



OCTOBRE 1982 **10**

CROCODILE

Publié par Altiero Spinelli et Felice Ippolito • Direction: 14, Bd Clovis - 1040 Bruxelles • Rédaction: Piazza Campo Marzio, 42 - 00186 Roma

Chers collègues,

Les chiffres par lesquels le Parlement Européen a approuvé le 6 juillet les Orientations pour les travaux ultérieurs de la Commission Institutionnelle sont éloquentes.

72,8% des Membres du Parlement Européen, à savoir 316 sur 434 ont pris part au vote.

Le vote a été acquis par 258 oui, 37 non et 21 abstentions, c'est-à-dire la majorité absolue des membres (59,44%) et par une très haute majorité qualifiée des voix exprimées (81,64%).

La faible minorité des abstentions et des absents, c'est-à-dire des incertains et des indifférents, permet de dire que la force d'attraction exercée sur l'Assemblée respectivement par les innovateurs et

les immobilistes se mesure au rapport entre les 258 «oui» et les 37 «non»; à chaque «non» se sont opposés 7 «oui».

Cet impact se nuance lorsqu'on analyse les réactions des groupes politiques et des groupes nationaux.

Dans tous les groupes politiques, sauf deux, la majorité des voix exprimées est celle des «oui»:

PPE - 91 sur 92	LIB - 25 sur 27
SOC - 67 sur 88	COM - 23 sur 37
ED - 41 sur 49	NI - 8 sur 9

Les deux exceptions sont constituées par le groupe DEP dont la majorité de 6 sur 8 sont des «ab-

SOMMAIRE

- | | | | |
|---|--|---|--|
| 2 | Une nouvelle Messine? | 6 | Sortir de l'impasse avec Espagne et Portugal |
| 2 | Réflexe de paresse?... | 7 | Les réunions du Club Crocodile |
| 3 | ... sabotage?... | 7 | L'Europe à géométrie variable |
| 5 | ... ou bien soutien au Parlement européen? | 8 | La défense européenne |

2

stentions», et le CDI, dont la majorité de 4 sur 6 sont des «non».

Dans 9 groupes nationaux sur 10 la majorité des voix exprimées est celle des «oui»:

Allemands: 65 sur 66	Néerland: 19 sur 20
Italiens: 62 sur 62	Luxbgeois: 3 sur 3
Anglais: 41 sur 63	Grecs: 7 sur 10
Français: 31 sur 50	Irlandais: 4 sur 5
Belges: 21 sur 21	

Il n'y a que les Danois à s'être exprimés par une majorité de 9 sur 15 de «non».

Les voix négatives, les abstentions, les absences ne doivent pas être sousestimées par les innovateurs parce qu'elles ne sont presque jamais acci-

Une nouvelle Messine?

Pendant que le Parlement Européen s'attelait à ce travail constituant, la conscience de la nécessité de mettre fin à la paralysie croissante de la Communauté et de lui donner un souffle nouveau, plus politique et plus incisif dans la sphère économique et sociale, s'est répandue. Dans plusieurs milieux européens — chancelleries, Conseil, Commission, Parlement, Presse — on a commencé à parler d'une nouvelle Messine, c'est-à-dire d'une relance de la construction européenne qui devrait être proclamée et entreprise par les gouvernements des pays membres.

C'est une idée qu'il convient d'analyser de près, car elle peut être très utile ou très dangereuse selon la manière de la concevoir et de la réaliser.

Réflexe de paresse? ...

L'idée d'une nouvelle Messine peut n'être qu'un réflexe de paresse politique et intellectuelle.

dentelles, et montrent les points faibles de la volonté européenne dans les partis aussi bien que dans les pays, les points où une action patiente de conviction devra encore être exercée.

Toutefois, on doit bien reconnaître que le but que les innovateurs s'étaient assigné de rassembler autour de l'action pour la réforme un consentement très large dans tous les groupes et dans tous les pays a été presque complètement atteint.

Le vote de juillet permettra désormais à la Commission Institutionnelle d'avancer dans son travail, sûre du soutien du Parlement.

