

Le rapport Tindemans et les élections européennes

par Jean-Claude WILLAME,

Chercheur au CRISP.

★

Introduction.

Sur le plan européen, l'année 1976 a été marquée par deux événements importants : la publication du rapport Tindemans sur l'union européenne et la décision d'organiser des élections au suffrage universel direct pour le Parlement européen dans les neuf pays de la CEE.

Ces deux événements sont étroitement liés entre eux : tous deux rentrent dans le contexte de l'intégration ou l'union politique européenne qui, aux termes du communiqué final de la conférence au sommet tenue à Paris en octobre 1972, devrait être achevée avant la fin de l'actuelle décennie. Concept au contour flou, l'union européenne demandait à être définie : c'est ce que M. Tindemans s'est efforcé de faire dans le rapport dont il avait été chargé par les chefs de gouvernement. Il demandait également un début de concrétisation : l'élection au suffrage universel du Parlement européen est censée répondre à cette exigence.

I. Le rapport Tindemans.

C'est en décembre 1974, à l'issue du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Paris que le Premier Ministre belge se voit confier par ses collègues la mission d'effectuer un rapport de synthèse sur ce que pourrait être l'union européenne.

1. *La genèse du rapport.*

Deux questions viennent à l'esprit au sujet de la genèse de ce rapport : pourquoi fut-il confié à un chef de gouvernement (et non à un groupe de travail « *ad hoc* » comme par le passé) ? pourquoi M. Tindemans, représentant d'un petit pays de la CEE fut-il désigné ?

a) *L'avènement du Conseil Européen.*

La première question pose d'emblée celle de l'avènement du Conseil Européen, c'est-à-dire de cette nouvelle structure qui vient se greffer sur l'organisation communautaire en décembre 1974.

La création de ce Conseil vise à suppléer à la carence d'un véritable centre de décision politique, carence qui est apparue au sein des institutions de la Communauté depuis la fin des années 1960. On assiste en effet à ce que le rapport Vedel a appelé une *dénaturation* des institutions politiques de la CEE (1). Tandis que le conseil est devenu « un instrument de gestion ou de coordination sectorielle », de type purement intergouvernemental (2), la commission, conçue au départ comme l'élément du système, a vu sa fonction politique s'affaiblir d'une manière considérable. En effet, la pratique de l'unanimité qui a prévalu au Conseil depuis le « compromis » de Luxembourg de janvier 1966 a eu pour effet de priver la commission de l'une de ses prérogatives majeures, à savoir celle qui confère une force juridique particulière à ses propositions. La dose d'innovation que celles-ci pouvaient et devaient normalement inclure a été sacrifiée à la recherche de solutions « minimales » pouvant recueillir l'unanimité des voix.

Au total, le processus de décision communautaire a tendu à substituer la négociation de style quasi diplomatique à l'impulsion politique. « Tout se passe, peut-on lire dans le rapport Vedel, comme si les initiatives politiques (...) échappaient aux organisations communautaires et comme si leur déblocage ne pouvait venir que de l'extérieur, au plan le plus élevé, c'est-à-dire au niveau des chefs de gouvernement européens » (3).

Aussi n'est-il pas surprenant que ces derniers aient davantage pris sur eux de sortir la communauté de l'ornière. Or, les circonstances pour cette « percée » des chefs de gouvernement des pays de la CEE étaient favorables en 1974. Tout d'abord, au premier semestre de cette année et endéans quelques mois, le personnel politique dirigeant a changé, dans la quasi totalité des Etats membres. Ensuite, presque partout, les chefs de gouvernements en sont venus à assumer un rôle croissant dans les affaires internationales, tout particulièrement dans les domaines de la politique extérieure et des relations économique et monétaire.

Cette « reprise en main » par les chefs de gouvernement s'affirma en septembre 1973. Elle fut surtout une initiative des représentants des grands pays européens et plus particulièrement des présidents Pompidou

(1) *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement Européen* (Rapport Vedel), Bulletin des Commissions Européennes, suppl. 4/1972.

(2) Jean DONDELINGER, *Le Conseil Européen*, numéographie, p. 7.

(3) *Rapport du groupe ad hoc ... op. cit.*, p. 22.

et Giscard d'Estaing qui lançaient l'idée de « rencontres régulières » des plus hauts responsables entre eux et entre eux seuls « dans le cadre de la coopération politique européenne » (4). Pour tenir compte des appréhensions des petits Etats qui se montraient réticents à l'idée d'une institutionnalisation de ces rencontres et qui trouvaient dans le respect strict des procédures communautaires un certain nombre de garanties contre la prépondérance des « grands », il fut convenu que la création du Conseil européen ne comporterait pas la mise en place d'une institution nouvelle. Aussi, aux termes du communiqué final de la Conférence de Paris, les chefs de gouvernements décidaient « de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ».

La décision prise à Paris de confier au Premier Ministre belge le soin de rédiger un rapport rentre dans la logique de cette reprise en main globale des affaires communautaires dont les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis en conseil, se faisaient les promoteurs et acteurs clés. Dans la mesure où ceux-ci souhaitaient jouer un rôle d'impulsion dans le domaine de la coopération politique inter-gouvernementale, il apparaissait normal que ce soit un des leurs qui soit chargé de définir le concept d'union européenne.

Ce fut le Premier Ministre britannique, Harold Wilson, qui parut avoir le plus insisté sur ce point. A ses yeux, il n'y avait aucun intérêt à rédiger un rapport collectif qui n'aboutirait qu'à un nouveau compromis : il était beaucoup plus efficace de « personnaliser ce rapport — et donc de lui donner plus de crédibilité à une période où l'Europe en avait besoin. Confier à une « autorité » et non à une commission le soin de définir le profil de l'union européenne était en outre plus rentable dans la mesure où la tâche du rédacteur consisterait tout à la fois à consulter, provoquer des prises de position et formuler des propositions.

b) *Le choix de M. Tindemans.*

La seconde question qu'on peut se poser à propos du rapport sur l'union européenne est celle du choix de son rédacteur.

Dans la mesure où ce rapport ne pouvait émaner que d'un petit pays qui se reconnaissait pleinement dans les objectifs d'union politique et économique de l'Europe, la Belgique et donc son représentant au Conseil européen bénéficiait d'une position favorable.

(4) Conférence de presse tenue par M. Pompidou, Paris, 27 septembre 1973, cité dans VEO, *L'année politique en Europe. Retrospective*, Commission des Affaires générales, 19^e session ordinaire, p. 223.

Le cadre et les affaires communautaires constituent un champ prioritaire de la politique belge. Petit pays, la Belgique a joué un rôle comparativement important, non seulement dans la création des communautés européennes, mais aussi dans l'arbitrage de situations difficiles : élargissement de la CEE à l'Angleterre, réintégration de la France dans la communauté avec le compromis de Luxembourg, création du comité Davignon visant à organiser la concertation entre les pays membres sur des problèmes d'intérêt commun plutôt qu'à préparer une hypothétique Europe fédérale ou confédérale, etc.

Cette vocation de conciliation n'est pas la seule marque de la politique belge. La doctrine officielle de la Belgique en matière de politique étrangère est conditionnée par quatre types de comportement :

1° la Belgique entend être membre actif de la Communauté ou d'ententes fondées sur des règles de coopération multilatérale et non sur des situations de domination ;

2° elle pratique à l'intérieur de ces organismes une diplomatie de la relation et de la concertation qui donne aux représentants belges une position relativement forte ;

3° elle ne se présente pas en position de demandeur constant mais désire être identifiée à une certaine finalité des institutions multilatérales ;

4° elle intervient par des propositions raisonnables, sans gaspiller son crédit par une multiplication d'initiatives à tout propos (5).

Ce rôle de concertation, de conciliation et d'initiation, M. Tindemans en avait indiqué l'importance avant d'être mandaté par le Conseil européen. A la fin du mois d'octobre 1974, conscient de la nécessité de faire quelque chose dans le domaine de l'union européenne, le Premier Ministre belge avait émis lui-même l'idée d'un rapport sur l'union future. Dans un discours prononcé à Louvain, au cercle de politique étrangère, le 30 octobre 1974, Léo Tindemans avait proposé de charger un *groupe de travail* « présidé par l'un des chefs de gouvernement » de faire en 1975 la synthèse des propositions sur l'institutionnalisation de l'Europe politique et de présenter un rapport à ce sujet à un nouveau sommet européen à tenir fin 1975 ou début 1976 » (6).

