

Crocodile

LETTRE AUX MEMBRES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Publié par : A. SPINELLI et F. IPPOLITO
Rédacteur responsable : PIER VIRGILIO DASTOLI
Direction et rédaction : 16, Bd. Clovis □ 1040 Bruxelles.

BIMESTRIEL

Juin 1981

5

SOMMAIRE

- 1 **Machiavel nous parle**
et nous rappelle que la tiédeur est le plus grand danger lorsqu'on veut introduire des « ordres nouveaux ».
- 2 **5 thèses pour le PPE**
et pas seulement pour lui
- 6 **L'alternative entre l'initiative du Parlement et celle des gouvernements**
- 8 **Le Budget 1982 et le Mandat du 30 mai à la Commission.**

Chers Collègues,

Après maintes hésitations et renvois le Bureau du Parlement a décidé, semble-t-il, que la résolution des 179, — la résolution Crocodile — sera débattue et votée dans la session de juillet.

Quand elle aura été adoptée, un nouveau chapitre commencera dans l'histoire du Parlement, deux ans après le premier vote populaire qui l'a élu.

Machiavel nous parle

En réfléchissant sur cette longue période et sur ces hésitations, nous avons entendu la voix de Machiavel qui nous parvient, admonitrice, du fond des siècles :

« Et il faut penser qu'il n'y a chose à traîner plus pénible, à réussir plus douteuse, ni à manier plus dangereuse que de s'aventurer à introduire de nouvelles institutions; car celui qui les introduit a pour ennemis tous ceux qui profitent de l'ordre ancien, et n'a que des défenseurs bien tièdes en ceux qui profiteraient du nouveau. Cette tiédeur vient en partie de la peur des adversaires qui ont les lois pour eux, en partie aussi de l'incrédulité des hommes qui ne croient point véritablement aux choses nouvelles s'ils n'en voient déjà réalisée une expérience sur.

D'où il suit que, chaque fois que ceux qui sont adversaires ont l'occasion d'attaquer, ils le font en ardents partisans, et les autres se défendent avec

Le titre de cette lettre indique que son but est le soutien de l'action du Club Crocodile. Son contenu n'engage toutefois que ses auteurs.
Cette lettre est publiée en français, anglais, allemand et italien.

tiédeur; en sorte que l'on périclite avec eux.»

(N. Machiavelli, Le Prince, chap. VI)

C'est à une telle tiédeur que pensait évidemment le commissaire Andriessen lorsqu'il disait le 1^{er} mai 1981 à l'Insitut Royal des Relations Internationales de Bruxelles : « Nous devons tenir compte d'initiatives telles que le mouvement spontané qui s'est développé au sein du Parlement Européen et qui porte le nom de Crocodile, et il convient surtout de ne pas les étouffer dans l'œuf par une sorte d'euro-défaitisme ».

Cinq thèses pour le PPE

C'est en pensant à une telle tiédeur qu'à la veille de leurs débats sur les problèmes institutionnels, nous nous sommes permis de soumettre à l'attention des députés membres du P.P.E. la lettre suivante :

« Chers collègues du Groupe PPE,

je sais bien qu'il ne rentre pas dans les habitudes parlementaires qu'un député intervienne dans des débats internes d'un groupe dont il ne fait pas partie.

Mais les responsabilités que le Parlement Européen devrait assumer à l'égard de la réforme constitutionnelle de notre Communauté est un de ces problèmes qui produisent des clivages politiques différents des clivages traditionnels. En ayant donc su que votre groupe tiendra dans les semaines prochaines des rencontres en vue de préciser votre ligne politique à l'égard des sujets institutionnels qui seront traités par le Parlement

Européen dans sa session de juillet, j'ai pensé que l'envoi de cette lettre à chacun de vous, non seulement n'est pas incorrect, mais constitue pour moi presque un devoir, puisque nos positions en cette matière sont très proches. Un des sujets du débat dans le Parlement Européen étant le « Projet de résolution sur la création d'une commission ad hoc chargée de faire des propositions sur l'état et l'évolution de la Communauté », et beaucoup d'entre vous éprouvant des hésitations à la signer et à la voter, je me permets d'adresser un dernier plaidoyer au groupe, dont l'inspiration européenne remonte à Schuman, De Gasperi, Adenauer et dont je m'étais attendu la réaction la plus large, la plus favorable et la plus chaleureuse au projet de résolution.

Je vous prie vivement de vouloir méditer sur les thèses suivantes, avant de prendre vos décisions, en vous laissant guider non par votre première réaction, causés sans doute par la nouveauté du problème, mais par la raison.