Altiero Spinelli
Felice Ippolito

Pour arrêter la décomposition de la Communauté et pour faire avancer cette dernière, une nouvelle définition de ses buts et de ses instruments s'impose-t-elle? Dans ce cas, un nouveau traité (ou convention) devient nécessaire. Mais conventions et traités ne sont-ils pas proposés par les gouvernements et négociés par des conférences de diplomates mandatés par leurs ministres des affaires étrangères, avant d'être soumis à la ratification des autorités nationales compétentes? Les traités instituant les Communautés ne sont-ils pas nés de cette manière? Dès lors, la nouvelle Messine répondrait à cette logique traditionnelle.

Ceux qui pensent ainsi ne se rendent pas compte de la situation tout-à-fait exceptionnelle dans laquelle les Communautés ont été conçues et négociées. Les grands ministres européens de l'époque avaient l'expérience directe des horreurs et désastres provoqués par les nationalismes, de la

faiblesse de leurs Etats, de l'inconsistance de leurs prétendues souverainetés — expérience qui manque presque complètement à leurs successeurs actuels. L'Amérique, qui exerçait alors, comme encore aujourd'hui, la tutelle de fait sur nos Etats, voyait d'un bon œil la perspective de l'Union européenne — ce qu'elle ne fait plus à présent. Les machines diplomatiques étaient si détraquées, si peu influentes sur leurs ministres — circonstance qui n'existe plus aujourd'hui — que ceux-ci ne confièrent pas à leurs diplomaties traditionnelles l'élaboration des traités, mais à des hommes tels que Monnet, Spaak, Hallstein, Lombardo, à des hommes du rêve européen et non du réalisme nationaliste.

Aujourd'hui nos ministres n'ont plus l'expérience directe et brûlante de la fureur nationaliste. Ils commencent même à jouer de nouveau avec ce feu. La crise économique, le malaise social, le désordre international obligent ces ministres à sentir qu'il faut aller au-delà de la Communauté actuelle, mais ils n'ont plus l'envergure des fondateurs d'ordres nouveaux; ils ne se sentent que des administrateurs de ce qui existe déjà. Ils lancent de temps en temps des idées fragmentaires, de vagues amorces de projets, parfois toutes ensemble dans un Conseil — Union Européenne et Economico-Monétaire pour 1980. Plan Werner, Système monétaire, Rapport des trois sages, Mandat du 30 mai ... — parfois isolément — espace juridique, espace social, plan Genscher-Colombo... —

Pauvres jusqu'à la détresse en imagination politique dès qu'il s'agit de problèmes européens, mais néanmoins arrogants, ils se considèrent eux-mêmes et leurs services plus aptes que le Parlement à s'occuper des réformes. Ils savent pertinemment qu'ils ne sont capables que de procla-

mer quelques exigences européennes, qu'ils ne possèdent pas d'idée précise et cohérente quant au contenu de ces éventuelles réformes. Ils savent aussi que ceux auxquels ils confieront l'élaboration de leurs projets ne seront plus des Monnet, des Spaak, mais des diplomates bien dressés sur la manière de châtrer n'importe quel projet supranational qui arrive par hasard devant eux.

Nous n'avons pas oublié le sort de leurs initiatives. Le Recueil des textes de la Commission Institutionnelle présente un à un les projets politico-institutionnels des ministres et leurs conclusions.

Même les initiatives qui auraient pu être un succès, comme le Plan Werner et le SME, contenaient un premier engagement intergouvernemental et transitoire qui a été réalisé, et... la promesse de décider à une certaine date entre ministres, en consultations avec leurs administrations nationales. Il s'agissait de passer à la création d'un «centre commun de décision» (Werner), à la mise en commun d'une partie de leurs réserves dans un véritable «fonds européen» (SME). Les promesses n'ont jamais été maintenues.

Et c'est de ces routines intergouvernementales et diplomatiques que nous devrions attendre une relance européenne? Allons donc, soyons sérieux.

... sabotage?...