Huit jours avant le sommet de Paris, Léo Tindemans rencontrait le Premier Ministre britannique et le Président Valéry Giscard d'Estaing et leur soumit ses propositions.

(5) J. GÉRARD-LIBOIS, La conduite de la politique extérieure de la Belgique, *Res Publica*, XV, 1973, n° 5, pp. 947-948.

(6) Synthèse de la déclaration du Premier Ministre belge sur le projet du sommet européen, Louvain, Cercle de politique étrangère, 30 octobre 1974, p. 2.

L'idée d'un groupe de travail avait déjà été évoquée dans le précédent sommet des Neuf. Elle avait déjà été utilisée dans le cadre de la création de l'Euratom. Une telle méthode de travail n'avait toutefois de sens que si elle comprenait des personnalités appartenant aux principaux pays de la communauté. Or, en décembre 1974, l'adhésion de l'un de ces pays, la Grande-Bretagne, n'était pas encore définitivement acquise. De son côté, Paris préférait ne mandater aucun Français dans un groupe de travail ; le rapport aurait eu alors un poids plus grand, impliquant un certain engagement ou, en cas de désaccord, l'obligation d'un désaveu.

La solution consista dès lors à confier au Premier Ministre belge, désireux de jouer son rôle et jugé par ses partenaires, en particulier les « grands », comme un homme de compromis et de réalisme, le soin de faire le point sur le concept d'union européenne. Son rapport n'engagerait que lui mais serait nécessairement un document à examiner par les Neuf.

2. L'élaboration et la rédaction du rapport.

La méthode de travail suivie par Léo Tindemans pour l'élaboration de son rapport fut de deux ordres :

- a) utilisation des rapports qu'avaient présentés les institutions de la communauté sur l'union européenne ;
- b) consultations officielles dans les capitales des pays de la CEE avec diverses organisations sociales et politiques.

Ces dernières constituent la source d'inspiration la plus importante des rapports. Une liste publiée en annexe du rapport Tindemans fait état de plus de 600 personnalités rencontrées : membres des gouvernements, des partis politiques, des milieux industriels et financiers, des milieux académiques, des organisations féminines, des organisations syndicales, etc.

Ces rencontres s'échelonnent sur huit mois. Elles avaient généralement lieu du dimanche après-midi au mardi midi, ce qui laissait peu de temps pour des entretiens en profondeur. Elles étaient précédées par la venue dans les capitales européennes de Félix Standaert, ministre plénipotentiaire, qui avait été chargé par le Premier Ministre de préparer les entretiens. A cette occasion, un aide-mémoire de quatre pages était remis aux différents interlocuteurs. Il comportait une trentaine de questions sur ce que devait être le contenu de l'union européenne et sur les réformes éventuelles à apporter aux institutions communautaires.

Les visites à l'étranger de celui que la presse désignait sous le nom de « Monsieur Europe » ou « le Sage de l'Europe » furent marquées

par un seul incident notable : le refus de Michel Debré (RPR) et Georges Marchais (PCF) de rencontrer le Premier Ministre belge (7).

Plus tard, dans une interview à *L'Express*, le Premier Ministre fit allusion à la « déception » qu'il avait éprouvée avec ses interlocuteurs danois qui « venus tardivement à l'Europe ne pensaient qu'en termes de profits et pertes » (8). Dans cette même interview, il précisa également que les Néerlandais, autrefois plus européens que les européens, lui étaient apparus moins enthousiastes et qu'au total, c'était l'Italie qui lui avait paru comme la plus réceptive à ses idées.

Jusqu'au milieu de l'année 1975, le Premier Ministre et ses proches conseillers (Jacques Van Damme, Etienne Cerexhe et Félix Standaert) n'avaient pas encore défini avec précision la forme définitive que prendrait le rapport sur l'union européenne. Fallait-il rédiger une sorte de déclaration générale sur la coopération politique européenne et sur les promesses sociales d'une Europe unie, ou convenait-il d'émettre des propositions concrètes susceptibles d'être acceptées par les Neuf même si elles n'étaient que minimales ? Dans un premier temps, ce fut la première hypothèse qui prévalut, surtout parmi les conseillers de L. Tindemans. Un avant-projet fut rédigé dans ce sens en juillet 1975, avant même la fin des consultations du Premier Ministre.

Dans une seconde phase entrèrent en jeu trois hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères qui devaient jouer un rôle prépondérant dans la rédaction du rapport définitif : J. Van der Meulen, représentant permanent belge auprès de la CEE, le chevalier Ph. de Schoutheete de Tervarent, conseiller à l'ambassade de Belgique en RFA et surtout Etienne Davignon, directeur général du Département de la politique au Ministère des Affaires étrangères. Sans vouloir éliminer les perspectives de l'union européenne et sans préciser le stade final de cette union, ces personnalités proposèrent quelques actions concrètes qu'ils estimaient réalisables notamment en matière de relations extérieures de la Communauté. Ces propositions correspondaient au type de pratique que la Belgique avait traditionnellement adopté dans sa politique extérieure.

A partir de la mi-novembre, des réunions conjointes furent organisées au Stuyvenberg entre les représentants du Ministère des Affaires étrangères et les conseillers du Premier Ministre pour la rédaction du rapport. Le 7 janvier 1976, Léo Tindemans rendit public son rapport. Lors de sa présentation à la presse, le Premier Ministre estima avoir atteint le double objectif qu'il s'était fixé, à savoir :

(7) A noter que M. Tindemans ne désira pas rencontrer les néo-fascistes en Italie.
 (8) *L'Express*, 2-8 février 1976.

a) définir une perspective d'ensemble qui pourrait servir de cadre à une nouvelle action européenne dans les pays membres au cours des prochaines années ;

b) indiquer en même temps un certain nombre de pas concrets qui devaient être effectués dans les différentes directions dégagées par cette perspective d'ensemble (9).

3. Le contenu du rapport (10).

Le rapport sur l'union européenne se subdivise en cinq chapitres. Le premier intitulé « Une vision commune de l'Europe » est surtout une profession de foi en une « Europe type nouveau, une Europe plus démocratique, plus solidaire et pour soucieuse de l'homme ».

Les chapitres suivants définissent les moyens d'action pour y parvenir. Le second est consacré à la politique étrangère de l'Europe. Léo Tindemans y fait un certain nombre de propositions qu'il juge réalisables.

On est frappé à la lecture de ce chapitre par le niveau d'exigence formulé en politique extérieure. Actuellement, les Neuf se sont engagés à *se consulter* dans les matières qui touchent aux intérêts de l'Europe et à *rechercher* des lignes communes. Personne n'est actuellement lié par ces consultations-concertations. Pour M. Tindemans, l'union européenne implique que l'on passe du système actuel à un tout autre système : celui de l'*obligation* d'aboutir à un point de vue commun, « les tendances minoritaires » devant « se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats ». Sans même attendre l'union, le rapporteur estime que « dès maintenant » la contrainte de la politique commune devrait jouer « dans tous les cas où des problèmes politiques importants ou des crises surgissent en Europe et dans la région méditerranéenne ». Dans ce domaine, la position du rapporteur est loin d'être minimaliste. L. Tindemans, en la formulant, n'a pas joué la carte dite du réalisme car il était trop clair en 1975 qu'il n'y avait pas unanimité des Neuf sur de tels engagements.

Une remarque similaire peut être avancée en ce qui concerne les relations Europe-Etats-Unis. Le Premier Ministre propose de déléguer un membre du conseil européen pour avoir avec les Etats-Unis des conversations tendant à mettre en route une réflexion commune sur la nature et le contenu de leurs rapports. Or, l'auteur le constate lui-même, « il est douteux que les Etats européens puissent arriver à une appré-

(9) Remarques introductives de L. Tindemans lors de la présentation à la presse de son rapport sur l'union européenne, Bruxelles, 7 janvier 1976.