A.S.

lère Thèse :

Le projet de résolution sur la création d'une commission ad hoc chargée de faire des propositions sur l'état et l'évolution de la Communauté naît de la même exigence qui a engendré la résolution Van Aerssen et donne la réponse appropriée à la gestion de procédure soulevée par la résolution Van Aerssen.

En effet, la résolution Van Aerssen affirme que :

a) « Le Parlement Européen décide de prendre des initiatives en vue de **compléter le traité par un nouveau traité** »;

b) demande au Bureau d'arrêter la procédure nécessaire.

La résolution sur la création d'une commission ad hoc :

a) précise en quoi doit consister cette initiative du Parlement;

b) indique la procédure nécessaire pour la réaliser.

Si la résolution sur une commission ad hoc ne parle pas du contenu de ce nouveau traité, ce n'est pas parce qu'elle ignore le problème, mais parce que ce contenu ne peut naître que de la convergence de fortes majorités dans le Parlement. La liste Van Aerssen est sans aucun doute la première contribution importante au débat qui s'ouvrira, mais il ne convient pas qu'elle soit introduite dans un texte qui demande l'instauration d'une procédure.

Qui a signé la résolution Van Aerssen doit se reconnaître dans la résolution sur la création d'une commission ad hoc.

Ilème Thèse :

Le Parlement Européen n'a plus de temps à perdre avant de commencer à rédiger les projets de réformes dont la Communauté a besoin.

Vingt-neuf ans après la naissance de sa première incarnation — la CECA — placée devant des problèmes politiques et économiques et devant des dimensions géographiques très différents de ceux du moment de sa naissance, la Communauté a un besoin urgent de réformer ses institutions et ses compétences.

Les aménagements que la Commission politique va proposer pour améliorer dans le cadre des traités existants les rapports entre le Parlement Européen, les autres institutions communautaires, la Coopération politique et les Parlements nationaux sont très utiles et méritent d'être approuvés rapidement. Mais ils ne touchent et ne pouvaient pas toucher le problème central de la crise constitutionnelle de la Communauté qui peut être ainsi résumé :

La Communauté a besoin d'être gouvernée, et n'a pas de véritable gouvernement; elle a besoin d'avoir des lois et n'a pas de véritable pouvoir législatif; elle a besoin de participation populaire autour de ses initiatives et n'a pas de mécanismes politiques qui lui permettent de développer avec continuité des initiatives.

Si le Parlement n'assume pas sans délai la tâche de proposer les réformes nécessaires, en acquérant ainsi le droit de demander aux gouvernements de ne pas entraver ce travail par d'autres initiatives, il est pratiquement sûr que le sujet de la réforme sera proposé dans les tout prochains mois par quelque gouvernement, qu'il sera accepté par les autres, qu'il sera assumé par une conférence intergouvernementale, qu'il sera exécuté par les diplomates. Dès lors le Parlement élu par les citoyens de la Communauté aura à jamais perdu l'initiative et tout ce qu'il pourra obtenir sera d'être consulté avec arrogance par les diplomates, et de donner avec humilité des opinions.

Si vous réfléchissez sur ce point, vous pouvez bien voir que le mois de juillet est avec toute probabilité le moment extrême pour décider. Tout renvoi pourrait être fatal.

IIIème Thèse :

Pour que l'impact politique de l'initiative du Parlement Européen soit fort aussi bien dans l'opinion publique qu'auprès des gouvernements, cette initiative doit recevoir approbation d'une très grande majorité du Parlement, c'est-à-dire de la majorité des cinq groupes politiques les plus nombreux.

Le projet de résolution sur la création d'une commission ad hoc chargée de faire des propositions sur l'état et l'évolution de la Communauté rassemble déjà presque 180 signatures (dont plus que la moitié des groupes socialiste, libéral et des non-inscrits, et pratiquement la moitié des groupes démocratique européen et communiste). Si vous y apportez tout le poids de votre adhésion massive, vous réaliserez le principe évangélique selon lequel les derniers seront les premiers, et la force d'entraînement d'une telle majorité ferait encore augmenter la proportion des votes favorables.

IVème Thèse :

Le Parlement Européen, après avoir voté le projet de traité nouveau, doit en demander l'approbation et la ratification par les organes constitutionnels compétents dans chaque Etat membre.