N'excluons pas que l'idée d'une nouvelle Messine soit non seulement un réflexe de paresse, mais aussi une tentative, plus ou moins consciente, de saboter le projet institutionnel du Parlement européen.

Ne soyons pas sans mémoire historique, car l'histoire ne détermine jamais ce qu'il faut décider maintenant, mais enseigne toujours comment cer-

4

tains mécanismes fonctionnent si l'on n'y prend pas garde.

Vers la moitié de 1952, les gouvernements des Six qui avaient engagé des négociations en vue de bâtir une Communauté de défense, s'étaient arrêtés devant l'impasse d'une armée qu'ils voulaient commune, mais dont ils n'auraient pu dire à qui elle aurait appartenu, puisqu'ils n'avaient pas prévu une communauté politique. Les grands ministres européens de l'époque ne commencèrent pas à proclamer qu'il fallait beaucoup d'imagination devant une situation qui n'avait pas de précédents. Ils eurent l'audace d'écouter ceux qui avaient cette imagination et de suivre leur conseil. C'était depuis une année que P.H. Spaak avait abandonné la présidence de la stérile Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et menait à côté des fédéralistes - Kogon, Frenay, Spinelli, Moser - une campagne pour une Constituante Européenne chargée de rédiger la Constitution de la Communauté politique. Ayant compris le message, le Conseil de la CEE ne convoqua pas une nouvelle Messine, mais envoya son président Aeneas devant le premier Parlement européen, le jour-même de sa naissance, pour l'inviter à préparer un projet de traité instituant la Communauté.

Les chancelleries nationales frémirent derrière ces ministres iconoclastes, et obtinrent du moins que le projet préparé par l'Assemblée ad hoc ne fût pas envoyé aux Etats pour ratification, mais aux ministres et à leurs diplomates comme document de travail pour leur faciliter la rédaction d'un texte négocié entre eux.

Celui des signataires de la présente lettre qui avait participé à toute la campagne pour la Constituante Européenne et qui avait ensuite suivi les travaux de l'Assemblée ad hoc comme lobbyste fédéraliste, se souvient encore du long débat qu'il eut avec P.H. Spaak, président de l'Assemblée. Il

le conjura de ne pas abandonner le projet dans les mains des diplomates, qui l'auraient mis en pièces, mais d'aller le porter, au nom du Parlement, devant les autorités nationales compétentes pour l'approuver et le ratifier. Spaak n'osa pas. Et il se passa ce qui devait se passer. Endéans les six mois, l'Assemblée avait rédigé et approuvé le projet de Statut de la Communauté politique. Dans les six mois suivants, les six délégations diplomatiques réunies à Palazzo Aldobrandini à Rome le détruisirent. Il était le complément institutionnel nécessaire de l'armée européenne, il en était la suprême garantie politique. Mais il n'arriva jamais devant les Assemblées nationales.

Aujourd'hui, trente ans plus tard, le Parlement européen plus représentatif, politiquement plus fort, n'a pas attendu un mandat qui ne serait jamais venu, mais il a entrepris de sa propre initiative la préparation du projet de réforme des traités en vue d'établir une Union qui soit à la hauteur des défis qui l'attendent.

La nouvelle Messine pourrait très bien être un Conseil Européen qui exprimerait ses compliments les plus chaleureux au Parlement pour avoir entrepris l'étude des réformes institutionnelles, se déclarerait convaincu lui-aussi de la nécessité de certaines réformes, et inviterait le Parlement à lui consigner ses projets, dès qu'ils seraient prêts, afin de décider quelle suite leur donner.

C'est de cette façon qu'on a enseveli le Statut de la Communauté politique de l'Assemblée ad hoc. Le jeu aurait des chances de réussir, car le Parlement européen pourrait être tenté de se laisser dominer par le respect plus que par la méfiance qu'il éprouve vers le Conseil européen et faire ce que Spaak fit en mars 1953, lorsqu'il consigna le projet au président en exercice du Conseil, lequel était alors Bidault.

Dans ce cas, le Parlement pourrait être sûr d'avoir travaillé inutilement.

