



La construction de l'Union européenne: le Parlement européen et la réforme institutionnelle 1979-1989

Série sur l'histoire du Parlement européen
ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Wolfram Kaiser

PE 630.271 – Novembre 2018

FR

La construction de l'Union européenne: le Parlement européen et la réforme institutionnelle 1979-1989

Wolfram Kaiser

Fondée sur un large éventail de sources d'archives accessibles depuis peu, la présente étude examine les politiques du Parlement européen en matière de réforme institutionnelle des Communautés européennes entre 1979 et 1989. Elle présente la manière dont le Parlement a rempli des fonctions essentielles dans le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne d'aujourd'hui. Il s'agissait notamment de définir un ensemble de critères pour une gouvernance efficace et démocratique, d'élaborer des concepts juridiques tels que la subsidiarité et de faire pression sur les États membres afin qu'ils acceptent un approfondissement institutionnel et des pouvoirs accrus pour le Parlement dans l'Acte unique européen et le traité de Maastricht.

AUTEUR

La présente étude a été rédigée par le professeur Wolfram Kaiser de l'université de Portsmouth, Royaume-Uni, à la demande de l'unité «Archives historiques» de la direction «Bibliothèque» de la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat général du Parlement européen.

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier Christian Salm pour ses commentaires utiles sur les premières moutures de cette étude et Étienne Deschamps pour son aide dans la recherche d'illustrations appropriées pour le texte.

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Christian Salm, unité «Archives historiques»

Pour contacter l'éditeur, veuillez envoyer un courriel à Historical-Archives@ep.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traductions: DE, FR

Manuscrit achevé en septembre 2018.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2018.

Crédits photo: Union européenne – Archives audiovisuelles du Parlement européen.

PE 630.271

ISBN: 978-92-846-6432-0

DOI:10.2861/86302

QA-04-18-957-FR-N

epgs@ep.europa.eu

<http://www.epgs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blogue)

Synthèse

La présente étude examine les politiques du Parlement européen en matière de réforme institutionnelle des Communautés européennes entre 1979 et 1989. Elle s'appuie non seulement sur des publications actuelles, des documents du Parlement et des informations relayées par les médias, mais également largement sur des sources primaires provenant des archives du Parlement, de la Commission européenne, du Conseil et des groupes politiques, parmi lesquels les socialistes, les démocrates-chrétiens et les libéraux, ainsi que sur des entretiens avec des témoins oculaires.

L'étude révèle la manière dont le Parlement s'est évertué à utiliser ses pouvoirs limités afin d'obtenir des concessions procédurales de la Commission et du Conseil. Il est toutefois rapidement apparu que la politique des «petits pas» visant à modifier les règles et les pratiques institutionnelles dans le cadre du traité instituant la Communauté économique européenne était insuffisante pour concrétiser la vision plus large que le Parlement avait d'une Communauté dotée de structures décisionnelles beaucoup plus efficaces et démocratiques.

Le débat mené au sein du Parlement au sujet de la réforme institutionnelle a été important à plusieurs égards. Sur le plan interne, il a permis d'accélérer la professionnalisation des travaux des groupes politiques et des commissions. Il a également favorisé la cohésion des grands groupes politiques qui ne voulaient pas sembler divisés sur l'avenir des Communautés européennes. En outre, le Parlement et les groupes politiques se sont rendu compte à quel point les questions communautaires devenaient des questions de politique intérieure et combien il était nécessaire de définir précisément les exigences institutionnelles de l'intégration politique pour mener à bien des réformes substantielles.

Le militantisme constitutionnel du Parlement a également eu une incidence sur la dynamique externe, à savoir sur l'évolution des relations interinstitutionnelles au sein des Communautés européennes. Il était question des relations avec les parlements nationaux; de la nécessité de démontrer à la Commission à quel point elle dépendait du Parlement pour sa propre légitimité institutionnelle; et des relations souvent tendues avec les États membres.

Le militantisme du Parlement a également eu des conséquences sur le processus de constitutionnalisation des Communautés européennes. Le projet de traité instituant l'Union européenne de 1984 a renforcé le parcours idéologique existant et créé une dépendance conceptuelle à cet égard. Ce projet de traité contenait également certaines innovations constitutionnelles telles que la possibilité de sanctions à l'encontre des États membres qui violeraient constamment les conditions d'adhésion comme le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Cette idée constitutionnelle a finalement fait son chemin dans le cadre du traité instituant l'Union européenne. Grâce à son large réseau et à son discours sur le «déficit démocratique», le Parlement a pris au piège les gouvernements nationaux dans leur rhétorique et les a poussés à reconnaître à quel point la structure et les pratiques institutionnelles des Communautés européennes divergeaient de celles des parlements nationaux. Cette stratégie a largement contribué aux modifications de traités comme l'Acte unique européen et le traité de Maastricht.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Façonner les idées et le discours constitutionnels dans les Communautés européennes	10
Chapitre 1: Une Assemblée constituante européenne? Vers le rapport Spinelli, 1979-82	10
Chapitre 2: Façonnement de la constitutionnalisation: le projet de traité instituant l'Union européenne, 1982-1984	28
Chapitre 3: Perte de patience: vers l'Acte unique européen et au-delà, 1984-1989	43
3. Dynamique interne: les acteurs du Parlement européen	61
Chapitre 1: Quelle finalité politique? Groupes politiques en faveur d'une réforme constitutionnelle	61
Chapitre 2: Élaboration d'une constitution: Altiero Spinelli et la commission institutionnelle	73
4. Dynamique externe: le Parlement européen en tant qu'institution de réseaux	82
Chapitre 1: Quel type de relation? Travailler avec les partis et parlements nationaux	82
Chapitre 2: «Un prétexte pour ne rien faire?» Coopération et concurrence avec la Commission	90
Chapitre 3: La menace d'une Europe à plusieurs vitesses: œuvrer contre les États membres réticents	98
5. Conclusion	105
Entretiens	111
Archives	112
Bibliographie	113

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AUE	Acte unique européen
CDU	Union chrétienne-démocrate d'Allemagne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
CJ	Cour de justice
COSAC	Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne
CPE	Communauté politique européenne
CSU	Union chrétienne-sociale de Bavière
DC	Démocratie chrétienne d'Italie
GDE	Groupe des démocrates européens
LDE	Libéraux démocrates européens
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PPE	Parti populaire européen
PS	Parti socialiste
SME	Système monétaire européen
UE	Union européenne

1. Introduction

Les institutions ont leur importance. Elles ne sont pas politiquement neutres. Dans les démocraties, elles déterminent la répartition du pouvoir et des ressources au sein d'une société. Elles «influencent les perceptions, structurent les canaux d'information, aident à légitimer les décisions et stabilisent les normes relatives aux comportements souhaités ou indésirables»¹. Elles fournissent également les outils juridiques nécessaires à l'élaboration des politiques qui revêtent une importance dans le quotidien des citoyens. Ce constat vaut pour l'Union européenne actuelle autant que pour les systèmes politiques de ses États membres, ou, d'ailleurs, des démocraties dans d'autres régions du monde. Des changements majeurs apportés au cadre institutionnel existant peuvent, de façon imaginaire ou réelle, modifier les relations de pouvoir, façonner la prise de décisions et produire des résultats juridiques et politiques différents pour les questions pressantes. En septembre 1983, par exemple, Paddy Lalor, député au Parlement européen et membre du Fianna Fáil, le parti politique nationaliste irlandais allié aux gaullistes français au Parlement européen, a défié son groupe. Alors que ses collègues se sont abstenus lors d'un vote important sur le projet de traité instituant l'Union européenne (ci-après le «projet de traité») du Parlement en cours d'élaboration, il a voté contre de peur qu'un changement constitutionnel aussi important n'autorise l'avortement en République d'Irlande sous le couvert de l'intégration européenne².

Les institutions et les propositions de réforme institutionnelle sont, en conséquence, intimement liées à des visions bien précises d'un ordre constitutionnel ou à des intérêts concrets concernant des questions politiques particulières. Même les systèmes démocratiques stables où règne un consensus solide sur les caractéristiques constitutionnelles essentielles réforment leurs institutions par intermittence afin de mieux répondre aux nouveaux enjeux socio-économiques, par exemple. Les systèmes politiques en devenir sont sujets à des changements plus rapides, car ils doivent mener à bien de nouvelles tâches internes ou externes, acquérir plus de compétences ou chercher à répondre aux demandes d'intégration de la population. Ce constat est particulièrement vrai pour l'Union européenne. Dès le début de l'intégration du «noyau dur européen» sous la forme de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée en 1951-1952, et de la Communauté économique européenne (CEE) et d'Euratom, toutes deux fondées en 1957-1958, les fonctionnalistes ont préconisé une intégration «supranationale» plus approfondie afin de permettre aux nouvelles communautés de répondre plus efficacement aux enjeux politiques transnationaux apparaissant au fil du temps, tels que la gestion des industries en déclin, la création d'un marché intérieur ou la prévention de la dégradation de l'environnement. Parallèlement, les fédéralistes ont cherché à créer une nouvelle union au niveau européen afin de surmonter l'héritage des frictions nationalistes, d'assurer la paix et d'améliorer les conditions de vie des citoyens. En réalité, depuis les années 1950, l'Union européenne a massivement étendu son champ d'action et ses compétences, alors qu'elle était initialement, et de manière beaucoup plus limitée, axée sur l'intégration des marchés. Pour répondre aux enjeux politiques transnationaux, les modifications apportées aux traités jusqu'au traité de Lisbonne de 2007 ont même permis à l'Union européenne d'étendre son champ d'action à des domaines longtemps considérés comme des compétences essentielles réservées aux États membres, comme la gestion de la politique monétaire, la surveillance des frontières ou le maintien de la sécurité extérieure.

¹ Wolfgang Wessels (1992), *The Institutional Debate - Revisited. Towards a progress in the "acquis académique"*, dans: Christian Engel et Wolfgang Wessels (éds), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 18-32, en l'occurrence p. 19.

² *The Irish Press*, 15 septembre 1983.

Dès le début, toutefois, les demandes d'approfondissement de l'intégration européenne et de réforme institutionnelle connexe se sont également heurtées à une résistance féroce. Dans les années 1960, par exemple, le président français Charles de Gaulle s'est insurgé contre les «bureaucrates bruxellois non élus» de la Commission européenne qui, selon les termes de Jean Monnet, ne cherchaient qu'à élaborer des législations européennes «dans l'intérêt de tous [les Européens]»³. En 1965, de Gaulle a même provoqué la crise de la «chaise vide» en protestation contre les prétentions de la Commission à être un gouvernement européen en devenir et de manière à éviter le passage au vote à la majorité au Conseil des ministres, un conflit qui a finalement abouti au compromis de Luxembourg de janvier 1966, juridiquement non contraignant, qui à son tour a débouché sur l'institution informelle d'un veto national lorsqu'un «intérêt national vital» était en jeu⁴. Néanmoins, de nombreux acteurs politiques considéraient toujours que les Communautés européennes, telles qu'elles ont été appelées après la fusion institutionnelle de 1967, avaient une forte vocation fédéraliste, ce qui continuait à dissuader des pays tiers d'adhérer aux Communautés européennes (comme dans le cas du «non» norvégien lors du premier référendum de 1972, par exemple). En outre, comme l'a montré de manière dramatique le référendum de 2016 sur le Brexit au Royaume-Uni, l'opposition à l'adhésion à l'Union européenne ou à l'approfondissement de l'intégration continue de persister à des degrés divers à travers l'Europe.

Ainsi, malgré les décennies de discours sur une «finalité politique» de l'intégration européenne, la «constitution» de l'Union européenne est sans cesse réécrite de façon créative, sans que l'on parvienne à un résultat clair sous la forme d'un accord consensuel. Au moment de la rédaction de la présente étude, des pays tiers négociaient leur adhésion à l'Union européenne, qui allait encore élargir son champ d'action géographique, à un moment où le Royaume-Uni était sur le point de quitter le navire pour aborder un avenir incertain à l'extérieur. Les enjeux nationaux et internationaux font ressortir la nécessité d'une coopération ou d'une intégration plus étroite et d'un engagement politique dans les nouveaux domaines politiques émergents, de la réglementation de l'évolution technologique à la lutte contre le terrorisme. Dans le même temps, l'euroscepticisme est en hausse, remettant en question la légitimité de l'Union européenne et de ses institutions.

L'intégration européenne en tant que «processus» non téléologique, caractérisé par un fort potentiel de «retour en arrière» sous la forme du compromis de Luxembourg ou du Brexit, entre autres exemples, fait depuis longtemps l'objet de recherches de la part des politologues. À partir des années 1950, les fonctionnalistes, à commencer par Ernst B. Haas, ont fait valoir que les liens fonctionnels entre les domaines et les enjeux politiques exigeaient de plus en plus une action politique au niveau européen, ce que les institutions supranationales nouvellement créées comme la Commission européenne (en collaboration avec des groupes d'intérêt de plus en plus organisés au niveau transnational) allaient alimenter et encourager. Il en résulterait un approfondissement institutionnel, un accroissement des compétences européennes pour de nouvelles politiques et une expansion géographique des Communautés européennes par l'attraction de pays tiers dans son orbite⁵. Avec leurs hypothèses plus optimistes sur les «retombées» remises en question par la réaffirmation par Charles de Gaulle du contrôle des États membres sur l'élaboration des politiques à «Bruxelles», les néo-fonctionnalistes ont néanmoins continué à faire valoir que l'intégration communautaire était souvent induite par des besoins fonctionnels, par exemple en conjonction avec l'Acte unique européen (AUE) de 1987 et la création d'un marché intérieur. Il était évident qu'un tel marché intérieur, tel qu'il était prévu par les traités de Rome, ne nécessitait pas seulement la transition vers l'union douanière accomplie dans les années 1960. Il y avait également lieu de

³ Jean Monnet, Father of Europe. Documentaire de la BBC de 1971, <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/03/14/jean-monnet-father-of-europe-the-1971-bbc-documentary/> (consulté le 29 octobre 2018).

⁴ Philip Bajon (2012), *Europapolitik „am Abgrund“. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965-66*, Stuttgart: Franz Steiner.

⁵ Ernst B. Haas (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford/CA: Stanford University Press.

remédier aux barrières réglementaires non tarifaires de plus en plus utilisées par les États membres pour compenser l'abolition des droits de douane et protéger les industries nationales⁶.

Stanley Hoffmann a d'abord remis en question l'hégémonie de la conception fonctionnaliste lorsqu'il a mis en lumière la résilience continue des États membres dans son analyse de la crise de la «chaise vide» et son incidence possible sur l'intégration européenne⁷. L'intergouvernementalisme libéral a par la suite développé son argument «réaliste dissident» en expliquant que la formation d'«intérêts nationaux» était le résultat de la concurrence intérieure entre les groupes d'intérêt. Les gouvernements des États membres ont négocié ensuite ces intérêts, y compris dans le cadre de conférences intergouvernementales, ce qui, selon ce point de vue, expliquait les réformes du traité instituant les Communautés européennes⁸. Malgré ses désaccords avec la théorie des sciences sociales, l'historien économique Alan S. Milward a, de la même façon, soutenu que l'intégration européenne en tant que «processus» ne pouvait s'expliquer que par des gouvernements nationaux déterminés à défendre leurs «intérêts» nationaux ou, comme il l'a avancé plus tard, à suivre une «stratégie nationale» afin d'utiliser les Communautés européennes à leurs propres fins. Il s'agissait selon lui du «sauvetage européen de l'État-nation». Ce dernier n'étant plus en mesure, après 1945, de garantir un bien-être suffisant à ses citoyens, il a par conséquent opté pour l'intégration économique et la coopération politique par la grâce des Communautés européennes⁹.

Aucun de ces auteurs ne s'est intéressé, même de loin, à la question de savoir pourquoi la CECA comprenait déjà une Assemblée commune (et la CEE une assemblée parlementaire) qui a commencé à porter le nom de Parlement européen en 1962 et a été élue pour la première fois au suffrage direct en 1979. Ils n'ont pas non plus cherché à comprendre pourquoi le Parlement avait acquis des compétences budgétaires plus importantes dans les traités de Luxembourg de 1970 et de Bruxelles de 1975 ni pourquoi il s'était vu attribuer des compétences législatives dans l'AUE de 1987, le traité de Maastricht de 1992 et le traité de Lisbonne de 2007, qui ont encore élargi la portée de ce que l'on appelle aujourd'hui la procédure législative ordinaire dans laquelle le Parlement agit en tant que colégislateur aux côtés des États membres réunis au sein du Conseil des ministres. Les néo-fonctionnalistes ont souligné l'importance de la Commission européenne et de sa coopération avec les acteurs économiques en particulier (comme dans le cas des origines du marché intérieur dans les années 1980)¹⁰. L'importance accordée au Parlement était moindre dans leur explication de la constitution d'un nouveau régime politique européen. Pour les spécialistes des relations internationales centrées sur l'État, la délégation de pouvoirs à un parlement élu contredisait même les hypothèses fondamentales de leur théorie, en particulier la prétendue capacité des gouvernements à contrôler les institutions supranationales et à ne leur déléguer des pouvoirs que pour favoriser leurs propres objectifs stratégiques. Le Parlement ne pouvait toutefois pas être facilement contrôlé, surtout après 1979, lorsqu'il pouvait prétendre être directement légitimé en tant que représentant des peuples ou des populations européennes.

En raison de cette lacune majeure dans leur explication, et parce qu'ils se préoccupaient des événements historiques plutôt que de la politique et de la réglementation quotidiennes, Simon Hix

⁶ Wayne Sandholtz et John Zysman (1989), *Recasting the European Bargain*, *World Politics*, 42 (1), p. 95-128.

⁷ Stanley Hoffman (1966), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95 (3), p. 862-915.

⁸ Andrew Moravcsik (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca/NC: Cornell University Press; Andrew Moravcsik (1991), *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, *International Organization*, 45 (1), p. 19-56.

⁹ Alan S. Milward (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Londres: Routledge.

¹⁰ Maria Green Cowles (1995), *Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992*, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), p. 501-526.

a rejeté toutes les théories des relations internationales comme étant «obsoletes» pour expliquer la politique européenne en 1994¹¹. Depuis lors, des politologues comme Berthold Rittberger, s'appuyant sur la littérature et les théories institutionnalistes, ont cherché à expliquer la délégation de pouvoirs au Parlement par des expériences nationales de démocratie parlementaire. De ce point de vue, les partis politiques et les parlements nationaux sont fortement influencés par la notion de contrôle parlementaire effectif du gouvernement, qui est un aspect essentiel de toute démocratie efficace. Alors qu'ils perdaient progressivement leur pouvoir sur l'élaboration des politiques gouvernementales nationales au sein des Communautés européennes, se traduisant par une autonomie et une arrogance croissantes de l'exécutif, ces partis politiques et ces parlements ont commencé à exiger le renforcement de la dimension parlementaire du système politique communautaire émergent comme mécanisme permettant d'améliorer le contrôle démocratique dans un régime politique transnational. Leur engagement normatif à adopter dans cette optique les modèles démocratiques nationaux existants au niveau des Communautés européennes a finalement convaincu les gouvernements d'accepter l'élection au suffrage direct du Parlement, déjà prévue dans le traité instituant la CEE, et le transfert progressif de pouvoirs importants à celui-ci¹².

Soulignant l'importance du rôle des normes démocratiques en tant qu'argument déterminant pour un renforcement de la position du Parlement et de son rôle dans le système politique de l'Union européenne, ces études se concentrent toutefois uniquement sur les partis politiques et les parlements des États membres. Les acteurs européens transnationaux ont également défendu fermement l'idée d'un système politique démocratique au niveau des Communautés européennes, dans lequel ils ont acquis un rôle croissant. En fait, ces acteurs transnationaux, parmi lesquels figurent les organisations de partis européens et les groupes du Parlement, ont souvent fait pression sur les acteurs nationaux afin de les sensibiliser davantage aux conséquences négatives de nouveaux transferts de compétences au niveau des Communautés européennes à des fins d'amélioration de la qualité de l'élaboration démocratique des politiques et du contrôle de l'action de l'exécutif national. De plus, depuis sa création, le Parlement lui-même a solidement mis en avant sa contribution potentielle à la lutte contre le «déficit démocratique», tel qu'il a été appelé dans les années 1970, et a réclamé plus de compétences. En 1984, par exemple, il a voté pour que le projet de traité dénoue ce qu'il considérait comme une impasse institutionnelle des Communautés européennes et l'incapacité de ces dernières à relever les défis transnationaux urgents, ce qui avait une incidence négative sur l'efficacité et la légitimité de l'organisation aux yeux des citoyens européens.

Dans ce contexte, la présente étude analyse les politiques du Parlement en matière de réforme institutionnelle des Communautés européennes et son militantisme politique pour faire aboutir ces réformes au cours de la période cruciale de formation de ses deux premiers mandats, entre 1979 et 1989. Elle donne également un aperçu de la transition de l'AUE au traité de Maastricht. Des études contemporaines décrivent de manière assez détaillée la politique menée par le Parlement en matière de réforme institutionnelle. Elles ont souvent été rédigées par des experts comme Richard Corbett¹³. Jeune fonctionnaire, Richard Corbett a travaillé pour la commission institutionnelle lorsque le Parlement a débattu du futur projet de traité, avant de devenir député européen du parti travailliste britannique de 1999 à 2009, puis à nouveau en 2014. Dans les années 1980, la revendication de légitimité du Parlement reposait surtout sur le fait qu'il était perçu comme une

¹¹ Simon Hix (1994), *The study of the European community. The challenge to comparative politics*, *West European Politics*, 17 (1), p. 1-30.

¹² Berthold Rittberger et Frank Schimmelfennig (2007), *Explaining the constitutionalization of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 13(8), p. 1148-1167; Andreas Maurer (2002), *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos.

¹³ Voir, par exemple, Richard Corbett (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave.

institution ouverte et transparente qui devait faire appel à l'électorat européen pour renforcer sa position dans le système politique communautaire. Par conséquent, ces auteurs ont souvent pu s'appuyer sur des documents internes et des documents accessibles au public. Ils ont également pu compter sur le soutien généreux de leur institution. Le Parlement considérait leurs travaux situés à la frontière entre la recherche universitaire et le militantisme politique comme un mécanisme de soutien essentiel permettant de contrebalancer l'intérêt des universitaires et des médias pour la Commission européenne et l'élaboration des politiques des États membres et d'étayer ses propres demandes de réforme institutionnelle par des arguments scientifiques.

Ces auteurs n'ont toutefois pas pu exploiter des sources d'archives. À l'inverse, la présente étude s'appuie non seulement sur des publications actuelles, des documents du Parlement et des informations relayées par les médias, mais également largement sur des sources primaires provenant des archives du Parlement, de la Commission européenne, du Conseil et des groupes politiques, parmi lesquels les socialistes, les démocrates-chrétiens et les libéraux, ainsi que sur des entretiens avec des témoins oculaires.

En outre, les publications plus anciennes n'ont pas réussi, en grande partie, à conceptualiser le rôle du Parlement dans la réforme institutionnelle des Communautés européennes. La présente étude situe le militantisme du Parlement dans le contexte plus large de la politique constitutionnelle (selon les termes de Thomas Christiansen et de Christine Reh) de «la lutte entre un large éventail d'acteurs sur le choix constitutionnel [...] dans un contexte préstructuré sur le plan juridique, institutionnel et discursif»¹⁴. Cette perspective d'une négociation et d'un débat continu sur la réforme institutionnelle est proche des juristes orientés vers les sciences sociales. Contrairement aux travaux juridiques antérieurs qui parlaient de la constitutionnalisation de l'Union européenne comme d'un «progrès» apparemment téléologique façonné dans une large mesure par des décisions éclairées de la Cour de justice (CJ), ces publications récentes ont mis l'accent, pour citer Jo Shaw, sur «la contestation et la non-fixité comme mode de vie» dans la politique constitutionnelle des Communautés européennes/de l'Union européenne¹⁵. Une telle approche est largement partagée par les études historiques qui ont été réalisées dernièrement sur l'intégration juridique des Communautés européennes et qui ont mis en évidence la forte contestation de la portée et des limites du droit européen, par exemple par les cours constitutionnelles française et allemande¹⁶. Il est important de noter que les études menées sur le rôle du Parlement dans la constitutionnalisation européenne peuvent également aider à combler le fossé artificiel entre l'étude de l'évolution du régime politique communautaire et les politiques communautaires. Souvent, les questions institutionnelles et politiques étaient intimement liées, comme l'a démontré de façon particulièrement frappante le lien entre l'extension du vote à la majorité dans l'AUE de 1987 et la création du marché intérieur.

Pour des raisons heuristiques, il est possible (selon Thomas Christiansen et Christine Reh) de distinguer trois formes de constitutionnalisation¹⁷. La première est «formelle et explicite» et a trait aux tentatives (comme pour le projet de traité) de créer une véritable constitution communautaire/européenne. La deuxième est «formelle et implicite» et concerne les modifications apportées à l'ordre juridique communautaire pour aboutir à quelque chose qui s'apparente à un

¹⁴ Thomas Christiansen et Christine Reh (2009), *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 4.

¹⁵ Jo Shaw (2003), Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism, *European Law Journal*, 9 (1), p. 45-68, en l'occurrence p. 48.

¹⁶ Bill Davis et Morten Rasmussen (2012), Towards a New History of European Law, *Contemporary European History*, 21 (3), p. 305-318.

¹⁷ Thomas Christiansen et Christine Reh, *Constitutionalizing the European Union*, p. 8-9.

accord constitutionnel, en particulier sous la forme de modifications ultérieures des traités comme l'AUE. La troisième, enfin, est «informelle et graduelle» et englobe les pratiques institutionnelles qui ont réellement, sinon juridiquement, transformé les Communautés européennes. En réalité, comme le démontrera la section 2 de la présente étude, le Parlement a constamment cherché à acquérir plus de pouvoir sans avoir recours à la modification des traités. Les décisions rendues par la CJ ont parfois induit un changement des pratiques. Elles pouvaient également résulter de redéfinitions de la portée et de la base juridique des domaines politiques, comme lorsque le financement régional a été qualifié de non obligatoire, ce qui a contribué de manière significative à l'augmentation spectaculaire du pourcentage du budget communautaire sur lequel le Parlement pouvait exercer une influence (de seulement 3 % en 1970, lorsque le traité de Luxembourg a été signé et ratifié, à 30 % en 1986)¹⁸. À d'autres moments, des changements dans les pratiques institutionnelles ont fait suite à des accords institutionnels tripartites avec la Commission et le Conseil concernant l'amélioration de la consultation politique ou l'application de règles administratives plus efficaces.

À l'instar des parlements dans d'autres systèmes politiques, le Parlement a toujours eu un certain nombre de fonctions clés à remplir¹⁹. Avant même d'acquérir des pouvoirs législatifs importants, il a cherché à façonner les politiques communautaires. Des études historiques ont montré, par exemple, comment des ressources politiques comme l'expertise ont aidé le Parlement et les députés européens à influencer sur l'évolution des premiers domaines de compétence communautaire fondamentaux comme l'agriculture et la concurrence au cours des années 1960²⁰. En outre, le Parlement européen a dû interagir avec les citoyens des Communautés européennes, en particulier après son élection au suffrage direct en 1979, afin de tenter de les relier à la politique et à l'élaboration des politiques communautaires, une tâche de communication rendue beaucoup plus difficile par ses pouvoirs toujours limités après 1979, par le manque d'intérêt des citoyens pour l'élaboration des politiques communautaires et par l'absence d'un langage commun et de médias européens, ce qui a gravement compliqué la communication et la mobilisation politiques transnationales.

La troisième fonction, toutefois, qui est au cœur de la présente étude, consiste à contribuer à la réforme et à la transformation du système politique communautaire. Elle est également connue sous le nom de fonction de conception du système du Parlement. Roswitha Bourguignon-Wittke et Otto Schmuck ont distingué deux éléments essentiels de cette fonction: les activités qui favorisent la «constitution» existante des traités et des pratiques formelles et informelles (longtemps connue sous le nom d'acquis communautaire) et les activités qui cherchent à créer une véritable constitution communautaire²¹. Le jargon utilisé par le Parlement dans les années 1980 et une grande partie des publications sur le Parlement et la réforme institutionnelle au cours de cette période parlaient de ces éléments comme constituant deux stratégies distinctes: une stratégie minimaliste visant à modifier les pratiques institutionnelles sans modifier les traités et une stratégie

¹⁸ Richard Corbett et Francis Jacobos (1989), *Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments*, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 147-184, en l'occurrence p. 154.

¹⁹ Voir, par exemple, Eberhard Grabitz et Otto Schmuck (1984), *Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG-Handlungsspielräume, Rollenbeschreibung, Funktionen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (3), p. 427-440, en l'occurrence p. 438; Wichard Woyke (1989), *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriß*, Opladen: Leske & Budrich, p. 130.

²⁰ Voir, par exemple, Ann-Christina L. Knudsen (2009), *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

²¹ Roswitha Bourguignon-Wittke et Otto Schmuck (1984), *Demokratisierung des EG-Systems durch das direktgewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode*, *Integration*, 7 (2), p. 91-116, en l'occurrence p. 93.

maximaliste visant à modifier l'ensemble du système communautaire, notamment en renforçant les pouvoirs du Parlement.

L'Assemblée commune de la CECA remplissait déjà la fonction de conception du système lorsque son Assemblée ad hoc a rédigé le traité instituant la Communauté politique européenne (CPE) en 1952-1953. Sa tentative de mettre en place un système politique supranational a toutefois échoué à la suite du rejet du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) par l'Assemblée nationale française en août 1954. Le Parlement, lui aussi, a exercé la fonction de conception du système dès le début. À partir de la présentation du rapport Dehousse en 1961, il a rempli l'obligation qui lui incombait au titre du traité en proposant un système électoral uniforme pour ses propres élections au suffrage direct²². Ses tentatives visant à amener les États membres à adopter un tel système ont toutefois échoué au cours de la phase gaulliste de l'intégration européenne, avant que les gouvernements ne s'accordent finalement sur des élections au suffrage direct, malgré l'absence de mise en place d'un système électoral uniforme. Au cours des années 1970, le Parlement s'est principalement concentré sur l'exploitation et l'extension de ses pouvoirs budgétaires nouvellement acquis, dont la forme est restée inchangée au cours des années 1980. Les pratiques en matière de coopération ont toutefois changé après le rejet par le Parlement, en 1979 et 1984, des budgets de l'exercice suivant, compte tenu du danger de voir les dépenses communautaires exploser après avoir franchi le nouveau plafond de 1,4 % du PIB des Communautés européennes, convenu au sommet de Fontainebleau en 1984, en 1986, pour atteindre 1,6 % en 1987²³.