Le fait que l'art. 236 du Traité de Rome contienne une certaine procédure de révision, n'exclut point du tout que les traités puissent être modifiés aussi par une autre procédure, pourvu que le principe fondamental du droit international soit respecté, qui exige qu'un Etat souverain ne peut accepter que les traités auxquels il a donné son approbation par ses organes constitutionnels. C'est ce que la résolution sur la commission ad hoc demande.

Mais il n'est nulle part dit que le texte à approuver doit être préparé par une conférence intergouvernementale. Normalement on y fait recours, mais rien n'empêche logiquement et juridiquement que la préparation et la rédaction d'un projet de traité soit faite par une autre instance, où tous les pays se sentent présents, mais qui ne soit pas de nature intergouvernementale.

L'art. 236 donne un droit de proposition à la Commission et un droit d'avis au Parlement, mais l'initiative de donner ou non suite à la proposition en la considérant comme un simple document de travail, et de procéder à la rédaction du projet définitif reste toute entière dans les mains des gouvernements.

Suivre la procédure de l'art. 236 signifie en premier lieu renoncer à l'initiative du Parlement au moment même où on la revendique. En outre, vus tous les engagements pris et non respectés par les gouvernements de procéder à la réalisation d'une Communauté politique (1952), d'une Union politique (1972), d'une deuxième étape institutionnelle du Plan Werner (1973), d'une véritable mise en commun d'une partie des réserves des banques d'émission (1980), suivre la procédure de l'art. 236 signifie renoncer à la réforme au moment-même où on la demande.

En outre il convient de rappeler que les textes de traités nouveaux renforçant une communauté d'Etats déjà existants n'ont pas été préparés de règle par des conférences intergouvernementales, mais par une Assemblée qui représentait les citoyens de la Communauté en formation, et successivement ratifiés par les Etats membres. C'est ainsi que :

- la constitution des Etats-Unis a été ratifiée par les Etats, mais préparée par la Convention de Philadelphie;
- la Constitution de 1847 de la Suisse a été ratifiée par les Can-

tons, mais préparée par la Diète Confédérale;

- la Loi fondamentale de la RFA a été ratifiée par les Länder, mais préparée par le Parlamentarischer Rat.

Ayons le courage de regarder la réalité en face. La réforme de la Communauté européenne passera par la **rati-
fication nationale d'un traité préparé
par le Parlement Européen** ou ne passera pas.

Vième Thèse :

**Pour remplir avec efficacité et auto-
rité la tâche de la réforme institu-
tionnelle, le Parlement doit se donner des
instruments de travail appropriés,
qu'il ne possède pas encore. Il a be-
soin d'une COMMISSION AD HOC,
dont le seul mandat soit la prépara-
tion des propositions à soumettre à
l'approbation du Parlement.**

Dans le groupe PPE semble prévaloir l'idée que la Commission politique est tout-à-fait capable d'affronter une telle tâche, en faisant recours à une sous-commission qui prépare pour la Commission politique le travail que celle-ci doit à son tour préparer pour le Parlement.

Mais avant de s'engager pour cette procédure, il convient de faire un effort d'imagination pour se rendre compte des implications politiques les plus importantes du fait que le Parlement assume la tâche de préparer des projets de réformes des traités.

Il ne s'agira pas de confier à une commission ou sous-commission quelconque parmi celles qui existent déjà et qui sont chargées aussi d'autres travaux, de préparer un projet de résolution concernant la réforme au cours de plusieurs séances dont per-

sonne dans le Parlement ne se soucie, sauf ceux qui y participent, et qui — 4, 6, 8 mois plus tard, — seront soumis à un débat public de 2-3 heures en séance plénière, voté, et envoyé au Conseil, qui en fera ce qu'il voudra, c'est-à-dire : RIEN.

Il s'agira de composer un groupe de travail (commission, sous-commission, ou comme vous voulez l'appeler, mais ici, pour facilité de langage, appelons-la commission ad hoc). Les groupes devraient y mettre leurs meilleurs têtes politico-institutionnelles. Nous devons savoir que non seulement les partisans de l'unification supranationale, mais aussi les adversaires y seront présents. La commission ad hoc devrait rassembler et discuter toutes les hypothèses et tentatives de réformes institutionnelles faites par la Commission, le Parlement ou les gouvernements (à partir de l'Assemblée ad hoc, par le Plan Fouchet, jusqu'au rapport Tindemans), et élaborer quelques grandes options de fond, qui se réduiront essentiellement à l'alternative : faut-il développer le moment supranational ou le moment intergouvernemental, ou quelle combinaison entre les deux ?