Cette intrusion du Conseil pourrait assumer aussi des formes plus subtiles. La nouvelle Messine pourrait proposer que le texte définitif soit établi dans une «concertation» entre Parlement, Conseil et Commission, qu'il ne soit donc pas établi par l'Assemblée, en engageant ainsi les forces politiques, mais presque en cachette, entre délégations du Parlement, du Conseil et de la Commission. Et naturellement, dès que la délégation du Conseil annoncerait que celui-ci n'a pas atteint l'unanimité sur un point, toute la concertation s'arrêterait.

... ou bien soutien au Parlement européen?

La nouvelle Messine pourrait toutefois devenir aussi quelque chose de positif, et même de très important.

Jusqu'à présent, les gouvernements de nos pays semblent ne s'être pas aperçus de l'initiative du Parlement. Le Parlement a sa part de responsabilité dans ce manque d'intérêt, car son président et son bureau de présidence n'ont pas encore pensé qu'ils devraient s'adresser officiellement aux gouvernements pour les inviter à se préparer dès-à-présent au fait que le Parlement les saisira, eux-mêmes ainsi que les Parlements nationaux, d'un projet de réforme importante des traités.

«Se préparer» signifie plusieurs choses.

En premier lieu les gouvernements devraient déclarer — dans le Conseil Européen si c'est possible, en dehors de lui, si ce ne l'est pas — qu'ils reconnaissent au seul Parlement le droit de rédiger et de voter le projet de réforme des traités.

En deuxième lieu, ils devraient s'engager à soumettre le projet de traité, dès qu'il aurait été approuvé par le Parlement européen, à la ratification de leurs Parlements nationaux (ou au référendum, là où la chose est constitutionnellement possible).

En troisième lieu les gouvernements devraient inviter le Parlement à insérer dans le projet un article final établissant que l'Union entrera en vigueur entre les pays qui l'auront accepté, dès qu'un ensemble d'Etats regroupant une majorité qualifiée de la population de la Communauté actuelle l'aura ratifiée.

En quatrième lieu, en prévision de la réalisation de l'Union, le Conseil devrait inviter la Commission à lui reproposer ou proposer très rapidement certaines mesures particulières urgentes, enlisées ou inexprimées parce que la Communauté dans son ensemble était devenue incapable de discerner son propre avenir; la création du Fonds Monétaire prévu par le SMÉ, l'engagement de faire ce qui est possible pour établir une convergence des politiques économiques, la meilleure utilisation des possibilités budgétaires et des facultés d'emprunts communautaires pour la promotion de politiques structurelles, l'engagement de mener en commun, dans le cadre de la coopération politique une politique de sécurité et de paix... Tels devraient être les engagements que cette nouvelle Messine devrait assumer.

La réforme des institutions est nécessaire aussi pour pouvoir mener avec cohérence et continuité ces politiques, mais le Conseil pourrait se considérer comme une espèce de gouvernement provisoire de l'Union, lequel, en attendant l'établissement de la Constitution, lui prépare pour ainsi dire le terrain en anticipant quelques-unes des initiatives les plus urgentes que l'Union devra prendre.

6

Nous souhaiterons la bienvenue à la nouvelle Messine seulement si elle décide que l'espoir suscité par l'initiative du Parlement européen de-

vienne un coup de fouet réanimateur pour la Commission et le Conseil, et encourage le Parlement dans son travail constituant.

Sortir de l'impasse avec Espagne et Portugal

Felipe Gonzalez a récemment dit que l'Espagne n'a pas jusqu'à présent négocié de façon appropriée avec la Communauté, et qu'il se propose de changer de méthode. Nous ne savons pas à quels changements pense Gonzalez, mais nous sommes convaincus que sa critique est juste et que le nouveau gouvernement qui sortira des élections, quel qu'il soit, devrait proposer à la Communauté un changement de méthode. Le Portugal devrait faire de même.

Nous tâcherons ici d'indiquer quelle devrait être à notre avis la méthode à introduire.