Comme les références à des initiatives de réforme antérieures le montreront dans la présente étude, le Parlement n'est pas parti de zéro en ce qui concernait la réforme institutionnelle en 1979. En fait, depuis sa création, il s'était targué d'une large majorité en faveur d'une intégration européenne à connotation largement fédéraliste et pratiquait un militantisme constitutionnel aux fins de réformer le cadre institutionnel communautaire. Il reste donc à savoir si, et dans quelle mesure, son élection au suffrage direct a transformé le programme d'action du Parlement en vue de l'adoption d'un nouveau règlement constitutionnel pour les Communautés européennes au cours des années 1980. Vers cette époque, les observateurs sont arrivés à des conclusions très divergentes sur l'influence potentielle du Parlement et l'incidence des élections au suffrage direct. Ainsi, Martin Westlake a largement reproduit la propre vision institutionnelle du Parlement. Il a défendu la thèse que les élections au suffrage direct avaient des «conséquences importantes» en rendant le Parlement indépendant des parlements nationaux, en lui conférant une «indépendance politique» et la mission de représenter les Européens, et en le rendant plus indépendant de la Commission, changeant ainsi la nature des rôles et des pratiques institutionnels²⁴. Dans son ouvrage sur le Parlement, Rinus van Schendelen, en revanche, a brossé un sombre tableau du rôle de l'institution dans les années 1980. Selon lui, le Parlement était «voué à être faible. Ses pouvoirs juridiques dans le domaine de la législation européenne [étaient] purement consultatifs et [pouvaient] donc être négligés. Ses pouvoirs formels de contrôle des actions ou omissions d'autres institutions telles que le Conseil et la Commission se limit[aient] à poser des questions et à rabrouer la Commission»²⁵.

²² Martin Westlake (1994), *A Modern Guide to the European Parliament*, Londres: Pinter Publishers Ltd., 14ff.

²³ Voir, par exemple, Claus-Dieter Ehlermann (1982), *Das Parlament muß berechenbar sein. Zum Verhältnis von Kommission und Europäischem Parlament*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), p. 185-190, en l'occurrence p. 186.

²⁴ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 24; voir également Richard Corbett, Francis Jacobs et Michael Shackleton (2003), *The European Parliament at fifty: A view from the inside*, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), p. 353-373, en l'occurrence p. 355.

²⁵ Marinus P. C. M. van Schendelen (1984), *The European Parliament: Political influence is more than legal powers*, *Journal of European Integration*, 8 (1), p. 59-76, en l'occurrence p. 60.

Reconstituant les vues et le rôle du Parlement dans la réforme institutionnelle des années 1980, l'étude s'articulera autour de trois parties principales. La section 2 exposera, en trois chapitres et dans un ordre en grande partie chronologique, les initiatives et le militantisme constitutionnel du Parlement. Le chapitre 1 relatara les activités de la commission politique, du Club Crocodile, un groupe informel et multipartite fondé par Altiero Spinelli, et de la nouvelle commission institutionnelle jusqu'au rapport Spinelli de 1982, qui a constitué une étape intermédiaire importante sur la voie du projet de traité. Ce chapitre retracera toutefois également la politique des petits pas qui a entraîné des changements importants dans le rôle joué par le Parlement. Il s'agit, par exemple, de l'incidence de l'arrêt «Isoglucose» rendu par la CJ, qui établissait que le Conseil ne pouvait pas décider de la législation sans l'avis du Parlement. Le chapitre 2 analysera ensuite les progrès réalisés sur la voie du projet de traité, qui a été adopté à une large majorité par le Parlement en février 1984. Ce chapitre présentera les principaux éléments de la vision constitutionnelle du Parlement. Bien que le projet de traité ait constitué un pas de trop pour la plupart des gouvernements des États membres à l'époque, il a permis d'avancer un arsenal de propositions de réforme et posé d'importants jalons constitutionnels qui devaient alimenter les débats ultérieurs et les réformes des traités. Le chapitre 3 analysera enfin l'attitude du Parlement à l'égard du comité Dooge, institué par les États membres dans le but de discuter des possibilités de réforme à la suite du projet de traité, et de la conférence intergouvernementale (CIG) de 1985 qui a conduit à la signature de l'AUE. En tant qu'acteur collectif, le Parlement a été déçu du résultat de la CIG malgré la création de la procédure de coopération et le renforcement de son propre rôle législatif qui en a résulté. Bien que l'incidence réelle de l'AUE sur les modèles d'élaboration des politiques se soit avérée plus importante que ce que le Parlement avait initialement prévu, ce dernier a néanmoins commencé à préconiser une nouvelle réforme institutionnelle avant même l'entrée en vigueur de l'AUE.

La section 3 analysera les dynamiques internes et leur influence sur les demandes de réforme du Parlement. Le chapitre 1 abordera le débat constitutionnel, la vision et les attitudes des groupes politiques, ainsi que leurs propositions concrètes de réforme institutionnelle. Si certains groupes, comme le Parti populaire européen (PPE), étaient fortement unis derrière un programme de réforme quasi fédéraliste et considéraient qu'il s'agissait d'un élément majeur de leur identité, d'autres, comme les socialistes, étaient divisés à cette époque, même sur la question de l'adhésion aux Communautés européennes. Pour différentes raisons, les communistes français de gauche et les forces gaullistes et conservatrices de droite étaient sceptiques ou hostiles à une intégration plus approfondie. Le chapitre 2 sera consacré au rôle joué par les entrepreneurs politiques au sein du Parlement dans la promotion de l'institution et de son programme de réforme au sein du système communautaire. Parmi ceux-ci figuraient des membres éminents des groupes politiques et des commissions du Parlement. Le chapitre portera en particulier sur Altiero Spinelli, qui a joué un rôle important dans la création d'une grande coalition pluripartite favorable au projet de traité, en dépit de la fragmentation interne de certains groupes ainsi que de la concurrence et des jalousies qui les animaient. Altiero Spinelli a réussi à créer la commission institutionnelle. La commission a attiré des députés européens influents appartenant également à d'autres commissions prestigieuses du Parlement (notamment celles des affaires politiques et des budgets) et a joué un rôle majeur dans l'avancement du programme de réforme institutionnelle au sein du Parlement.

Enfin, la section 4 analysera la dynamique externe de la réforme institutionnelle. Elle démontrera que le rôle et l'influence du Parlement ont résulté, dans une large mesure, non pas de ses pouvoirs formels très limités, mais de sa capacité à collaborer avec d'autres acteurs et institutions en vue d'exercer une pression en faveur d'une réforme institutionnelle. Le chapitre 1 examinera les liens entretenus par le Parlement avec les partis politiques et les parlements nationaux. Dans plusieurs cas, la pression faite en faveur d'une réforme institutionnelle a conduit à la création de nouvelles structures de coopération entre les groupes du Parlement et les groupes politiques nationaux, de

même qu'entre le Parlement et les parlements nationaux. Le chapitre 2 analysera l'évolution des relations du Parlement avec la Commission européenne. Cette dernière avait ses propres préoccupations institutionnelles premières, telles que la protection de son droit exclusif d'initiative. Le Parlement ayant pour objectif de devenir colégislateur avec le Conseil, les relations avec la Commission sont devenues plus complexes. Dans le même temps, les ambitions politiques beaucoup plus grandes des commissions Delors après 1985 ont renforcé les demandes de réforme institutionnelle du Parlement. Enfin, le chapitre 3 examinera les relations du Parlement avec les gouvernements des États membres et le Conseil. Tout au long de la période comprise entre 1979 et 1989, le Parlement s'est évertué à faire entendre sa voix dans les relations et les négociations intergouvernementales. De grands pans du projet de traité ont été ignorés lors de la CIG de 1985, par exemple. Le Parlement a également constaté que certains États membres ouverts à une réforme, comme l'Italie, limitaient parfois leur engagement à un soutien rhétorique, tandis que d'autres, comme l'Allemagne, se comportaient même carrément à l'encontre de leur rhétorique favorable à l'intégration au sein du Conseil.

Ainsi, les appels répétés en faveur d'un transfert des normes nationales de gouvernement démocratique au niveau communautaire et d'un renforcement de la dimension parlementaire afin de contrer un déficit démocratique croissant n'ont pas permis à eux seuls d'aboutir à une réforme institutionnelle et à des pouvoirs accrus pour le Parlement. Au contraire, le Parlement, en tant qu'institution intermédiaire, a réussi à travailler avec d'autres institutions et acteurs politiques afin de piéger les gouvernements nationaux sur le plan rhétorique d'une manière qui a finalement rendu impossible, même pour les plus réticents, d'éviter de céder davantage de pouvoirs aux Communautés européennes et au Parlement au sein de ce système politique transnational. Les transformations de l'environnement extérieur en vue de la constitutionnalisation des Communautés européennes ont facilité les grandes réformes de traités comme l'AUE et le traité de Maastricht. Il s'agissait, entre autres, d'inquiétudes concernant la compétitivité de l'industrie européenne et des conséquences de la réunification allemande. Toutefois, le Parlement, en tant qu'acteur déterminé, a contribué de manière significative au cours des années 1980 à la création d'un arsenal de possibilités de réforme que les gouvernements pouvaient utiliser en période de bouleversements rapides de l'environnement, comme la fin de la Guerre froide, qui ont offert de nouvelles occasions d'approfondir l'intégration européenne.

2. Façonner les idées et le discours constitutionnels dans les Communautés européennes

Chapitre 1: Une Assemblée constituante européenne? Vers le rapport Spinelli, 1979-82

À l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la signature des traités de Rome en mars 1982, l'hebdomadaire britannique *The Economist*, favorable à l'intégration, qualifiait les Communautés européennes de «moribondes». Elles semblaient «capables de pouvoir jusqu'à ce qu'elles essaient de l'exercer»²⁶. Au début des années 1980, la frustration face à l'«eurosclérose» demeurait très répandue. La plupart des gouvernements nationaux étaient préoccupés par des questions de politique intérieure et n'ont pas réussi à faire preuve d'un leadership politique dans les matières européennes. En France, le président nouvellement élu François Mitterrand a lancé une expérience de politique économique socialiste en 1981. En Allemagne, la coalition sociale-libérale du chancelier Helmut Schmidt était proche de l'implosion. En Grande-Bretagne, Margaret Thatcher se concentrait sur son programme national de libéralisation et de privatisation. Son seul intérêt pour les Communautés européennes semblait être de demander à «se faire rembourser», une demande qu'elle a formulée pour la première fois lors de la réunion du Conseil européen à Strasbourg en juin 1979, six semaines seulement après son élection, comme le rappelle le Premier ministre belge Wilfried Martens dans ses mémoires²⁷. Enfin, les gouvernements italiens étaient plus que jamais préoccupés par les luttes intestines au sein de la démocratie chrétienne centriste d'Italie et au sein des différents gouvernements de coalition.

Dans le même temps, la Commission européenne est apparue très faible sous la direction de Roy Jenkins, qui a passé la deuxième partie de son mandat à préparer son retour à la politique britannique, et davantage encore sous son successeur, Gaston Thorn²⁸. Dans ces circonstances, il était difficile pour les députés européens et les observateurs de voir comment le Parlement pouvait avoir une influence majeure sur la constitutionnalisation des Communautés européennes. Au début, il semblait que sa première élection au suffrage direct pouvait être le point final de l'évolution du Parlement. Après tout, comme Lord Carrington, ministre britannique des affaires étrangères de 1979 à 1982, l'a écrit dans ses mémoires, «pas de royaume, pas de Parlement, ou pas de Parlement dont l'objectif perceptible dépasse celui du salon de palabres». De ce point de vue, le Parlement ne pouvait que parler «jusqu'à ce que ou à moins qu'un royaume, un empire, un véritable régime politique fédéral appelé Europe n'émerge»²⁹.

Du point de vue d'Altiero Spinelli et de ses collègues députés européens de différents États membres et groupes de partis qui souhaitaient approfondir l'intégration européenne, les élections au suffrage direct ne constituaient toutefois «pas le point d'arrivée, mais le point de départ»³⁰. Pour commencer, beaucoup d'entre eux partageaient un solide engagement idéologique en faveur de la création d'une sorte d'«union» européenne quasi fédérale. De plus, les députés européens élus au suffrage direct seraient amenés à débattre, non pas parce qu'ils n'avaient aucun pouvoir ni rien de

²⁶ *The Economist*, 20 mars 1982.

²⁷ Wilfried Martens (2008), *Europe: I Struggle, I Overcome*, Heidelberg: Springer Verlag (version néerlandaise 2006), p. 92.

²⁸ Sur Roy Jenkins, voir Piers N. Ludlow (2016), *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

²⁹ Peter Carrington (1988), *Reflections on Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*, Glasgow: Collins, 321.

³⁰ Sur Altiero Spinelli, voir Paula Scalingi (1980) *The European Parliament: the three-decade search for a united Europe*, Londres: Aldwych, p. 155.

mieux à faire, mais afin de coformer ce qu'ils pensaient être un régime politique européen en devenir, ce qui, à son tour, permettrait de légitimer le Parlement en tant que parlement doté de pouvoirs beaucoup plus importants qu'en 1979. Avec la suppression rapide du double mandat, les députés européens ont cherché à obtenir de tels pouvoirs afin que le Parlement puisse exercer une influence perceptible à une époque où ils ne pouvaient plus compter à cette fin sur leur appartenance et leur rôle dans un parlement national. En d'autres termes, en plus du solide engagement normatif d'une nette majorité de députés européens élus au suffrage direct à créer des Communautés européennes beaucoup plus intégrées et éventuellement fédérales, ils partageaient également un intérêt fonctionnel prononcé pour le renforcement du Parlement et de leur propre rôle dans la cadre constitutionnel des Communautés européennes. Enfin, les élections au suffrage direct en ont fait une arme politique potentiellement puissante: l'argument selon lequel ils jouissaient d'une légitimité populaire directe, ce que même Peter Moser, qui avait une vision très sceptique du Parlement en tant que «décideur conditionnel du programme d'action» dans un débat entre politologues dans les années 1990³¹, a reconnu «pou[vait] avoir joué un certain rôle moteur dans la capacité du Parlement à s'affirmer»³².

À l'époque des premières élections au suffrage direct, le Parlement pouvait s'appuyer sur une forte tradition de plaidoyer public en faveur de la constitutionnalisation des Communautés européennes. Il disposait de rapports et de débats sur une réforme institutionnelle de grande envergure et de propositions de soutien émanant d'autres acteurs, en particulier de la Commission. Au nom du Conseil des ministres, le chancelier allemand Konrad Adenauer a d'abord invité l'Assemblée commune de la CECA, à l'occasion de sa première session en 1952, à élaborer un plan pour la Communauté politique européenne (CPE) qui avait été insérée à l'article 38 du traité instituant la CED à l'initiative du gouvernement italien. Une telle communauté aurait fourni un cadre quasi constitutionnel au traité instituant la CECA et au traité instituant la CED, qui avaient été signés, mais non ratifiés, à ce stade. De nombreux membres éminents de l'Assemblée ad hoc, qui a ensuite rédigé le traité instituant la CPE, avaient une formation en droit constitutionnel et de solides références en matière de fédéralisme. Il s'agissait entre autres de solutions constitutionnelles majeures au sein de la CPE qui ont continué à orienter le débat sur la réforme institutionnelle des Communautés européennes pendant des décennies, y compris des pouvoirs législatifs pour le Parlement, qui faisaient déjà défaut à l'Assemblée commune de la CECA.

Lors de la rédaction du traité instituant la CPE, le Parlement s'est imposé, selon les termes employés par Martin Westlake, comme un «agent de la fédéralisation»³³. Sa cohésion résultait en grande partie de l'autosélection au Parlement d'hommes politiques nationaux très motivés à jouer un rôle dans les institutions européennes nouvellement créées et à influencer la politique d'intégration. Nombre d'entre eux étaient liés au mouvement fédéraliste ou jouaient un rôle dans d'autres réseaux politiques et juridiques qui préconisaient l'approfondissement de l'intégration européenne. Après la création de la CEE, le Parlement est resté instinctivement fédéraliste. Tout au long des années 1960, il a soumis des propositions pour ses propres élections au suffrage direct, comme l'exigeait le traité instituant la CEE, mais elles ont été ignorées par les gouvernements des États membres alors que Charles de Gaulle était au pouvoir en France. En mars 1962, l'Assemblée s'est rebaptisée unilatéralement en tant que Parlement européen dans une déclaration symbolique afin de souligner ses aspirations. À cette époque, le Parlement a également débattu des conditions d'adhésion future des pays tiers à la CEE. Grâce à ce débat et au rapport Birkelbach qui en a résulté

³¹ George Tsebelis (1994), *The power of the European Parliament as a conditional agenda setter*, *American Political Science Review*, 88 (1), p. 128-142.

³² Peter Moser (1996), *The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994)*, *American Political Science Review*, 90 (4), p. 834-838, en l'occurrence p. 835.

³³ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 29.

(du nom du rapporteur social-démocrate allemand qui avait été prisonnier politique dans l'Allemagne nazie), le Parlement a défini et clarifié des critères tels que l'état de droit et le respect des droits de l'homme, qui sont devenus partie intégrante du tissu constitutionnel de l'Union européenne bien plus tard dans les critères de Copenhague et le traité de Lisbonne³⁴. Si ces critères n'étaient pas juridiquement contraignants à l'époque, le débat au Parlement a étouffé les appels des conservateurs catholiques à faciliter l'adhésion de l'Espagne franquiste à la CEE³⁵. En juin 1963, le Parlement a ensuite adopté le rapport Furler sur *les compétences et les pouvoirs du Parlement européen*, qui contenait des propositions de grande envergure visant à faire du Parlement une véritable législature.

Alors que les gouvernements nationaux faisaient largement fi de ses appels et demandes, le Parlement s'est également attaché à renforcer son organisation interne et à développer ses pratiques parlementaires sur la base de modèles nationaux, par exemple en demandant à la Commission de lui présenter son programme annuel. D'une manière plus générale, le Parlement cherchait à former une alliance étroite avec la Commission, en particulier avec son président fédéraliste, Walter Hallstein. En 1965, il a présenté son paquet de réformes, qui prévoyait la mise en place d'un système de ressources propres pour les Communautés, d'abord au Parlement et non aux gouvernements nationaux, une procédure qui agaçait Charles de Gaulle autant que le contenu de la proposition. Le président français a ensuite provoqué la crise de la «chaise vide» qui a débouché sur ledit compromis de Luxembourg qui prévoyait un accord informel sur le maintien d'un «veto» national au sein du Conseil³⁶.

Pendant longtemps, le Parlement a considéré la Commission comme un allié naturel dans la création d'un système politique européen qui comprendrait en fin de compte un parlement doté à peu près des mêmes pouvoirs que les parlements nationaux et une Commission comme une sorte de gouvernement qui dépendrait du soutien de ce parlement. Il s'est toutefois avéré que la Commission s'est retrouvée très affaiblie après la crise de la «chaise vide». Elle a modéré ses ambitions de réforme et a parfois semblé se comporter davantage comme le bras administratif des États membres au sein du Conseil que comme une institution exerçant effectivement son droit exclusif d'initiative. Le Parlement a continué à préconiser la constitutionnalisation des Communautés européennes, en particulier dans le rapport Bertrand de 1975. Pour éviter d'être isolé dans les relations interinstitutionnelles, le Parlement a toutefois quelque peu modéré son empressement en faveur d'un meilleur contrôle démocratique et de pouvoirs accrus pour lui-même, qui constituaient l'un de ses principaux objectifs de réforme. Il a plutôt mis l'accent sur ses deux autres grandes ambitions pour lesquelles il attendait un soutien plus important de la Commission et du Conseil, à savoir un engagement communautaire plus fort afin de relever les nouveaux défis politiques, de la protection de l'environnement à la coordination de la politique étrangère, et une plus grande efficacité institutionnelle à une époque où les blocages au sein du Conseil étaient nombreux. Cherchant à intégrer ses propres propositions plus ambitieuses dans un débat interinstitutionnel plus vaste sur la réforme, le Parlement a largement soutenu le rapport Vedel de 1972, organisé par la Commission, et les conclusions modérées du rapport pour le Conseil présenté par Leo Tindemans, le Premier ministre belge chrétien-démocrate, en janvier 1976³⁷. De même, le Parlement espérait que deux autres rapports soumis à l'automne 1979 mobiliseraient les

³⁴ Daniel C. Thomas (2006), *Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity*, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), p. 1190-1210.

³⁵ Voir, par exemple, Birgit Aschmann (1999), *"Treue Freunde...?" Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart: Steiner.

³⁶ Pour un aperçu, voir Amie Kreppel (2002), *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁷ Voir Philippe de Schoutheete (1986), *Le rapport Tindemans: dix ans après*, *Politique étrangère*, 51 (2), p. 527-538.

gouvernements au sein du Conseil dans la lutte contre l'«euroscclérose»: le rapport Spierenburg rédigé pour la Commission Jenkins, et le rapport des trois sages rédigé à l'initiative du président français Valéry Giscard d'Estaing³⁸.

En dépit de cet héritage, les partis politiques et leurs candidats n'ont pas axé leur campagne électorale de 1979 sur la réforme institutionnelle des Communautés européennes et encore moins sur la création instantanée d'une sorte d'Union européenne. Les premières élections au suffrage direct au Parlement se sont avérées être des élections de second ordre qui se sont disputées sur des questions de politique intérieure et qui ont souvent été utilisées par les électeurs pour punir leur propre gouvernement national. La question de la réforme institutionnelle revêtait toutefois beaucoup plus d'importance pour les députés européens nouvellement élus. Les études menées à l'époque ont révélé que les candidats étaient très favorables à l'idée de conférer au Parlement le pouvoir de choisir le président de la Commission et de réviser toutes les propositions budgétaires, et pas seulement celles de nature non obligatoire. 93 % des candidats allemands soutenaient l'idée de conférer au Parlement le pouvoir de choisir le président de la Commission, de même que 83 % des candidats belges et 77 % des candidats britanniques. Le soutien en faveur d'une telle réforme institutionnelle, qui diminuerait le contrôle des États membres, était le plus faible parmi les candidats français, avec seulement 39 %. Sur ce que les auteurs de l'étude considéraient comme une question entièrement «hypothétique», 54 % des candidats des Communautés européennes ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'ils soutenaient la demande fédéraliste pour que le Parlement siège en tant qu'assemblée constituante et prépare une réforme en profondeur des traités, alors que 39 % s'opposaient à cette idée³⁹. Une étude séparée sur les candidats allemands a révélé un fort soutien en faveur de l'attribution au Parlement des pleins pouvoirs budgétaires et de l'élargissement du champ d'action des Communautés européennes, suivi par la parlementarisation des Communautés européennes comme demande moins urgente⁴⁰.

³⁸ Voir également Piers N. Ludlow, *Roy Jenkins*.

³⁹ Voir Jacques-René Rabier et Ronald Inglehart (1981), What Kind of Europe? Support for National Independence, Cooperation and Integration in the European Parliament, *Government & Opposition*, 16 (2), p. 185-199; Ronald Inglehart et al. (1980), Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates, *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 113-132.

⁴⁰ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt et Klaus Schubert (1979) Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), p. 332-354, en l'occurrence p. 348.



Lorsqu'il est devenu chancelier en 1982, Helmut Kohl a donné à la politique européenne allemande un nouvel objectif et une nouvelle orientation, en soutenant fermement l'approfondissement institutionnel des Communautés européennes

La réforme institutionnelle n'était pas un sujet important seulement pour les candidats et les députés européens élus, mais également pour les partis politiques en particulier, du centre-gauche au centre-droit. Lors de son premier congrès en mars 1978, le PPE a demandé «un nouvel élan constitutionnel et institutionnel en faveur de la réalisation de l'Union européenne et de la progression vers une fédération européenne, objectif politique ultime de l'unification»⁴¹. Le PPE était uni derrière son programme largement fédéraliste pour les Communautés européennes, qui caractérisait également ses partis membres nationaux. L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) et l'Union chrétienne-sociale de Bavière (CSU), qui dominaient le groupe PPE au Parlement avec la Démocratie chrétienne d'Italie (DC), avaient adopté leur manifeste européen en 1976. Dans ce document, elles demandaient «des droits parlementaires complets en matière de législation et de contrôle, un gouvernement européen, qui [était] seul responsable devant le Parlement européen élu au suffrage direct [et] une chambre européenne des États qui permet[tait] aux États membres de participer à l'élaboration du droit de la fédération européenne»⁴². Il est important de noter que le programme du CDU valait réellement le papier sur lequel il était écrit. Après être devenu chancelier en octobre 1982, le chef de file du CDU, Helmut Kohl, s'en est tenu au programme de son parti pour la réforme institutionnelle des Communautés européennes. Fondamentalement, il a

⁴¹ Voir Rita Cardozo et Richard Corbett (1986), *The Crocodile Initiative*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 15-46, en l'occurrence p. 16. Voir également Wolfram Kaiser (2013), *Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement, Policy and Allegiance in the European People's Party*, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (éds), *Societal Actors in European Integration. Policy-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 15-37.

⁴² Voir Hans-Peter Schwarz (2012), *Helmut Kohl: Eine politische Biographie*. Munich: DVA, 398.

demandé à plusieurs reprises le renforcement du Parlement dans le cadre des négociations sur l'AUE et le traité de Maastricht⁴³.

Les libéraux européens n'ont pas apprécié la tentative du PPE de s'approprier l'héritage et le programme des fédéralistes. Lors de leur congrès de novembre 1977, par exemple, ils ont également demandé «l'élaboration d'un projet de traité instituant une Union européenne»⁴⁴. Alors que certains partis socialistes, à l'instar des Belges, étaient également très favorables à l'intégration, l'opposition à l'intégration supranationale demeurait particulièrement vive au sein des partis britanniques et français. Le soutien au renforcement de l'intégration s'est également étendu à d'autres groupes extérieurs au Parlement, notamment aux communistes italiens, sur la liste desquels Altiero Spinelli, bien que n'étant pas membre du parti, a été élu en 1979.

Le soutien en faveur de l'intégration n'était cependant pas seulement inscrit dans les programmes de nombreux partis. L'organisation de plus en plus cohésive des groupes au sein du Parlement avait le potentiel de transformer les idées en actes. En juin 1953, l'Assemblée commune de la CECA avait déjà reconnu les groupes politiques, les avait inscrits dans son règlement intérieur et avait commencé à leur accorder un soutien financier⁴⁵. Les groupes ont attribué les postes cruciaux de président et de vice-présidents du Parlement ainsi que les présidents et vice-présidents des commissions et les rapporteurs. Ils ont également structuré le débat politique au sein du Parlement. Ils ont décidé des questions à discuter en priorité en commissions et en plénière. En fait, les questions institutionnelles ont occupé une place importante lors de la première législature du Parlement. Sur l'ensemble des votes organisés au Parlement entre 1979 et 1983, 13 portaient sur des questions institutionnelles, dont six étaient des votes par appel nominal particulièrement controversés, dépassés seulement par les votes sur la politique agricole, les droits de l'homme et les questions budgétaires. Sur l'ensemble des questions parlementaires adressées à la Commission, 97 (soit 7,7 %) concernaient des questions institutionnelles, cette fois-ci après la politique agricole, les relations extérieures et la politique sociale⁴⁶. En un mot, les députés européens et les groupes politiques ont rapidement fait de la réforme institutionnelle des Communautés européennes une priorité majeure du Parlement après les premières élections au suffrage direct.

À la base, le Parlement a poursuivi à partir des années 1970 ce qui était connu en interne, ainsi que dans les publications universitaires contemporaines, comme une politique des «petits pas» en vue de renforcer son propre rôle dans la politique communautaire. Conscients de leur nouvelle légitimation directe, les députés européens ont toutefois fait preuve d'audace et ont effectué de plus grands «petits» pas. Initiés par un rapport de la commission politique rédigé par le socialiste italien Mario Zagari, ils se sont battus pour la création d'un siège unique pour le Parlement⁴⁷. Les partisans du siège unique estimaient que la relocalisation de toutes les activités du Parlement à Bruxelles renforcerait l'efficacité de l'institution et faciliterait le contrôle de la Commission et l'influence des États membres au sein du Conseil, deux institutions situées dans la capitale belge. La

⁴³ Ibid., p. 397-418.

⁴⁴ Voir Rita Cardozo et Richard Corbett (1986), *The Crocodile Initiative*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 15-46, en l'occurrence p. 16.

⁴⁵ Sandro Guerrieri (2015), *The Genesis of a Supranational Representation. The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958*, dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 393-410. Voir également Jürgen Mittag (2011), *Die Politisierung der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Anfänge transnationaler Fraktionsbildung im Europäischen Parlament*, *Journal of European Integration History*, 17 (1), p. 13-30.

⁴⁶ Bourguignon-Wittke et Schmuck, *Demokratisierung des EG-Systems*, p. 96.

⁴⁷ Voir David J. Earnshaw (1984), *The European parliament's quest for a single seat*, *Journal of European Integration*, 8 (1), p. 77-93.

question divisait toutefois le Parlement. Les députés européens français, en particulier, défendaient le soutien de leur propre gouvernement en faveur de l'établissement du siège à Strasbourg. Le compromis convenu en 1992 et légalisé dans le traité d'Amsterdam de 1997 a largement confirmé la pratique existante, à savoir que les principales séances plénières se tiendraient à Strasbourg, mais que les réunions des groupes et les travaux des commissions auraient lieu à Bruxelles. Le Parlement a simplement cessé en 1981 de tenir des réunions plénières occasionnelles à Luxembourg où se trouvaient, et se trouvent encore, de nombreux collaborateurs, notamment son service de traduction.

Tous les combats menés par le Parlement ne ressemblaient toutefois pas à ceux de Don Quichotte contre les ailes d'un moulin à vent. Il a réussi à avancer à petits pas vers le renforcement de son propre rôle institutionnel dans la politique communautaire de trois manières principales: en renforçant son influence sur le budget communautaire; en renforçant sa position dans l'élaboration de la politique législative communautaire, malgré l'absence de tout pouvoir décisionnel (qu'il n'a acquis que dans l'AUE); et en développant sa pratique de rédaction de rapports d'initiative, à laquelle il a recouru afin de mettre en évidence et de proposer de nouveaux défis politiques transnationaux, mais également afin d'exiger une plus grande intégration institutionnelle.