(10) Les numéros de pages entre parenthèses se réfèrent à la version numéographique du rapport Tindemans, publiée par le Cabinet du Premier Ministre.

ciation rigoureusement identique des rapports entre les Etats-Unis et l'Europe aussi longtemps que diverge sensiblement l'analyse du problème de la défense » (p. 20). En outre, L. Tindemans ne tient pas compte des relations pragmatiques de consultations qui s'étaient organisées entre les Etats-Unis et l'Europe à travers la présidence du conseil et la commission.

En matière de défense européenne, Léo Tindemans paraît prendre acte de l'impossibilité actuelle d'une politique de défense commune. « Je constate, écrit-il, que nos Etats ne sont pas aujourd'hui et ne seront vraisemblablement pas dans un avenir rapproché en mesure de dégager l'orientation générale sans laquelle aucune politique de défense commune n'est possible » (p. 21). Dès lors, la proposition consiste plus modestement à « procéder régulièrement à des échanges de vues » qui permettront peut-être d'aboutir un jour à une analyse commune des problèmes de défense » et « de tenir compte en attendant de leurs positions respectives dans les actions qu'ils entreprennent » (p. 21).

Le troisième chapitre, qui fut très controversé, traite de l'Europe économique et sociale. L'idée principale qui émerge de ce chapitre est celle du renforcement d'une institution monétaire existante — le serpent monétaire — que le Premier Ministre propose d'utiliser comme point de départ d'une action communautaire. A ce sujet, Léo Tindemans a démenti formellement qu'il ait voulu créer une « Europe à la carte » comme celle prônée naguère par Willy Brandt. La différence essentielle entre la proposition Tindemans et celle de Brandt résiderait dans la *communautarisation du serpent monétaire*. Nombre d'observateurs se sont pourtant posés la question de savoir si, *dans les faits*, le renforcement d'un serpent monétaire communautaire ne sanctionnerait pas en définitive une situation existante, c'est-à-dire un groupe de pays économiquement forts emmenés par l'Allemagne face à un groupe de pays « à la remorque » des autres. Des experts se demandent par ailleurs si le ralliement au serpent ne devrait pas être *précédé* par une forte convergence des politiques économiques, notamment en matière d'inflation, plutôt que l'inverse.

Le quatrième chapitre est consacré à l'Europe des citoyens : ce chapitre, qui est le plus court et le plus hybride, comporte une section sur la protection des droits des Européens là où celle-ci ne peut plus être assurée exclusivement par les Etats nationaux et une section sur les signes extérieurs de la solidarité européenne.

Le cinquième et dernier chapitre traite du renforcement des institutions communautaires. Les propositions du rapport vont dans le sens d'une valorisation du rôle du Conseil européen et du Parlement, de la

généralisation des mécanismes majoritaires au sein du Conseil des ministres, d'un accroissement de l'influence et de la cohésion de la commission et d'une délégation accrue du pouvoir d'exécution.

Au total, et si l'on excepte certaines propositions relatives à la politique extérieure de l'Europe, on ne trouve rien de fondamentalement novateur dans les propositions Tindemans. Celles-ci ne font que réactualiser des procédures prévues par les traités (vote majoritaire au sein du Conseil des ministres), consacrer des situations existantes (le serpent monétaire, le rôle du Conseil européen) ou soutenir des réformes qui vont dans le sens d'une évolution actuelle et qui sont susceptibles d'obtenir un consensus auprès des pays membres (élection du Parlement au suffrage universel, élection du président de la commission par le Parlement).

4. La réaction des gouvernements.

Entre la date du dépôt du rapport et la conférence de La Haye (novembre 1976), les idées de Léo Tindemans soulevèrent une série de réactions critiques.

A l'échelon des gouvernements nationaux, il y eut des prises de position mais non des déclarations véritablement officielles sur le contenu du rapport.

Dans un premier temps, le *gouvernement de Bonn* salua le caractère constructif et réaliste du rapport. Vers la fin du mois de février toutefois, les autorités de la RFA, et en particulier le ministre des Affaires étrangères, H.D. Genscher, émisent une série de critiques. Bien qu'il ait lancé une série d'initiatives en vue d'arriver à une politique commune sur les questions de l'Angola et du Sahara occidental, M. Genscher se refusait à rendre obligatoire une politique extérieure communautaire. En matière d'union économique et monétaire, les Allemands n'acceptaient pas l'entrée de pays non membres du serpent monétaire dans le club des pays membres, tant que les premiers n'auraient pas réussi à juguler l'inflation. D'une manière générale, le gouvernement de Bonn se montra peu empressé à prendre des décisions rapides sur les conséquences qui devaient être tirées du rapport et préférait adopter une attitude « attentiste ».

A *Londres*, il y eut également une première réaction officieuse favorable. Cependant, à la fin du mois de janvier, le ministre britannique des Affaires étrangères James Callaghan — parlant en son nom propre — exprima des réticences sur deux points : la date de l'élection au Parlement européen (voir *infra*) et la création d'une « Europe à deux vitesses » ou « à deux niveaux ».

Ici également, le gouvernement britannique cherchait à ne pas presser le pas. Dans l'ensemble, le rapport Tindemans provoqua peu de remous dans les milieux politiques londoniens qui, neuf mois après un débat intense sur l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun, ne manifestaient plus que peu d'intérêt pour les affaires de la communauté.

A la différence des autres capitales, *Paris* ne fit connaître son sentiment sur le rapport qu'au début du mois de février. Sans doute, le Président Giscard, embarrassé par l'opposition d'une partie de sa majorité à une relance européenne, préféra-t-il attendre les réactions des autres gouvernements avant de se prononcer. Ce retard, calculé ou non, lui permit de revenir d'une manière plus forte sur les idées qui lui étaient chères à propos du processus de décision au sein de la Communauté. Ici aussi, la réaction du chef de l'Etat français prit un caractère officiel : au cours d'un déjeuner avec la presse, le Président Giscard commença par critiquer l'absence de ligne directrice du rapport Tindemans. Il lui reprocha de ne proposer qu'« un catalogue de réformes ». A ses yeux, la ligne directrice que devait se choisir l'Europe était claire : la capacité de décision de la Communauté devait être renforcée en partant du Conseil européen, c'est-à-dire à partir de l'accord au plus haut niveau des gouvernements. Les réunions régulières du Conseil avaient fait leur preuve. Le Président français estimait également que le mécanisme de prise de décision serait amélioré par la création de « groupes restreints » d'interlocuteurs disposant de responsabilités spécifiques. Le mot de « directoire européen », c'est-à-dire de « quelques pays plus égaux que les autres » prenant en charge la politique européenne dans des domaines névralgiques, fut prononcé à cette occasion par la presse internationale et provoqua une levée de boucliers particulièrement chez les petits partenaires (11). A la suite de quoi, l'Elysée réagit en déclarant que le Président de la République avait seulement pensé tout haut.

Dans les autres capitales, les réserves furent moindres. A Rome et à La Haye, elles portèrent avant tout sur la distinction, jugée absurde à Rome, entre pays entraînants et pays entraînés. Le Ministre néerlandais des Affaires étrangères marqua également son désaccord sur une intégration accélérée de la sécurité européenne alors qu'on n'était nulle part au point de vue de la politique étrangère communautaire, et sur le renforcement des pouvoirs du Conseil européen (12).

(11) En Belgique, *Le Soir*, sous le titre « La France rêve d'un directoire pour gouverner l'Europe », parla d'un « bond en arrière » de l'idée européenne et évoqua une entente secrète entre Giscard et H. Schmidt dans ce domaine. *Le Soir*, 11 février 1976.

(12) La réaction hollandaise fut particulièrement tardive puisqu'elle n'intervint que le 19 mars 1976, date à laquelle un rapport présentant le point de vue du gouvernement des Pays-Bas fut présenté au Parlement de La Haye.