Elle devra alors proposer au Parlement en séance plénière et après débat large et approfondi le choix entre les différentes options.

Par la suite, sur la base de ce choix, elle devra définir les grands chapitres concernant les compétences et les institutions, nommer pour chacun d'eux un rapporteur pour débattre et coordonner sous forme de résolutions une série de sujets à proposer au débat et au vote de l'Assemblée en plénière.

Enfin elle devra procéder à la rédaction du texte de traité nouveau et le proposer probablement à deux ou trois lectures successives dans l'Assemblée plénière.

Il s'agit d'une part d'un travail qui exigera l'emploi plein du temps dont la

Commission dispose et d'autre part d'un rapport direct et fréquent avec le Parlement en plénière, parce que celui-ci doit être engagé activement par ses choix et ses amendements à la croissance du projet.

C'est seulement en organisant le travail de telle manière que nous atteindrons deux buts politiques essentiels pour le succès de notre initiative.

D'un côté, en effet, l'opinion publique sera alertée et tenue au courant par les grands débats sur ce que le Parlement est en train de préparer.

D'autre côté, tous les MPE et tous les groupes politiques sauront qu'ils sont en train de proposer, non pas une résolution à transmettre au Conseil, mais un traité dont le Parlement Européen demandera la ratification. Quelles que soient leurs positions, favorables ou contraires au projet, les MPE seront au commencement intéressés, et successivement obligés à agir auprès de leurs partis, de leurs parlements nationaux et de leurs gouvernements.

Ce sera la vigueur de l'action dans le Parlement européen qui donnera vigueur à l'action européenne dans nos pays.

Or, on peut bien envisager que la Commission politique soit, elle, chargée de cette tâche, **mais à une condition**, qu'elle soit **déchargée de toutes les autres**. Et il suffit que vous regardiez les ordres du jour de cette Commission pour comprendre qu'il faudrait bien en constituer une autre! Vouloir au contraire que la Commission politique ajoute la tâche de la réforme institutionnelle à son travail courant équivaut à affaiblir dangereusement le moteur premier d'une opération politique complexe au moment-même où l'on décide de la commencer. »

L'alternative entre l'initiative du Parlement et celle des gouvernements

L'idée que les gouvernements devraient relancer le projet de l'union politique est dans l'air. Le 6 janvier, le ministre Genscher se demande « si le temps n'est pas enfin venu pour un **traité** pour l'Union Européenne ». Quelques semaines plus tard, il considère sa suggestion comme « l'invitation à une discussion que nous espérons avoir avec nos partenaires. D'autres propositions devront à cette occasion être prises en considération. »

Le 28 janvier le ministre Colombo s'exprime en faveur d'une « relance » de l'Union politique : ...

« Nous devons nous demander si la situation actuelle dans la Communauté offre un cadre politico-institutionnel adapté à ces développements qui sont liés à l'évolution ultérieure de la construction européenne, aussi bien dans le sens de l'élargissement que dans celui de l'approfondissement.... Nous ne devons pas avoir peur de modifier les traités existants si cela devait sembler nécessaire pour assurer le fonctionnement correct des institutions en rapport avec l'évolution de la construction européenne. Surtout convient-il d'accentuer la conformité des développements communautaires à la volonté des citoyens européens exprimée par le Parlement. »

Le 11 février, le Président Thorn fait appel au Parlement Européen

et au Conseil européen pour qu'ils fassent des propositions pour l'union politique.

Le 5 mai, à la veille de l'élection de Mitterrand, Willy Brandt constate que « les belles paroles sur l'Union européenne sont sans valeur, si personne ne donne aux grandes masses de la population travailleuse le sentiment que l'Europe est là pour eux », il exprime l'espoir « que le nouveau Président français et le chancelier allemand trouvent urgemment le chemin pour faire sortir l'Europe de sa crise », et il ajoute « qu'une initiative franco-allemande serait une bonne chose pour tous, mais elle ne pourrait avoir succès que si tous les Etats membres travaillent ensemble et assument leurs responsabilités ».

Le fait est que la réforme des Traités dans le sens de l'union européenne s'impose avec une telle urgence qu'une déclaration imminente du Conseil européen sur ce sujet est très probable.

Dans cette perspective convient-il au Parlement d'attendre passivement que les gouvernements aient pris l'initiative, ou bien d'accélérer sa propre initiative ?