Le traité de Luxembourg de 1970 et le traité de Bruxelles de 1975 ont défini le cadre régissant la participation du Parlement au processus budgétaire communautaire⁴⁸. Le traité de Bruxelles ne modifiait que légèrement les dispositions existantes. Plus important encore, le Parlement a acquis le droit de rejeter le budget dans son ensemble. Il s'est également vu conférer le pouvoir de décision finale sur la décharge budgétaire. Le traité de Bruxelles a également institué la Cour des comptes chargée de contrôler les dépenses communautaires. Comme le traité est entré en vigueur en 1978, seul le Parlement élu au suffrage direct a pu faire pleinement usage de son rôle institutionnel renforcé. Comme auparavant, il a eu le plus grand pouvoir de levier sur les dépenses non obligatoires. En l'occurrence, il pouvait ne pas tenir compte de l'avis des États membres au Conseil avec une majorité des trois cinquièmes. Dans les limites des plafonds budgétaires existants, il avait le dernier mot sur la répartition des fonds entre les lignes budgétaires concurrentes, des pouvoirs qui sont devenus plus importants à mesure que le pourcentage des dépenses non obligatoires continuait à augmenter au cours des années 1980.

Après des conflits avec le Conseil, le Parlement élu au suffrage direct a rejeté le budget pour 1980 en deuxième lecture à l'automne 1979⁴⁹. Le Conseil n'ayant pas, dans un premier temps, statué sur le nouveau projet de budget présenté par la Commission en février 1980, le Parlement s'est toutefois retrouvé sans ressources suffisantes pour lui-même, ce dont il avait grandement besoin en tant qu'institution beaucoup plus importante qu'avant les élections. En fin de compte, le budget adopté en juillet 1980 n'a guère été plus qu'un exercice pour sauver la face du Parlement. Le Conseil a pris des décisions modérées sur les prix agricoles et il a accepté d'augmenter le Fonds régional. À la suite de cette expérience frustrante, le Parlement et sa commission des budgets ont adhéré à ce qui était devenu en interne la doctrine Adonnino⁵⁰, du nom de Pietro Adonnino, député européen chrétien-démocrate italien et rapporteur du Parlement pour le budget de 1981. Le Parlement a mené une guerre d'usure avec le Conseil au cours des années suivantes, principalement dans le but de restreindre les dépenses de la politique agricole commune (PAC) et d'augmenter les dépenses non obligatoires. Les députés européens tenaient à démontrer aux citoyens des Communautés européennes qu'ils pouvaient faire une différence tangible, non seulement au niveau institutionnel,

⁴⁸ Voir Richard Corbett, *The European Parliament's role*, p. 93.

⁴⁹ Voir en détail *ibid*, p. 97-113.

⁵⁰ Voir Pascal Fontaine (2009), *Herzenssache Europa – Eine Zeitreise 1953-2009*, Bruxelles: Racine (version française 2009), p. 212.

mais également en créant des programmes européens dans des domaines politiques tels que l'éducation et la culture⁵¹. Toutefois, comme l'a indiqué Richard Corbett, le conflit sur le budget de 1980 a également radicalisé de nombreux députés européens, qui ont commencé à soutenir avec force que les Communautés européennes avaient besoin de changements beaucoup plus fondamentaux⁵². Il s'agissait peut-être de l'une des raisons pour lesquelles plusieurs membres éminents de la commission des budgets, généralement considérée comme l'une des plus prestigieuses commissions du Parlement aux côtés de la commission politique, s'étaient également engagés dans la commission institutionnelle lorsqu'elle a été créée en tant que commission indépendante à mi-parcours de la législature.

Le changement progressif par petits pas a également caractérisé la participation du Parlement au processus législatif au début des années 1980. En vertu des traités de Rome, le Parlement avait le droit d'être consulté sur certains textes législatifs, une disposition que le Conseil a accepté de généraliser à tous les textes législatifs et, finalement, non législatifs au cours des années 1960. En 1973, la Commission a accepté de consulter le Parlement sur toutes ses propositions politiques, d'envoyer toutes ses propositions formelles de législation au Parlement et au Conseil, et d'exprimer son avis en séance plénière du Parlement sur tout amendement proposé par le Parlement. La Commission et le Conseil sont également convenus de consulter à nouveau le Parlement en cas de modifications majeures du texte législatif qui avait initialement servi de base aux délibérations du Parlement. Dans le cas d'un texte législatif ayant d'éventuelles implications budgétaires, une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975 a institué la «procédure de conciliation» qui promettait d'offrir au Parlement de plus grandes possibilités d'influer sur le processus législatif que ne l'avait fait la procédure de consultation classique⁵³.

La Cour de justice a cependant fourni au Parlement une arme potentiellement plus puissante dans son arrêt «Isoglucose» de 1980⁵⁴. Depuis ses décisions de 1963-1964 sur l'effet direct du droit communautaire et sa supériorité sur le droit national, la Cour de justice n'a cessé de défendre une doctrine de constitutionnalisation cohérente pour les Communautés européennes, avec une forte tendance à une interprétation «supranationale» des traités, qui ne pouvait que profiter au Parlement. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice qui jugeait invalide une partie du règlement (CEE) n° 1111/77 instaurant une cotisation sur la production d'isoglucose, un substitut du sucre fabriqué à partir de blé, de pomme de terre ou de maïs doux, la Commission a présenté une proposition au Conseil au début de 1979 afin de combler le vide législatif qui en résultait. Le 19 mars 1979, le Conseil a transmis la proposition au Parlement en lui demandant de donner son avis lors de sa séance d'avril. Le Parlement a adressé la proposition à la commission de l'agriculture compétente. Il a toutefois rejeté le projet de résolution qui en a résulté et l'a renvoyé à la commission. À l'approche de la pause estivale, le Conseil, sans demander une séance supplémentaire du Parlement pour permettre l'achèvement en temps voulu de la procédure de consultation, a simplement adopté le nouveau règlement (CEE) n° 1293/79 qui a remplacé la version de 1977. Dans une affaire ultérieure, la Cour de justice a jugé ce règlement invalide pour des raisons de procédure, à savoir que le Conseil avait bafoué le droit du Parlement à être consulté. Elle a clairement indiqué que la consultation constituait «le moyen qui permet[ait] au Parlement de

⁵¹ Voir Oriane Calligaro (2013), *Negotiating Europe. EU Promotion of Europeanness since the 1950s*, Basingstoke: Palgrave; Kiran K. Patel (2013) (éds.), *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁵² Richard Corbett, *The European Parliament's role*, p. 99.

⁵³ Voir Richard Corbett (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Routledge, p. 113-116.

⁵⁴ Voir Patricia M. Leopold (1982), *Community law-making: opinions of the European Parliament*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2 (3), p. 454-459.

participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représent[ait] un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité».

En révisant son propre règlement intérieur à la suite des premières élections au suffrage direct, le Parlement a répondu avec enthousiasme à cette invitation de la Cour de justice afin de renforcer son propre rôle en retardant ou en bloquant une proposition. En vertu de son nouveau règlement, il pouvait désormais décider de reporter son vote final sur une proposition jusqu'à ce que la Commission prenne position sur ses amendements. En cas de rejet de la Commission d'un ou plusieurs des amendements, le Parlement pouvait renvoyer la proposition à la commission compétente. Il pouvait ainsi retarder toute la procédure législative. Si la Commission adoptait un amendement du Parlement, ne serait-ce que pour accélérer la procédure, le Conseil devait alors procéder à un vote à l'unanimité pour aller contre la décision du Parlement. En 1987, le Parlement a même rendu le renvoi en commission obligatoire, alors qu'un tel renvoi ne se faisait auparavant qu'à la demande du président ou du rapporteur. Ces nouvelles procédures ont eu une incidence limitée dans le cas des questions politiques nécessitant une action urgente. Même s'il ne disposait pas encore du pouvoir de légiférer, le Parlement a toutefois contraint la Commission et le Conseil à commencer à considérer sa participation au processus législatif comme étant davantage qu'une procédure de routine dénuée de sens⁵⁵. Au lieu de cela, il est devenu ce que Martin Westlake a appelé «une sorte d'antichambre constitutionnelle du véritable processus législatif», instituée par la suite par l'AUE et le traité de Maastricht⁵⁶.

Les rapports d'initiative ont constitué le dernier des trois types de petits pas effectués par le Parlement au début des années 1980 sur la voie du renforcement de son rôle dans la politique communautaire. Fondamentalement, le Parlement élu au suffrage direct disposait d'un plus grand nombre de députés et de ressources bien plus importantes, en ce compris le personnel des commissions et des groupes politiques, pour étoffer ses compétences en matière de politiques. Il est devenu plus proactif et a avancé plusieurs idées politiques qui ont ensuite été reprises par la Commission, telles que l'introduction d'un passeport européen ou l'octroi du droit de vote à tous les citoyens des Communautés européennes pour les élections européennes, indépendamment de leur lieu de résidence⁵⁷. En outre, la commission politique a lancé une série de rapports d'initiative sur la réforme des Communautés européennes. Traditionnellement, elle était compétente pour la politique étrangère ainsi que pour les questions institutionnelles internes. Sa sous-commission institutionnelle, créée peu après les premières élections au suffrage direct, s'occupait de ces dernières. En raison de sa position cohésive sur les questions constitutionnelles communautaires, le PPE avait traditionnellement exercé une forte influence sur ces questions au sein de la commission politique, qui ont été à l'origine de frictions avec l'initiative d'Altiero Spinelli d'élaborer un projet de traité, comme nous le verrons plus tard. De 1979 à 1982, l'Italien Mariano Rumor a présidé la commission et a cherché à maintenir la forte influence du PPE sur celle-ci.

La sous-commission institutionnelle a rédigé un certain nombre de rapports au début des années 1980 avant de les transmettre à la commission politique, qui les a ensuite soumis au Parlement pour adoption en séance plénière. Ces rapports ont été rédigés par Karel van Miert, député européen socialiste belge et plus tard membre de la Commission, sur le rôle du Parlement dans le processus législatif⁵⁸; par Klaus Hänsch, social-démocrate allemand et futur président du

⁵⁵ Voir également J. Nicolas (1981), *Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté*, *Revue du marché commun*, xxiv (251), p. 491-503.

⁵⁶ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 136.

⁵⁷ Voir Juliet Lodge (1985), *Euro-Elections and the European Parliament: The Dilemma over Turnout and Powers*, *Parliamentary Affairs*, 38 (1), p. 40-55, en l'occurrence p. 51.

⁵⁸ Parlement européen, doc. 1-207/81.

Parlement de 1994 à 1997, sur les relations entre le Parlement et le Conseil⁵⁹; par Jean Rey, libéral belge et ancien membre de la Commission, sur les relations entre le Parlement et la Commission⁶⁰; par André Diligent, démocrate-chrétien français, sur les relations entre le Parlement et les parlements nationaux⁶¹; par Lady Elles, conservatrice britannique, sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement⁶²; par Maria Fabrizia Baduel Glorioso, communiste italienne, sur les relations entre le Parlement et le Comité économique et social⁶³; par Dario Antoniozzi, démocrate-chrétien italien, sur les relations entre le Parlement et le Conseil européen⁶⁴; et par Erik Blumenfeld, démocrate-chrétien allemand, sur le rôle du Parlement dans la négociation et la ratification des traités d'adhésion et des traités avec les pays tiers⁶⁵.

Le Parlement a débattu du rapport Rey en avril 1980 et des rapports Van Miert, Hänsch, Diligent, Elles et Baduel Glorioso en juillet 1981, suivis des rapports Antoniozzi et Blumenfeld en décembre 1981 et février 1982 respectivement. Pour la plupart, ces rapports et leurs recommandations ont constitué le point culminant des tentatives menées par le Parlement dans les années 1970 de renforcer son rôle et d'améliorer les relations interinstitutionnelles. Plusieurs propositions ont été reprises par d'autres institutions. Ainsi, le Conseil est convenu d'un discours programmatique de son président au cours de chaque présidence semestrielle. Les États membres ont également promis que les présidents des conseils spécialisés (par exemple, de l'agriculture, du commerce, etc.) assisteraient occasionnellement aux commissions parlementaires respectives, et que le fonctionnement pratique de la procédure de consultation serait amélioré⁶⁶. D'autres propositions auraient nécessité une modification des traités. Le Parlement a donc cherché à poser des jalons dans le débat plus large sur l'avenir constitutionnel des Communautés européennes, au lieu d'attendre un changement à court terme. C'était le cas, par exemple, de la demande inscrite dans le rapport Rey visant à limiter le nombre de commissaires après le prochain élargissement communautaire au sud pour inclure la Grèce (1981) et, plus tard, l'Espagne et le Portugal, une proposition qui a préfiguré le système actuel d'un commissaire par État membre de l'Union, en vigueur depuis l'élargissement à l'est de 2004.

Aucune des recommandations formulées dans les rapports n'aurait toutefois changé fondamentalement le cadre institutionnel communautaire, car même leur adoption en bloc aurait constitué une réforme encore plus progressive. De l'avis d'un nombre croissant de députés européens, un changement aussi limité ne permettrait pas de trancher le nœud gordien de ce qu'ils considéraient comme le double problème communautaire, à savoir le manque d'efficacité et le déficit démocratique croissant. À cette époque, les Communautés européennes étaient confrontées à des défis politiques de plus en plus nombreux, allant de la crise socio-économique persistante, avec son cortège de chômages et de déficits publics croissants, à la pollution environnementale transfrontière et mondiale, en passant par le nouveau cycle de la Guerre froide lancé par l'Union soviétique lorsqu'elle a envahi l'Afghanistan en 1979. Les Communautés européennes ont toutefois

⁵⁹ Parlement européen, doc. 1-216/81.

⁶⁰ Parlement européen, doc. 1-71/81.

⁶¹ Parlement européen, doc. 1-206/81.

⁶² Parlement européen, doc. 1-335/81.

⁶³ Parlement européen, doc. 1-226/81.

⁶⁴ Parlement européen, doc. 1-739/81.

⁶⁵ Parlement européen, doc. 1-685/81. Voir également Michael Palmer (1983), The development of the European parliament's institutional role within the European Community, 1974-1983, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), p. 183-202, en l'occurrence p. 188-193.

⁶⁶ Michael Palmer, The development, p. 192 et 193.

assumé de nouvelles tâches sans créer un véritable système parlementaire conférant un rôle législatif ordinaire au Parlement comme dans tout système politique national.

Dans ces circonstances, les députés européens de différents groupes politiques ont demandé un changement constitutionnel fondamental, soit par la révision complète des traités existants, soit par la superposition d'un traité entièrement nouveau, soit par une constitution visant à instituer une Union européenne. Il s'agissait également de l'objectif fédéraliste que s'était fixé le Club Crocodile lors de sa fondation à l'initiative d'Altiero Spinelli à l'été 1980. Dans son discours prononcé en plénière le 21 mai 1980, il a soulevé la question de savoir pourquoi «la Communauté [était] pratiquement paralysée». Selon Altiero Spinelli, les acteurs communautaires ne manquaient pas de volonté politique, mais d'institutions appropriées pour mener une action politique efficace. La Commission ne pouvait que formuler des propositions, le Parlement ne pouvait que les débattre et le Conseil ne prenait en fait que des décisions à l'unanimité. Dans cette situation, comme l'a dit Altiero Spinelli, le Parlement a dû reconnaître «qu'il [avait] été élu pour représenter tous les citoyens européens» et assumer la tâche de réformer les Communautés européennes⁶⁷.

Altiero Spinelli a ensuite écrit une lettre à tous ses collègues députés le 25 juin 1980, accompagnée d'une copie traduite du discours qu'il avait prononcé au Parlement en réponse à Emilio Colombo, le ministre italien des affaires étrangères. Dans sa lettre, il soutenait que sans une réforme majeure, la Communauté européenne était condamnée à traverser des crises répétitives et de plus en plus paralysantes. Il proposait de créer un comité «ad hoc» de députés européens qui réfléchirait aux «réformes institutionnelles nécessaires». Ces réformes transformeraient et intégreraient les traités existants dans un nouveau projet de traité qui serait ensuite officiellement ratifié par les parlements nationaux. Ces changements nécessiteraient des compromis entre les groupes politiques et nationaux, mais le Parlement était «naturellement l'endroit approprié pour trouver de véritables compromis européens», qui représenteraient davantage que «la somme mathématique des perspectives nationales»⁶⁸.

Seuls huit députés européens, qui avaient reçu l'invitation d'Altiero Spinelli à temps, l'ont rencontré dans un restaurant de Strasbourg le 9 juillet 1980, qui a ensuite prêté son nom au nouveau groupe multipartite, le Club Crocodile. Une semaine plus tard, le 17 juillet 1980, Altiero Spinelli informa Willy Brandt, l'ancien chancelier allemand et chef de file de l'Internationale socialiste, qu'il avait reçu des réponses positives de plus de trente députés européens qui soutenaient son programme, dont seize socialistes, six démocrates-chrétiens, quatre libéraux, quatre communistes et trois conservateurs⁶⁹. En fait, Willy Brandt n'a pas assisté à beaucoup de réunions de groupe ou de séances plénières du Parlement. Il a néanmoins été un intermédiaire majeur pour Altiero Spinelli, qui entretenait des contacts étroits avec les principaux hommes politiques socialistes datant de son passage à la Commission entre 1970 et 1976, un point culminant du succès électoral et de l'influence politique des socialistes en Europe occidentale. Ainsi, Willy Brandt a aidé Altiero Spinelli à recruter des députés européens sociaux-démocrates allemands de premier plan pour mener à bien son entreprise, parmi lesquels Bruno Friedrich, Horst Seefeld et Rudi Arndt, qui est devenu plus tard le chef de file du groupe socialiste entre 1984 et 1989⁷⁰. Karel Van Miert a également écrit à Altiero Spinelli une lettre d'encouragement dans laquelle il lui proposait de contribuer aux délibérations du Club Crocodile

⁶⁷ Altiero Spinelli, *Der Augenblick der Wahrheit für Rat und Parlament*, 21 mai 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356 [traduction du texte allemand].

⁶⁸ Lettre d'Altiero Spinelli adressée aux députés européens, 25 juin 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356 [traduction du texte allemand].

⁶⁹ Lettre d'Altiero Spinelli adressée à Willy Brandt, 17 juillet 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁷⁰ Lettre d'Altiero Spinelli adressée à Rudi Arndt, Bruno Friedrich et Horst Seefeld, 18 juillet 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

avec les conclusions de son rapport sur le rôle du Parlement dans le processus législatif communautaire⁷¹.

La création du Club Crocodile a toutefois fait ressortir certaines des complexités de la coopération entre les partis au sein du Parlement⁷². Ainsi, lors de leur première réunion après les élections européennes de 1979, les libéraux démocrates européens (LDE) avaient déjà discuté de la possibilité de retirer à la commission politique sa responsabilité pour les questions institutionnelles pour lesquelles une nouvelle commission pourrait être créée⁷³. En réponse à la lettre d'Altiero Spinelli, Martin Bangemann, le chef de file allemand des LDE et plus tard commissaire, a toutefois rejeté l'idée d'un comité ad hoc. Alors que les libéraux avaient discuté de la lettre d'Altiero Spinelli et soutenu la rédaction d'une constitution, ou d'un traité constitutionnel, ils étaient désormais opposés au démantèlement de la sous-commission institutionnelle de la commission politique⁷⁴. Le PPE était encore plus préoccupé par l'affaiblissement possible de la machine mise en place au sein du Parlement et de son travail sur les questions institutionnelles, dans lesquelles il avait investi tant de capital politique au fil des ans. Ainsi, Gero Pfennig, un député européen allemand du CDU, a rappelé à Altiero Spinelli une résolution antérieure du PPE de septembre 1979 qui invitait le Parlement à définir son approche de la réforme institutionnelle des Communautés européennes, ce qui devait inspirer le Club Crocodile. Cette réponse reflétait les sensibilités des démocrates-chrétiens concernant leur leadership interne sur les questions institutionnelles⁷⁵.

Altiero Spinelli est toutefois parvenu à recruter 78 membres pour le Club Crocodile à la fin d'octobre 1980⁷⁶. Ces membres comprenaient 21 députés allemands, 20 italiens, 14 britanniques, neuf belges, six néerlandais et quatre français. Le faible nombre de députés français reflétait la domination de formes plus légères de gaullisme dans la politique française de l'époque, qui était sceptique quant à l'évolution du Parlement vers un parlement ordinaire doté de pouvoirs législatifs et opposé au vote à la majorité au Conseil et à la création d'une Communauté européenne plus supranationale, et encore moins fédérale⁷⁷. Au niveau de l'allégeance politique, 35 membres du Club Crocodile étaient socialistes, 15 démocrates-chrétiens, 10 conservateurs, neuf libéraux et sept communistes. Pour Altiero Spinelli, il ne s'agissait toutefois pas que d'une question de nombre. Il était tout aussi important pour lui d'avoir enrôlé des poids lourds politiques qui jouaient un rôle important dans leurs groupes respectifs. Parmi les socialistes figuraient Willy Brandt et Rudi Arndt, mais également le député européen néerlandais Piet Dankert, qui allait devenir président du Parlement de 1982 à 1984, Carlo Ripa di Meana, qui fut commissaire italien de 1985 à 1993, et Karel Van Miert. Parmi les libéraux figuraient Martin Bangemann et Colette Flesch, la cheffe de file du Parti démocratique au Luxembourg qui allait devenir vice-Première ministre, le député européen néerlandais Hans Nord, ancien chef de file du Mouvement européen aux Pays-Bas et secrétaire général du Parlement de 1963 à 1979, et la Belge Antoinette Spaak, la fille de l'ancien Premier ministre socialiste Paul-Henri Spaak. Seuls certains membres démocrates-chrétiens ont eu une importance similaire. Parmi eux figuraient Hans August Lückner, un homme politique chrétien-social

⁷¹ Lettre de Karel Van Miert adressée à Altiero Spinelli, 9 juillet 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁷² Voir également Emanuele Gazzo, Une initiative «institutionnelle» des parlementaires européens, *Europe. Agence internationale d'information pour la presse*, 15-16 septembre 1980.

⁷³ Sitzung der Liberalen und Demokratischen Fraktion, Bruxelles, 29 juin 1981, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 235.

⁷⁴ Lettre de Martin Bangemann adressée à Altiero Spinelli, 7 juillet 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁷⁵ Lettre d'Altiero Spinelli adressée à Gero Pfennig, 6 octobre 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁷⁶ Adesioni al Crocodile, 23 octobre 1980, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁷⁷ Voir, dans une perspective à long terme, Craig Parsons (2006), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

de Bavière et ancien chef de file du groupe chrétien-démocrate au Parlement entre 1970 et 1975, et Leo Tindemans. Si ce dernier a rejoint le Club Crocodile, il demeurait toutefois sceptique quant à l'objectif premier d'Altiero Spinelli. Dans un entretien accordé à la radio allemande en mars 1981, il a déclaré que la notion de constitution pour la Communauté européenne était «un rêve, et nous avons besoin de rêves en Europe, mais nous savons tous qu'elle n'a absolument aucune chance si nous la proposons maintenant»⁷⁸.



Altiero Spinelli en conversation avec Simone Veil, la première présidente du Parlement européen élu au suffrage direct, après la présentation de la résolution du Club Crocodile à cette dernière le 10 février 1981

Le Club Crocodile se réunissait environ une fois par mois et diffusait un bulletin d'information bimensuel dans plusieurs langues. Lors de sa réunion du 15 octobre 1980, le groupe pluripartite a formé un groupe rédactionnel plus restreint de six députés européens, dont Altiero Spinelli, qui ont été chargés de rédiger une résolution. Cette proposition de résolution⁷⁹ «Crocodile» a été signée par 179 députés européens, un chiffre proche de l'objectif de 200 fixé par Altiero Spinelli. Simone Veil, présidente libérale française du Parlement, a reçu les membres du Club Crocodile le 10 février 1981⁸⁰. À cette époque, plusieurs chefs de groupe y avaient souscrit à titre personnel, car Altiero Spinelli tenait à éviter la politisation de la question par les partis. Parmi eux figuraient Martin Bangemann et l'Italien Guido Fanti du groupe communiste, ainsi qu'Ernest Glinne, le président belge du groupe socialiste. En raison de ses nombreux membres eurosceptiques britanniques et français, il était clair que le groupe socialiste ne serait pas en mesure de s'entendre sur une position unie autour d'une question aussi conflictuelle qu'une constitution européenne. Pour Altiero Spinelli, il était plus important qu'Ernest Glinne, qui faisait partie des socialistes belges traditionnellement très favorables à l'intégration, rallie la majorité des socialistes au projet de résolution. Anticipant que la question de la réforme institutionnelle persisterait pendant un certain temps et «aurait un intérêt plus ou moins permanent pour le groupe», Ernest Glinne a en outre adapté les structures internes

⁷⁸ Marcel Gärtner, Der Klub „Krokodil“ – ein umstrittener Versuch, *WDR*, 10 mars 1981, 22.20-22.30, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-72.

⁷⁹ Parlement européen, doc. 1-889/80.

⁸⁰ Crocodile, numéro 4, 4 mars 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-356. Voir également La Cee a una svolta, *Il Popolo*, 10 mars 1981.

du groupe à l'initiative du Club Crocodile, en améliorant la réforme institutionnelle avant même que le comité ad hoc d'Altiero Spinelli ne soit formé⁸¹.

Egon Klepsch, le président démocrate-chrétien allemand du groupe PPE depuis mai 1977, n'y a toutefois pas souscrit. Au lieu de cela, le groupe PPE a publié un communiqué de presse le 10 février 1981, le jour de la réunion du Club Crocodile avec Simone Veil. Il a déclaré qu'il partageait les grands axes de la résolution, mais qu'il souhaitait que des propositions institutionnelles soient formulées au sein de la commission politique⁸². Dans le quatrième bulletin d'information «Crocodile», Altiero Spinelli a abordé la question de la réticence du PPE. Elle était d'une grande importance stratégique pour lui, car il tenait à obtenir la plus grande majorité possible en faveur de la résolution au Parlement afin d'impressionner les citoyens européens et les gouvernements nationaux. Il semblait bizarre, selon Altiero Spinelli, que le PPE, parmi tous les groupes politiques, crée de tels problèmes de procédure. Après tout, il s'enorgueillissait d'être «le plus homogène sur les questions européennes, et notamment sur les questions institutionnelles». Certains députés européens du PPE tenaient peut-être à exploiter en premier lieu «toutes les possibilités offertes par le traité existant». Un renvoi de la proposition de résolution à la commission politique équivaldrait, selon Altiero Spinelli, à un «enterrement silencieux». Il était absolument nécessaire d'imprimer une trajectoire institutionnelle différente sous la forme d'une commission qui se consacrerait exclusivement au débat sur la réforme des traités et à l'élaboration d'un projet cohérent sur lequel le Parlement pourrait débattre et se prononcer⁸³.

Altiero Spinelli s'est donné beaucoup de mal pour convaincre le PPE de soutenir la création d'une telle commission séparée. Le 7 mai 1981, il a pris la décision inhabituelle d'écrire une lettre à Egon Klepsch et au groupe PPE. Se référant aux «racines européennes des démocrates-chrétiens remontant à Robert Schuman, Alcide De Gasperi et Konrad Adenauer» et à leurs efforts antérieurs visant à approfondir l'intégration européenne, Altiero Spinelli insistait sur la nécessité de traiter la réforme institutionnelle comme une question intéressant l'ensemble des partis. La question constitutionnelle «donne lieu à des divisions politiques différentes des divisions habituelles». En outre, les rapports de la commission politique ont été utiles pour apporter des améliorations dans le cadre des traités existants, mais «ils ne s'attaqua[ient] pas et ne pouv[ai]ent pas s'attaquer au problème central de la crise constitutionnelle de la Communauté». Il était essentiel d'élaborer un nouveau projet de traité à soumettre à la ratification des parlements nationaux. Ce travail devrait être effectué par «les experts de haut niveau en affaires politiques et institutionnelles» dans un nouveau cadre institutionnel: «à savoir une commission, une sous-commission ou toute autre forme: ici, pour simplifier, appelons cela un "comité ad hoc"». La commission politique ne pouvait assumer cette tâche que si elle était déchargée de toutes les autres responsabilités. Cependant, «un coup d'œil à l'ordre du jour de cette commission suffi[sait] pour se rendre compte que la tâche [devait] être confiée à une autre»⁸⁴.

Altiero Spinelli a ensuite eu deux conversations privées avec Egon Klepsch, qui, selon lui, acceptait la création d'une nouvelle commission chargée de la rédaction de propositions. Ce comité ne sera toutefois pas créé immédiatement, mais seulement au début de 1982. Peu de temps après, le député européen allemand du CDU, Erik Blumenfeld, qui tenait à terminer son rapport pour la commission politique, a toutefois montré à Altiero Spinelli le projet d'une autre résolution, et non

⁸¹ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste du 12 janvier 1981 à Strasbourg, PE/GS/11/81, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-71.

⁸² Voir Krokodile am Werk, *Das Parlament*, 25 avril 1981.

⁸³ Crocodile, numéro 4, 4 mars 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-356 [traduction du texte français].

⁸⁴ Lettre d'Altiero Spinelli adressée au groupe PPE, 7 mai 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

une modification visant à retarder la création d'une nouvelle commission institutionnelle⁸⁵. En outre, ce projet de résolution semblait se contenter d'inviter la commission politique à avancer des idées institutionnelles, alors que la résolution Crocodile souhaitait que la nouvelle commission soumette des propositions spécifiques au Parlement selon un calendrier précis. Le conflit qui couvait entre le PPE et Altiero Spinelli est devenu «désagréable» (entretien avec Nickel). Confronté à cette autre proposition, Altiero Spinelli a menacé Erik Blumenfeld d'un vote du Parlement qui diviserait et ne serait dans l'intérêt de personne⁸⁶.

