais allusion en l'occurrence à la décision prise par le Parlement à la fin du mois de décembre de rejeter le projet de budget pour l'exercice 1980.

Permettez-moi de faire les remarques suivantes :

L'attitude du Conseil pendant la procédure budgétaire de 1980 n'a pas divergé fondamentalement de celle qui a été la sienne au cours des années précédentes. Il a en effet traité une fois de plus le projet de budget de la Commission avec une très grande désinvolture, du moins c'est ainsi que beaucoup l'on ressenti. C'est plus particulièrement dans le domaine des dépenses dites non obligatoires que les propositions de la Commission ont été fortement amputées, sans aucun doute sous la pression des ministères des finances des différents Etats membres. S'il n'y a là rien de nouveau, il faut bien dire que l'enthousiasme avec lequel le Conseil a manié le crayon rouge à la fin de l'année écoulée était particulièrement frappant.

./.

Il est vraisemblable que le Conseil n'a ^{pas} mesuré toute la portée de la réaction du Parlement au moment où celui était saisi en première lecture des propositions amputées.

Irrité politiquement le Parlement a néanmoins su, contrairement aux années précédentes, réagir avec finesse et perspicacité en introduisant des amendements relatifs aux dépenses obligatoires qui ne sortent pas des limites existantes et en essayant pour la première fois par le biais des propositions d'amendement Dankert, dont la réputation n'est plus à faire, d'agir sur les politiques qui relèvent des dépenses obligatoires.

En dernière instance, les positions des deux branches de l'autorité budgétaire étaient encore à ce point éloignées l'une de l'autre que le Parlement a décidé, à une majorité écrasante, de rejeter le budget pour 1980.

Un fait très important est que, dans sa résolution, le Parlement européen a formulé une exigence politique, à savoir celle de modifier la politique agricole. Je ne pense pas que l'on puisse dire dès à présent que quelque chose a changé, du moins directement, dans le rapport des forces entre le Conseil et le Parlement. Mais, indirectement, il en va bien ainsi. En effet lorsque la Commission présentera son nouveau projet de budget au Conseil, elle ne pourra faire autrement que de tenir compte des vœux du Parlement, ce qui tend à renforcer la position de la Commission.

Le renouvellement de la Commission offre au Parlement une occasion supplémentaire d'aller davantage encore dans le sens d'une démocratie parlementaire européenne. Il est normal que le Parlement exige que les présidents des groupes des grands partis politiques soient entendus avant que les gouvernements désignent le nouveau président de la Commission dans le cadre du Conseil. Si les gouvernements donnent à ce dernier une certaine latitude en ce qui concerne la nomination de ses collègues, il devra utiliser cette latitude en concertation avec le Parlement. Une fois nommé, le collègue européen devra exposer sa politique devant le Parlement pour obtenir le soutien de la majorité. Cette politique ne doit pas nécessairement reposer sur le schéma de priorités dont je viens de parler, mais là aussi, la motion de censure joue le rôle d'épée de Damocès. En substance, il s'agit d'obtenir l'investiture parlementaire. Peut-être tout cela est-il un peu forcé à ce stade. Il n'empêche qu'une tentative sérieuse en ce sens devra être entreprise un jour.

Le développement d'un droit d'amendement fait partie des réalités plus proches de nous. Dans la pratique actuelle, la Commission modifie de temps à autre sa proposition sur la base de l'article 149, paragraphe 2, du traité CEE, après consultation du Parlement. On pourrait se référer plus systématiquement à l'esprit de cet article, même lorsque je dis que c'est en fait la Commission et non pas le Conseil qui devrait demander l'avis du Parlement.

La Commission pourrait présenter au Parlement un avant-projet de sa proposition après avoir procédé à des consultations sur le plan politique et auprès de groupements d'intérêt, organisés au niveau de préférence européen. Ces sondages politiques pourraient le cas échéant englober les capitales nationales, sans cependant devenir un automatisme. Si le Parlement présente des amendements sur l'avant-projet en question, la Commission devra alors déclarer si elle les accepte ou non. En cas de rejet, une confrontation directe entre le Parlement et la Commission est possible. Au cas où la Commission accepte les amendements, il va de soi qu'elle devra alors défendre devant le Conseil sa proposition ainsi amendée. Si le Conseil rejette la nouvelle proposition formelle de la Commission, il en assume toute la responsabilité. Au cas où la proposition est modifiée au point que la Commission estime ne pas pouvoir en porter la responsabilité devant le Parlement, il faut qu'elle retire sa proposition en l'absence d'appui du Parlement. Si le Conseil

prend une décision avec l'assentiment de la Commission - peu importe que cet assentiment soit franc ou non, même lorsque la Commission accepte que le Conseil modifie sa proposition à l'unanimité - celle-ci devra défendre le résultat acquis devant le Parlement avec toutes les conséquences politiques qui s'ensuivent. Un stade intermédiaire pourrait être celui où la Commission invite le Conseil à suspendre ses délibérations pour pouvoir consulter entretemps le Parlement sur les modifications que le Conseil souhaite apporter.

L'idée fondamentale est que le Conseil ne peut pas prendre de décision qui ne s'appuie pas sur une majorité au Parlement. C'est de la sorte que pourrait être développé le droit classique d'amendement. Là encore, la motion de censure à l'égard de la Commission constituerait le dernier recours du Parlement. Il n'est pas inconcevable que l'opposition se dresse contre tel ou tel commissaire. Dans ce cas, le Parlement pourrait forcer ce commissaire à démissionner en lui refusant l'accès à l'enceinte parlementaire. Il pourrait d'ailleurs en résulter un conflit politique avec la Commission dans son ensemble au cas où celle-ci se déclarerait solidaire du membre en question.

Il est vrai qu'il n'existe pas sur le papier un droit d'initiative du Parlement européen. Mais je maintiens qu'un tel droit lui appartient en fait. S'il est vrai que le Parlement n'a pas le pouvoir de saisir le Conseil de Ministres d'une proposition de directive ou d'un projet de règlement, personne ne peut l'empêcher de dire avec précision dans ses résolutions ou motions quels sont les directives ou règlements qu'il souhaite voir adoptés et quel doit en être le libellé. En cas de refus de la Commission de donner suite à la résolution ou à la motion du Parlement par une proposition en ce sens au Conseil, le Parlement pourrait la forcer à démissionner. Bien que le Parlement n'ait pas formellement le droit d'initiative, il apparaît donc qu'il peut très bien faire valoir ce droit dans les faits.

Je me suis borné aux grandes lignes et j'ai suivi une autre voie que les trois Sages, mais la réalisation de toutes les idées que j'ai exposées jusqu'ici n'exige aucune modification du Traité. Les parlements nationaux se sont également développés grâce à des précédents et à des accords politiques, et je ne vois pas pourquoi il en irait autrement du Parlement européen. Il est indéniable qu'un grand nombre des suggestions faites par le comité des trois Sages ont une très grande portée sur le plan pratique. Elles devront certainement être suivies d'effet. C'est ainsi que le rôle des partenaires sociaux devra être renforcé. La Commission a déjà fait des propositions au Conseil visant à améliorer le fonctionnement de la Conférence tripartite.

Ce qui importe, c'est une modification de la structure politique. Chacun devra faire appel à sa raison politique selon l'adage audacieux qui veut que "tout ce qui n'est pas interdit est permis".