Si le Parlement se retranche dans l'attente, on peut être mathématiquement sûr que le Conseil européen fera une belle déclaration d'intentions et confiera aux diplomates ou bien à des soi-disants sages la tâche d'inventer si possible une autre forme encore de coopération intergouvernementale. Au Parlement il ne resterait qu'accompagner ces négociations par ses exhortations, ses recommandations, son indignation. Le soupçon qui commence à circuler que ce Parlement ne sert à

rien se répandra ultérieurement. Si, au contraire, le Parlement n'attend pas les gouvernements mais déclare solennellement qu'il va préparer le projet de réforme que tout le monde attend, et qu'il présentera aux Etats membres pour en obtenir la ratification, il obligera le Conseil à prendre en considération son initiative. Il est bien possible que pas tous les gouvernements seront dès le début prêts à l'approuver, mais une partie d'entre-eux demandera qu'on attende le résultat des travaux du Parlement. Le problème du rôle politique du Parlement sortira enfin du brouillard des belles paroles et deviendra un sujet central de la lutte politique européenne.

Si le Parlement est tenace, les probabilités de gagner cette première manche seront grandes, parce qu'il aura de son côté la raison, tandis que du côté du Conseil il n'y aura que la longue liste des promesses en matière institutionnelle, faites et le plus souvent mal maintenues.

C'est en pensant à l'urgence de ce choix pour le Parlement que le Président Thorn a dit récemment à une réunion de la Commission politique : « Le Parlement européen devrait être capable de renforcer et d'améliorer sa structure pour faire mieux face aux problèmes institutionnels. S'il ne sera pas un interlocuteur valable, le risque c'est que les problèmes institutionnels seront résolus, car il faut les résoudre, au niveau extraparlémentaire ».

Le budget 1982 et le mandat du 30 mai à la Commission

L'avant-projet du budget 1982 a été préparé en ignorant délibérément le fait qu'en exécution du mandat du 30 mai, la Commission aurait présenté en juin des propositions concernant ni plus ni moins qu'une autre conception politique des finances de la Communauté et que le Conseil, s'il avait voulu être sérieux, aurait dû statuer rapidement sur ces propositions. De toute évidence les conséquences de la réalisation du mandat ne pourraient se répercuter par entier dans le budget de 1982, mais celui-ci devrait néanmoins contenir des signes clairs et précis de ce nouveau cours. Ce qui veut dire qu'immédiatement après avoir répondu au mandat, la Commission devrait envoyer une lettre rectificative, qui seule donnerait à son avant-projet ce visage politique nouveau qui lui fait à présent défaut. Ce qui veut dire encore que le Parlement ne peut donner une juste appréciation du budget qu'à partir d'un jugement sur la manière dont la Commission aura rempli le mandat.

Nous écrivons ces lignes à un moment où nous ne la connaissons pas encore, mais nous connaissons très bien les résolutions du Parlement concernant l'orientation sur le budget 1982, les ressources propres et les nouvelles politiques dont la Communauté a besoin (rapport Pfennig e Giavazzi). Nous savons donc que le Parlement s'attend à ce que la Commission présente ce qu'on pourrait appeler un **triptyque** de propositions concernant le rééquilibrage du budget, à savoir :

- 1) — Une réforme des règlements agricoles qui permette de maîtriser les dépenses agricoles, d'éliminer les excédences structu-

relles, d'accompagner une politique raisonnable des prix d'une politique de structures et de revenus agricoles.

- 2) — Des programmes de politiques communes, plus fortes, plus efficaces, plus diversifiées, répondant aux besoins réels d'une Communauté en développement harmonieux.
- 3) — La suppression ou l'élévation de la limite de 1 % de l'assiette TVA, pour donner à la Communauté le droit de disposer des ressources propres nouvelles dont elle a besoin pour ses politiques communes.

Si la Commission se présente avec un tel **triptyque**, si le Conseil statue avec décision et rapidité sur de telles propositions, les signes dans le budget 1982 ne pourront pas manquer, et le débat budgétaire entre Parlement, Conseil et Commission pourra se fonder sur une collaboration fructueuse.

Si toutefois la Commission donne au mandat une réponse évasive, en fournissant ainsi au Conseil l'alibi pour préparer un projet de budget qui ignore le mandat, le Parlement devrait ne plus perdre une minute sur un budget qui ne pourrait pratiquement être que ce qu'il est déjà. Le Parlement devrait au contraire constater que la Commission a ignoré toutes les exigences posées à maintes reprises par lui, la censurer et exiger des gouvernements la nomination d'une Commission qui tienne compte dans l'avenir de ce que le Parlement veut.

A. Spinelli

Luci Pirelli