Finalement, le PPE a cédé et la formule de compromis d'Egon Klepsch proposant le report de la création d'une commission séparée chargée des questions institutionnelles a été adoptée. Altiero Spinelli ne pouvait pas se permettre une fracture au sein du Parlement qui aurait délégitimé son initiative. Le PPE ne pouvait pas non plus être considéré comme moins fédéraliste dans son approche que les partis de centre-gauche, ou même que certains conservateurs britanniques favorables à l'intégration. Finalement, la résolution Abens a été adoptée en plénière par 161 voix pour, 24 voix contre et 12 abstentions le 9 juillet 1981⁸⁷. Pour des raisons diplomatiques, elle faisait explicitement mention de la résolution du PPE de 1979. La résolution appelait également à «assumer pleinement l'initiative de donner un nouvel élan à la mise en place de l'Union européenne»; convenait de procéder à la création d'une «commission institutionnelle permanente à partir de la deuxième moitié de la législature du Parlement européen chargée d'élaborer des modifications des traités existants»; et invitait la sous-commission institutionnelle de la commission politique à entamer immédiatement le processus de délibération⁸⁸.

L'affirmation rétrospective du PPE selon laquelle cette résolution modifiée constituait une victoire en soi est trompeuse⁸⁹. Finalement, il a accepté le transfert de la responsabilité des questions institutionnelles de la commission politique à la nouvelle commission institutionnelle avec un report de seulement six mois. Altiero Spinelli était certain que c'était un prix qui valait la peine d'être payé pour obtenir une nette majorité au Parlement. Même si la résolution modifiée ne définissait qu'un processus d'élaboration de propositions, il estimait que son «idée politique centrale demeurait intacte, à savoir la ratification [de toute proposition du Parlement] par les parlements nationaux». Selon lui, la résolution constituait «l'acte politique le plus important que le Parlement ait accompli depuis son élection». Le Parlement européen «assumerait désormais le rôle d'une assemblée constituante européenne» en rédigeant ce qu'Altiero Spinelli appelait, entre guillemets, un «traité constitutionnel»⁹⁰, un traité uniquement au sens de sa forme juridique, mais avec l'objectif de constitutionnaliser la Communauté européenne. Cette combinaison de mots a ensuite été réutilisée dans le traité constitutionnel de 2004, qui a été rejeté lors des référendums français et néerlandais de 2005.

Avant même les dernières négociations en coulisses avec le PPE, le Club Crocodile a commencé à définir les prochaines étapes. Comme le Parlement «ne se trouvait pas en terre inconnue», la première tâche de la sous-commission politique, puis de la nouvelle commission institutionnelle, a

⁸⁵ Lettre d'Altiero Spinelli adressée à Erik Blumenfeld, 18 juin 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Parlement européen, doc. 1-347/79. Le Parlement européen entend se transformer en constituante, *Le Soir*, 11 juillet 1981.

⁸⁸ Résolution (Abens et consorts), *Europe. Agence internationale d'information pour la presse*, 6 août 1981; Crocodile, lettre adressée aux députés au Parlement européen, septembre 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

⁸⁹ Fontaine, *Herzenssache Europa*, 202.

⁹⁰ Crocodile, lettre adressée aux députés au Parlement européen, septembre 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

été de dresser une liste de toutes les propositions de réforme depuis 1952⁹¹. Il serait ensuite nécessaire de définir les questions institutionnelles et les éléments constitutifs du «traité constitutionnel», y compris, entre autres, les nouvelles compétences de la Communauté européenne et du Parlement, ainsi que la procédure de ratification proposée. Altiero Spinelli était convaincu que le futur rapport de la commission institutionnelle présenté au Parlement devait «se terminer par une demande au Parlement européen de mener un débat complet sur ce premier rapport et d'approuver une résolution établissant le prochain mandat du comité ad hoc», un mandat pour poursuivre ses travaux sur une conception institutionnelle plus intergouvernementale, où les États membres ne renonceraient pas au contrôle de la prise de décision, ou sur «la création progressive d'une Communauté investie non seulement de ses propres compétences, mais aussi de ses propres organes législatifs, décisionnels, exécutifs et de contrôle»⁹².

En tant que fédéraliste engagé, Spinelli a naturellement travaillé à cette deuxième option. Tout au long de l'année 1981, le Club Crocodile a continué à se réunir et à orienter les travaux préparatoires de la sous-commission politique. Au cours du premier semestre de 1982, il a ensuite cherché à influencer l'élaboration du rapport de la nouvelle commission. À présent que le PPE avait rallié sa cause, il a commencé à jouer un rôle de premier plan dans les délibérations sur les différentes possibilités de réforme institutionnelle. Le 12 février 1982, le groupe PPE a présenté une résolution sur la première étape à franchir en vue de la réalisation d'une «constitution fédérale» comme objectif final, élaborée par le député européen néerlandais Sjouke Jonker, qui était vice-président de la nouvelle commission⁹³. Son plan prévoyait, entre autres, de supprimer la pratique du vote à l'unanimité au Conseil et d'accorder au Parlement davantage de compétences, notamment une plus grande participation au processus législatif. Le groupe PPE a coordonné sa contribution aux travaux de la commission au sein de son propre groupe de travail A. Lors de sa réunion du 9 juin 1982, l'Italien Paolo Barbi, nouveau président du groupe PPE entre 1982 et 1984, a conclu que tous les groupes du Parlement s'accordaient pour dire que le rapport de la commission devait être quelque peu «désplinellisé»⁹⁴. Le groupe PPE soutenait toutefois pleinement ses grandes lignes. En effet, après avoir consulté les représentants des partis parlementaires nationaux, le groupe PPE a décidé à l'unanimité, le 30 juin 1982, de soutenir le rapport et la résolution combinée, cette fois sans déposer d'amendements en plénière afin d'éviter de détruire sa cohésion logique. Gero Pfennig a souligné la corrélation entre les demandes de réforme institutionnelle du Parlement et les tâches beaucoup plus importantes des Communautés européennes par rapport aux premiers jours de l'intégration européenne. Sjouke Jonker a insisté une fois de plus sur la nécessité de sortir de l'impasse au Conseil et de démocratiser le processus décisionnel des Communautés européennes grâce à la pleine participation du Parlement. L'Italien Ortensio Zecchino a rappelé à ses collègues députés européens l'échec de la politique des petits pas pour réaliser une percée constitutionnelle. Le Belge Lambert Croux a indiqué que le programme de réforme du Parlement bénéficiait du soutien des trois quarts des citoyens européens qui souhaitaient une intégration plus approfondie⁹⁵.

La grande majorité du groupe socialiste soutenait également l'initiative d'Altiero Spinelli à un moment où le parti socialiste français débattait intensément de l'Europe. Lors des réunions de leur

⁹¹ Rapport de travail n° 1 adressé au Club Crocodile, 20 mai 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁹² Propos d'Altiero Spinelli à ses collègues, 20 mai 1981, rapport de travail n° 1 adressé au Club Crocodile, 20 mai 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-356.

⁹³ Parlement européen, doc. 1-940/81. Voir également Sjouke Jonker, *Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen*, aucune date [1981], Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP), 09-001-222.

⁹⁴ Protokoll Nr. 4 Sitzung der Arbeitsgruppe "A" vom Mittwoch, 9. Juni 1982 in Brüssel, ACDP, 09-001-222.

⁹⁵ EVP-Haltung nach Debatte mit Vertretern in Luxembourg von nationalen Fraktionen, 30 June 1982, Friedrich Fugmann, *Die Debatte über die institutionelle Frage*, Strasbourg, 12 octobre 1982, ACDP, 09-001-082/2.

groupe les 30 juin et 1^{er} juillet 1982, les socialistes ont adopté un certain nombre d'amendements proposés par certains membres français pour modérer l'orientation fédérale du rapport de la commission. Le groupe a toutefois également voté par 13 voix pour, quatre voix contre et quatre abstentions pour le soutenir, même si leurs amendements n'ont pas été adoptés en plénière. De manière prévisible, le député européen gallois Allan Rogers a annoncé que les députés européens du Parti travailliste pourraient voter différemment de la majorité, cela au moment où leur parti, chez eux, plaidait pour que le Royaume-Uni quitte les Communautés européennes⁹⁶. Cependant, l'unité croissante du groupe socialiste et le soutien unanime du PPE ont garanti une large majorité au Parlement le 6 juillet 1982, lorsque 258 députés européens ont voté en faveur du texte intitulé «Résolution sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne», avec 35 voix contre et 23 abstentions⁹⁷.

Ainsi, à l'été 1982, Altiero Spinelli et le Club Crocodile avaient réussi à convaincre une grande majorité de députés européens de la nécessité d'entreprendre une réforme constitutionnelle majeure. Le rapport de la commission établissait un calendrier précis des futurs travaux de la commission institutionnelle, qui se concentreraient sur l'élaboration du contenu réel du «traité constitutionnel». Le rapport énonçait quelques principes de base. Il s'agissait, entre autres, de maintenir les institutions actuelles, mais de revoir leurs compétences et de rendre leurs travaux et leur coopération plus efficaces; de garantir à l'avenir un exercice conjoint du pouvoir législatif par le Conseil et le Parlement; de conférer les pleins pouvoirs exécutifs à la Commission; et de définir le rôle du Conseil européen, qui à l'époque menait une existence tout à fait informelle puisqu'il n'était pas encore intégré au traité⁹⁸. De grandes interrogations subsistaient toutefois, non seulement en ce qui concernait la compatibilité juridique du traité envisagé avec le cadre des traités existants, mais également le soutien des gouvernements nationaux et la volonté des parlements nationaux de ratifier ce nouveau traité. Comme Altiero Spinelli l'avait déjà souligné dans son rapport sur la résolution de 1981, la majorité des citoyens des Communautés européennes étaient peut-être favorables à une intensification de l'intégration d'une manière générale, mais le militantisme constitutionnel du Parlement «n'a guère été remarqué ou traité par les médias et a été pratiquement ignoré par la presse»⁹⁹. En d'autres termes, le Parlement, en tant qu'assemblée constituante informelle, risquait de tenir une conversation avec lui-même dans les limites presque privées de ses commissions et de ses plénières.

Au moins, la Commission commençait à y prêter attention. Dans une analyse du débat interne du Parlement en 1981, la Commission a avant tout rappelé aux députés européens la nécessité de respecter «les responsabilités de la Commission conformément aux traités existants», en particulier son droit exclusif d'initiative, que la Commission était déterminée à défendre jusqu'à sa propre mort institutionnelle. La Commission soutenait même le rôle de facto du Conseil en tant qu'unique organe décisionnel des Communautés européennes. Selon la Commission, de petits pas pouvaient encore conduire à un rôle légèrement renforcé du Parlement dans les questions budgétaires et législatives, ce qui constituerait «un premier pas vers une véritable structure de codécision pour le Parlement». L'élargissement des compétences du Parlement au-delà du cadre des traités existants

⁹⁶ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste, 30 juin et 1^{er} juillet 1982 à Bruxelles, Bruxelles, 2 juillet 1982, PE/GS/196/82, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-72.

⁹⁷ Parlement européen, JO C 238 du 13.9.1982, p. 25.

⁹⁸ Voir également Juliet Lodge (1984), *European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative*, *Journal of Common Market Studies*, 22 (4), p. 377-402, en l'occurrence p. 386.

⁹⁹ Crocodile, lettre adressée aux députés au Parlement européen, septembre 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

était sans aucun doute nécessaire à long terme¹⁰⁰. La Commission n'indiquait toutefois pas de combien de temps le Parlement pourrait avoir besoin avant d'y parvenir. Vu sous cet angle, les pouvoirs de codécision du Parlement ainsi que la constitutionnalisation des Communautés européennes en tant que système politique quasi fédéral ne semblaient pas, d'une manière plus générale, être une perspective réaliste.

¹⁰⁰ Commission des Communautés européennes, Les relations entre les institutions de la Communauté, communication de la Commission, COM(81) 581 final, archives historiques de la Commission européenne, BAC 211/1998/16.

Chapitre 2: Façonnement de la constitutionnalisation: le projet de traité instituant l'Union européenne, 1982-1984

Même si le Parlement européen entamait l'aventure de l'élaboration de ce qu'Altiero Spinelli appelait un «traité constitutionnel», il continuait parallèlement de suivre la stratégie établie des petits pas. Toutefois, dans l'ensemble, l'expérience restait frustrante. Par exemple, dans une déclaration commune avec la Commission et le Conseil du 30 juin 1982, le Parlement est convenu de nouvelles pratiques de coopération en matière budgétaire¹⁰¹. Mais cet accord n'a pas du tout permis de mettre un terme aux querelles interinstitutionnelles persistantes, à une époque où les gouvernements étaient principalement préoccupés par le problème du budget britannique – la question de savoir quelle part de «son» argent (c'est-à-dire la contribution britannique comparativement élevée résultant de la structure du budget communautaire particulièrement axée sur l'agriculture) allait être rendue à la Première ministre britannique et au Royaume-Uni. Même après la résolution temporaire de cette question épineuse – grâce au rabais budgétaire convenu lors du sommet de Fontainebleau de juin 1984 –, les relations interinstitutionnelles concernant le budget de la Communauté européenne sont restées très tendues. Lorsqu'en décembre 1984, le Parlement européen a rejeté un projet de budget pour la deuxième fois depuis les premières élections au suffrage direct, il a une fois de plus alimenté ce qu'un fonctionnaire du Conseil avait à l'époque diplomatiquement qualifié de «tensions créatives» avec le Conseil¹⁰².

Le nouveau président du Parlement européen, le socialiste néerlandais Piet Dankert, était très intéressé par les questions budgétaires ainsi que par le façonnement de la structure interne et de l'administration du Parlement¹⁰³. Il avait été élu après l'effondrement de l'alliance initiale de centre-droit qui avait soutenu Simone Veil en 1979. Piet Dankert a néanmoins dû s'attaquer également à un autre problème, à savoir le fait que le Conseil continuait largement à prévoir son propre programme de prise de décisions législatives sans guère se soucier des besoins et pratiques parlementaires. Le calendrier du Conseil se moquait bien souvent de la procédure de consultation, même après l'arrêt Isoglucose de la Cour de justice. Le 27 octobre 1982, Piet Dankert s'est plaint amèrement de ces problèmes persistants auprès de Gaston Thorn, président de la Commission depuis 1981, ancien député au Parlement européen entre 1959 et 1969 et Premier ministre luxembourgeois de 1974 à 1979¹⁰⁴. Dans sa lettre, Piet Dankert exposait deux cas de législation pour lesquels le Conseil avait fixé des délais impossibles à respecter. Dans un cas récent, le Parlement européen avait reçu la proposition de la Commission le 29 septembre 1982 et une lettre du Conseil du 6 octobre 1982 lui demandant de traiter la question lors de sa prochaine session plénière du 11 au 15 novembre 1982. Piet Dankert soutenait qu'il devait être évident aux yeux de toutes les personnes concernées qu'il était totalement impossible que les commissions parlementaires traitent avec compétence une question politique dans un délai aussi court. La situation était d'autant plus intenable que de nombreuses questions étaient de nature presque cyclique, de sorte qu'il devait être possible que la Commission et le Conseil les préparent et les traitent en temps opportun grâce à une meilleure organisation de l'ensemble du processus. Piet Dankert a en fait proféré une menace: si le Conseil maintenait sa mauvaise pratique, le Parlement refuserait

¹⁰¹ Voir Werner Ungerer (1989), *Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz der ersten Wahlperiode*, *Integration*, 12 (3), p. 95-106, en l'occurrence p. 103.

¹⁰² Voir William Nicoll (1986), *From Rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985*, *Journal of Common Market Studies*, 25 (1), 31-49.

¹⁰³ Voir Corbett et Jacobs, *Aktivitäten und Arbeitsstrukturen*, en l'occurrence p. 173.

¹⁰⁴ Lettre de Piet Dankert adressée à Gaston Thorn, 27 octobre 1982, archives historiques du Parlement européen, PE1 P2 223/RICM RICM-1982-020 0050.

carrément de traiter ses demandes afin d'éviter d'être tenu pour politiquement coresponsable d'une mauvaise législation.



Le ministre libéral allemand des affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher présentant l'initiative Genscher-Colombo au Parlement européen le 19 novembre 1981

Les gouvernements des États membres ont largement ignoré ces problèmes de procédure, considérant qu'ils n'étaient pas pertinents sur le plan politique et que c'était à l'administration du Conseil de les régler. Ils étaient plus préoccupés par des chamailleries politiques, de la crise de l'acier à la coordination d'une position européenne sur la double décision de l'OTAN concernant le stationnement de missiles nucléaires de moyenne portée. Ils ne voyaient pas de réelle possibilité de remaniement constitutionnel majeur de la Communauté européenne et ont, en lieu et place, suivi leur propre politique des petits pas. C'est en particulier le cas de l'initiative Genscher-Colombo de 1981, qui a finalement donné lieu à ladite «déclaration solennelle» prononcée lors du sommet de la Communauté européenne à Stuttgart en juin 1983. Le 6 janvier 1981, Hans-Dietrich Genscher, le ministre libéral allemand des affaires étrangères, a tenu un discours lors de la conférence traditionnelle de janvier de son parti dans le land de Bade-Wurtemberg, dans lequel il a suggéré de

redoubler d'efforts pour parvenir à une sorte d'union européenne¹⁰⁵. Il a ensuite rencontré à plusieurs reprises Emilio Colombo, le ministre italien des affaires étrangères et ancien président du Parlement européen de 1977 à 1979, avant d'élaborer avec lui le concept d'«Acte unique européen». Leur plan portait principalement sur une définition plus claire du rôle du Conseil européen, afin de rendre la prise de décisions intergouvernementales plus efficace en limitant la pratique des vetos informels et d'améliorer la coordination de la politique étrangère dans le cadre de la coopération politique européenne. En revanche, le futur rôle du Parlement européen au sein de la Communauté européenne réformée ne figurait qu'en marge du document, dans le contexte d'un appel plus vaste à la démocratisation de la Communauté européenne et au renforcement de son rôle de protection des droits de l'homme¹⁰⁶. D'après le plan Genscher-Colombo, par exemple, le Parlement pourrait à l'avenir poser des questions à la Commission et au Conseil à tout moment – on était loin de la révolution constitutionnelle à laquelle de nombreux députés européens aspiraient alors.

Hans-Dietrich Genscher et Emilio Colombo ont, ensemble, présenté leur plan au Parlement européen le 19 novembre 1981. Dans ses mémoires, Hans-Dietrich Genscher décrit cet événement comme «une petite révolution» étant donné que, d'habitude, seul le président du Conseil s'exprimait devant le Parlement européen¹⁰⁷. Mais au lieu d'applaudir poliment cette initiative bilatérale, certains députés européens ont formulé des critiques cinglantes. Altiero Spinelli a mené l'attaque et a en fait été vivement applaudi par les libéraux, entre autres (entretien avec Lothar Mahling). Il a rappelé à Hans-Dietrich Genscher son engagement programmatique pris avec les libéraux démocrates allemands envers une forme fédérale d'unification européenne et son engagement politique personnel antérieur envers le renforcement du Parlement européen pour en faire un parlement ordinaire doté des pleins pouvoirs législatifs. Bien que conscients des différentes initiatives visant à élaborer un traité instituant une union européenne, Hans-Dietrich Genscher et Emilio Colombo avaient choisi de les ignorer. Au lieu de proposer un pas audacieux vers un système politique européen intégré, ils avaient chargé leurs diplomates de rédiger un «Acte unique» qui était presque exclusivement orienté sur le renforcement de l'intergouvernementalisme de la Communauté européenne. Mais Altiero Spinelli a déclaré que même la plus belle fille du monde ne peut donner que ce qu'elle a, faisant une analogie qui ne semblait pas encore complètement déplacée à l'époque. Les diplomates ont seulement pu proposer un plan pratique pour aborder les problèmes internationaux pressants, pas un projet de constitution politisé pour l'Union européenne¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Concernant la politique étrangère et européenne de Hans-Dietrich Genscher, voir Lucas (2002), *Politik der kleinen Schritte – Genscher und die deutsche Europapolitik*, dans: Hans-Dieter Lucas (éd.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, p. 85-113; Wolfram Kaiser, „Weltordnung der Partnerschaft“: Genschers Ansätze einer westdeutschen Globalpolitik 1974-1982, dans: Hans-Dieter Lucas (éd.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, p. 201-221.

¹⁰⁶ Ulrich Rosengarten (2008), *Die Genscher-Colombo-Initiative. Baustein für die Europäische Union*, Baden-Baden: Nomos. Pour une critique universitaire contemporaine cinglante, voir aussi Joseph H. H. Weiler (1983), *The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision*, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), p. 129-153.

¹⁰⁷ Hans-Dietrich Genscher (1995), *Erinnerungen*, Berlin: Siedler Verlag, p. 364.

¹⁰⁸ Manuel Müller (2016), *Diplomatie oder Parlamentarismus. Altiero Spinellis Ablehnung des Genscher-Colombo-Plans 1981*, dans: Rüdiger Hohls et Hartmut Kaelble (éds), *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart: Franz Steiner, p. 177-184.



Le ministre des affaires européennes et étrangères Roland Dumas (à droite) a fait la promotion de l'approfondissement de l'intégration européenne – ici avec le président français François Mitterrand au Parlement européen le 24 mai 1984

Plus tard, Hans-Dietrich Genscher s'est souvenu de cette initiative bilatérale comme d'une «fusée» ayant le potentiel de propulser l'intégration européenne. Du point de vue d'Altiero Spinelli, il s'agissait d'un simple ballon rempli de trop peu de gaz et voué à se déplacer très lentement, dans une direction nébuleuse, porté par les vents changeants de l'intergouvernementalisme. En 1981-1982, rien ne semblait indiquer que le plan Genscher-Colombo donnerait quelque résultat à part des ajustements supplémentaires des pratiques de coopération entre les gouvernements au sein de la Communauté européenne, sans modification du traité. De plus, ni le Conseil ni la Commission ne prévoyaient d'associer significativement le Parlement européen à la discussion sur d'éventuelles modifications de cette nature. En préparation de la réunion du Conseil du 23 novembre 1982, la Commission a préconisé que le Parlement ne soit «associé» à toute demande d'information concernant l'AUE proposé que dans la mesure où son propre rôle était concerné¹⁰⁹. Toutefois, en 1983, lorsque la commission institutionnelle délibérait sur les composants du futur projet de traité instituant l'Union européenne, les contextes politiques nationaux en Allemagne et en France commençaient à changer, ouvrant la voie à, au moins, la possibilité d'une réforme légèrement plus significative. En Allemagne, les élections fédérales de mars 1983 ont confirmé la nouvelle coalition, menée par Helmut Kohl, entre la CDU/CSU et les libéraux démocrates de Hans-Dietrich Genscher. Contrairement à son prédécesseur Helmut Schmidt – le social-démocrate avait mis l'accent sur le poste de directeur général de l'économie mondiale et de l'Alliance occidentale qu'il s'était lui-même attribué –, Helmut Kohl avait tendance à se concentrer davantage sur les relations franco-allemandes et sur l'intégration européenne dans la tradition de la politique d'intégration occidentale de Konrad Adenauer.

Plus important encore, en 1983 et 1984, le président Mitterrand et le gouvernement français ont, sur l'économie et l'Europe, changé radicalement leurs préférences stratégiques qui étaient étroitement

¹⁰⁹ Note d'information pour Monsieur le Président Thorn, Objet: Conseil du 23 novembre – point de l'ordre du jour concernant l'initiative germane-italienne (plan Genscher-Colombo), 22 novembre 1982, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/43.

liées. Après sa victoire à l'élection de 1981, François Mitterrand, avec la nouvelle majorité socialiste à l'Assemblée nationale, a mis en place l'«union de la gauche», politique de coopération avec les communistes, et a lancé une expérience socio-économique de la gauche socialiste. Cela incluait, entre autres, la nationalisation de banques, de compagnies d'assurances et de l'industrie de la défense françaises, ainsi qu'une réduction du temps de travail et une hausse des salaires. La confiance de l'étranger en la politique économique française s'amenuisant, l'expérience stratégique a entraîné une grave friction au sein du système monétaire européen (SME) créé en 1979 et a conduit à la réintroduction de contrôles des changes à la frontière française pour éviter une fuite du franc français. En 1983 et 1984, le gouvernement français a fait marche arrière sous la forte influence de Jacques Delors, ministre de l'économie et des finances jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement du Premier ministre Laurent Fabius en 1984. Cela a provoqué la démission de tous les ministres communistes et a également facilité la nomination de Jacques Delors à la présidence de la Commission.

Le changement de politique économique au sein du parti socialiste et du gouvernement français en 1983 et en 1984, vers un programme modérément libéral de privatisation et de libéralisation, a eu une incidence sur la politique européenne de François Mitterrand et sur les socialistes français au Parlement européen, qui sont devenus plus favorables à l'intégration durant cette période. La nomination de Roland Dumas (qui était proche de François Mitterrand) au poste de ministre des affaires européennes en décembre 1983 a montré l'intérêt nettement plus marqué du président pour la Communauté européenne et sa réforme. Il semblait à présent que la déclaration solennelle pourrait après tout donner des résultats concrets. Dans cette déclaration, les gouvernements avaient au moins proclamé qu'à l'avenir, la présidence de la Communauté européenne demanderait l'avis du Bureau élargi du Parlement européen avant de nommer un nouveau président de la Commission. Le Parlement a rappelé cet engagement aux gouvernements dans une résolution du 29 mars 1984, dans laquelle il demandait qu'une telle consultation ait lieu «en temps voulu»¹¹⁰. En fait, lors d'une réunion avec le Bureau élargi le 25 juillet 1984, Garret FitzGerald, le Premier ministre irlandais et président du Conseil, a demandé l'avis de Jacques Delors, qui jouissait d'un large soutien parmi tous les partis¹¹¹. Jacques Delors a ensuite tenu à rencontrer le Bureau élargi, pour discuter des membres et de l'attribution des portefeuilles au sein de sa Commission Delors I, puis aussi la commission politique le 27 novembre 1984¹¹². Même si le Parlement n'avait toujours pas son mot à dire dans le choix proprement dit du président de la Commission, Jacques Delors, en tant qu'ancien député européen entre 1979 et 1981, s'est employé à renforcer symboliquement l'importance, pour la Commission, des relations avec le Parlement.

Alors que, du point de vue du Parlement européen, les gouvernements faisaient, au mieux, de très petits pas vers une coopération renforcée, les députés européens se concentraient toujours plus sur la définition et la mise en commun des composants clés du futur projet de traité instituant l'Union européenne – un très long processus qui a finalement donné lieu au débat du Parlement de septembre 1983 au sujet des propositions de fond pour un nouveau traité présentées par la commission institutionnelle. Les députés se sentaient encouragés par des sondages d'opinion qui faisaient état, parmi les citoyens de la Communauté européenne au cours des années 80, d'un soutien croissant à une intégration accélérée. D'après des données de l'Eurobaromètre, en 1987, environ un tiers des citoyens de la Communauté européenne préféraient le statu quo, et un très

¹¹⁰ Pour une brève introduction, voir Alexandra Devantier (2014), *Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995*, Série sur l'histoire de l'Union européenne, EPRS, PE 538.878, p. 5.

¹¹¹ Procès-verbal de la réunion du Bureau élargi du 25 juillet 1984, archives historiques du Parlement européen, PE2 OD PV/BURE BUEL-198407250010.

¹¹² Résumé, par la commission politique, d'une déclaration de Jacques Delors, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 223/RICM RICM-1984-020 0180.

faible pourcentage la dissolution de la Communauté européenne, mais un peu moins des deux tiers voulaient une intégration européenne approfondie. Dans certains États membres, comme l'Allemagne, il existait un fort soutien à la création d'États-Unis d'Europe; 62 % des citoyens allemands voulant que la Communauté européenne se développe dans cette direction «plus rapidement» que jusqu'alors¹¹³. Dans d'autres États membres, toutefois, le soutien à une intégration politique plus profonde était beaucoup plus limité, surtout au Danemark, qui avait principalement adhéré à la Communauté européenne en 1973 pour obtenir les avantages de la PAC. Les députés danois au Parlement européen, qui étaient opposés à l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne, ont même qualifié l'élaboration du projet de traité par la commission institutionnelle de déclaration de «guerre» contre les «représentants légaux» des États membres au Conseil¹¹⁴.

Dans ce contexte, la commission institutionnelle a désigné en 1982 Altiero Spinelli «rapporteur-coordonateur» chargé de superviser la production de six documents de travail qui devaient créer la base de différentes parties du futur projet de traité. Les rapporteurs étaient le démocrate-chrétien italien Ortensio Zecchino pour les institutions; le libéral flamand Karel De Gucht pour la structure juridique du traité; le socialiste français Jacques P. Moreau (un proche ami de Jacques Delors) pour l'union économique; le gaulliste français Michel Junot pour les finances de l'Union; le démocrate-chrétien allemand Gero Pfennig pour les politiques pour la société; et le conservateur britannique Derek Prag pour les relations internationales de la Communauté européenne. Ces rapporteurs étaient assistés de quatre fonctionnaires du secrétariat de la commission institutionnelle: son chef, le Français Jean-Guy Giraud, l'Italien Andrea Pierucci, le Britannique Richard Corbett et l'Allemand Dietmar Nickel, ces deux derniers étant en contact étroit avec le milieu universitaire des études européennes et ayant commencé à publier de nombreux documents sur le sujet de la réforme institutionnelle. Tout au long de 1982 et 1983, l'équipe est également restée en contact avec des experts universitaires, notamment dans les domaines du droit, des sciences politiques et de l'économie, ainsi qu'avec des experts du Conseil et de la Commission.

Le rôle de «rapporteur-coordonateur» a été inventé pour Altiero Spinelli afin de refléter son rôle d'instigateur de l'ensemble du processus relatif au projet de traité instituant l'Union européenne. Parallèlement, ayant été élu sur la liste du parti communiste italien, son rôle dans la prise de décisions au quotidien au sein du Parlement européen était marginal et il n'était pas censé être plus qu'un *primus inter pares*. Pour diverses raisons, les groupes politiques tenaient à conserver le contrôle sur le processus de rédaction. Dans une note interne du 22 mars 1983, un fonctionnaire de la Commission faisait remarquer qu'Altiero Spinelli et les six rapporteurs n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord sur un «seul document complet» avant la réunion de la commission institutionnelle. En conséquence, le projet soumis incluait le texte sur les différentes parties ainsi que des commentaires d'Altiero Spinelli dans les marges. Certains des rapporteurs estimaient clairement qu'Altiero Spinelli, qui interprétait son rôle assez largement, avait «dépassé les limites de sa fonction de coordinateur»¹¹⁵. L'arrangement avec sept rapporteurs, dont Altiero Spinelli, a néanmoins donné lieu à une collaboration très étroite au sein de ce groupe restreint, pour aplanir les différences et produire un texte intégré qui était finalement susceptible d'être adopté par une large majorité du Parlement. En tout état de cause, la Commission a conclu que le projet de résolution sous la forme sous laquelle il existait fin mars 1983 était très largement «le fruit de ce comité restreint». Les autres

¹¹³ Voir Woyke, W., *Die Europäische Gemeinschaft*, p. 19.