La Communauté a reconnu dès le premier jour de l'apparition à l'horizon de l'élargissement à la péninsule ibérique, que l'entrée de ces deux pays dans la Communauté aurait posé des problèmes institutionnels et requis la modification de certaines politiques communes. Le problème avait existé aussi dans les négociations pour les adhésions précédentes. Mais alors on avait préféré l'ignorer et les négociations n'avaient porté que sur les mesures de transition pour les nouveaux membres, étant entendu et hors de discussion que les traités et l'acquis communautaire étaient intouchables, et devaient être acceptés tels quels. Le résultat n'a pas été fameux, car ce qu'on avait caché pendant les négociations est réapparu après l'adhésion et empoisonne fortement encore aujourd'hui la vie de la Communauté. Aujourd'hui la Communauté se trouve de toute

évidence dans un état de mutation, ses institutions, ses compétences et les plus importantes de ses politiques étant l'objet de travaux de réforme. Cependant les négociations avec Espagne et Portugal ont été menées jusqu'à présent comme si traités et acquis étaient des données fixes, et comme si les mesures de transition étaient le seul sujet dont on aurait dû et pu parler. Comment s'étonner que les négociations n'avancent pas? Elles constituent une sorte de quadrature du cercle.

A notre avis, le nouveau gouvernement espagnol et le gouvernement portugais devraient proposer une méthode de négociation appropriée à la nature du but à atteindre et qu'on pourrait résumer de telle sorte:

a) Etant admis en principe qu'Espagne et Portugal doivent devenir membres de la Communauté, les mesures de transition nécessaires pour ces deux pays ne peuvent être définies et acceptées par les négociateurs des deux côtés qu'à la condition qu'ils sachent vers où va la Communauté. On pourrait appeler ce principe celui du «caractère provisoire des mesures de transition». Des mesures de transition difficiles à accepter dans la perspective d'une Communauté destinée à rester immobile deviendraient en effet acceptables dans la perspective d'une Communauté élargissant ses buts, ses compétences et ses structures démocratiques.

b) Le développement et les mutations en cours ou en préparation de la Communauté ne peuvent être indifférentes aux deux pays qui en deviendront membres. Il est dans leur intérêt et dans celui de la Communauté que des représentants appropriés des deux pays participent dès à présent, pendant les négociations, aux travaux des Institutions de la Communauté à titre d'observateurs, c'est-à-dire, puisqu'ils ne sont encore que des candidats, avec droit de parole et de proposition, sans droit de vote. Des commissaires-ombre espagnols et portugais avec leurs cabinets participeraient aux travaux de la Commission. Des ministres-ombre et des représentants-permanents-ombre participeraient aux travaux du Conseil et du Coreper. Les Parlements espagnol et portugais nommeraient, pas nécessairement dans leur sein, des députés-ombre dans un nombre égal à celui qui reviendrait à ces deux pays, qui participeraient à toutes les Commissions, outre qu'à l'Assemblée plénière.

Les avantages de cette méthode seraient multiples. N'importe quelle décision de ces organes serait pleinement conforme au droit public communautaire en vigueur, parce que seuls les représentants des pays membres auraient droit au vote. Mais en même temps les membres actuels de ces

Les réunions du Club Crocodile

Deux thèmes de grande actualité autour desquels des prises de positions contrastantes se sont manifestées au niveau communautaire, ont été discutés au cours des réunions de juillet et de septembre du Club: l'Europe à géométrie variable et la Défense européenne.

L'Europe à géométrie variable

Dans la réunion du 7 juillet, il s'est manifesté une

institution apprendraient les idées et les réactions des membres futurs et vice-versa. Il serait difficile de prendre des décisions qui ne tiennent pas compte des vues des candidats.

Une telle participation aurait en particulier une importance fondamentale dans les débats pour la réforme institutionnelle en Commission et en Assemblée plénière, où des modalités appropriées de vote consultatif séparé pour les députés des pays candidats pourraient assurer le degré de leur adhésion à des projets auxquels ils auraient participé. Si cette forme de présence des députés ibériques devait sembler peu orthodoxe, il conviendra de rappeler que les députés berlinois ont un statut semblable dans le Bundestag, parce que Berlin devrait, mais ne peut pas encore, faire partie de la République fédérale allemande.