5. *Le destin du rapport.*

L'attitude relativement passive, réservée et parfois ambiguë des gouvernements à l'égard du rapport sur l'union européenne ne laissait pas augurer une suite heureuse aux propositions avancées par M. Tindemans. Elle fut particulièrement bien mise en évidence dès le premier sommet européen de l'année 1976 (Luxembourg, 1 et 2 avril). Lorsque cette date avait été arrêtée, une sorte de consensus s'était dégagé sur les sujets dont les neuf chefs de gouvernement allaient discuter. En tête, on plaçait le rapport Tindemans qui devait être officiellement examiné par le Conseil européen. Venait ensuite l'approbation attendue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel et enfin l'examen de la situation économique.

Toutefois, l'ordre du jour du sommet de Luxembourg fut bouleversé à la suite d'une demande du Président Giscard d'Estaing qui invita le président en exercice, Gaston Thorn, à faire des problèmes économiques et monétaires le sujet principal des délibérations. On sortait en effet d'une nouvelle « tempête » monétaire qui avait poussé la France à quitter à nouveau le serpent. La proposition française paraissait toutefois curieuse : le président Giscard n'avait le conseil d'aucun document sur les problèmes qu'il souhaitait soulever. Elle fut perçue comme une manœuvre dilatoire visant à esquiver la discussion sur l'union européenne.

Il n'y eut donc aucune discussion de fond sur le rapport Tindemans : les chefs de gouvernement se contentèrent d'adresser au Premier Ministre belge des propos élogieux sur son travail et décidèrent de confier l'analyse du rapport aux ministres des Affaires étrangères qui, « à l'aide des éclaircissements que pourrait fournir M. Tindemans », présenteraient leur conclusion au Conseil européen qui se tiendrait à La Haye à la fin de l'année 1976.

La période d'avril à novembre fut consacrée à l'analyse du rapport par les ministres des Affaires étrangères. D'avril à juillet, ceux-ci, chacun accompagné d'un seul de leurs collaborateurs, se penchèrent sur le chapitre consacré à la politique extérieure commune. Après le deuxième Conseil européen de juillet, des instructions furent données aux ministres pour accélérer les débats. Ce ne fut toutefois qu'entre septembre et décembre qu'eurent lieu les véritables négociations. Cette période était peu favorable pour le Premier Ministre belge : les Pays-Bas, qui trouvaient le rapport trop peu représentatif des intérêts « bénéluxiens », assuraient la présidence du Conseil.

Les délibérations du Conseil des Ministres donnèrent finalement naissance à cinq documents de base dont la teneur atténuait considérablement la partie des propositions concrètes contenues dans le rapport

quand elle ne les écartait pas purement et simplement. Dans une note de synthèse, les ministres présentèrent les principes qui avaient régi leurs travaux, à savoir, aboutir à des conclusions par consensus et ne pas retenir les mesures qui impliqueraient des amendements aux traités en vigueur.

Ces documents de base laissaient apparaître de profondes divergences entre les Neuf à propos des points soulevés dans le rapport Tindemans. C'est ainsi qu'en matière de politique extérieure, le principe du ralliement de la minorité aux thèses de la majorité fut rejeté. Dans le domaine économique et monétaire, les ministres ne purent que « constater » les divergences d'attitudes entre ceux qui souhaitaient la communautarisation du serpent (en attribuant un rôle prééminent à la Commission dans ce domaine) et ceux qui s'y opposaient (l'Allemagne, l'Angleterre, l'Irlande et l'Italie). En matière de réforme institutionnelle, une unanimité se dégagait sur le principe du renforcement des institutions existantes mais aucune des propositions de Léo Tindemans ne fut formellement retenue.

Peu avant le début de l'ouverture officielle du sommet européen de La Haye, le destin du rapport Tindemans paraissait sérieusement compromis. Un projet de résolution établi par la délégation française fut présenté, qui aboutissait non seulement à un enterrement définitif du rapport, mais en outre à donner de l'union européenne une définition radicalement opposée à celle de M. Tindemans. En substance, selon la proposition française, le Conseil européen prendrait acte des conclusions contenues dans les documents des ministres des Affaires étrangères, reconnaîtrait que l'union économique et monétaire demeurerait l'élément essentiel de l'union européenne, admettrait que les sujets relevant des traités pouvaient être débattus dans la même enceinte que les sujets relevant de la coopération politique, mais que la coopération intergouvernementale dans tous les domaines où elle s'avérait possible devait être maintenue et renforcée. *Il n'y avait donc pas lieu de donner une définition conceptuelle de l'union européenne, celle-ci se faisant progressivement dans les faits.*

N'ayant pu faire accepter la plupart de ses propositions par le Conseil européen, Léo Tindemans ne pouvait plus maintenant que trouver une issue « honorable ». C'est dans cette optique que, le jour même de l'ouverture de la Conférence de La Haye, le Premier Ministre se rendit chez le Président en exercice du Conseil européen, M. Joop den Uyl, et chez le Premier Ministre italien, M. Andreotti, pour leur demander d'utiliser tout leur poids pour que son rapport ne disparaisse pas purement et simplement dans les oubliettes et que les ministres des Affaires étrangères poursuivent la discussion sur le sujet.

En outre, dans un message adressé à ses collègues avant l'ouverture de la Conférence, Léo Tindemans fit valoir que les conclusions préparées par les ministres des Affaires étrangères permettaient de dégager une certaine conception de l'union acceptable à tous et qu'il n'y avait pas lieu de revenir là-dessus. Etant donné qu'à ses yeux les documents soumis présentaient de grandes faiblesses dans le domaine des actions concrètes à entreprendre, le Premier Ministre belge proposa à ses collègues de donner mandat aux ministres des Affaires étrangères d'examiner d'ici juin 1977 les possibilités de traduire en mesures concrètes certains aspects évoqués dans leurs conclusions, surtout dans les domaines de la politique extérieure et de l'union économique et monétaire.

Le Premier Ministre belge acceptait que le débat futur sur l'union européenne redémarré, non plus essentiellement ou exclusivement sur la base des idées émises dans son rapport, mais aussi et peut-être surtout sur celles des délibérations des ministres des Affaires étrangères. M. Tindemans entendait toutefois obtenir qu'une fois l'an, il soit possible d'évoquer à nouveau les propositions faites dans son rapport.

Le communiqué final de la Conférence de La Haye ne fit qu'entériner ce compromis (13). Il y était déclaré que le Conseil partageait les vues exprimées par le Premier Ministre de Belgique sur la nécessité :

- de construire l'union européenne « par un renforcement de la solidarité concrète des neuf Etats membres » ;
- de réaliser l'union économique et monétaire en accordant une importance prioritaire à l'action contre l'inflation et le chômage, à une politique commune de l'énergie et à une véritable politique régionale et sociale de la Communauté ;
- de rechercher les voies et moyens d'une politique extérieure commune.

En ce qui concernait le renforcement des institutions, les chefs de gouvernement se contentaient de réaffirmer d'une manière vague leur volonté de développer l'autorité et l'efficacité des institutions communautaires et confirmaient le rôle directeur du Conseil européen. Enfin, ce dernier invitait les ministres des Affaires étrangères et la Commission « à lui faire rapport une fois par an sur les résultats acquis et les progrès réalisables à court terme dans les différents domaines de l'Union ».

(13) Déclaration des chefs de gouvernement sur le rapport Tindemans, Conseil Européen de La Haye.

Selon toute vraisemblance, la Belgique tentera de relancer le débat au Conseil européen de novembre 1977. A ce moment, la Belgique assurera en effet la présidence des Neuf.

A noter qu'entre temps, L. Tindemans est devenu président du Parti Populaire Européen et que, par ce biais, les thèses de son rapport pourraient aussi être relancées si les élections pour le Parlement européen se font au suffrage universel.

II. L'élection du Parlement européen.

Au sommet de Rome de 1975, les gouvernements européens ont décidé qu'à partir de 1978, il y aurait un Parlement européen élu directement au suffrage universel. Le 20 septembre 1976, le Conseil des ministres de la Communauté a arrêté les dispositions devant permettre de tenir ces élections.

Quels sont les rétroactes de cette décision ? Comment va-t-elle être mise en œuvre ? Quels sont les obstacles à surmonter ? Quelles perspectives ouvre-t-elle ? C'est à répondre à ces questions qu'est consacrée cette section.