¹¹⁴ Unbeirrt kämpft Spinelli für eine europäische Union, *Frankfurter Rundschau*, 16 septembre 1983.

¹¹⁵ Commission des Communautés européennes, commission institutionnelle du Parlement européen, compte rendu sommaire, 22 mars 1983, SP(83)1327, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44.

membres de la commission n'ont joué qu'un rôle marginal dans ce processus de rédaction. Des différences quant au contenu du projet de résolution ont néanmoins persisté¹¹⁶.

En fait, Ortensio Zecchino avait initialement prévu de remplacer le Conseil de ministres par un sénat au sein duquel les États membres seraient représentés par le même nombre de délégués qu'ils avaient de voix. Durant la préparation du projet de rapport coordonné, Ortensio Zecchino a toutefois dû faire d'importantes concessions. Dès lors, les membres pouvaient être rappelés en cas de changement au sein du gouvernement national, les délégations nationales devaient exercer leur vote en bloc et elles pouvaient être composées d'experts dirigés par le ministre responsable des affaires européennes, et pas seulement de responsables politiques. Le projet prévoyait toutefois toujours que les délégations ne seraient pas tenues de suivre les instructions du gouvernement. Plusieurs membres de la commission (y compris le social-démocrate allemand Klaus Hänsch, qui deviendra plus tard président du Parlement européen dans les années 90, ainsi que Jacques Moreau et Derek Prag) pensaient que cette proposition constituait un système inefficace pour engager les gouvernements nationaux envers la prise de décisions intergouvernementales et était irréaliste sur le plan politique¹¹⁷.

De juillet 1982 à l'été 1983, la commission institutionnelle a discuté sept fois du contenu des six documents de travail et du projet de rapport intégré. La division du travail entre thèmes et députés européens de différentes nationalités et convictions politiques a naturellement entraîné des incohérences entre les documents de travail. Les approches divergentes sont devenues plus évidentes au stade de leur nécessaire intégration dans un seul document, que la commission a finalement soumis au Parlement européen. Lorsqu'elle a évalué le travail de la commission d'un œil extérieur, la Commission a observé, par exemple, que le document de travail de Karel De Gucht utilisait le modèle fédéral allemand comme base pour établir différentes formes de compétences, y compris des domaines d'action pour lesquels la Communauté européenne et les États membres exerceraient à l'avenir une compétence partagée. En revanche, dans son document de travail, Jacques Moreau, dont la réflexion s'appuyait sur le modèle constitutionnel français et sur l'expérience d'un État-nation très centralisé, est parti de rien et a proposé une sorte de compétence parallèle de la Communauté européenne et des États membres pour les mesures de politique économique à court terme, ce qui était incompatible avec le modèle constitutionnel de Karel De Gucht¹¹⁸. D'après la Commission, Altiero Spinelli, en sa qualité de coordinateur, était conscient de ces incohérences, mais il était aussi désireux d'éviter des débats constitutionnels et juridiques fondamentaux au sein de la commission, car il ne voulait pas compromettre le calendrier de soumission du document intégré au Parlement européen¹¹⁹.

Sur le fond, le document de travail de Derek Prag ayant trait à la CPE a suscité peu de controverse au sein de la commission. Après tout, même les partis politiques tels que les gaullistes français et les conservateurs britanniques, qui avaient une préférence pour une conception et des pratiques institutionnelles plus intergouvernementales au sein de la Communauté européenne, tenaient à approfondir la coopération en matière de politique étrangère, même si des différences persistaient à l'époque entre la France et le Royaume-Uni concernant le degré d'indépendance de cette coopération par rapport aux États-Unis et à l'OTAN. Les questions institutionnelles plus

¹¹⁶ Commission des Communautés européennes, Parlement européen, note aux membres de la Commission, 29 mars 1983, SP(83)1404/2, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/43.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, préparation de la rencontre avec la commission institutionnelle du Parlement européen, 13.4.1983, 7 avril 1983, SP(83)1543, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44.

¹¹⁹ Ibid.

controversées de la coopération en matière de politique étrangère étaient en tout état de cause abordées par Ortensio Zecchino dans son document de travail. Cependant, il n'est guère surprenant de constater que les questions relatives à l'intégration fiscale, économique et monétaire suscitaient de vives controverses au sein de la commission. Par conséquent, les membres du PPE (et les députés allemands au Parlement européen de toute allégeance en particulier) étaient très critiques à l'égard de la forte insistance de Jacques Moreau sur la future intégration monétaire aux dépens de la coordination et de la convergence des politiques économiques – un conflit qui reflétait essentiellement le débat entre les dits «monétaristes» et «économistes» quant à la meilleure approche pour parvenir à une union monétaire, qui faisait rage au sein de la Communauté européenne depuis au moins le rapport Werner de 1970, lequel prévoyait un plan de dix ans pour la convergence et l'intégration monétaires¹²⁰. Jacques Moreau envisageait notamment que les États membres de la Communauté européenne transfèrent rapidement une partie substantielle de leurs réserves de change vers un fonds monétaire européen qui serait bientôt créé.

De même, Hans-Joachim Seeler, le social-démocrate allemand qui avait repris la responsabilité du document de travail sur les finances de l'Union après que Michel Junot eut quitté le Parlement européen en janvier 1983, a introduit la notion de mécanisme de compensation financière entre les régions de la Communauté européenne dans son document de travail. Cette idée était, elle aussi, empruntée au système allemand de *Länderfinanzausgleich*, ou mécanisme de péréquation financière entre les États fédéraux. Elle était axée sur le soutien aux États fédéraux rencontrant de plus gros problèmes économiques structurels et percevant des recettes fiscales moindres, afin de leur permettre de créer des «conditions de vie égales», lesquelles constituaient un objectif de la Constitution allemande. Toutefois, il était évident qu'introduire un tel mécanisme au sein de la Communauté européenne, qui était beaucoup plus hétérogène sur le plan économique et moins intégrée du point de vue politique, pourrait causer de graves frictions politiques entre États membres et régions¹²¹.

En avril 1983, la commission n'avait même pas encore discuté du sujet favori d'Altiero Spinelli, à savoir la ratification du futur projet de traité instituant l'Union européenne par les parlements nationaux et l'entrée en vigueur du traité après sa ratification dans six des dix États membres (en 1983). Altiero Spinelli avait suggéré cette méthode, qui soulevait des questions juridiques complexes à propos de l'avenir des traités existants, pour mettre la pression politique sur les gouvernements, qui avaient par le passé négocié les traités et leur révision et, si nécessaire, pour les court-circuiter. Selon lui, ainsi qu'il l'avait déjà dit à Hans-Dietrich Genscher en novembre 1981, ces négociations intergouvernementales seraient nécessairement dominées par des diplomates des ministères des affaires étrangères, qui n'abandonneraient pas leur influence sur les affaires européennes en tant que politique étrangère, et n'entraîneraient dès lors sûrement qu'un changement minimaliste. La préférence d'Altiero Spinelli pour la nouvelle forme de ratification du traité qu'il avait proposée ainsi que son intérêt pour la nouvelle procédure législative prévue l'emportaient sur la plupart de ses autres intérêts au regard du projet de traité. Par conséquent, il a soutenu d'autres concessions au cours de la rédaction du rapport intégré afin de dissiper les inquiétudes au sujet du modèle institutionnel initialement très fédéraliste d'Ortensio Zecchino et d'assurer le plus large soutien possible pour le rapport et le projet de traité au sein du Parlement européen.

¹²⁰ Voir Emmanuel Mourlon-Druol (2012), *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

¹²¹ Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, préparation de la rencontre avec la commission institutionnelle du Parlement européen, 13.4.1983, 7 avril 1983, SP(83)1543, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44.

Surtout, au printemps 1983, la commission institutionnelle a inséré l'idée d'une période de transition au paragraphe 124 de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne. Ce paragraphe aurait reconnu juridiquement la notion, figurant dans le compromis de Luxembourg de 1966, de «veto» national au Conseil lorsqu'un «intérêt national vital» était en jeu¹²². Un tel «veto» aurait été toléré pendant une période de transition de dix ans après l'entrée en vigueur du projet de traité instituant l'Union européenne. Cette concession avait clairement été faite afin de renforcer l'attrait du rapport pour les députés européens légèrement eurosceptiques, en particulier les socialistes français et les conservateurs et socialistes britanniques (entretien avec Richard Corbett), qui n'étaient pas dogmatiquement partisans d'une structure entièrement intergouvernementale à long terme. La Commission n'était toutefois pas ravie de constater que le Parlement européen ne ferait ne fût-ce qu'envisager une rupture aussi radicale avec l'avis juridique de la Commission selon lequel le compromis de Luxembourg était un simple accord informel dénué de force juridique, étant donné que le traité CEE n'avait pas été modifié à l'époque. Dans une note interne destinée aux autres commissaires, Gaston Thorn et le commissaire néerlandais Frans Andriessen ont rappelé que de nombreuses propositions précédentes de réforme institutionnelle, y compris le rapport Vedel de 1972 élaboré à l'initiative de la Commission et le rapport des trois sages de 1979, avaient souligné la nécessité de résoudre le problème des blocages au sein du Conseil. Ce problème devait être réglé en mettant un terme à la pratique du veto, et donc en améliorant l'efficacité de la prise de décisions au sein de la Communauté européenne, qui préoccupait tant la Commission. De ce point de vue, légaliser la pratique du veto existant au Conseil par un nouveau traité – ne fût-ce que pendant une période de transition de dix ans – reviendrait à faire un dangereux pas en arrière par rapport aux dispositions juridiques en vigueur du traité CEE concernant le vote à la majorité. Le Secrétariat général de la Commission ne s'attendait certainement pas à ce que le Parlement européen fasse une telle suggestion dans le cadre d'un paquet de réformes de la Communauté européenne¹²³, même si le service juridique dirigé par Claus-Dieter Ehlermann comprenait la logique politique sous-tendant cette disposition (entretien avec Jean-Paul Jacqué).

Lorsque la version finale de la résolution édulcorée sur le futur projet de traité a été discutée au sein de la commission institutionnelle, seuls quatre députés ont voté contre: un socialiste danois, un communiste français, un membre irlandais du parti Fianna Fáil et un nationaliste flamand¹²⁴. Comme ce fut le cas de l'initiative initiale d'Altiero Spinelli, c'est au sein du groupe socialiste que la résolution et la version finale du projet de traité ont continué de causer la plus grande friction interne. Lors d'un rassemblement du groupe socialiste à Montpellier début septembre 1983, Lucien Radoux, le socialiste belge chevronné qui présidait le groupe de travail «Institutionnel» créé à l'initiative d'Ernest Glinne en 1981, a fait part de son «espoir que la majorité des membres du groupe pourront voter en faveur de la résolution». Néanmoins, certains députés européens socialistes du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce ont affirmé qu'indépendamment du succès de tout amendement au texte déposé par le groupe socialiste, ils «ne se sentiraient en aucun cas capables de voter pour cette résolution et proposaient un vote libre»¹²⁵. Trois jours plus tard, au terme du rassemblement, Ernest Glinne maintenait catégoriquement que le groupe devait «éviter d'adopter une position

¹²² Concernant la crise de la «chaise vide» et le compromis de Luxembourg, voir Bajon, P., *Europapolitik «am Abgrund»*.

¹²³ Secrétariat général, communication de M. le Président Thorn et M. Andriessen concernant la proposition de résolution de la commission institutionnelle du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne, SP(83)2748/3, 23 juillet 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44.

¹²⁴ Voir aussi *Debatte über neue Verfassung für Europa in Strasbourg*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 septembre 1983.

¹²⁵ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe de socialiste tenue à Montpellier, 5 septembre 1983, PE/GS/235/83, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-73.

minoritaire au sein du Parlement». Cependant, il autoriserait les députés européens à recourir à la «clause de conscience» et à voter contre ou à s'abstenir¹²⁶.

Début 1984, alors que le Parlement européen se dirigeait vers le vote final sur le projet même de traité instituant l'Union européenne, le groupe socialiste avait atteint un état d'épuisement collectif concernant la question institutionnelle. Tous les députés européens avaient pris leur décision et connaissaient bien l'ensemble des arguments. Il était parfaitement clair qu'une grande majorité voterait aussi en faveur du projet de traité instituant l'Union européenne, que des amendements soient ou non retenus à ce stade tardif. Néanmoins, le socialiste danois Eggert Petersen a proposé que le groupe s'abstienne. Cette proposition a été suivie d'un autre long débat dans un esprit (désormais) familier, avec des contributions des députés allemands au Parlement européen Rudi Arndt, Klaus Hänsch et Katharina Focke, ainsi que de Jacques Moreau, de Mauro Ferri, le président italien de la commission institutionnelle, de Karel van Miert, de l'euroseptique irlandais Allan Rogers et du Grec Spyridon Plaskovitis¹²⁷.

Le Parlement européen a adopté la *résolution relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne* le 14 septembre 1983 par 202 voix pour, 37 voix contre et 71 abstentions¹²⁸. Les 100 absences sur un total de 434 députés après l'adhésion de la Grèce en 1981 ont dans une certaine mesure masqué le soutien aux propositions de la part de députés européens qui ne voulaient pas être vus comme s'écartant publiquement de la ligne officielle plus critique de leur groupe. Dès lors, le conservateur britannique Derek Prag a fini par défendre la résolution en sa qualité de rapporteur en septembre 1983, mais, en sa qualité de porte-parole du GDE, il a dû adopter un ton plus critique après une intervention en coulisses de la Première ministre britannique. Alors que la majorité des députés européens conservateurs soutenaient le projet de traité, la plupart n'étaient pas présents lors du vote pour éviter de contrarier Margaret Thatcher et le siège du parti tory à Londres. De même, après que le groupe du parti travailliste britannique profondément divisé au sein du groupe socialiste a décidé, par seulement deux voix, de s'opposer au traité, seul un de ses députés au Parlement européen, John Hume du parti travailliste social-démocrate d'Irlande du Nord, a néanmoins voté en faveur, tandis que la plupart des autres partisans du projet de traité n'ont pas pris part au vote¹²⁹.

Le PPE et les libéraux, qui avaient contribué, par leurs propres programmes de constitutionnalisation de la Communauté européenne, au travail de la commission institutionnelle en 1982, soutenaient les propositions à l'unanimité. Par nationalité, il existait un soutien unanime pour la résolution de 1983 de la part des États fondateurs que sont l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Italie. De nombreux députés français au Parlement européen soit soutenaient le projet de traité, soit s'étaient abstenus tactiquement pour éviter d'entrer en conflit avec les dirigeants de leur parti respectif. Après que le Parlement européen eut voté sur le fond du traité, Altiero Spinelli et la commission institutionnelle ont collaboré étroitement avec quatre grands avocats européens, avec lesquels ils avaient déjà coopéré pendant un certain temps, pour transformer le langage politique de la résolution en un texte de qualité juridique suffisante. Il s'agissait de Francesco Capotorti, professeur de droit à Rome et ancien avocat général près la Cour de justice européenne entre 1976 et 1982; de Meinhard Hilf, professeur de droit européen et international à l'université de Bielefeld, qui avait précédemment travaillé pour le service juridique de la Commission européenne; de Francis

¹²⁶ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe de socialiste tenue à Montpellier, 8 septembre 1983, PE/GS/235/83, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-73.

¹²⁷ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste tenue à Bruxelles les 8 et 9 février 1984, Bruxelles, 9 février 1984, archives historiques de l'Union européenne, PE/GS/46/84, GSPE-73.

¹²⁸ Parlement européen, JO 1983, C 277, p. 95.

¹²⁹ Juliet Lodge, *European Union and the First Elected European Parliament*, p. 380.

Jacobs, du King's College de Londres, qui a par la suite été avocat général près la Cour de justice entre 1988 et 2006; et de Jean-Paul Jacqué, qui était à l'époque président de l'université de Strasbourg, puis a été directeur du service juridique du Conseil de l'Union européenne entre 1992 et 2008. Après le vote sur le fond du traité en septembre 1983, la décision sur le projet de traité formulé de manière juridique le 14 février 1984 était une formalité. À ce stade, 237 députés européens ont voté pour le projet de traité, 31 ont voté contre et 43 se sont abstenus.

Le projet de traité tel qu'il a été adopté par le Parlement européen consiste en un préambule et six parties composées de 87 articles au total¹³⁰. Le préambule fixe l'objectif consistant à poursuivre l'unification de l'Europe grâce à des institutions plus efficaces et démocratiques. Il fait référence aux principes de démocratie pluraliste, de respect des droits de l'homme et de l'état de droit, que le Parlement européen avait déjà fixés comme conditions d'adhésion au début des années 60. Le préambule mentionne aussi le principe de subsidiarité, qui est expliqué plus avant à l'article 12, paragraphe 2. Découlant à l'origine de l'enseignement social catholique, la notion politisée de subsidiarité dans les systèmes fédéraux signifie que le niveau fédéral (ou, dans le cas de la Communauté européenne, européen) peut seulement agir pour accomplir les tâches qui lui sont confiées par le traité.

La première partie du projet de traité instituant l'Union européenne définit ensuite les grands principes directeurs. Ceux-ci incluent, à l'article 2, le fait que tout État européen démocratique peut devenir membre de la future l'Union européenne et, à l'article 4, le fait que l'Union européenne protégera les droits et libertés fondamentaux résultant des principes des constitutions des États membres, ainsi que de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui avait été élaborée par le Conseil de l'Europe et était entrée en vigueur en 1953. Ce point officialisait une déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 5 avril 1977. Cependant, le projet de traité précise aussi que l'Union élaborera et adoptera sa propre déclaration des droits fondamentaux dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité. À l'article 44, le projet de traité envisage également l'application de sanctions aux États membres qui violent de façon persistante les principes démocratiques ou les droits fondamentaux. La question de savoir s'il y avait lieu de dresser une liste distincte de droits fondamentaux pour la Communauté européenne s'était avérée controversée au sein de la commission institutionnelle – surtout le point de savoir s'il fallait inclure les droits sociaux, et avec quelles implications. C'est pourquoi la commission et les groupes politiques ont décidé que cette question épineuse serait réglée plus tard.

La deuxième partie du projet de traité fixe les objectifs de l'Union dans les domaines social et économique et en matière de relations internationales. Elle opère également la distinction entre l'«action commune» des institutions de l'Union européenne et la «coopération» entre les États membres dans le cadre du Conseil européen. Deux types de compétences sont prévues pour l'«action commune»: la «compétence exclusive» de l'Union européenne, par exemple en matière de politique commerciale, et la «compétence partagée» lorsque l'Union et les États membres peuvent agir – une distinction qui existait déjà au sein de la Communauté européenne. Pour les initiatives politiques et la législation relevant de la compétence partagée, l'Union européenne a la priorité par rapport aux États membres, si elle veut agir. Cette disposition pouvait conduire à une centralisation croissante de l'élaboration des politiques au niveau de l'Union européenne. C'est pourquoi des sauvegardes contre une centralisation excessive sont intégrées dans le projet de traité. Outre le principe général de subsidiarité, elles incluent la nécessité pour le Conseil d'agir avec une majorité

¹³⁰ Pour une discussion détaillée sur le projet de traité, voir Roland Bieber, Jean-Paul Jacqué et Joseph Weiler (1985), *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

spéciale des deux tiers lorsqu'il veut étendre la législation de l'Union européenne à un nouveau domaine de législation concurrente. La définition précise d'un tel «nouveau» domaine pouvait bien entendu être contestée des points de vue politique et juridique. Parallèlement, il aurait certainement semblé probable que la Cour de justice, en tant qu'ultime arbitre juridique, interprète généreusement les droits de l'Union européenne lui permettant de mettre en place des initiatives afin de relever de nouveaux défis stratégiques.

Les modifications de la configuration et des pouvoirs des institutions de l'Union européenne sont prévues dans la troisième partie du projet de traité. Celle-ci régit les institutions existantes et incorpore en outre dans le traité les sommets du Conseil européen au niveau du président français et des chefs de gouvernement. Le traité officialise également la pratique du Conseil européen consistant à nommer le président de la Commission. Pour le Conseil, le traité évite le terme «sénat» proposé par Ortensio Zecchino, qui découle de la terminologie fédéraliste du traité CPE de 1953. Cependant, il retient la disposition qui prévoit que chaque délégation nationale doit être menée par un ministre qui serait responsable des affaires de l'Union européenne, mais que, du reste, elle peut être composée de fonctionnaires et de ministres spécialisés. L'idée sous-tendant cette innovation était manifestement d'éviter un manque de coordination au sein des gouvernements des États membres et même l'adoption de positions ouvertement contradictoires par des ministres responsables de portefeuilles spécifiques et des programmes en découlant, et par différents partis politiques dans les gouvernements de coalition ou entretenant des liens avec des groupes de pression œuvrant à des solutions stratégiques particulières. Au lieu de faire remonter tous les problèmes en résultant à un Conseil européen toujours plus surchargé de détails relatifs à l'élaboration des politiques, le ministre de l'Union européenne – du moins c'est ce que le Parlement européen et sa commission institutionnelle espéraient – garantirait que les gouvernements des États membres pourraient prendre des décisions rapidement. Comme mentionné ci-dessus, le projet de traité officialise le compromis de Luxembourg, mais subordonne le recours au veto à deux conditions. La première avait été intégrée à la suite de la pression exercée par la Commission et consistait en ce que cette dernière devait reconnaître qu'un intérêt vital était effectivement en jeu, les motifs de la demande de report d'une décision devant être rendus publics. La deuxième condition était que le veto serait progressivement supprimé après une période de transition de dix ans.

Le projet de traité vise à renforcer considérablement le rôle de la Commission. Son mandat est étendu à cinq ans afin de le faire coïncider avec celui du Parlement européen. Après avoir été nommé par le Conseil européen, le nouveau président de la Commission peut former son équipe de commissaires. Un vote de confiance du Parlement européen permettrait ensuite à la nouvelle Commission d'entrer en fonction. C'est là une chose que le Parlement demandait depuis un certain temps (y compris dans le rapport Rey de 1980)¹³¹. Le traité prévoyait qu'à l'avenir, les gouvernements des États membres nommeraient seulement un président de la Commission qui serait susceptible de jouir du soutien de la majorité du Parlement européen et que cette personne serait en mesure de former une équipe de meilleure qualité dont la sélection ne reposerait pas principalement sur la politique interne des partis ou de coalition au sein des États membres.

Contrairement à ce qu'il faisait pour le Conseil et la Commission, le projet de traité ne modifiait pas du tout la structure et la composition du Parlement européen. Il prévoyait seulement un système électoral uniforme, une évolution que le Parlement demandait et sur laquelle il travaillait en interne depuis un certain temps. Toutefois, l'exigence obligatoire d'approbation de la nouvelle Commission par le Parlement renforçait significativement la position de ce dernier dans les relations interinstitutionnelles, de sorte que des observateurs de l'époque ont conclu qu'il occuperait à

¹³¹ Parlement européen, JO 1980, C 117.

l'avenir une «position centrale dans le système politique européen», surtout du fait de son rôle très fortement consolidé dans la législation européenne¹³².

Les modifications de la procédure législative et du pouvoir d'adopter des règlements prévues au titre II de la troisième partie ont une grande portée. Remplaçant les règlements et les directives, le projet de traité instituant l'Union européenne prévoit un seul type de mesure communautaire à adopter par le Conseil et le Parlement en tant que partenaires égaux. Si la Commission ne répond pas à une demande de projet de législation présentée par les deux institutions, celles-ci peuvent prendre l'initiative, chose qui aurait significativement amputé le droit d'initiative exclusif de la Commission prévu par le traité CEE. Une fois que la Commission a élaboré un projet, ce dernier est transmis au Conseil et au Parlement, auxquels un délai est imparti – cette disposition a été introduite pour empêcher le Conseil de retarder sa réponse, voire de ne jamais donner suite à une proposition, ce qui, d'après le Parlement, s'était produit beaucoup trop souvent par le passé. Si les deux institutions ne sont pas d'accord, elles doivent suivre une procédure de conciliation pour parvenir à un accord dans un délai de trois mois. Si la conciliation échoue, le Parlement peut approuver le texte tel qu'il a été adopté par le Conseil, ou adopter les amendements déposés par la Commission à la majorité absolue, mais il ne peut pas modifier le texte même. Ce texte peut ensuite être rejeté par le Conseil à la majorité qualifiée. La commission institutionnelle a imaginé cette procédure législative complexe comme moyen efficace pour permettre au Conseil et au Parlement de coopérer et de parvenir à un consensus¹³³. En outre, alors que le droit d'initiative exclusif de la Commission est amputé, cette dernière devient la seule institution exécutive pouvant exercer une forte influence sur le processus législatif grâce à son rôle dans le processus de conciliation et à son droit de mettre des amendements aux voix à tout moment. Elle jouit également d'une indépendance accrue dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne au moyen de règlements et de décisions.

La quatrième partie du projet de traité instituant l'Union européenne couvre les politiques de l'Union. Elle fait référence, entre autres, à certains domaines d'action tels que la protection des consommateurs, l'éducation et la recherche ainsi qu'à la coopération monétaire de manière plus explicite que le traité CEE. En matière de politiques sociale et économique, l'Union européenne ne jouit de la compétence exclusive que pour les questions dont la Communauté européenne est déjà responsable en vertu du traité CEE, comme le commerce. La cinquième partie aborde ensuite les questions financières et budgétaires, qui reposent sur les dispositions existantes concernant les ressources propres introduites par le traité de Luxembourg de 1970. Néanmoins, la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est supprimée en faveur d'une seule procédure budgétaire. Si l'extension de politiques de l'Union européenne et les obligations qui en résultent l'exigent, une majorité des deux tiers au Conseil et au Parlement peut augmenter les dépenses au-delà du plafond budgétaire existant, sans veto national sur l'accroissement des ressources de la Communauté européenne. De plus, le système de péréquation financière entre les régions transpose le modèle allemand à l'Union européenne, et plusieurs articles exigent des programmes financiers à long terme, lesquels servent de base pour déterminer le budget de l'Union européenne.

Enfin, la sixième partie contient diverses dispositions générales et précise aussi la procédure controversée pour l'entrée en vigueur du projet de traité instituant l'Union européenne au moyen de la ratification directe par les parlements des États membres susmentionnée, sans l'étape intermédiaire de négociations intergouvernementales supplémentaires – une procédure que les observateurs juridiques de l'époque ont jugée comme marquant la véritable «nature

¹³² Gianfranco Pasquino et Luciano Bardi (1985), *The Institutions and the Decision-Making Process in the Draft Treaty*, EUI Working Paper 85/153, Florence: Institut universitaire européen, p. 26.

¹³³ Pour plus de détails sur la procédure législative, voir aussi Dietmar Nickel et Richard Corbett (1984), *The draft Treaty establishing the European Union*, *The Yearbook of European Law*, 4 (1), p. 79-121, en l'occurrence p. 85-86.

révolutionnaire» du projet de traité¹³⁴. Une fois ratifié, le projet de traité incorporerait la législation communautaire existante – communément appelée «acquis communautaire» et désignée par le terme «*Community patrimony*» dans la version anglaise du projet de traité. Si cette disposition garantit que la transition vers le cadre du nouveau traité n'entraînera pas de vide juridique et politique, le projet de traité n'a rien à dire au sujet de ce qui advient des États membres de la Communauté européenne dont le parlement ne ratifie pas le traité en temps opportun. Il importe de signaler que le projet de traité ne dit délibérément rien à ce sujet – pas seulement parce que les implications juridiques et les ramifications politiques d'une telle dissolution de la Communauté européenne existante étaient également peu claires et potentiellement de grande envergure¹³⁵. La commission institutionnelle espérait plutôt exercer, avec la procédure de ratification proposée, une pression suffisante pour garantir que tous les États membres de la Communauté européenne réaliseraient effectivement la transition vers l'Union européenne, afin d'éviter ainsi complètement ces questions juridiques épineuses et de potentielles conséquences économiques et politiques (entretien avec Richard Corbett).

Doté de ces caractéristiques principales, le projet de traité instituant l'Union européenne prévoyait un degré élevé de continuité avec la Communauté européenne pour ce qui est de la future configuration institutionnelle et de la couverture des domaines d'action. S'il avait été ratifié et était entré en vigueur, il aurait entraîné une sorte de «fédéralisme sans fédération»¹³⁶. Le rôle des États membres par l'intermédiaire du Conseil européen et du Conseil aurait diminué, mais serait resté crucial pour le fonctionnement de l'Union européenne. Parallèlement, les éléments supranationaux existants auraient été renforcés, surtout par le nouveau rôle du Parlement européen en tant que colégislateur et la possibilité pour l'Union européenne de prendre des mesures contre les États membres ne respectant pas les conditions d'adhésion fondamentales, telles que le respect des droits de l'homme. Dans l'ensemble, toutefois, le projet de traité ne reflétait que très peu la conception fédéraliste de l'intégration européenne d'Altiero Spinelli. Il constituait largement un «compromis»¹³⁷. Ce compromis était conçu pour apaiser les États membres plus eurosceptiques et les partis nationaux qui étaient opposés à un fédéralisme à part entière, mais reconnaissaient le besoin urgent d'améliorer l'efficacité de la Communauté européenne et de lui permettre de relever activement les défis transnationaux urgents. Ces derniers incluaient, par exemple, la suppression des barrières non tarifaires pour créer un véritable marché intérieur ou l'élaboration d'une politique environnementale au niveau européen afin d'aborder la pollution de l'air et des cours d'eau et les pluies acides, ou encore le changement climatique¹³⁸.

La nature de compromis du projet de traité instituant l'Union européenne était particulièrement évidente dans ses dispositions relatives à la coopération et à l'intégration financières, économiques et monétaires – un domaine d'action qui s'est révélé particulièrement controversé jusqu'à ce jour.

¹³⁴ Voir Joseph Weiler et James Modrall (1985), *The creation of the European Union and its relation to the EEC treaties*, EUI Working Paper 85/154, Florence: Institut universitaire européen.