On atteindrait ainsi au commencement de 1984 en même temps la conclusion de la négociation et le vote final du projet de réforme institutionnelle, avec la pleine conscience de tous les partners de ce à quoi on s'engage.

Ces méditations, nous les adressons à tous les intéressés, mais surtout à ceux qui se préparent à gouverner l'Espagne, parce que beaucoup dépendra de leur imagination ou absence d'imagination.

large convergence qui souligne les risques qu'une telle hypothèse comporte en termes d'immobilisme et de désagrégation ultérieurs de la Communauté et de vigueur renouvelée des tendances centrifuges déjà en acte.

Il a été souligné, en effet, que l'on peut parler de «flexibilité» dans l'application des politiques communautaires dans les Etats membres, mais cela seulement dans un contexte profondément muté, c'est-à-dire dans le cadre d'un processus avancé

8

d'intégration politique de l'Europe. Et c'est aux institutions que reviendrait le droit de définir et de gérer ces flexibilités.

La défense européenne

Dans la réunion du 15 septembre, on a souligné le caractère d'actualité que le problème de la défense va s'assumant dans les débats, soit à niveau européen, soit à l'intérieur de chaque gouvernement national.

Une grande convergence a été constatée sur deux évaluations de fonds. En premier lieu, l'impossibilité de scinder le problème «défense» de tous les autres problèmes de la Communauté, soient-ils de nature politique, économique ou institutionnelle. En deuxième lieu la nécessité pour l'Europe, dans son actuelle réalité multipolaire, de jouer un rôle actif dans le processus de réduction progressive des armements au niveau mondial et dans le maintien de la paix. En outre, on a souligné que l'importance et la complexité de ce thème, à cause de ses implications qui vont du domaine institutionnel à celui stratégique-militaire, nécessitent un temps prolongé d'analyse et de débats sérieux et approfondis, ainsi que le fait que le Parlement Européen, de par sa légitimité et sa représentativité démocratique, soit l'unique organe institutionnel apte à affronter ce thème, à le clarifier et à faire augmenter dans l'opinion publique et dans

les forces politiques la juste conscience du problème au niveau européen.

Le Parlement Européen est déjà en train d'examiner ces problèmes dans la Commission Politique en discutant le rapport de M. Haagerup sur la sécurité. Mais c'est surtout dans ses travaux pour la révision des traités que le Parlement devra situer de façon organique les problèmes de la sécurité et de la défense européenne, en définissant les pouvoirs et les compétences de chaque institution communautaire dans ce domaine.

On peut ainsi résumer les propositions faites par le Club, et sur lesquelles il reviendra dans ses prochaines réunions:

— création d'une agence européenne des armements;

— création d'un Etat major européen (même sans prévoir l'armée européenne), qui définisse ensemble les problèmes stratégiques et l'organisation des actions de paix (l'envoi d'un contingent multinational dans le Sinai et au Liban constituent déjà un précédent important de coopération entre forces armées européennes pour les opérations de paix);

— réorganisation de l'OTAN avec la création en son sein de deux pôles d'attraction: l'un européen et l'autre américain, vu que les problèmes européens de la sécurité et de la défense sont intimement liés au problème de l'indépendance de l'Europe et à sa capacité de jouer un rôle autonome sur le scène mondiale.

Rédacteur responsable: Pier Virgilio Dastoli • Secrétaire de rédaction: Viviane Schmit

Le titre de cette lettre indique que son but est le soutien de l'action du Club Crocodile. Toutefois, son contenu n'engage que ses auteurs.

Abonnement (pour six numéros, TVA comprise): tarif normal 500 FB • tarif de soutien 1.000 FB • tarif spécial: pour 10 copies 4.500 FB, pour 30 copies 12.000 FB, pour 50 copies 20.000 FB • Paiement à effectuer uniquement par eurochèque. Numéros de 1 à 9: 100 FB par copie.

CROCODILE est publié en français, anglais, italien et allemand.

STAMPA: FRATELLI PALOMBI - VIA DEI GRACCHI 183 - ROMA