1. *Les rétroactes.*

Les Traités constituant les Communautés européennes — CECA, CEE et EURATOM — avaient prévu l'existence d'une assemblée parlementaire européenne qui, dans un premier temps, serait « formée de délégués que les parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre ». Cette disposition était cependant censée ne répondre qu'à une situation provisoire. En effet, ces traités stipulaient également que l'assemblée élaborerait des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres, tandis que le Conseil statuant à l'unanimité arrêterait les dispositions dont il recommanderait l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (art. 138 du Traité de Rome).

Cette disposition des traités qui constitue la base juridique des travaux entrepris en vue de l'élection directe, prévoyait, fait exceptionnel dans les traités, qu'il appartenait au Parlement de prendre l'initiative en cette matière.

Toute l'histoire de la création du Parlement européen a été longtemps marquée par les tentatives infructueuses de mettre en œuvre l'article 138 des traités. En application de cet article, l'Assemblée réussit à soumettre une première fois au Conseil, le 20 juin 1960, un projet de con-

vention élaboré par un Belge, le professeur Fernand Dehousse. Ce projet prévoyait la réalisation par étapes de l'élection directe : au cours d'une période transitoire, deux tiers seulement des représentants seraient élu au suffrage direct, le tiers restant continuerait à être désigné par les parlements nationaux.

En dépit des demandes réitérées du Parlement invitant le Conseil à statuer sur le projet (14), ce dernier ne parvint pas à se mettre d'accord pour transmettre le projet de convention aux gouvernements. Divers facteurs politiques en furent la cause, notamment l'arrivée au pouvoir du régime gaulliste, peu enclin à renforcer la position d'une institution supranationale, et son insistance sur une stricte proportionnalité du nombre de députés par rapports à la population, ce qui eut ramené la représentation des plus petits pays à un niveau inacceptable par eux.

Par la suite, on vit dans divers pays, notamment en Belgique, des initiatives d'origine parlementaire proposant sur le plan national des solutions temporaires de remplacement — élection directe dans chaque pays de leur délégation nationale au Parlement européen — mais ces initiatives n'eurent aucune suite. D'ailleurs, il existait une différence majeure entre ces projets nationaux et l'élection directe au niveau communautaire ; on ne pouvait pas parler d'élections *communautaires* telles que prévues par l'article 138 des traités pour désigner des élections qui se déroulaient en relation directe avec les élections législatives *nationales*.

L'achèvement de la période transitoire des communautés, l'élargissement de celles-ci par l'entrée de trois nouveaux membres (Angleterre, Irlande et Danemark), et l'avènement du Conseil Européen allaient créer une situation propice à une relance de l'élection directe. A la fin de 1973, un des membres de l'assemblée, M. Schelto Patijn, fut chargé par la commission politique d'élaborer un nouveau projet de convention. La décision d'organiser une élection *directe* représentait l'élément novateur du projet ; par contre, le soin de fixer les modalités du scrutin était laissé pendant une période transitoire aux instances nationales. A partir de 1980, il appartiendrait au Parlement élu d'élaborer une procédure électorale applicable à tous les pays membres. Le projet Patijn fut adopté par l'assemblée par 106 voix sur 148 le 14 janvier 1975.

Par ailleurs, un saut décisif paraissait avoir été effectué à la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Paris les 9 et 10 décembre 1974. Le paragraphe 12 du communiqué final était particulièrement explicite : « les chefs de gouvernement ont constaté que l'objectif, fixé par le Traité de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée

(14) L'Assemblée fut d'ailleurs sur le point d'attaquer le conseil des ministres en carence devant la Cour de Justice.

devait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978 ». Il subsistait pourtant, comme on le verra plus loin des réserves formelles de la part de la Grande-Bretagne et du Danemark.

La situation évolua ensuite assez rapidement. En juillet 1975, l'Assemblée présentait comme toutes les autres institutions communautaires, son rapport sur l'union européenne. Ce document, dont le belge Alfred Bertrand (CVP) était le rapporteur, demandait que soient engagées sans délai les procédures nécessaires à l'élection au suffrage universel des membres du Parlement. La Commission approuvait elle aussi le principe de l'élection qui « tout en assurant une plus large légitimité démocratique à l'entreprise communautaire, ouvrirait la voie à d'autres progrès dans le domaine des institutions » (15).

Le 2 décembre de la même année, le Conseil européen confirmait sa résolution de décembre, de même que la date prévue pour ces élections.

2. *Le tournant de 1976.*

Au cours de l'année 1976, un consensus se dégagait sur un certain nombre de points épineux qui restaient à régler une fois que l'on s'était mis d'accord sur le principe des élections.

La difficulté la plus importante était celle du nombre de sièges et de leur répartition entre les Etats membres. Une série de propositions furent présentées à cet effet tant par les institutions communautaires (Parlement et Conseil) que par certains gouvernements nationaux.

Les propositions introduites par la France et l'Irlande allaient chacune dans un sens opposé. La première tendait à atténuer l'influence des petits pays dont la représentation au futur Parlement élu était réduite à 17 % de l'ensemble des sièges. Celle de l'Irlande prévoyait que les petits pays représenteraient ensemble 27 % des mandats. Quant aux propositions de l'Assemblée et du Conseil, elles se rapprochaient davantage de la proposition irlandaise.

Au Conseil européen de Luxembourg (2-3 avril 1976), le Président Valéry Giscard d'Estaing retira, à la surprise générale, son projet de répartition et proposa que l'on ne modifie ni le chiffre des représentants actuel (198) ni la répartition existante. Ceci avait, à ses yeux, le mérite d'éviter d'amender les traités existants et de faire l'économie d'une longue procédure de ratification parlementaire. Cette tentative de conciliation fut

(15) Rapport de la Commission sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 5/1975, p. 40.

interprétée par certains comme une tactique dilatoire provoquée par les préoccupations de politique intérieure du Président français et l'opposition d'une partie de sa propre majorité à la tenue d'élections européennes. Quoi qu'il en soit, cette nouvelle proposition se heurta à l'opposition des Allemands, des Italiens et des Anglais. Les premiers parce que leur sous-représentation actuelle défavorisait les libéraux

Propositions de répartition des sièges pour le Parlement européen

| Pays | % de la population des 9 | Assemblée actuelle | | Projet de l'Assemblée européenne | |
|-------------------------|--------------------------|--------------------|-------|----------------------------------|-------|
| | | Sièges | % | Sièges | % |
| Allemagne | 24,21 | 36 | 18,18 | 71 | 20 |
| Belgique | 3,81 | 14 | 7,97 | 23 | 6,48 |
| Danemark | 1,96 | 10 | 5,05 | 17 | 4,79 |
| France | 20,29 | 36 | 18,18 | 65 | 18,31 |
| Gr.-Bretagne . . | 21,90 | 36 | 18,18 | 67 | 18,87 |
| Irlande | 1,18 | 10 | 5,05 | 13 | 3,66 |
| Italie | 21,31 | 36 | 18,18 | 66 | 18,59 |
| Luxembourg . . . | 0,14 | 6 | 3,03 | 6 | 1,69 |
| Pays-Bas | 5,22 | 14 | 7,07 | 27 | 7,61 |
| Totaux | | 198 | | 355 | |

| Proposition française | | Proposition Irlandaise | | Proposition du Conseil | |
|-----------------------|-------|------------------------|-------|------------------------|-------|
| Sièges | % | Sièges | % | Sièges | % |
| 65 | 22,9 | 74 | 19,28 | 75 | 20,49 |
| 13 | 4,6 | 26 | 6,77 | 22 | 6,01 |
| 8 | 2,8 | 20 | 5,21 | 18 | 4,91 |
| 55 | 19,36 | 68 | 17,7 | 66 | 18,03 |
| 59 | 20,77 | 70 | 18,23 | 69 | 18,85 |
| 6 | 2,11 | 18 | 4,68 | 16 | 4,37 |
| 58 | 20,4 | 69 | 17,97 | 68 | 18,57 |
| 3 | 1,05 | 9 | 2,34 | 6 | 1,63 |
| 17 | 5,98 | 30 | 7,81 | 26 | 7,10 |
| 284 | | 384 | | 366 | |

de la coalition au pouvoir à Bonn ; les seconds parce qu'elle entraînerait l'impossibilité pour certains partis du centre — notamment le petit parti républicain réputé pour son attitude favorable à l'Europe — ; les troisièmes parce qu'ils souhaitaient donner l'occasion aux nationalismes gallois et écossais de mieux s'exprimer dans l'enceinte européenne.