¹³⁵ Voir aussi David Freestone et Scott Davidson (1986), *The EUT: Legal Problems*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 125-150, en l'occurrence p. 145.

¹³⁶ Michael Burgess, Altiero Spinelli, *Federalism and the EUT*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 174-185, en l'occurrence p. 183. Voir aussi Juliet Lodge (1986), Introduction, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 1-14, en l'occurrence p. 10.

¹³⁷ Otto Schmuck, Anlage zum Protokoll der Sitzung des Direktoriums des Instituts für Europäische Politik am 10.10.1983, Zusammenfassung der Kurzbeiträge und der Aussprache zum Thema «Vorentwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union», archives historiques de la Commission européenne, BAC 391/2003/75.

¹³⁸ Sur la Communauté européenne et la protection de l'environnement, voir, dans le contexte plus vaste des organisations internationales, Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (2017) (éds), *International Organizations and Environmental Protection. Conservation and Globalization in the Twentieth Century*, New York: Berghahn.

Le projet de traité a, d'une certaine manière, ouvert la voie à une politique financière et économique de l'Union européenne plus centralisée – par exemple, grâce à la possibilité de lever les plafonds budgétaires par un vote à la majorité qualifiée, au système de péréquation financière pour la redistribution du budget entre les régions de l'Union et à la possibilité d'une imposition alignée ou uniforme¹³⁹. À une époque où les politiques économiques de Margaret Thatcher reposaient sur le néo-libéralisme et la politique de libéralisme économique appliquée par l'administration Reagan, la pensée économique libérale était peu présente au sein du Parlement européen. Les notions, datant des années 70, de convergence économique européenne par la redistribution du budget au moyen de la politique régionale et structurelle et le système proposé de péréquation financière restaient des idées fortes au sein des deux plus grands groupes politiques, les socialistes et le PPE. Parallèlement, le projet de traité incluait des sauvegardes contre les dépenses excessives, telles que le principe de subsidiarité et la majorité qualifiée spéciale requise pour lever le plafond budgétaire. De plus, le projet de traité ne faisait référence au SME existant qu'à l'article 52. Il disposait que l'union monétaire devrait être réalisée «progressivement», mais n'incluait aucun calendrier ni aucune condition, et il ne mentionnait même pas une monnaie européenne unique comme objectif final. À cet égard, le Parlement européen était beaucoup plus prudent dans le projet de traité qu'il ne l'avait été lorsqu'il avait résolument milité pour l'intégration monétaire durant les années 70¹⁴⁰ – cette rétrogradation de cette politique était probablement due au fait que le SME en était toujours à une phase d'essai informelle et que les objectifs stratégiques à long terme étaient très contestés politiquement, Altiero Spinelli ne possédant pas non plus des connaissances techniques et un intérêt politique suffisants concernant l'union monétaire (entretien avec Jean-Paul Jacqué).

En élaborant puis en adoptant le projet de traité, le Parlement européen a rempli sa fonction cruciale de développement du système. Il a présenté un nouveau traité qui devait être ratifié par une procédure révolutionnaire supposant la participation directe des parlements nationaux, en court-circuitant les gouvernements des États membres. Nombre de ses caractéristiques s'inspiraient de propositions et de débats constitutionnels antérieurs, tandis que d'autres ont été imaginées par la commission institutionnelle, comme la formalisation juridique des critères d'adhésion et la possibilité d'infliger des sanctions aux États membres violant ces critères, tels que le respect des droits de l'homme. Toutefois, en fin de compte, le Parlement dépendait entièrement de la coopération des parlements nationaux pour ratifier le projet de traité. Cependant, les majorités parlementaires y soutenaient leur propre gouvernement national, lequel, à son tour, cherchait à conserver le contrôle exécutif sur la réforme de la Communauté européenne; ou, pire encore, du point de vue du Parlement européen, le parlement national était caractérisé par une forte opposition de tous les partis à des formes plus fédéralistes d'intégration, comme au Danemark.

¹³⁹ Voir John Pinder (1986), *Economic Union and the Draft Treaty*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 70-87, en l'occurrence p. 84.

¹⁴⁰ Francis Brendan Jacobs (1991), *The European Parliament and Economic and Monetary Union*, *Common Market Law Review*, 28, p. 361-382, en l'occurrence p. 365.

Chapitre 3: Perte de patience: vers l'Acte unique européen et au-delà, 1984-1989

Lorsque le Parlement européen a adopté le projet de traité instituant l'Union européenne en février 1984, la plupart de ses partisans ont réalisé que s'ils décidaient de poursuivre la réforme de la Communauté européenne, les États membres auraient probablement recours au mécanisme juridique mis en place pour la réforme du traité: la convocation d'une CIG. Ils espéraient toutefois que le projet de traité, même s'il avait la nature d'un compromis, repousserait les limites des options constitutionnelles envisageables pour la Communauté européenne, et que la menace de sa possible ratification par les parlements nationaux ferait pression sur les gouvernements. Après tout, la constitutionnalisation de la Communauté européenne était un «processus imprévisible»¹⁴¹. Il était concevable que modifier des circonstances structurelles telles que les résultats des élections nationales et faire évoluer les préférences des États membres, par exemple, puissent ouvrir la possibilité d'une réforme de plus grande envergure. En outre, la majorité au Parlement européen s'attendait à ce que la pression sur les États membres augmente durant la campagne à venir pour les deuxièmes élections au suffrage direct de juin 1984, lors desquelles les partis favorables à l'intégration s'affronteraient sous la bannière du projet de traité.



François Mitterrand, ici en pleine conversation avec le président du Parlement européen Piet Dankert, a globalement souscrit aux objectifs du projet de traité instituant l'Union européenne lors de son discours devant le Parlement du 24 mai 1984

Elle allait toutefois être profondément déçue. Tout comme les premières élections au suffrage direct, celles de 1984, à l'instar de nombreuses élections locales ou régionales, se sont révélées être des élections de second ordre utilisées par les citoyens pour voter sur des questions nationales et, souvent, pour punir les gouvernements nationaux au milieu de leur mandat. Alors qu'une nette majorité des citoyens de la Communauté européenne soutenaient un approfondissement de l'intégration européenne et un renforcement du Parlement européen de manière générale, ce soutien ne s'est pas traduit par une mobilisation et un engagement politiques actifs en faveur du projet de traité au-delà de l'agitation des fédéralistes européens. Même les partis nationaux favorables à l'intégration, qui avaient vivement soutenu le projet de traité au sein du Parlement européen, n'ont pas fait une propagande énergique en faveur du traité, et ont encore moins axé leur campagne électorale sur celui-ci. Au bout du compte, moins de citoyens sont allés voter et le taux de participation au sein de la Communauté européenne est passé de 62 % en 1979 à 59 %

¹⁴¹ Thomas Christiansen et Christine Reh, *Constitutionalizing the European Union*, p. 147.

en 1984. Même si ce niveau de participation restait nettement supérieur au taux faible le plus récent de 43 % lors des élections au Parlement de 2014 au sein de l'Union à 28 États membres, il était loin de révéler une approbation retentissante du projet de traité. Qui plus est, dans certains pays, des partis politiques d'extrême-droite et d'extrême-gauche opposés à la Communauté européenne ont été élus au Parlement européen pour la première fois, comme les Verts en Allemagne et le Front National en France.

L'alliance au Parlement européen en faveur du projet de traité a donc cherché à renforcer son rôle de programmation en consacrant plus de temps au travail en réseau avec d'autres institutions et acteurs de la Communauté européenne. À cet effet, la majorité au Parlement a principalement assumé un rôle beaucoup plus proactif dans le processus de constitutionnalisation adopté par le démocrate-chrétien Pierre Pflimlin, le nouveau président du Parlement européen et ancien maire de Strasbourg, et intégré les députés européens et leurs collaborateurs aux forums institutionnels émergents pour débattre de la réforme de la Communauté européenne. Cette nouvelle approche a marqué un passage de la politique déclamatoire du projet de traité aux détails pratiques de la tentative d'inciter les États membres à adopter au moins une partie du programme de réforme du Parlement européen.

Le Parlement européen a au moins remporté une victoire procédurale (bien qu'elle ait eu des conséquences imprévisibles) lorsque les États membres ont décidé au sommet de Fontainebleau de juin 1984 de créer un comité pour discuter de la réforme de la Communauté européenne. Lors de sa conférence de presse, François Mitterrand a expliqué que ce comité travaillerait «en étroite collaboration avec la Commission, laquelle participera[it] à son travail» et en consultation avec le Parlement européen, qui «sera[it] informé en permanence par l'intermédiaire de son président et de son Bureau»¹⁴². Ce comité était communément appelé «comité Dooge», du nom du sénateur irlandais James Dooge qui l'a présidé lorsque le comité a démarré ses travaux durant la présidence irlandaise de la Communauté européenne. Il était aussi parfois appelé «Spaak II», en référence au comité portant le nom du ministre belge des affaires étrangères Paul-Henri Spaak, qui avait discuté de propositions visant à approfondir l'intégration sectorielle et à créer une union douanière en 1955, en préparation des négociations intergouvernementales qui avaient ensuite conduit à la signature des traités de Rome en mars 1957. En 1984, l'initiative de François Mitterrand en vue de la création d'un tel comité composé de représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement des États membres constituait une partie essentielle d'un compromis plus vaste qui incluait la décision relative au rabais budgétaire britannique.

¹⁴² Compte rendu de la conférence de presse du président Mitterrand à Fontainebleau le 26 juin à 19 heures, archives historiques du Parlement européen, PE1 P2 221/RICS OCON-1982-040 0020.



Le sénateur irlandais James Dooge rencontrant Pierre Pflimlin, le président du Parlement européen, le 18 avril 1985 pour discuter des progrès du comité Dooge

À l'approche du sommet de Fontainebleau, François Mitterrand avait exposé dans son discours au Parlement européen du 24 mai 1984 un programme de réforme clair, qui correspondait beaucoup mieux aux préférences de la majorité au Parlement qu'au début de sa présidence. Dans son discours, il a vivement critiqué la pratique de l'unanimité au Conseil, qui devrait être limitée à des questions exceptionnelles dans un premier temps, alors que la présidence organiserait normalement un vote, ainsi que le gouvernement français l'avait déjà suggéré en octobre 1981¹⁴³. François Mitterrand a également demandé l'extension de la Communauté européenne à plusieurs nouveaux domaines d'action. Point crucial aux yeux du Parlement européen, il a en outre souscrit à la nécessité d'un nouveau traité et a mentionné le projet de traité instituant l'Union européenne dans ce contexte. Avant son discours, François Mitterrand avait rencontré et consulté Altiero Spinelli lors de sa visite à Paris, conjointement avec Piet Dankert et Mauro Ferri, le 16 avril 1984, et il a continué de le faire durant la préparation du sommet. Renforçant la réorientation stratégique européenne en cours du parti socialiste français, Altiero Spinelli était en mesure de corriger l'influence «gaulliste» du Quai d'Orsay, le ministère français des affaires étrangères, qui, sous la direction de Claude Cheysson, était initialement resté plus prudent au sujet de la réforme de la Communauté européenne et de l'abandon du compromis de Luxembourg concernant le veto qui avait été négocié en janvier 1966.

Le comité Dooge s'est réuni quatre fois jusqu'à la présentation de son rapport intermédiaire au sommet de Dublin en décembre 1984, puis encore six fois jusqu'au sommet de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985, lors duquel la version finale a été discutée. Il comptait plusieurs membres entretenant des liens étroits avec le Parlement européen qui souscrivaient à de nombreux aspects clés du projet de traité. Il est tout à fait frappant de constater que le Premier ministre italien, le socialiste Bettino Craxi, a nommé Mauro Ferri, le président sortant de la commission institutionnelle. Il était soutenu par Pier Virgilio Dastoli, l'assistant d'Altiero Spinelli au Parlement européen, qui gardait un contact étroit avec la commission désormais présidée par Spinelli, et avec le Mouvement européen, qui était solidement enraciné dans les milieux chargés de l'élaboration des politiques européennes de tous les grands partis politiques italiens. En Belgique, le Premier ministre démocrate-chrétien Wilfried

¹⁴³ Réunion du groupe de réflexion Union européenne du jeudi 18.2.1982 à 15 heures – salle 13B, Le problème du vote. Note établie par le service juridique en liaison avec le secrétariat général, 16 février 1982, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/43.

Martens a nommé Fernand Herman, un député européen démocrate-chrétien francophone, qui, à l'époque, était membre de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle, avant de, plus tard, s'impliquer fortement dans la campagne du Parlement européen pour la réforme institutionnelle de la Communauté européenne. En France, enfin, François Mitterrand a choisi comme représentant personnel Maurice Faure, qui avait déjà négocié et signé les traités de Rome au nom du gouvernement français en 1957. Compte tenu de son expérience et du soutien de François Mitterrand, il était pratiquement garanti qu'il deviendrait rapporteur de la commission.

Parallèlement, le président de la Commission, Gaston Thorn, a nommé le vice-président démocrate-chrétien néerlandais Frans Andriessen, un poids lourd politique, responsable des relations avec le Parlement européen en plus de la politique de concurrence. En outre, le gouvernement irlandais est venu s'ajouter aux six États membres fondateurs et à la Commission pour promouvoir la réforme. Le Fine Gael, qui était un parti membre du PEE, était arrivé au pouvoir en novembre 1982 avec un programme plus favorable à l'intégration que son principal rival nationaliste, le Fianna Fáil. De même, Margaret Thatcher a nommé Malcolm Rifkind, un député écossais conservateur modéré et ministre d'État pour l'Europe au sein du ministère des affaires étrangères depuis 1983. Celui-ci soutenait des réformes significatives, y compris une coopération renforcée en matière de politique étrangère. Malcolm Rifkind n'a pas manqué de rendre visite au Parlement européen après la présentation du rapport du comité Dooge. Le 18 avril 1985, il a passé une journée entière à tenir des réunions avec Pierre Pflimlin, les présidents des commissions politique et institutionnelle, les Italiens Roberto Formigoni, du parti DC, et Altiero Spinelli, Egon Klepsch, qui avait été réélu chef du groupe PPE, et des députés européens conservateurs du GDE.

Sous la forte influence de ses membres qui entretenaient des liens étroits avec le Parlement européen ou nourrissaient des préférences favorables à l'intégration, le comité Dooge a travaillé indépendamment des gouvernements. Il disposait de son propre petit secrétariat, qui comprenait un membre du cabinet privé de Garret FitzGerald, qui présidait le Mouvement européen en Irlande, ainsi qu'un fonctionnaire du Conseil et un de la Commission, qui étaient avant chargés de suivre les travaux de la commission institutionnelle du Parlement. Le comité Dooge a invité Pierre Pflimlin et Altiero Spinelli à deux de ses quatre réunions avant le sommet de Dublin, renforçant ainsi ses solides liens avec le Parlement européen. Il est apparu clairement lors de ces réunions que la majorité de la commission et celle du Parlement étaient fortement d'accord sur de nombreuses questions de fond, telles que la nécessité de supprimer l'unanimité et de confier des pouvoirs beaucoup plus importants au Parlement. Pier Virgilio Dastoli, l'assistant d'Altiero Spinelli, se souvient aussi d'un échange entre ce dernier et Maurice Faure, qui portait toutefois sur le processus d'obtention de véritables résultats. Le représentant de François Mitterrand affirmait qu'Altiero Spinelli, avec sa demande révolutionnaire de ratification par les parlements nationaux, «chargeait trop la barque», ce qui pourrait la faire couler. Altiero Spinelli, quant à lui, a rétorqué en prédisant qu'en cas de recours au mécanisme de réforme prévu par le traité en vigueur consistant à convoquer une CIG, les travaux du comité Dooge finiraient nécessairement dans les archives du Conseil (entretien avec Pier Virgilio Dastoli).

Altiero Spinelli a également rencontré Garret FitzGerald, et lui et Pier Virgilio Dastoli sont restés en contact étroit avec le gouvernement français, en particulier avec Roland Dumas. Pierre Pflimlin a également tenu plusieurs réunions avec des gouvernements nationaux pour continuer de faire pression en vue d'inclure autant d'éléments du projet de traité instituant l'Union européenne que possible dans le rapport final. En janvier 1985, par exemple, il s'est rendu à Bonn, où il a rencontré Helmut Kohl et Hans-Dietrich Genscher. En tant que compromis de coalition, Helmut Kohl avait

nommé le diplomate de carrière Jürgen Ruhfus, qui était secrétaire d'État au sein du ministère des affaires étrangères sous Hans-Dietrich Genscher mais était membre de la CDU, au comité Dooge¹⁴⁴.

De surcroît, les groupes au Parlement européen cherchaient également à influencer les travaux du comité Dooge depuis l'extérieur. À cette fin, ils se sont tout d'abord servis de leurs liens directs avec les membres du comité qui avaient la même affiliation politique qu'eux, comme – dans le cas des socialistes – Mauro Ferri et l'ancien député grec au Parlement européen Ioannis Papantoniou (1981-1984) et – dans le cas du PPE – Fernand Herman et Frans Andriessen. Ils ont aussi tenté de maintenir la pression sur le comité au moyen de résolutions de groupe et de déclarations publiques. Ainsi, les libéraux ont publié une déclaration de politique majeure sur les problèmes de la réforme institutionnelle de la Communauté européenne à Strasbourg le 13 février 1985, lors des dernières étapes de la rédaction du rapport final. Dans celle-ci, ils soulignaient le besoin urgent de surmonter les blocages dans le processus de prise de décision de la Communauté européenne «qui est presque totalement paralysé» et de créer un «équilibre des pouvoirs» plus approprié au niveau communautaire. Les libéraux soutenaient les conclusions provisoires du rapport intermédiaire du comité Dooge, mais ont réservé leur position jusqu'à la publication de la version finale. Ils demandaient également que les travaux du comité soient suivis d'une CIG, comme dans le cas du comité Spaak qui avait précédé la négociation formelle des traités de Rome. Il était crucial que le Parlement européen soit «associé» à cette CIG et qu'il mène un «dialogue actif» avec les parlements nationaux et les partis politiques pour créer une pression soutenue sur les gouvernements nationaux afin de faire avancer la réforme de la Communauté européenne. En fin de compte, le Parlement devait acquérir les pleins pouvoirs législatifs et budgétaires, la Commission devait devenir un «véritable exécutif» et l'unanimité au Conseil serait limitée à l'extension des pouvoirs de la Communauté européenne¹⁴⁵.

En substance, la majorité du comité Dooge accepta la conclusion implicite tirée par le Parlement européen dans le projet de traité instituant l'Union européenne selon laquelle tous les États membres ne souhaiteraient peut-être pas accepter la réforme du traité, mais ils ne devraient pas non plus être autorisés à l'empêcher. Les représentants des six États fondateurs de la CEE l'ont reconnu en organisant une réunion privée avant la première réunion officielle du comité pour coordonner leur position. Le rapport intermédiaire a été adopté à la majorité et a écarté les réserves britanniques, danoises et grecques. Le représentant danois a même émis une réserve générale contre l'ensemble du futur rapport. Le rapport intermédiaire approuvait l'idée figurant dans le projet de traité selon laquelle un nouveau traité sur l'«Union européenne» était nécessaire, demandait que celui-ci soit négocié par une CIG et demandait qu'il soit guidé «par l'esprit et la méthode sous-tendant» le projet de traité. Il était très similaire au projet de traité sur de nombreux points importants. Ils comportaient, par exemple, des parallèles dans la structure du document, qui limitaient l'unanimité au Conseil à l'extension des domaines d'action de la Communauté européenne, autorisaient le Conseil européen à se concentrer sur les grands problèmes politiques, renforçaient le rôle de la Commission et étendaient les pouvoirs du Parlement. Par exemple, la partie relative au Parlement européen adoptait la proposition de codécision législative avec le Conseil incluse dans le projet de traité.

Lors de la révision du rapport intermédiaire, le comité Dooge a tenu une autre réunion avec Altiero Spinelli et Roberto Formigoni. Son objectif était de parvenir à une meilleure cohésion qu'au stade

¹⁴⁴ Voir, dans le contexte plus vaste de la politique étrangère de Hans-Dietrich Genscher, Agnes Bresselau von Bressensdorf (2015), *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979-1982/3*, Berlin: de Gruyter, p. 43.

¹⁴⁵ Déclaration du Groupe libéral et démocratique sur les problèmes de la réforme institutionnelle, Strasbourg, le 13 février 1985, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 805.

du rapport intermédiaire, mais le clivage fondamental entre les six États membres fondateurs, la Commission, les Irlandais – qui n'étaient préoccupés que par une intégration accrue de la politique étrangère – et les autres au sujet de l'avenir constitutionnel de la Communauté européenne restait important. En fin de compte, le rapport a en fait expliqué clairement les différents points de vue sur le vote à la majorité au sein du Conseil. Il incluait davantage de détails sur ce qui était à présent appelé la «prise de décision conjointe» entre le Parlement européen et le Conseil, précisant qu'une proposition de la Commission serait d'abord discutée au Parlement, puis au Conseil sur la base de la version adoptée par le Parlement, et qu'une conciliation fondée sur une nouvelle proposition de la Commission aurait lieu en cas de désaccords entre les deux institutions. De plus, le rapport détaillait aussi la future procédure relative à la CIG, qui devait inclure l'Espagne, le Portugal et la Commission, et associer le Parlement européen à son travail. Il comprenait aussi la demande du Parlement européen, qui souhaitait que le résultat final lui soit soumis, sans toutefois faire de son soutien une exigence juridique essentielle pour sa ratification ultérieure par les parlements nationaux.

Non seulement Pierre Pflimlin, Altiero Spinelli et Roberto Formigoni, mais aussi le Parlement européen dans son ensemble ont suivi les travaux du comité Dooge jusqu'à la présentation de son rapport. Le 12 décembre 1984, le Parlement a adopté une première résolution élaborée par la commission institutionnelle. Cette résolution appelait à la convocation d'une CIG en juin 1985 au plus tard. Elle demandait aussi une procédure appropriée pour la coopération entre la CIG et le Parlement en vue de convenir d'un texte pour le traité. Autrement dit, le Parlement acceptait la nécessité de négociations intergouvernementales, mais demandait à y être associé et à pouvoir exercer une réelle influence sur le résultat final avant sa ratification.

Le 17 avril 1985, le Parlement européen a ensuite adopté une résolution fondée sur le rapport Croux, qui analysait le résultat final du comité Dooge et le comparait au projet de traité instituant l'Union européenne¹⁴⁶. Ce rapport a été rédigé par le député européen démocrate-chrétien belge Lambert Croux, qui était vice-président de la commission institutionnelle et membre de la commission politique. Il rappelait que la configuration institutionnelle existante n'était plus adaptée et que la Communauté européenne était pratiquement paralysée. De plus, il était à présent clair que l'Espagne et le Portugal adhèreraient à la Communauté européenne début 1986. La poursuite de son élargissement pour inclure douze États membres, voire plus, à l'avenir compliquerait davantage encore la prise de décision au Conseil et creuserait le déficit démocratique. Dans ces circonstances, le Parlement européen a réitéré sa demande de convocation rapide d'une CIG par les gouvernements au plus tard en juin 1985, date du sommet de Milan. Il a également à nouveau demandé que le résultat des négociations soit un «véritable projet juridique, concret et précis», qui serait fondé sur le projet de traité instituant l'Union européenne et sur les résultats des travaux du comité Dooge, et que le résultat soit soumis au Parlement et accepté par celui-ci avant que le traité puisse être ratifié par les parlements nationaux¹⁴⁷.

Le Parlement européen avait désormais renoncé à la ratification du projet de traité instituant l'Union européenne par les parlements nationaux. Altiero Spinelli avait compris depuis le début que ce résultat était peu probable et qu'il constituait plutôt un outil de négociation. En lieu et place, le Parlement a commencé à se concentrer sur la préservation du plus grand nombre possible de points importants du projet de traité lors d'une éventuelle CIG. Au printemps 1985, il était toutefois loin

¹⁴⁶ Résolution sur la position du Parlement européen à l'égard des travaux du Conseil européen concernant l'Union européenne (rapport Lambert Croux – adopté par le Parlement européen le 17.4.1985), archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/227.

¹⁴⁷ Ibid. Parlement européen, Nouvelle étape pour l'Union européenne, mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/227.

d'être clair qu'une telle CIG serait effectivement convoquée et il était difficile de dire quels pourraient être ses résultats. Le gouvernement britannique a laissé entendre que le rapport du comité Dooge, et plus encore le projet de traité instituant l'Union européenne, étaient morts. La réticence danoise semblait plus grande que jamais, sous la pression d'un euroscepticisme répandu et exprimé haut et fort au parlement national et par la population. Par ailleurs, on pouvait assurément s'attendre à ce que le Premier ministre socialiste grec non conformiste Andreas Papandreou réclame un prix élevé pour son soutien à toute modification du traité. Plus alarmant, les politiques des six États membres fondateurs ne correspondaient pas toujours à leur rhétorique favorable à l'intégration, surtout dans le cas de l'Allemagne. Au sein du comité Dooge, par exemple, Jürgen Ruhfus avait déjà insisté sur des critères de convergence stricts pour l'union monétaire, ce qui représentait un nouveau durcissement de la position «économiste» allemande établie, qui exigeait la convergence économique en tant que condition indispensable à une coopération puis une intégration monétaires. En outre, alors qu'il demandait publiquement qu'il soit mis un terme à la culture du veto au Conseil, le gouvernement allemand lui-même a informellement imposé son veto à la réduction du prix de soutien pour le blé à l'approche du sommet de Milan¹⁴⁸.

À cette époque, le débat politique au sein de la Communauté européenne était toujours plus axé sur une question complètement différente: l'achèvement du marché intérieur et les propositions fonctionnalistes de réforme institutionnelle en tant qu'instrument pour atteindre cet objectif économique. Le soutien à la suppression des contrôles aux frontières et des barrières non tarifaires telles que les normes techniques nationales qui avaient souvent des objectifs ou, du moins, des implications protectionnistes était aussi ancré politiquement et institutionnellement au Parlement européen. En 1979, le député européen allemand Karl von Wogau, membre de la CDU, et le député européen britannique conservateur Basil de Ferranti, ainsi que d'autres députés, avaient créé le groupe Kangourou en tant que réseau interpartis de soutien à l'achèvement du marché commun. Karl von Wogau et Jacques Moreau ont rédigé un rapport du Parlement européen relatif à l'achèvement du marché intérieur en 1984.

Toutefois, d'autres facteurs étaient sans doute plus importants pour faire progresser le programme pour le marché intérieur, et tout particulièrement l'intérêt renouvelé parmi les dirigeants de l'industrie européenne, vaguement organisés au sein de la Table ronde des industriels européens, pour l'achèvement du marché intérieur afin de permettre des économies d'échelle et de rendre l'industrie européenne à nouveau plus compétitive et plus innovante sur le plan technologique par rapport aux producteurs des États-Unis et du Japon¹⁴⁹. Malcolm Rifkind et le commissaire britannique conservateur Lord Cockfield ont aussi encouragé le programme pour le marché intérieur, qui cadrait si bien avec la préférence de leur gouvernement national pour la déréglementation, la privatisation et la libéralisation, que Margaret Thatcher tenait à déployer également au sein de la Communauté européenne¹⁵⁰. La collusion entre les industriels européens et Lord Cockfield a finalement été intégrée dans le livre blanc de la Commission de 1985 sur le marché intérieur.

¹⁴⁸ Delors fordert Konferenz zur Schaffung einer politischen Union, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 juin 1985.

¹⁴⁹ Voir Sigfrido M. Ramírez Pérez (2010), *The European Committee for Economic and Social Progress: Business Networks between Atlantic and European Communities*, dans: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Michael Gehler (éd.), *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 61-84. Green Cowles, *Setting the Agenda*.

¹⁵⁰ N.J. Crowson (2007), *The Conservative Party and European Integration since 1945*, Abingdon: Routledge, p. 50-53.



Manifestation pour une plus grande intégration européenne au sommet de Milan en 1985: les fédéralistes européens exerçaient toujours une influence au moyen de réseaux politiques soudés, surtout dans la politique italienne, qu'ils utilisaient pour faire pression en faveur d'une constitution européenne.

Élément déterminant, lorsque Jacques Delors est devenu président de la Commission, il a rapidement relié la demande d'intégration économique plus approfondie à des propositions de réforme institutionnelle, et en particulier au vote à la majorité qualifiée pour éviter les blocages au Conseil qui seraient susceptibles d'empêcher la suppression des barrières non tarifaires. Ayant été président de la commission économique et monétaire du Parlement européen de 1979 à 1981 et ministre français de l'économie et des finances entre 1981 et 1984, Jacques Delors était très conscient de l'importance croissante des barrières non tarifaires pour empêcher le commerce au sein de la Communauté européenne et créer des obstacles à la compétitivité européenne à l'échelle mondiale. Contrairement à Altiero Spinelli et à la plupart des membres à tendance fédéraliste du Club Crocodile, il arborait une approche très fonctionnaliste de la réforme institutionnelle dans la tradition de Jean Monnet, qui était axée sur la facilitation d'une intégration de fond et la réalisation de réformes institutionnelles modérées en liant l'intégration politique et économique dans une «offre globale»¹⁵¹. Il s'agissait là d'une différence fondamentale, non pas tant pour ce qui est des résultats possibles de la réforme, mais au niveau des idées de l'Europe et des stratégies pour les mettre en œuvre, ce qui permet d'expliquer en grande partie les raisons pour lesquelles Altiero Spinelli entretenait de «très mauvaises» relations avec Jacques Delors (entretien avec Pier Virgilio Dastoli). Il n'est guère surprenant que l'approche de Jacques Delors ait aussi été soutenue par le collaborateur de longue date de Jean Monnet, Max Kohnstamm, qui était principalement ouvert à une nouvelle géométrie variable de l'intégration, avec seulement quelques pays allant de l'avant, mais qui voulait aussi préserver l'intégrité juridique des traités de Rome¹⁵².

¹⁵¹ Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*, p. 38.

¹⁵² Max Kohnstamm, *La Communauté européenne après Stuttgart*, juillet 1983, archives historiques du Parlement européen, PE1 P2 221/RICS OCON-1982-020 0035.