La conférence se termina sur une simple reconfirmation de la date des élections sans qu'un accord ait pu intervenir sur la question de la répartition des sièges. La discussion sur ce point fut à nouveau renvoyée au Conseil des ministres.

Ce fut finalement au sommet européen de juillet 1976, durant les discussions préparatoires que le problème put être réglé. La Belgique pro-

posa d'augmenter le nombre total des sièges (400) afin d'arriver à une représentation plus rigoureusement proportionnelle sans pour autant réduire à un chiffre infime le nombre des représentants des petits pays. Elle consentit également à céder un siège belge au Danemark qui demandait que l'on tienne davantage compte de son chiffre de population.

Le chiffre définitif retenu s'éleva à 410. Chacun des grands pays reçut un nombre élevé mais égal de sièges (81) qui ne tenait pas strictement compte de la représentation démographique. Ainsi, la France, avec une population inférieure à celle des trois autres grands, disposait d'un nombre égal de représentants. Pour les petits pays, on tint davantage compte du chiffre de population ; en tête venaient la Hollande et la Belgique avec respectivement 25 et 24 sièges, puis le Danemark et l'Irlande avec 16 et 15 sièges, enfin le Luxembourg avec 6 sièges.

Deux autres difficultés durent être surmontées avant que l'acte final sur l'élection au suffrage universel ne put être signé le 26 septembre 1976 : d'une part, les réticences du Danemark qui voulait imposer le double mandat au Parlement européen et la réserve des Britanniques en ce qui concernait la date des élections. La thèse danoise était que le mandat européen isolé pourrait conduire à la création d'une « caste » politique de députés européens. En fait, l'explication était ailleurs : elle résidait dans la situation propre au Parlement danois (*le Folketing*), véritable mosaïque de partis, et dans le système du vote facultatif.

Le gouvernement danois craignait que ce ne soient surtout les extrémistes — pro- et antieuropéens — qui ne se rendent aux urnes et que les résultats ne donnent, en cas d'incompatibilité entre les deux mandats parlementaires, une représentation au Parlement européen qui ne coïncide pas avec l'éventail national. C'est pourquoi il fut finalement décidé que la qualité de représentant au Parlement européen n'était pas incompatible avec celle de membre de parlement d'un Etat-membre.

Quant aux Britanniques, ils continuaient à se montrer réticents en ce qui concernait la date des élections européennes. Lors de la réunion de Rome en décembre 1975, le Conseil avait déjà pris acte d'une déclaration de M. Wilson selon laquelle le gouvernement de son pays avait besoin d'un délai supplémentaire pour procéder à des consultations sur le plan intérieur avant de prendre définitivement position quant à la date fixée. Une année plus tard, le gouvernement britannique n'avait toujours pas accepté formellement la date de 1978. C'est le motif pour lequel l'acte final de septembre 1976 ne comporte pas de date. Les gouvernements des Neuf se sont simplement *engagés* à mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de Rome en vue de l'élection de l'assemblée à une date unique au cours de la période de mai-juin 1978.

3. *Les obstacles à surmonter.*

L'accord acquis le 20 septembre 1976 entre les ministres des Affaires étrangères ne signifie pas pour autant que toutes les difficultés ont pu être aplanies. Pour entrer en vigueur, l'acte doit être ratifié par les parlements nationaux. En outre, la date de mai-juin 1978 on vient de le voir, n'est pas un impératif juridique. Enfin, l'incertitude subsiste en ce qui concerne des aspects plus techniques qui ont toute leur importance : procédure électorale, découpage des circonscriptions, etc.

Ces difficultés sont liées à la situation politique interne propre à certains pays de la Communauté.

a) *En France.*

Une entente existe entre le Parti communiste français et les gaullistes-ultra du RPR pour s'opposer à la tenue des élections européennes. Le gaulliste Sanguinetti déclarait récemment qu'il acceptait les communistes comme « alliés objectifs » sur ce point : « je les accepte et je me réjouis de voir qu'ils découvrent enfin les vérités du gaullisme ».

L'opposition des communistes à l'Europe exprime une tradition de patriotisme jacobin qui reste présente dans une fraction importante de la gauche et qui tranche avec l'attitude plus ouverte des autres partis communistes vis-à-vis de l'intégration européenne. Le PCF a longtemps considéré les élections européennes comme une manœuvre politique visant à accroître l'influence des forces conservatrices (allemandes et atlantistes) au sein d'une assemblée où les représentants communistes seraient minoritaires. Ce dernier point reste capital pour les communistes français ; ils avaient annoncé que si le texte du 20 décembre était ratifié, en guise de résistance, ils prendraient part aux élections et émettraient pour toute exigence un système de représentation proportionnelle qui seul peut leur assurer une équitable représentation. Depuis lors, M. Marchais semble avoir assoupli ses positions en fonction des exigences d'une réelle union de la gauche dans son pays.

Les gaullistes-ultra du RPR, se posant en gardien strict des traités, insistent quant à eux pour que les élections se tiennent le même jour et pour que la procédure électorale soit identique dans tous les pays de la Communauté, conditions qui sont inapplicables en fait. Par ailleurs, ils s'opposent à tout amendement de la constitution française qu'entraînerait une procédure électorale différente de celle actuellement en vigueur (scrutin uninominal à deux tours). En posant de telles exigences, le RPR pratique une tactique dilatoire visant à la fois à se défendre contre les accusations de nationalisme étroit et à retarder la mise en œuvre des élections.

Chez un homme comme Michel Debré, l'opposition est beaucoup plus nette et catégorique. Selon lui, les résolutions votées par une assemblée européenne élue, fût-elle sous autorité légale, pourraient néanmoins servir de prétexte à des pressions ou des interventions extérieures sur la France.

A l'instar des communistes, les gaullistes craignent d'être sous-représentés au Parlement européen. Le système de représentation proportionnelle qui risque tôt ou tard d'être adopté par ce Parlement (16) est susceptible d'entraîner une disparité importante entre leur représentation « européenne » et leur représentativité nationale, la première pouvant mettre en danger la seconde.

La position officielle du Parti socialiste français a été clairement exprimée par son leader, F. Mitterand : son parti souscrit au projet d'élection directe. Il existe toutefois certaines fractions, tel le CERES, qui manifestent une grande méfiance à l'endroit d'une Europe dominée tant par une conception mercantile que par des multinationales échappant à tout contrôle politique européen. Cette méfiance est également conditionnée par le poids politique et économique grandissant que prend la République fédérale allemande, trop liée à leurs yeux aux Etats-Unis.

Du côté des partisans de l'élection — les giscardiens, républicains indépendants et UDR progressistes — on entend se démarquer du nationalisme gaulliste et promouvoir une certaine ouverture à l'égard de l'Europe communautaire renforcé. Ce camp a été quelque peu consolidé par la réponse donnée par le Conseil constitutionnel qui, à la demande du président Giscard, devait statuer sur la constitutionnalité de l'acte organisant les élections européennes. Ce conseil a rendu un avis qui a sans doute satisfait la majorité présidentielle puisqu'il affirme que l'acte du 20 septembre n'est pas contraire à la constitution mais qu'il n'est pas sans poser des problèmes pour l'avenir de l'union européenne. En effet, le Conseil assortit sa décision d'une réserve importante qui va dans le sens du nationalisme gaulliste : pour la première fois est déclarée inconstitutionnelle toute disposition qui autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit. Or, cette prise de position va à l'encontre du préambule de la constitution de la V^e République suivant lequel la France déclarait consentir aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix (17).

(16) Rappelons que cinq pays de la Communauté (Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) utilisent cette procédure.

(17) C'est à la demande des partenaires de l'Europe ralliés en 1958 à de Gaulle que ce passage avait pu être inséré dans la Constitution.

b) *En Grande-Bretagne.*

Les obstacles politiques à surmonter pour la tenue des élections européennes sont tout aussi sérieux en Grande-Bretagne. Ici, comme en France, la majorité est divisée sur la question. Au dernier congrès du parti travailliste (Blackpool, 29 septembre 1976), les membres se sont prononcés contre toute élection directe par une majorité de 4.160.000 voix contre 2.270.000. A la Chambre des communes toutefois, le groupe travailliste s'est prononcé, comme la grande masse des conservateurs, en faveur des élections européennes. Etant donné qu'au congrès de Blackpool, les opposants n'avaient pas atteint la majorité des deux tiers, le vote n'a pas été considéré comme contraignant pour le groupe parlementaire.

Le gouvernement, qui dispose aux communes d'une majorité de plus en plus précaire, a récemment déclaré qu'il maintenait son engagement de faire aboutir en temps utile le processus devant permettre de tenir les élections en mai-juin 1978. Le chef du Home Office a été chargé de rédiger des propositions concrètes en ce sens. Mais il appartiendra au député travailliste M. Foot de faire avancer les propositions au niveau parlementaire ; or M. Foot est un des adversaires déterminé au principe des élections européennes.

La question de la représentation des partis au Parlement européen divise également les états-majors des formations politiques et les groupes parlementaires. En effet, les travaillistes redoutent qu'avec le système en vigueur (scrutin uninominal à un tour), ils ne soient complètement évincés aux élections européennes ce qui diminuerait encore leur chance aux prochaines élections nationales. Ils souhaitent donc introduire pour ces élections au Parlement européen le système de représentation proportionnelle. De leur côté, les conservateurs sont hostiles pour la même raison à un tel changement.

Le problème se complique davantage si l'on tient compte de la question nationale qui se pose de manière de plus en plus aiguë en Grande-Bretagne. Les particularismes gallois et écossais sont devenus en effet un problème politique majeur ; le déclin de l'influence anglaise dans le monde et surtout la crise économique sont les principaux facteurs qui conditionnent la contestation de l'unité du Royaume Uni. C'est en Ecosse surtout que le nationalisme a marqué ces derniers temps de nettes avances. Le SNP (Scottish National Party), dont une fraction se dit ouvertement séparatiste, représente à peu près le tiers de l'électorat écossais. Etant donné le système électoral anglais, il suffirait d'une avance de 2 à 3 % aux prochaines élections pour que ce parti obtienne la majorité absolue de la représentation parlementaire écossaise. Le gouvernement britannique craint donc que certains représentants écossais ne profitent

du Parlement européen pour proclamer le droit de leur région à l'auto-détermination d'autant plus que le SNP réclame pour l'Ecosse 16 députés au lieu des 10 dont il pourrait disposer dans le régime constitutionnel actuel.

c) *Au Danemark.*

Le problème des élections européennes se pose dans ce pays en termes différents. Comme on l'a évoqué plus haut, il existe au Danemark une forte hostilité au principe même de l'élection directe. D'après une enquête de J.R. Rabier (18), 45 % de l'opinion publique était soit « tout à fait contre », soit « plutôt contre » l'élection du Parlement européen à la fin de l'année 1975. Le pourcentage le plus élevé de tous les pays de la Communauté était par ailleurs identique à celui des sondages effectués deux années auparavant.

Depuis son adhésion à la CEE, le Danemark connaît de sérieux problèmes économiques et politiques ; ceux-ci ne sont sans doute pas étrangers à l'attitude de l'opinion vis-à-vis des institutions communautaires. Le chômage affecte 6 % de la population active, l'inflation court à 14 % et le déficit du commerce extérieur se chiffre à 20 milliards de couronnes. Sur le plan politique, le pays est devenu difficilement gouvernable. Les dernières années, le Folketing s'est renouvelé quasi annuellement. On comprend donc les réticences des dirigeants danois à organiser des élections séparées pour le Parlement européen ; elles risqueraient de polariser l'électorat danois en deux camps et de faire basculer le fragile équilibre politique intérieur obtenu à coups de compromis laborieux.

d) *En Belgique.*

Si les Belges sont plus que d'autres favorables au principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, il existe un profond désaccord sur les modalités qui doivent le rendre applicable. Ce désaccord est directement lié au problème communautaire dans l'Etat-Belgique.

Plusieurs propositions circulent à l'heure actuelle quant à la pondération des régions dans l'élection du Parlement européen : certains demandent qu'il y ait représentation proportionnelle dans l'attribution des sièges à chaque communauté, ce qui garantirait une majorité flamande. D'autres souhaitent que, tout comme cela se passe pour la distribution des fonctions gouvernementales, soit respecté le principe de la parité. On discute également la question de savoir s'il faut créer soit

(18) J.R. RABIER, Attitudes du public à l'égard du projet d'élection au Parlement européen au suffrage universel direct, Association internationale de Science politique, ronéotypé, p. 11.

deux circonscriptions électorales (Flandre et Wallonie) soit trois (Flandre, Wallonie et Bruxelles), soit une seule circonscription nationale, les listes pouvant dans ce cas comprendre des candidats des deux communautés préclassés par les partis eux-mêmes.

Le nombre de candidats à élire et l'obligation de tenir compte des réalités communautaires risquent fort, non seulement de retarder l'organisation des élections, mais d'avoir des incidences sur l'évolution des relations communautaires en Belgique. En attendant, l'élection directe au Parlement européen mobilise les esprits dans la classe politique. « C'est la fuite en avant. L'Europe, c'est déjà — pour certains — le moyen d'échapper aux servitudes et aux exigences du système national » (19).

4. *Les perspectives.*

Un Parlement européen élu : pourquoi faire ? Telle est la question qui se posera demain. Parallèlement au débat portant sur l'élection directe, on a beaucoup discuté d'une possible extension des pouvoirs de l'institution. Sur ce point, on est fort peu avancé.

Les auteurs des traités n'ont pas fait à l'assemblée européenne une place de choix parmi les institutions de la communauté. Cette assemblée, que les traités se gardent de nommer Parlement, ne se voit attribuer aucune fonction réelle de décision. Son rôle consultatif est assez effacé : si le Conseil des ministres ne peut adopter de texte s'il n'a pas au préalable reçu un avis de l'assemblée, il est rare que les propositions de la Commission soient substantiellement modifiées, après consultation des députés. La motion de censure que l'assemblée pourrait voter à l'encontre de la Commission se réfère à une éventualité qui était jugée improbable par les auteurs des traités. Depuis vingt ans, cette arme n'a été effectivement brandie qu'à de rares occasions (20). Enfin, le renvoi à une date ultérieure de l'élection d'un Parlement au suffrage universel et son mode de désignation au sein des parlements nationaux témoignent du caractère secondaire attaché à l'assemblée européenne.

(19) V. LOUSBERG, Un parlement européen élu au suffrage universel : oui, mais..., *La Revue Neuvelle*, 1, janvier 1977, p. 47.

(20) En décembre 1972, le président en exercice, irrité contre le refus de la Commission Mansholt de renforcer les pouvoirs budgétaires de l'assemblée menaçait celle-ci d'une motion de censure. En mai 1976, les conservateurs britanniques partirent en guerre contre les excédents laitiers et accusèrent la Commission européenne de ne pas prendre les mesures nécessaires : la motion de censure fut rejetée deux mois plus tard. Enfin, à la fin 1976, un membre allemand de l'assemblée demanda aux groupes politiques de déposer une motion de censure contre la Commission qui avait refusé de fournir certains documents internes permettant d'éclaircir une affaire d'exportation de malt vers des pays tiers.

Plusieurs tentatives infructueuses ont été effectuées pour conférer au Parlement européen une fonction plus spécifique au sein des institutions communautaires. En 1972, à l'époque où se dégageait la perspective d'une union européenne, la Commission chargea un groupe de travail *ad hoc* de l'examen de l'accroissement éventuel des compétences du Parlement. Placé sous la présidence de Georges Vedel, doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, le groupe recommanda deux étapes pour l'extension des compétences normatives du Parlement (21). Dans une première étape, celui-ci serait investi d'un pouvoir de co-décision (c'est-à-dire en fait d'un droit de veto) dans un certain nombre de questions constitutionnelles intéressant la communauté (révision des traités, admission de nouveaux membres, etc.) et de pouvoirs élargis de consultation dans un nombre d'autres matières. Ensuite, dans une seconde étape, le pouvoir de co-décision serait élargi à toutes les matières intéressant la communauté.