Jacques Delors est toutefois parvenu à convaincre le gouvernement britannique en créant le lien entre intégration économique et politique. Il a reconnu la nécessité pour la Commission de travailler à nouveau plus étroitement avec le Parlement européen, comme elle l'avait fait durant la présidence Hallstein dans les années 60, par exemple, en améliorant la communication de ses initiatives au Parlement et en évaluant les amendements du Parlement de manière plus transparente que par le passé¹⁵³. Jacques Delors a également admis, lors d'une réunion de commissaires en préparation du sommet de Milan, que le projet de traité instituant l'Union européenne proposait une structure institutionnelle qui était «puissante et logique», tandis que le rapport du comité Dooge «restait trop vague sur des points importants tels que la question d'un droit de veto»¹⁵⁴. À l'approche du sommet de Milan, Jacques Delors a aussi proposé qu'outre les livres blancs de la Commission sur le marché intérieur et la communauté de la technologie, les chefs d'État ou de gouvernement se concentrent sur «les grandes questions de la réforme institutionnelle»¹⁵⁵. Il a exigé publiquement qu'ils fondent leurs délibérations sur le rapport du comité Dooge. Jacques Delors n'a cependant pas défendu le projet de traité en public. Il estimait qu'il allait tellement loin dans ses demandes de constitutionnalisation de la Communauté européenne qu'il pouvait en réalité contrecarrer un autre accord possible sur une réforme institutionnelle plus limitée combinée à une intégration économique plus approfondie¹⁵⁶.

Lorsque les chefs d'État ou de gouvernement se sont réunis à Milan les 28 et 29 juin 1985, le PPE avait déjà convoqué un sommet de son propre parti politique à Rome le 10 juin 1985 afin de s'y préparer. En outre, un jour avant le sommet de la Communauté européenne, le président du Parlement européen, les vice-présidents et les chefs de groupe s'étaient réunis à Milan pour continuer de faire pression sur les gouvernements afin qu'ils agissent. Ce Bureau élargi a adopté une résolution dans laquelle il réitérait la demande du Parlement concernant des «institutions meilleures et plus fortes capables de prendre des décisions» de manière efficace. Il demandait également que la future CIG s'inspire «largement» du projet de traité instituant l'Union européenne et que les pouvoirs du Parlement soient considérablement renforcés¹⁵⁷. Après le sommet, la commission institutionnelle a élaboré une résolution dans laquelle elle dénonçait l'incapacité des gouvernements à se mettre d'accord sur une «véritable relance européenne». Ils avaient au moins décidé à la majorité de convoquer une CIG, mais il était essentiel que le Parlement y soit associé «sur un pied d'égalité»¹⁵⁸. En fait, Bettino Craxi, ancien député européen entre 1979 et 1983 lorsqu'il est devenu Premier ministre italien, avait surpris ses collègues plus réticents de Grande-Bretagne, du Danemark et de Grèce en mettant aux voix la question d'une CIG et en considérant qu'un soutien majoritaire était suffisant pour la convoquer¹⁵⁹. Aussi inhabituelle et audacieuse qu'elle puisse paraître, cette décision signifiait toutefois qu'il était loin d'être clair que cette CIG donnerait effectivement lieu à une réforme significative du traité compte tenu de la nécessaire unanimité.

¹⁵³ Groupe Union européenne UE(85)78, Principales «concessions» faites au Parlement par la Commission, Bruxelles, 31 mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 193/2001/20.

¹⁵⁴ Réunion informelle de la Commission, Villers-le-Temple (31 mai-1^{er} juin 1985), débat institutionnel (préparation du Conseil européen), Bruxelles, le 14 juin 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/306.

¹⁵⁵ «Delors urges Treaty of Rome changes to speed decisions», *Financial Times*, 27 juin 1985.

¹⁵⁶ Voir aussi «Delors fordert Konferenz zur Schaffung einer politischen Union», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 juin 1985.

¹⁵⁷ Résolution du Bureau élargi adoptée le 27 juin 1985 à Milan, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-020 0130.

¹⁵⁸ Commission institutionnelle, rapport sur les suites du sommet de Milan en matière d'une Union européenne, 3 juillet 1985, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-020 0090.

¹⁵⁹ Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (1985), Die Mailänder Tagung des Europäischen Rats - Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, *Integration*, 8 (3), p. 95-102.

Les gouvernements ont créé deux groupes de travail, un sur la réforme du traité CEE et un sur la coopération politique européenne, qui ont commencé à se réunir presque chaque semaine à partir de début septembre. À l'échéance de la mi-octobre, ils avaient reçu plus de 30 propositions de la Commission et des États membres. Ces propositions couvraient la plupart du contenu du projet de traité instituant l'Union européenne, ce que le Parlement pouvait considérer comme un succès symbolique, mais l'unanimité requise rendait un accord sur nombre de ces points très peu probable. En fait, lorsque les groupes de travail ont commencé à faire rapport aux ministres des affaires étrangères, qui se sont réunis six fois jusqu'au sommet de Luxembourg des 2 et 3 décembre 1985 et une fois sous la forme d'un conclave, les progrès se sont révélés très lents¹⁶⁰. Les chefs d'État ou de gouvernement ont fini par délibérer sur les questions restantes qui divisaient l'opinion pendant 21 heures, et une autre réunion des ministres des affaires étrangères les 16 et 17 décembre 1985 a été nécessaire pour finaliser le traité de réforme.

Sans surprise, la portée de l'AUE signé du 17 au 28 février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 était beaucoup plus limitée que celle du projet de traité instituant l'Union européenne et a fortement déçu Altiero Spinelli et la majorité au Parlement européen favorable à l'intégration. L'AUE fixait la date butoir de 1992 pour la suppression des barrières non tarifaires concernant le commerce des produits et services industriels. Il introduisait le vote à la majorité pour les législations requises pour achever le marché intérieur. Même le gouvernement britannique soutenait le passage à un vote à la majorité limitée, car il craignait que les États membres plus protectionnistes empêchent sinon une libéralisation effective du marché, par exemple pour le transport aérien et maritime. L'AUE a aussi codifié des politiques existantes et intégré d'autres domaines dans le traité. Il incluait le SME, qui était opérationnel depuis 1979, mais ne faisait que de vagues références à l'objectif de l'union monétaire dans le préambule. Il précisait la contribution des fonds structurels au renforcement de la cohésion sociale dans l'ensemble de l'Union européenne et soulignait la nécessité d'un financement accru compte tenu de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. L'AUE a aussi inclus dans le champ d'application du traité la politique environnementale, en officialisant l'activisme stratégique de la Communauté européenne en la matière, qui avait débuté avec le programme d'action pour l'environnement de 1973, et la recherche technologique, en lançant des programmes-cadres pluriannuels pour le financement par la Communauté européenne de la recherche organisée au niveau transnational.

Le Parlement européen était très intéressé par la manière dont ces politiques seraient décidées à l'avenir et par son propre rôle dans le triangle institutionnel avec la Commission et le Conseil. Le rôle de la Commission n'a été que marginalement modifié par l'AUE au moyen d'une modification de l'article 145 afin de lui conférer davantage de pouvoirs d'exécution en coopération avec le Conseil. Les États membres ont accepté de remplacer officiellement le nom d'Assemblée par Parlement, nom que le Parlement européen avait déjà lui-même adopté de manière informelle en 1962. Plus important, l'AUE incluait une nouvelle procédure de coopération pour la législation qui s'appliquait à dix articles relatifs au marché intérieur. Dans cette procédure en deux étapes, la proposition de la Commission était d'abord soumise au Parlement, qui pouvait donner son avis et proposer des amendements. Le Conseil pouvait ensuite adopter une position commune par un vote à la majorité. Lors de la deuxième lecture, le Parlement pouvait approuver le texte ou ne pas se prononcer, auquel cas le Conseil pouvait adopter le texte; ou il pouvait rejeter le texte, qui devenait caduc, à moins que le Conseil, à l'unanimité, n'annule la décision du Parlement. Le Parlement pouvait aussi proposer de

¹⁶⁰ Pour une chronologie des négociations et une discussion sur les controverses les plus importantes, voir Richard Corbett (1987), *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, dans: Roy Pryce (éd.), *The Dynamics of European Union*, Londres: Croom Helm, p. 238-272.

nouveaux amendements qui, s'ils étaient soutenus par la Commission, étaient alors incorporés dans une proposition révisée que le Conseil ne pouvait modifier qu'à l'unanimité¹⁶¹.

La nouvelle procédure de coopération semblait néanmoins être loin de la codécision généralisée avec le Conseil prévue dans le projet de traité instituant l'Union européenne, une proposition que le gouvernement italien a reprise et a initialement soutenue aux premiers stades de la CIG. Les gouvernements n'ont même pas pu se mettre d'accord sur la proposition plus ambitieuse de la Commission concernant une application plus large et une organisation différente de la procédure de coopération avec un rôle renforcé pour le Parlement européen, qui était principalement soutenue par l'Italie et la Belgique. Finalement, ils ont adopté une formule de compromis limitée rédigée par la présidence luxembourgeoise. D'après ce compromis, il appartenait entièrement à la Commission de décider des amendements du Parlement qu'elle transmettrait au Conseil pour la deuxième lecture. Le compromis de la présidence limitait aussi la nouvelle procédure d'avis conforme aux articles 237 et 238 relatifs à l'adhésion et l'association à la Communauté européenne. Désormais, aucun pays tiers ne pourrait rejoindre la Communauté européenne ou s'y associer sans le consentement exprès du Parlement européen.

Immédiatement après le sommet de Milan, le Parlement européen avait exploré différentes pistes pour obtenir un résultat de la CIG plus conforme au projet de traité instituant l'Union européenne et au rapport du comité Dooge. Celles-ci incluaient la pression exercée par Pierre Pflimlin, Altiero Spinelli et d'autres ainsi que des tentatives des groupes du Parlement – en particulier le PPE, qui restait le plus cohésif concernant la réforme institutionnelle – en vue d'influencer les préférences et les stratégies de négociation des États membres. L'objectif procédural primordial était de faire en sorte que les États membres acceptent la conciliation avec le Parlement européen pour convenir d'un texte commun pour le traité, ce qui lui aurait donné un veto informel sur le résultat. Dans une lettre adressée à Pierre Pflimlin le 9 octobre 1985, Jacques Poos, le ministre luxembourgeois des affaires étrangères et président du Conseil, suggérait toutefois que les États membres «soumettent» seulement les résultats de la CIG au Parlement, sans mentionner aucune consultation, et encore moins aucune négociation. Pierre Pflimlin a immédiatement contacté les gouvernements dont il pensait qu'ils étaient plus disposés à soutenir le Parlement européen. Le 15 octobre 1985, par exemple, il a écrit à Hans-Dietrich Genscher pour réitérer la demande de «concertation» du Parlement. À ce moment, il a commencé à modérer quelque peu la position du Parlement européen en suggérant qu'un tel processus permettrait aux États membres et au Parlement d'atteindre «autant que possible» des «résultats communs»¹⁶².

À l'approche du sommet de Luxembourg, Pierre Pflimlin a pu défendre la position du Parlement européen concernant la constitutionnalisation de la Communauté européenne trois fois à l'occasion de réunions avec les ministres des affaires étrangères. Lors de la première réunion, le 22 octobre 1985, il a approuvé le plan général pour la CIG préparé par Jacques Poos, mais a aussi demandé que le projet de traité instituant l'Union européenne forme la base des discussions et ne soit pas seulement «pris en considération». De plus, les contacts informels avec le président du Parlement européen étaient insuffisants, étant donné qu'il ne pouvait pas parler au nom du Parlement ni le contraindre. Au lieu de cela, il était essentiel que les projets de texte soient soumis au Parlement et que ce dernier puisse les modifier au cours d'un processus de conciliation. Sur le fond du futur traité, Pierre Pflimlin a rappelé le soutien du Parlement européen à la création du

¹⁶¹ Pour une brève introduction, voir Richard Corbett et Otto Schmuck (1992), *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience*, dans: Christian Engel et Wolfgang Wessels (éds), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 33-49, en l'occurrence p. 35.

¹⁶² Courrier de Pierre Pflimlin à Hans-Dietrich Genscher, 15 octobre 1985, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 241/EXEM EXEM-1982-395 0030.

marché intérieur et au vote à la majorité, en donnant à la Commission les pleins pouvoirs d'exécution, en étendant les compétences communautaires pour y inclure de nouveaux domaines d'action comme l'environnement, la recherche, la protection des consommateurs, la santé, etc. et en renforçant les pouvoirs du Parlement. À cet égard, Pierre Pflimlin s'écartait à présent pour la première fois des demandes ambitieuses du projet de traité instituant l'Union européenne. Il a fait référence à une possible combinaison de propositions soumises par la Commission, ainsi que par les gouvernements italien, allemand et français, qui pourrait montrer la voie à suivre pour sortir de l'impasse concernant les pouvoirs du Parlement européen¹⁶³.

Lors de la réunion suivante à la mi-novembre, Pierre Pflimlin était accompagné d'Altiero Spinelli¹⁶⁴. Il est devenu évident qu'en raison d'une opposition forte et constante à un Parlement européen plus puissant de la part des gouvernements britannique et danois, l'introduction de la procédure de coopération d'une portée limitée constituerait très probablement le plus petit dénominateur commun entre les dix gouvernements et que ceux-ci ne voudraient pas donner au Parlement le moindre mot à dire sur le texte du traité. À ce stade, Giulio Andreotti, le ministre italien des affaires étrangères, a joué le dernier atout fédéraliste sur la table de négociation. Il a déclaré que, pour le gouvernement italien, le projet de texte était insuffisant, surtout en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen. Si ce dernier rejetait le texte final, l'Italie ne ratifierait pas le traité. Donner ainsi au Parlement européen un veto informel par l'intermédiaire du gouvernement et du Parlement italiens n'était toutefois qu'une vaine menace. Une fois le traité finalisé, il était toujours peu probable que Giulio Andreotti fasse en sorte que le gouvernement de coalition ou une majorité parlementaire mette en péril les accomplissements limités de l'AUE, surtout le marché intérieur et l'extension du vote à la majorité au Conseil, et isole l'Italie des autres États membres.

La majorité au Parlement européen nourrissait la même crainte. Après le sommet de Luxembourg de décembre 1985, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il indiquait qu'il n'était «pas en mesure d'accepter» le traité, mais que la version modifiée était suffisamment positive pour permettre un large soutien, y compris de la part des conservateurs britanniques¹⁶⁵. Les gouvernements et leurs majorités dans les parlements nationaux ont ensuite commencé à faire pression sur les députés européens pour qu'ils ne risquent pas les réformes convenues. Dans sa résolution du 19 janvier 1986, le Parlement européen a donc ajouté plus constructivement qu'une réforme de plus grande envergure restait nécessaire et qu'en attendant, il allait «exploite[r] [...] jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique – s'il est ratifié»¹⁶⁶. Admettant à contrecœur que l'AUE était le maximum qu'il pouvait obtenir à ce stade, le Parlement européen a approuvé la résolution de consensus formulée de manière ambiguë par 209 voix contre 61, et 42 abstentions, après avoir rejeté trois amendements qui auraient conduit au rejet de l'AUE au motif soit qu'il n'allait pas loin assez, soit qu'il allait trop loin en conférant plus de pouvoirs aux institutions communautaires¹⁶⁷. Une fois que le gouvernement danois de centre-droite a recueilli 56 % de soutien pour l'AUE dans un référendum afin d'obtenir l'appui d'une majorité parlementaire, la menace du gouvernement italien ne s'est pas concrétisée et il a également signé l'AUE.

¹⁶³ Parlement européen, cabinet du président, Note à l'attention de Monsieur le Président, Objet: Conférence intergouvernementale du 22 octobre 1985, Schéma d'intervention de M. le Président, pas de date, archives historiques du Parlement européen, CIG CIG1985 2010/REPE REPE-010 0010.

¹⁶⁴ Parlement européen, cabinet du président, Jean-Guy Giraud, Note à l'attention de Monsieur le Président, Bruxelles, 19 novembre 1985, Rencontre avec la Conférence intergouvernementale, 15.11.1985, archives historiques du Parlement européen, CIG CIG1985 2010/REPE REPE-010 0050. Voir aussi *La Libre Belgique*, 26 novembre 1985.

¹⁶⁵ Courrier de Bainbridge à Reid, 19 décembre 1985, Conservative Party Archives (CPA), CCO 508/2/4. Voir aussi Juliet Lodge, *The Single European Act*, p. 219-221.

¹⁶⁶ Résolution du Parlement européen du 16 janvier 1986, JO 1986 (86/C 36).

¹⁶⁷ Procès-verbal du Parlement européen, 16 janvier 1986.

Pour Altiero Spinelli et de nombreux autres partisans du projet de traité instituant l'Union européenne, l'AUE a marqué non pas un jalon dans l'intégration européenne, mais les résultats les plus maigres. Selon lui, la CIG était vouée à l'échec dès le départ, comme il l'a indiqué dans son avant-propos d'un ouvrage universitaire sur l'Union européenne publié peu après la conclusion des négociations, «parce que les négociateurs sont les diplomates nationaux, qui ont psychologiquement tendance à protéger les souverainetés nationales au maximum»¹⁶⁸. La logique de la négociation intergouvernementale avait amené les gouvernements à limiter la participation du Parlement européen aux consultations informelles avec son président, lequel n'a pu que répéter les demandes bien établies de la majorité au Parlement. En tant qu'institution, il a été exclu de la recherche de compromis aux derniers stades des négociations. En conséquence, Altiero Spinelli était convaincu que la réforme limitée de l'AUE «se révélera[it] certainement inefficace d'ici deux ans»¹⁶⁹. Il n'a toutefois pas pu voir sa prédiction se réaliser, puisqu'il est mort à Rome le 23 mai 1986.

En fait, l'AUE a eu des effets surprenants, dès avant son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Tout d'abord, dans une certaine mesure au moins, il a rompu l'«instinct consensuel»¹⁷⁰ au Conseil et a conduit au recours à un vote à la majorité plus explicite. Une étude sur la prise de décisions au Conseil a recensé 93 cas de décisions prises à la majorité en 1986 seulement¹⁷¹. Parmi ceux-ci, 61 relevaient du domaine d'action de l'agriculture et de la pêche, dans lequel une réforme significative avait été effectivement bloquée par une combinaison d'unions d'agriculteurs aux niveaux national et européen et certains gouvernements nationaux depuis la première proposition de réforme Mansholt de la Commission en 1968. Dans ce domaine d'action, la fin de la culture informelle du veto a finalement ouvert la voie à la première grande réforme MacSharry en 1992¹⁷². Ensuite, en 1987, le Conseil a procédé à 96 votes à la majorité avant le lancement de la plupart des actes législatifs relatifs au marché unique. Plus important encore, la menace d'un possible recours au vote à la majorité a commencé à servir d'incitant efficace à une recherche plus productive de compromis entre les États membres.

¹⁶⁸ Altiero Spinelli (1986), Foreword, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. xiii-xviii, en l'occurrence p. xviii.

¹⁶⁹ Cité dans Robert O. Keohane et Stanley Hoffmann (1991), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press, p. 3.

¹⁷⁰ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 137.

¹⁷¹ Wolfgang Wessels, *The Institutional Debate*, p. 26.

¹⁷² Voir Carine Germond (2013), Preventing Reform: Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (2013) (éd.), *Societal Actors in European Integration. Policy-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 106-128.



Fernand Herman, le député européen démocrate-chrétien belge qui a rédigé des rapports demandant des réformes institutionnelles de plus grande envergure à la suite de l'Acte unique européen, prenant la parole au Parlement européen

En outre, le Parlement européen est parvenu à exploiter au maximum les possibilités offertes par l'AUE. La Commission Delors I, qui nourrissait des ambitions politiques bien plus grandes pour façonner la direction générale de la Communauté européenne, voyait la participation accrue du Parlement à la procédure de coopération comme un moyen d'atteindre ses objectifs stratégiques et de consolider sa propre légitimité institutionnelle. La relation bipolaire traditionnelle Commission-Conseil dans le processus législatif, dans le cadre de laquelle les précédentes Commissions depuis le compromis de Luxembourg de 1966 s'étaient souvent montrées satisfaites d'agir en tant que bras administratif d'un Conseil dominateur mais inefficace, s'est de plus en plus transformée en une relation triangulaire. Dans ce climat interinstitutionnel en mutation, le Parlement européen parvenait assez bien à influencer le processus législatif dans le cadre de la procédure de coopération. D'après des chiffres internes du Parlement, au cours des trois premières années qui ont suivi le 1^{er} juillet 1987, le Parlement a approuvé 32 des 125 propositions et a modifié les 93 autres. La Commission a accepté 63 % des amendements du Parlement et a modifié ses propositions au Conseil en conséquence. Le Conseil a, à son tour, accepté 46 % des amendements du Parlement. En deuxième lecture, le Parlement a approuvé près de la moitié des positions communes du Conseil sans autres amendements. Dans les 70 autres cas, il a adopté 357 amendements, dont 55 % ont été soutenus par la Commission et 26 % par le Conseil. Dans un cas, le Parlement a rejeté une position commune et le texte est devenu caduc étant donné que le Conseil n'a pas annulé sa décision à l'unanimité dans les trois mois¹⁷³.

Le Parlement européen a également eu recours à la nouvelle procédure d'avis conforme pour affirmer sa position dans le triangle institutionnel. Au cours des douze premiers mois qui ont suivi le 1^{er} juillet 1987, 26 procédures de ce type ont été menées pour des traités d'association. En décembre 1987, le Parlement a retardé deux accords avec la Turquie qui incluaient des protocoles financiers, en raison d'inquiétudes quant à la situation des droits de l'homme dans ce pays et de l'arrestation de certains dirigeants de l'opposition. Cette décision était hautement symbolique

¹⁷³ Voir Richard Corbett et Otto Schmuck, *The new Procedures*, p. 40-41.

puisque le Parlement a retiré son opposition en janvier 1988 et a approuvé les accords¹⁷⁴. Néanmoins, il a montré qu'il pouvait potentiellement utiliser cette nouvelle disposition du traité dans des situations revêtant une plus grande importance économique et politique pour les citoyens de l'Union européenne, comme lors des négociations sur le Brexit avec le Royaume-Uni bien plus tard, par exemple. Le Parlement a aussi accompli de grands progrès pour rendre le travail de sa commission des affaires juridiques plus efficace et obtenir de meilleurs avis juridiques externes, ce qui l'a aidé à présenter devant la CJUE des arguments convaincants en vue de faire en sorte que les actes législatifs relèvent de la procédure de coopération, chose que les États membres ont, quant à eux, parfois contestée afin de préserver l'unanimité pour une question stratégique donnée. L'association de la Cour de justice, compte tenu de sa forte préférence pour la constitutionnalisation de la Communauté européenne depuis ses arrêts révolutionnaires de 1963 et 1964 au sujet de l'effet direct et de la primauté du droit européen sur le droit national, a souvent conduit à l'extension du vote à la majorité et de la participation du Parlement à la procédure de coordination – qu'il s'agisse des niveaux de radioactivité autorisés dans les denrées alimentaires ou des normes d'émission des voitures –, ce qui a beaucoup ennuyé Margaret Thatcher, qui, contrairement à Jacques Delors, n'avait pas anticipé que des formes plus supranationales de gouvernance pourraient résulter de l'intégration fonctionnelle sous la forme du marché intérieur.

À la suite de l'AUE, les trois institutions politiques ont aussi cherché à améliorer leurs pratiques de coopération. Par un accord interinstitutionnel conclu le 1^{er} juillet 1988, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont créé un nouveau cadre de coopération, qui limitait les graves frictions au sujet du budget telles que celles qui s'étaient produites par le passé, et qui améliorerait de manière générale la relation entre le Parlement et le Conseil en particulier¹⁷⁵. Bien évidemment, du point de vue du Parlement, des problèmes subsistaient. En avril 1989, la commission institutionnelle a estimé, par exemple, que, souvent, le Conseil ne fournissait pas d'informations suffisamment détaillées sur les raisons pour lesquelles il avait accepté certains amendements du Parlement et pas d'autres, ce qui rendait le dialogue interinstitutionnel moins efficace qu'il n'aurait pu l'être¹⁷⁶. Plus fondamentalement, la majorité au Parlement n'était toujours pas satisfaite de la portée de l'AUE, en dépit de son incidence beaucoup plus importante que prévu par Altiero Spinelli sur les relations interinstitutionnelles et la Communauté européenne en général. Après la mort d'Altiero Spinelli, quelque 150 députés européens ont créé l'intergroupe «Fédéraliste» pour maintenir la pression en vue de la poursuite de la constitutionnalisation de la Communauté européenne dans la tradition du Club Crocodile. Les commissions politique et institutionnelle ont également commencé à travailler sur plusieurs rapports pour démontrer que l'AUE était inadapté et que la multiplication des défis socio-économiques et politiques nécessitait une réforme ambitieuse qui serait beaucoup plus conforme aux exigences du projet de traité instituant l'Union européenne¹⁷⁷. La coopération entre les deux commissions était parfois difficile, comme indiqué dans un rapport interne du PPE de l'automne 1986¹⁷⁸. Cependant, elles sont finalement parvenues à coordonner leur travail dans l'objectif primordial de faire en sorte qu'une grande majorité du Parlement soit favorable à une poursuite de la réforme de la Communauté européenne.

¹⁷⁴ Richard Corbett (1989), *Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Mehr Einfluß für das Europäische Parlament*, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 185-198, en l'occurrence p. 185; Richard Corbett (1989), *Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New 'Single Act' Powers*, *Journal of Common Market Studies*, 27 (4), p. 359-372, en l'occurrence p. 359-360.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Voir Werner Ungerer, *Die neuen Verfahren*, p. 101.

¹⁷⁷ Richard Corbett, Francis Jacobs et Michael Shackleton, *The European Parliament*, p. 336.

¹⁷⁸ Giovanni Giavazzi, *Travaux futurs de la commission institutionnelle*, pas de date [octobre 1986], ACDP, 09-001-1269/1.

En fait, le Parlement européen avait déjà demandé à la commission institutionnelle de préparer de nouvelles propositions à temps pour les troisièmes élections au suffrage direct de 1989 dans sa résolution sur l'AUE de janvier 1986. La commission a nommé Fernand Herman, l'ancien membre belge du comité Dooge, rapporteur et lui a demandé de commencer par rédiger un rapport intermédiaire. Parallèlement, la commission produirait un certain nombre de rapports qui seraient ensuite intégrés dans la version finale du rapport Herman. Il y avait notamment le rapport Seeler sur les relations avec les parlements nationaux, qui visait à assurer à ces derniers que le Parlement européen avait seulement l'intention d'acquiescer des pouvoirs dans des domaines dans lesquels ils avaient effectivement perdu le contrôle sur l'élaboration de la législation. Le renforcement des exécutifs en résultant constituait un problème central qui a été abordé dans le rapport Toussaint ayant trait au déficit démocratique. Celui-ci mentionnait que la perte de pouvoirs des parlements nationaux n'avait «jusqu'à présent pas été compensée par un quelconque transfert de ces pouvoirs au Parlement [européen]»¹⁷⁹. Ce rapport critiquait aussi la prise de décisions opaque et inefficace au Conseil, laquelle constituait un autre élément fondamental du déficit démocratique de la Communauté européenne. Il est déterminant que plusieurs parlements nationaux (dont l'italien, l'irlandais et le néerlandais) se soient également impliqués dans le débat sur l'AUE et le déficit démocratique persistant. En novembre 1986, par exemple, le Parlement néerlandais a reconfirmé son soutien au projet de traité instituant l'Union européenne et a affirmé que l'AUE n'était «pas adéquat» pour remplir les «réelles exigences» communautaires¹⁸⁰.

Le Parlement européen ne s'est toutefois pas exclusivement concentré sur les affaires institutionnelles. Le succès de l'approche fonctionnaliste de Jacques Delors à l'égard de la poursuite de l'intégration a également influencé sa propre stratégie post-AUE. Le président de la Commission soutenant qu'à la fin des années 90, quelque 80 % de la législation économique pourrait très bien être décidée au niveau communautaire, le Parlement européen a cherché à avancer l'argument du coût de la «non-Europe» dans le rapport Catherwood, empruntant un terme utilisé pour la première fois dans un rapport de 1983 commandé par le Parlement. Ce rapport a été élaboré par le député européen conservateur Fred Catherwood, ancien président du Conseil pour le développement économique du Royaume-Uni, afin de démontrer les coûts financiers du non-achèvement du marché unique et de la poursuite de l'existence de monnaies nationales, des acquisitions d'armes nationales, de l'incapacité de réformer la PAC et d'autres problèmes. Fred Catherwood mentionnait le chiffre quelque peu arbitraire de 120 milliards d'écus par an et préconisait un remaniement institutionnel majeur. Au sujet du Conseil, par exemple, il indiquait avec sarcasme que personne n'aurait dû «créer un organe de prise de décisions finales qui a un président différent tous les six mois, dispose de pouvoirs de veto sans responsabilité pour suggérer d'autres solutions, et est composé de membres qui peuvent seulement y consacrer 10 % de leur temps et dont les tâches les plus pressantes [dont dépend leur travail] se trouvent à la maison»¹⁸¹. La résolution du Parlement approuvant le rapport soulignait la perspective pratique selon laquelle une réforme était nécessaire pour améliorer le bien-être des citoyens¹⁸².

La commission institutionnelle a aussi consacré beaucoup de temps à discuter de la protection des droits fondamentaux au sein de la Communauté européenne. En sa qualité de rapporteur, le député européen libéral flamand Karel De Gucht, soutenu par Dietmar Nickel du secrétariat, a rédigé ce que

¹⁷⁹ Procès-verbal du Parlement européen du 17 juin 1988, Parlement européen, JO C 187 du 18.7.1988, p. 229.

¹⁸⁰ Voir Richard Corbett (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke. Palgrave, p. 278.

¹⁸¹ Rapport sur les conséquences institutionnelles du coût de la non-Europe, rapporteur: Sir Fred Catherwood, documents de session du Parlement européen, A2-39/88.