Le seul écho que reçut le rapport Vedel fut la proposition, reprise dans le rapport Tindemans, d'investir le président de la Commission par le Parlement. Mais, sur le fond du problème, les gouvernements restèrent muets.

Dans son rapport sur l'union européenne, Léo Tindemans proposa quant à lui que le Conseil reconnaisse au Parlement une faculté d'initiative et qu'il s'engage à délibérer sur les résolutions de l'Assemblée, ce mécanisme devant recevoir une consécration juridique par une modification des traités qui accorderait au Parlement un véritable droit d'initiative. Comme on le sait, cette proposition fut rejetée par les ministres des affaires étrangères qui préférèrent parler d'un dialogue entre le Parlement et le Conseil.

A défaut de « pouvoir de co-décision » ou de « faculté d'initiative », le Parlement a obtenu, au terme de longues discussions, le droit d'être *associé* aux décisions des Neuf sur certains projets importants. Cette procédure dite de concertation a été instituée par un traité signé par les pays membres en 1975 ; en substance, elle prévoit que le Parlement peut demander au Conseil des ministres et à la Commission une discussion approfondie sur tout projet susceptible d'avoir des implications budgétaires importantes si une divergence de vue se manifeste entre les deux institutions. Cette concertation a déjà fonctionné pour certaines propositions relatives à la politique régionale et aux engagements financiers de la communauté avec les pays du Maghreb. Il n'en reste

(21) Rapport du groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen (Rapport Vedel), Bulletin des Communautés européennes, supplément 4/1973.

pas moins vrai cependant qu'au terme de cette procédure, le Conseil des ministres garde les mains libres en cas de désaccord persistant.

En outre, le traité de février 1975 reconnaît au Parlement européen le droit de rejeter le budget de la communauté. Les conditions sont strictes : il doit statuer à la majorité de ses membres et réunir les deux tiers des suffrages exprimés.

En dehors de ces matières, l'influence du Parlement est très limitée. Il ne dispose pas d'un minimum de pouvoir de contrôle et de participation législative qui permette de lui accorder l'appellation de Parlement. De ce point de vue, certains estiment (et espèrent) que les élections au suffrage universel constitueront un premier pas vers l'accroissement des pouvoirs de l'institution ou, à tout le moins, de son prestige et de son audience. Mais les équivoques subsistent. Pour les unes — les français surtout — les élections rentrent dans le cadre de l'application stricte de l'article 138 du Traité de Rome, le Parlement ne devant pas disposer de plus de pouvoirs qu'il n'en a aujourd'hui et restant une institution très différente des parlements nationaux. La portée des élections est interprétée de manière tout aussi restrictive par les Britanniques et les Danois. Pour d'autres au contraire, notamment les milieux politiques néerlandais et italiens, l'élection n'est qu'un premier pas pour la réalisation d'une question beaucoup plus essentielle : l'union européenne. Celle-ci, s'appuyant sur la volonté démocratiquement exprimée de l'ensemble des citoyens de l'Europe, implique nécessairement que l'on renforce ou que se renforcent les pouvoirs et les compétences du Parlement actuel.

S'il apparaît comme probable que les élections au suffrage universel auront lieu dans un avenir proche, il est moins évident que celles-ci entraîneront des modifications substantielles de la fonction parlementaire européenne. Des pays comme la Grande-Bretagne ou la France ont accepté l'idée de ces élections du bout des lèvres : on ne peut guère leur arracher de nouvelles concessions pour l'instant.

Conclusions.

Au-delà des discours, les péripéties du rapport Tindemans et des élections du Parlement européen au suffrage universel révèlent les contradictions de l'intégration politique européenne. On a beaucoup parlé à ce sujet d'une absence de *volonté politique* de la part des gouvernants des pays membres. Encore faut-il expliquer le motif de cette absence. Nous suggérons qu'il convient ici de mettre en relation directe la crise actuelle des Etats-nations avec celle de l'Europe. Suivant cette interprétation, ce ne serait pas tant l'existence d'une contradiction majeure

entre nationalisme et supranationalisme qui serait déterminante, mais bien plutôt les tensions à l'intérieur même de la société européenne. La « crise de l'Europe » ne serait en définitive qu'un reflet des contraintes existantes au niveau des institutions et des structures sociales, économiques et politiques de l'Etat-nation. Il n'est pas sans intérêt de rappeler à cet égard que la majorité des Etats membres de la CEE sont gouvernés par des coalitions précaires et instables dont les bases majoritaires ont été ou sont sérieusement érodées. Sur le plan économique et social, la plupart de ces gouvernements sont confrontés à une crise qu'ils ne dominent pas.

La situation conflictuelle latente entre différents groupes de pays constitue un second facteur qui a conditionné la mise en veilleuse du rapport Tindemans et les incertitudes qui subsistent en ce qui concerne les élections du Parlement européen. D'un côté, on trouve quelques grands pays (France, Grande-Bretagne, Allemagne) qui estiment devoir porter la plus grande part de responsabilité des affaires européennes et qui ont la sensation d'être différents des Etats aux dimensions plus modestes. De l'autre, on trouve les « petits pays » qui choisissent par affinités celui ou ceux des grands qui les représente le mieux ; ceux-là restent en général attachés à l'idée d'une Europe intégrée qui leur permet de jouer leur rôle dans la politique communautaire (pays du Bénélux par exemple).

La formule du Conseil européen a représenté une tentative pour surmonter cette tension ; grands ou petits, neuf Etats souverains sont représentés autour d'une table et aucun d'entre eux ne devrait théoriquement connaître de privilège ou de subordination. Cette formule n'a cependant pas donné les résultats escomptés. « La brève expérience, note le représentant permanent du Luxembourg, enseigne déjà que le Conseil européen est dominé par trois ou quatre personnalités, parfois interchangeables selon le thème, et que les autres se contentent à donner leur opinion, s'ils trouvent l'occasion de le faire » (22). Dans le cas des élections directes du Parlement européen comme dans celui du rapport Tindemans, il a suffi d'une seule initiative d'un des grands pour freiner ou paralyser le processus de prise de décision.

On ne peut certes nier que la volonté de trouver un terrain d'entente en matière d'intégration politique européenne subsiste entre les pays membres, grands ou petits. Dans leurs déclarations et discours, les chefs de gouvernement se montrent particulièrement soucieux d'une opinion publique de plus en plus sceptique sur l'avenir de l'Europe politique. Ainsi, les « décisions » des sommets européens tendent souvent à

(22) Jean DONDELINGER, *Le Conseil Européen*, novembre 1975, p. 58.

atténuer les oppositions et à montrer les convergences de vue. Il faut toutefois reconnaître que ces dernières ne sont atteintes qu'au prix de formulations souvent ambiguës, de mots savamment calculés qui, après décodage, traduisent en définitive toute la fragilité de la construction européenne.

Summary : The Tindemans report and the European elections.

The Tindemans report on the European union and the decision to organize direct elections for the European Parliament have been two important events in European affairs in 1976. This article analyses the origins, developments and bearing of these two events.

Although his mandate was initiated and encouraged at the highest level — that of the European heads of state —, Mr. Tindemans' attempt to propose concrete steps in order to achieve a real political union in Europe did not get through. It received a rather cold reception from several states who opposed some of his proposals on different grounds. At the Conference of The Hague, Mr. Tindemans was able to get a formal support to his ideas, but no decision was taken to implement any of them.

The decision to organize direct elections for the European Parliament, which can be seen as a concrete step toward the implementation of the long awaited European union, is facing the same kind of resistance at the national level. Although the Nine have all agreed to do everything possible to organize these elections in the spring of 1978, there are still unsolved problems which are both technical and political. Moreover, even if they are taking place, it is not at all sure that they will bring about substantive changes in the role and functions of the European Parliament.