¹⁸² Résolution sur les conséquences institutionnelles du coût de la non-Europe du 17 juin 1988, Parlement européen, JO C 187 du 18.7.1988, p. 244.

la commission a appelé un livre blanc¹⁸³. Les avocats Jean-Paul Jacqué, Meinhard Hilf et Joseph Weiler ont travaillé en étroite collaboration avec la commission pour élaborer une déclaration des droits et libertés fondamentaux, qui pourrait devenir une déclaration des droits de la Communauté européenne. Jean-Paul Jacqué, en particulier, a garanti un degré élevé de continuité de la pensée juridique depuis le projet de traité instituant l'Union européenne jusqu'à la déclaration et au-delà. Même si tous les États membres étaient signataires de la convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, celle-ci ne relevait évidemment pas du traité CE. Pour les fédéralistes, il semblait manquer un chaînon essentiel dans le processus de constitutionnalisation de la Communauté européenne exigeant qu'elle conçoive son propre système de protection des droits fondamentaux, bien que cette nécessité juridique pratique soit devenue moins urgente lorsque la puissante Cour constitutionnelle allemande, le *Bundesverfassungsgericht*, a modifié sa jurisprudence dans sa décision Solange II de 1986, dans laquelle il a reconnu que la Communauté européenne protégeait bel et bien globalement les droits de ses citoyens.

Le Parlement européen a adopté la résolution Herman intermédiaire, ainsi que quelques rapports sectoriels, en juin 1987 et la résolution Herman finale le 16 février 1989, bien avant les troisièmes élections au suffrage direct¹⁸⁴. À ce stade, le Parlement était beaucoup plus efficace qu'après les premières élections au suffrage direct. En 1980, un observateur suisse avait constaté l'absence de «zèle révolutionnaire» au sein du Parlement européen, qui semblait ne pas disposer d'un soutien public suffisant pour jouer un rôle plus important¹⁸⁵. La même année, le principal journal français, *Le Monde*, avait indiqué que «le Parlement européen a tendance à discuter de tous les problèmes du monde. Il aime pratiquer un cosmopolitisme désorganisé»¹⁸⁶. Depuis le début de l'action symbolique spectaculaire, comme le rejet du budget de 1980, le Parlement avait mis au point des structures internes plus efficaces et s'était davantage concentré sur les questions stratégiques essentielles. Les groupes au Parlement sont devenus plus cohésifs également, afin d'influencer des initiatives importantes, telles que le projet de traité instituant l'Union européenne. L'introduction de la procédure de coopération a servi d'incitation majeure pour une cohésion accrue. Elle a aussi facilité une collaboration plus étroite après 1989 entre les deux plus grands groupes, les socialistes et le PPE, en vue d'influencer efficacement la réforme et la législation de la Communauté européenne.

Comme cela sera expliqué plus loin, le Parlement européen s'est également plus appliqué à travailler en réseau avec des acteurs et institutions politiques constitués aux niveaux national et transnational. Ayant tiré des enseignements de l'expérience du projet de traité instituant l'Union européenne, du comité Dooge et de la CIG qui a conduit à l'AUE, il était plus conscient de la nécessité d'influencer de manière précoce l'élaboration, tant par les parlements nationaux que par les États membres, des politiques concernant la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Durant le processus qui a abouti au traité de Maastricht, il l'a fait avec succès grâce aux rapports Martin de 1990, qui expliquaient très clairement le programme de réforme du Parlement, et aux assises qu'il organisait avec les parlements nationaux, lesquels ont alors souscrit aux demandes du

¹⁸³ Livre blanc sur les droits et libertés fondamentaux des citoyens européens, commission institutionnelle, Parlement européen, 1988, doc. PE 115.227/fin.

¹⁸⁴ Résolution sur la stratégie du Parlement européen en vue de la création de l'Union européenne (rapport Herman); procès-verbal du Parlement européen, 16 février 1989.

¹⁸⁵ *Baseler Zeitung*, 17 juin 1980.

¹⁸⁶ *Le Monde*, 2 août 1980.

Parlement européen et les ont rendues beaucoup plus difficiles à ignorer pour les gouvernements¹⁸⁷.

En outre, durant les dix ans qui ont suivi les premières élections au suffrage direct, le Parlement européen était parvenu à dresser un programme de réforme cohésif pour la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Dans sa recherche d'une configuration institutionnelle plus efficace et démocratique pour la Communauté européenne, il a emprunté de nombreuses idées, comme la codécision, qui, dans certains cas, figuraient déjà en bonne place dans le programme de réforme depuis que l'Assemblée ad hoc avait rédigé le traité CPE en 1953. S'inspirant de débats au sein du Parlement européen et de ses groupes politiques, de suggestions de la Commission et d'idées qui circulaient dans les milieux politiques plus larges ou qui étaient propagées par des groupes comme les fédéralistes européens, par exemple, le Parlement a toutefois aussi conçu de nouveaux principes et de nouvelles solutions institutionnelles. Ceux-ci incluaient la notion et le principe de subsidiarité, par exemple, pour compenser la centralisation accrue de l'élaboration des politiques, l'officialisation des conditions d'adhésion et la possibilité de sanctions contre les États membres qui violaient les critères d'adhésion. Le projet de traité instituant l'Union européenne a marqué une étape intermédiaire importante dans le processus d'élaboration du programme institutionnel. Il importe de relever que le Parlement européen a apporté une contribution majeure à la définition du programme de réforme. À long terme, il est parvenu à encourager la constitutionnalisation de la Communauté européenne, même au cours des deux premiers mandats parlementaires.

Au moment des élections au Parlement européen de 1989, le débat sur la réforme avait commencé à changer. En 1988, le rapport Delors exposait déjà un programme pour l'Union économique et monétaire, auquel le projet de traité instituant l'Union européenne n'avait en réalité pas accordé la priorité. Le changement structurel capital de l'environnement politique européen et mondial a ensuite créé une énorme possibilité pour la constitutionnalisation de la Communauté européenne en 1989 et 1990 – des élections partiellement libres en Pologne à la fin du régime communiste en Hongrie, en passant par l'ouverture des frontières, la chute du mur de Berlin et la perspective de l'unification allemande. À ce stade, les décideurs politiques ont pu s'inspirer d'éléments d'idée, de rapports et de schémas directeurs comme le projet de traité instituant l'Union européenne, et combiner ceux-ci dans leur recherche d'une réforme institutionnelle pour relever les nouveaux défis économiques et politiques à partir des années 90.

¹⁸⁷ Voir Richard Corbett (1992), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *Journal of Common Market Studies*, 30 (3), p. 271-298.

3. Dynamique interne: les acteurs du Parlement européen

Chapitre 1: Quelle finalité politique? Groupes politiques en faveur d'une réforme constitutionnelle

En contribuant aux propositions de réformes du Parlement européen pour la Communauté européenne consécutives à l'AUE, le rapport Catherwood sur les coûts de la «non-Europe» évoquait d'un ton moqueur le rôle du Conseil des ministres, dont les membres passaient prétendument moins de dix pour cent de leur temps à débattre et décider des affaires européennes. Peu de temps auparavant, cette affirmation valait pour le Parlement européen non élu, jusqu'en 1979, bien sûr. Ses membres délégués étaient également élus au niveau national et ne consacraient qu'une partie relativement faible de leur temps à comprendre les affaires communautaires et à en débattre. En l'absence de pouvoirs plus importants pour le Parlement, cela ne les a cependant pas empêchés d'avoir une incidence au moins tangentielle sur l'intégration et la législation européennes.

La majorité au Parlement a toujours plaidé pour davantage d'intégration, dans une direction largement fédéraliste. Le Parlement n'a cessé de renforcer ses demandes par des rapports d'initiative sur ses propres élections au suffrage direct – comme prévu dans le traité CEE – et sur son système électoral uniforme, ainsi que sur un grand nombre d'autres réformes, y compris des procédures budgétaires et législatives. La majorité au Parlement a également travaillé avec des acteurs d'autres institutions qui partageaient cette volonté de renforcer la «finalité politique» de la Communauté européenne, comme Walter Hallstein, président fédéraliste de la Commission. En 1965, Walter Hallstein, de façon quelque peu provocatrice – du moins selon de Gaulle –, a présenté l'ambitieuse offre globale de la Commission comprenant l'achèvement de la PAC, des ressources propres pour la CEE et des pouvoirs renforcés pour le Parlement au bénéfice du Parlement et non des États membres, afin de rehausser la légitimité démocratique de la proposition¹⁸⁸. En fin de compte, comme l'ont montré les historiens, des députés européens isolés ont parfois pu être d'efficaces entrepreneurs politiques, influant sur de nouveaux champs d'action ou favorisant des initiatives entièrement nouvelles de la Communauté européenne, comme Arved Deringer, député allemand de la CDU, dont la solide formation en droit européen et en droit de la concurrence lui a permis d'influencer le développement par la Commission de la politique de la concurrence de la CEE dans les années 1960, ou Hans Edgar Jahn, du même parti, qui a œuvré en faveur de la protection des oiseaux migrateurs au niveau communautaire, ce qui a ensuite conduit à la directive Oiseaux de la Communauté européenne de 1979¹⁸⁹.

Tout n'a pas changé au moment des premières élections au suffrage direct du Parlement européen. Par exemple, les députés européens formaient depuis le tout début des groupes politiques transnationaux. De façon déterminante, cependant, le double mandat a rapidement pris fin. Dans le cas de la CDU/CSU allemande évoquée ci-dessus, par exemple, 17 des 42 députés européens élus en 1979 ont d'abord conservé un double mandat, mais seulement deux après les élections nationales de 1980, puis plus aucun après les élections de 1983¹⁹⁰. Pour les députés européens, la fin du double mandat signifiait que le Parlement n'était plus un cadre institutionnel supplémentaire pour l'agitation fédéraliste ou pour s'adonner à des violons d'Ingres politiques tels que la protection

¹⁸⁸ Philip Bajon, *Europapolitik „am Abgrund“*, p. 66.

¹⁸⁹ Jan-Henrik Meyer (2012), *A Good European*. Hans Edgar Jahn, Anti-Bolshevist, Cold-Warrior, Environmentalist, dans: Ann-Christina L. Knudsen et Karen Gram-Skjoldager (éds), *Living Political Biography: Narrating 20th Century European Lives*, Aarhus: University of Aarhus Press, p. 137-159.

¹⁹⁰ Horst-Dieter Westerhoff (1985), *Die parlamentarische Zusammenarbeit von Bundestagsfraktion und Europaabgeordneten: Das Beispiel CDU/CSU*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 16 (3), p. 372-382.

des oiseaux. C'était désormais le seul terrain de jeu envisageable s'ils s'intéressaient à autre chose qu'à un bon salaire et aux voyages en Europe. En conséquence, la majorité au Parlement disposait désormais d'un aiguillon institutionnel bien plus fort qu'avant pour demander une réforme de la Communauté européenne et plus de pouvoirs pour le Parlement qu'avant 1979, à une époque où les demandes de réformes étaient plutôt motivées par les engagements idéologiques que par l'intérêt propre de l'institution.

L'intérêt croissant que l'institution nourrissait pour elle-même en faveur du renforcement de l'influence du Parlement dans le cadre du traité existant et de l'extension de ses pouvoirs en tant qu'élément essentiel de toute réforme de la Communauté européenne nécessitait également que les groupes politiques soient organisés de façon plus professionnelle. Les groupes ont commencé à se soucier bien davantage de leur cohésion interne ainsi que de la concurrence et de la coopération avec les autres groupes. Pour augmenter leur influence au sein du Parlement et sur les politiques de la Communauté européenne, ils devaient agir plus stratégiquement que par le passé. Ils ne se concentraient pas uniquement sur la répartition des postes au sein du Parlement, depuis la présidence du Parlement jusqu'aux présidences des commissions. Ils devaient également former des majorités pour prendre des décisions courageuses telles que le rejet du budget de 1980 ou pour impressionner les États membres, notamment sur la réforme de la Communauté européenne et sur les pouvoirs renforcés du Parlement. Dans ces circonstances instables ayant suivi les élections au suffrage direct, la réforme institutionnelle et les inquiétudes politiques auxquelles elle était souvent associée, comme dans le cas du marché intérieur, ont contribué à orienter le comportement des groupes politiques et leurs fonctions dans la réforme institutionnelle de la Communauté européenne.

Le débat sur la réforme institutionnelle au Parlement a exercé sur les groupes politiques, durant les deux premières législatures après 1979, une pression directe et quasi continue pour qu'ils définissent leur position et s'entendent effectivement avec les autres groupes en vue de trouver des compromis sur les rapports, les résolutions et le projet de traité. Comme des études postérieures sur la cohésion et le comportement des groupes au Parlement l'ont constaté, cette pression a été beaucoup moins ressentie par ceux qui se trouvaient en marge de la prise de décisions au Parlement¹⁹¹. S'agissant de la réforme institutionnelle, le groupe Arc-en-ciel (formé en 1984), par exemple, a longtemps été divisé. Il était dominé par sept membres des Verts allemands qui venaient de dépasser pour la première fois la barre des cinq pour cent en vigueur en Allemagne. À cette époque, les Verts appliquaient une politique consistant à démissionner de leur mandat à la moitié de la législature afin de laisser la place aux prochains candidats sur la liste, dans le but d'éviter la professionnalisation de leur travail politique, craignant que cela ne les transforme en un parti politique «établi», déconnecté des problèmes des citoyens. Le roulement qui en a d'abord résulté parmi les députés européens a énormément compliqué le renforcement de la cohésion interne du groupe et la stabilisation de ses préférences en ce qui concerne la réforme institutionnelle ou même toute question politique.

En outre, les membres du groupe Arc-en-ciel étaient profondément divisés au sujet de la Communauté européenne et de sa future évolution. Le groupe incluait tout d'abord des membres du Mouvement populaire danois contre la Communauté européenne, initialement fondé en tant que groupe transpartisan, en 1972, pour s'opposer à l'adhésion du Danemark. Ils exigeaient l'«autodétermination» nationale et la sortie du Danemark de la Communauté européenne. Dans leur programme politique pour les élections au Parlement européen de 1984, les Verts allemands ont, d'une façon traditionnellement marquée à l'extrême gauche, dépeint la Communauté européenne

¹⁹¹ Simon Hix, Abdul Noury et Gérard Roland (2005), *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, *British Journal of Political Science*, 35 (2), p. 209-234, en l'occurrence p. 226.

comme «la soumission de l'Europe de l'Ouest à la stratégie politique et militaire mondiale des États-Unis sous la forme de l'OTAN». Ils s'opposaient à la «Communauté européenne des bureaucrates, des bombes et des montagnes de beurre¹⁹²». Les Verts se sont également irrités de la nature prétendument capitaliste du projet d'intégration. Pour reprendre les mots de Wolfgang von Nostitz, devenu député européen grâce à la pratique de la «rotation» en 1987, les Verts ont rejeté l'omniprésence de l'«idéologie de la croissance quantitative» de la Communauté européenne. En dernière analyse, ils croyaient qu'un surcroît de supranationalisme tendrait en fait à renforcer les caractéristiques les plus déplorables de la Communauté européenne. Le vote à la majorité au Conseil ne ferait que «renforcer la position des puissants au détriment des faibles»¹⁹³.

Le groupe Arc-en-ciel comprenait également des membres belges issus d'Agalev-Ecolo, dont le programme pro-européen était toutefois nettement plus réformateur. Ainsi, le Wallon François Roelants du Vivier était désireux d'entamer avec d'autres groupes un échange intellectuel sur les idées de réforme institutionnelle. En avril 1985, il a suggéré d'inviter Altiero Spinelli à une réunion du groupe Arc-en-ciel pour se faire une idée de sa motivation quant au projet de traité¹⁹⁴ – une tentative désespérée pour orienter le débat dans le groupe, à une époque où les députés européens des Verts allemands considéraient encore le plan Spinelli comme un mécanisme visant à l'«européanisation de la politique des États-Unis en ce qui concerne l'OTAN»¹⁹⁵. Dans tous les cas, le groupe Arc-en-ciel dans son ensemble ne se souciait guère de réforme institutionnelle. Durant leur première législature, ses membres ont passé bien plus de temps à débattre de questions telles que le deuxième congrès international des prostituées, le drame des Navajos aux États-Unis et le mouvement indépendantiste en Polynésie.

De l'autre côté du spectre politique, le GDE était largement dominé par les conservateurs britanniques. Il incluait également des membres danois et, de 1987 à 1989, des députés européens espagnols issus de l'Allianza Popular avant qu'elle ne rejoigne le PPE. Pour les conservateurs britanniques, la cohésion interne du groupe sur les questions institutionnelles importait déjà beaucoup plus que pour le groupe Arc-en-ciel. Après tout, son comportement était observé de près par le siège des conservateurs en Grande-Bretagne, où le parti est resté au pouvoir pendant l'intégralité des deux législatures du Parlement européen. Alors que le parti n'était pas encore aussi divisé sur l'Europe qu'il le deviendrait à partir des années 1990, les députés européens tories soutenaient, dans l'ensemble, davantage une intégration plus poussée que le parti national et le gouvernement. Ils partageaient cependant une préférence marquée pour une limitation des dépenses au niveau communautaire et pour l'idée d'appliquer à la Communauté européenne la politique thatchérienne de dérégulation économique et de libéralisation. Ce n'était pas pour rien que le député tory Basil de Ferranti avait cofondé le groupe Kangourou en 1979 pour travailler à l'achèvement du marché unique. Cela étant, quand il a bien fallu agir, les conservateurs britanniques, comme leurs collègues travaillistes, ont utilisé l'absence ou l'abstention lors des votes au Parlement pour éviter de saper ouvertement la cohésion du vote du GDE. Ainsi, les conservateurs qui souhaitaient une plus forte intégration supranationale se sont abstenus, ce qui était «une manière neutre de respecter leur conscience et le gouvernement britannique [...] en même temps». Les travaillistes favorables à l'idée de rester membres de la Communauté européenne et partisans d'une intégration plus poussée ont également souvent choisi cette option pour les votes sur la

¹⁹² Die Grünen, Global denken – vor Ort handeln. Erklärung der Grünen zur Europawahl am 17. Juni 1984, verabschiedet auf der außerordentlichen Bundesversammlung am 3./4. März 1984 in Karlsruhe, Archiv Grünes Gedächtnis der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (AGG), B.IV.2, p. 231.

¹⁹³ Wolfgang von Nostitz, Europagruppe der Grünen, Die Grünen und die Europäischen Gemeinschaften, 21 mai 1985, AGG, B.IV.2, p. 231.

¹⁹⁴ François Roelants du Vivier an den Vorstand des GRAEL, Strasbourg, 18 avril 1985, AGG, B.IV.2, p. 222.

¹⁹⁵ Frieder Otto Wolf, Bericht der Grünen im Europaparlament, Rome, 2 décembre 1985, AGG, B.IV.2, p. 223.

réforme institutionnelle, tandis que les opposants au marché commun (*anti-marketeers*) formaient toujours une majorité dans leur groupe national au Parlement¹⁹⁶.

Cela étant, c'est pour les trois groupes au centre de la contestation politique et de la formation de la majorité au Parlement que la cohésion de groupe importait le plus: les socialistes, le PPE et les plus modestes libéraux. Des facteurs à la fois institutionnels et idéologiques ont influé sur leur relative cohésion. Après que les démocrates libéraux allemands eurent échoué à dépasser la barre des cinq pour cent en 1984, le groupe libéral a élu Simone Veil comme nouveau chef. Dans le sillage de l'élargissement de la Communauté européenne, il comptait neuf députés rien que pour le Portugal, où le Parti social-démocrate était à la droite de la plupart des partis libéraux d'Europe occidentale et n'avait que peu d'expérience en politique européenne et en matière d'élaboration des politiques dans la Communauté européenne. En outre, les forces centristes étaient dans l'opposition en France depuis 1981. Par conséquent, les libéraux étaient fragmentés au niveau national, avaient difficilement accès à l'élaboration des politiques gouvernementales dans les principaux États membres et étaient plutôt disparates sur le plan idéologique en raison de l'«hétérogénéité du socle social de ses partis membres»¹⁹⁷. Les libéraux se targuaient néanmoins d'un degré élevé de cohésion électorale sur les questions institutionnelles¹⁹⁸. Ils étaient toutefois moins fédéralistes que le PPE. D'après Jean-Paul Jacqué, qui a joué un rôle de premier plan dans la rédaction du projet de traité, Martin Bangemann, leur chef entre 1979 et 1984, a même traité Altiero Spinelli de «fédéraste», une allusion aux homosexuels qui remonte aux dénonciations gaullistes des fédéralistes européens dans les années 1960 et qui lui aurait sans doute fait perdre son poste trente ans plus tard (entretien avec Jean-Paul Jacqué). Pour Pier Virgilio Dastoli, Martin Bangemann était également désireux, dans une certaine mesure, de protéger de la concurrence du Parlement l'initiative de Hans-Dietrich Genscher en faveur d'une réforme (entretien avec Pier Virgilio Dastoli).

Pour les deux principaux groupes, à savoir les socialistes et le PPE, une étude exhaustive relative à leur comportement électoral a permis de constater une forte augmentation de leur cohésion, avec environ 90 % de votes unanimes au Parlement après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht – un chiffre que les auteurs attribuent à la taille des deux groupes et à leur capacité à influencer les votes au Parlement, qui est un aiguillon institutionnel décisif pour une organisation efficace¹⁹⁹. L'augmentation de la cohésion a pourtant été bien plus spectaculaire dans le cas des socialistes, qui lors de la deuxième législature affichaient une cohésion électorale inférieure à celle du groupe Arc-en-ciel²⁰⁰. La différence avec le PPE devient manifeste à l'examen des votes sur les questions institutionnelles ne serait-ce que dans les années 1980. À cette époque, le PPE votait à l'unanimité dans 82,8 % des cas tandis que les socialistes n'atteignaient que 54 %²⁰¹. Le PPE était par ailleurs le seul groupe au Parlement à soutenir sans réserve la résolution Spinelli et le projet de traité, après avoir changé d'avis au printemps 1981 en acceptant la formation de la nouvelle commission institutionnelle et le rôle de chef de file d'Altiero Spinelli pour la coordination de la rédaction des documents de travail à intégrer au processus du projet de traité.

¹⁹⁶ Martin Westlake (1994), *Britain's emerging Euro-Elite? The British in the directly-elected European Parliament, 1979-1992*, Aldershot: Dartmouth, p. 266.

¹⁹⁷ Fulvio Attiná (1990), The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties, *European Journal of Political Research*, 18, p. 557-579, en l'occurrence p. 577.

¹⁹⁸ Ibid., p. 573.

¹⁹⁹ Simon Hix, Abdul Noury et Gérard Roland, Power to the Parties, p. 226.

²⁰⁰ Simon Hix et Christopher Lord (1998), A Model Transnational Party? The Party of European Socialists, dans: David S. Bell et Christopher Lord (éds), *Transnational parties in the European Union*, Aldershot: Ashgate, p. 88-101, en l'occurrence p. 96.

²⁰¹ Fulvio Attiná, The voting behaviour, p. 561.

À l'inverse du PPE, les socialistes étaient bien plus intéressés par les questions politiques que par le «progrès institutionnel» (entretien avec Klaus Hänsch). Piet Dankert, par exemple, «craignait, [...] en une époque de chômage massif [...] [et] de risque considérable de passer à côté de la technologie moderne, [...] de passer à côté du futur» (entretien avec Dick Toornstra). Altiero Spinelli, quant à lui, estimait qu'il était essentiel de renforcer le Parlement, justement pour relever plus efficacement ce genre de défis européens collectifs (entretien avec Dick Toornstra).

De plus, les socialistes restaient profondément divisés sur la réforme institutionnelle pendant les deux premières législatures. La confusion interne et les dissensions étaient si prononcées qu'en mai 1982, Ernest Glinne, le chef de groupe, a fait préparer une étude qui résumait les positions nationales des partis membres sur la Communauté européenne et ses réformes institutionnelles, dans le but de mieux comprendre les divergences et de créer les fondements d'une plus forte cohésion à l'avenir²⁰². Le principal problème du groupe était, et est resté, le profond fossé entre les groupes nationaux français et britannique, qui correspondait largement aux divisions nationales. Celles-ci ont perduré durant la deuxième législature et n'ont disparu pour l'essentiel que grâce à l'orientation favorable à l'intégration plus marquée de ces partis après la fin de la Guerre froide. Cela étant, même le contingent allemand, quoiqu'uni derrière le principe de la réforme de la Communauté européenne, était divisé quant à la meilleure stratégie pour l'obtenir. Ainsi, Klaus Hänsch souhaitait mettre davantage l'accent sur les solutions politiques réelles afin de prouver aux citoyens de la Communauté européenne les bienfaits de l'intégration européenne. Katharina Focke, quant à elle, s'opposait à une constitutionnalisation trop rapide de la Communauté européenne, ce qu'Altiero Spinelli attribuait à un conflit historique dans le mouvement fédéraliste européen (entretien avec Pier Virgilio Dastoli).

Dans un article de 1980 sur les questions institutionnelles, le député européen allemand Rudi Arndt, qui était vice-président du groupe socialiste entre 1979 et 1984, avant d'en devenir le dirigeant de 1984 à 1989, a demandé dans la section concernant les «Pouvoirs du Parlement européen» qu'aucun membre, à tout le moins, n'ait l'autorisation de demander le rapatriement des pouvoirs de la Communauté européenne au niveau national. «Quand bien même cette opinion pourrait être tolérée dans un parti national allié», a-t-il fait valoir, «pour le groupe socialiste elle n'est pas acceptable.» Le groupe devrait donc «décider des mesures qu'il [avait] l'intention de prendre pour renforcer le statut politique du Parlement dans le régime du traité de Rome²⁰³». Le document de consensus édulcoré qui fut approuvé par le bureau du groupe se bornait à demander que le groupe se dote d'une «vision commune pour l'Europe» et «essaie de trouver une position commune», sans toutefois formuler de recommandations de fond sur la nature de ladite position²⁰⁴.

Pour masquer le fait que le schisme autour de la réforme institutionnelle se prolongeait, le groupe socialiste a déployé deux stratégies principales. La première consistait à supprimer les débats, ce qui risquait fort de mal tourner. Ainsi, le 15 février 1984, le député européen italien Giorgio Strehler, qui avait savouré les vives polémiques du groupe autour de la réforme institutionnelle depuis qu'il était entré au Parlement en septembre 1983, et qui était encore prêt à se battre, a critiqué ses camarades socialistes pour avoir attaqué «des membres qui étaient favorables à l'Union européenne» lors du débat final du Parlement autour du projet de traité. Le groupe a toutefois «décidé de ne pas rouvrir

²⁰² Note à l'attention des membres du groupe socialiste, Sujet: Réforme institutionnelle, Bruxelles, 3 mai 1982, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-72.

²⁰³ Article sur la position du groupe socialiste au Parlement européen, projet de Rudi Arndt, 25 août 1980, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-69.

²⁰⁴ Note à l'attention des membres du groupe socialiste, 5 septembre 1980, PE/GS/2007/80, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-69.

le débat»²⁰⁵, ce qui semblait futile puisque les différentes positions idéologiques étaient inconciliables. En outre, la direction du groupe a pris soin de s'assurer qu'une place suffisante soit donnée aux socialistes eurosceptiques dissidents dans les débats au Parlement. La majorité favorable à l'intégration occupait toutes les positions institutionnelles clés et était donc en mesure de présenter un front un peu plus uni en parlant en premier et plus longtemps. Ainsi, pour le débat sur le projet de traité, Ernest Glinne avait dix minutes, Jacques Moreau et Hans-Joachim Seeler neuf chacun en tant que corapporteurs, Lucien Radoux huit en tant que coordonnateur de groupe, et Mauro Ferri dix en tant que président de la commission institutionnelle. Tous soutenaient vivement le projet de traité, mais ceux qui y étaient opposés se sont vu accorder moins de temps par la suite, dans le débat au Parlement, pour exprimer leurs opinions divergentes²⁰⁶.

Le manque de cohésion interne sur la question cruciale de la réforme institutionnelle a constitué pour les socialistes un défi considérable dans leur compétition avec le PPE. S'ils constituaient le plus grand groupe, ils manquaient apparemment d'efficacité pour ce qui est de la définition de leurs ambitions et de la formation de majorités au Parlement. En juin 1980, plusieurs députés européens italiens se sont plaints dans un mémoire du fait que «le groupe [avait] à ce jour échoué à agir au sein du Parlement d'une manière proportionnée à son importance politique [...]. Trop souvent, au lieu de prendre l'initiative, nous avons passivement suivi les autres groupes.» Du point de vue des socialistes italiens favorables à l'intégration, il était essentiel que le groupe adopte une «position explicite sur au moins trois questions fondamentales»: la «portée et la nature de la Communauté», la relation entre les institutions, qui avait été modifiée en profondeur par l'émergence du Conseil européen, et la question d'un droit électoral communautaire uniforme²⁰⁷. En août 1980, Ernest Glinne a exigé «la rupture du bloc de droite, actuellement bien trop compact». Pour lui, le groupe socialiste devait encourager «les vrais démocrates-chrétiens du PPE et les libéraux de gauche à se rapprocher de la pensée socialiste»²⁰⁸.

La majorité du groupe qui était favorable à l'intégration a toutefois dû reconnaître que les «vrais démocrates-chrétiens», ceux du PPE en particulier, qui étaient plus à gauche sur les questions socio-économiques, soutenaient malgré tout un programme fortement fédéraliste. Ils étaient autant horrifiés par la croyance des socialistes de gauche en un État fort que par (ce qui allait souvent de pair) l'euroscepticisme agressif d'une minorité substantielle du groupe socialiste. Ernest Glinne et son successeur Rudi Arndt avaient compris que les profondes divisions du groupe sur l'avenir de la Communauté européenne limitaient sa capacité à jouer un rôle plus central dans les politiques du Parlement. «Le problème fondamental, et sur lequel le groupe est profondément divisé», a indiqué Glinne, «est celui de la construction même de l'Europe. Il ne sert à rien de fermer les yeux sur les problèmes soulevés par la divergence entre ceux qui veulent voir une Communauté plus forte et la construction d'une Europe politique et ceux qui visent la dilution de la Communauté européenne. Nous ne pouvons rester divisés sur ce point»²⁰⁹. Lors d'une discussion sur les questions

²⁰⁵ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste du 15 février 1984 à Strasbourg, Strasbourg, 16 février 1984, PE/GS/58/84, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-74.

²⁰⁶ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste tenue les 8 et 9 février 1984 à Bruxelles, Bruxelles, 9 février 1984, PE/GS/46/84, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-74. Sur cette pratique répétée, voir également le projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste tenue à Montpellier, pas de date (septembre 1983), PE/GS/235/83, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-73.

²⁰⁷ Membres italiens du groupe, mémoire, 5 juin 1980, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-69.

²⁰⁸ Note d'Ernest Glinne, Renouveler la stratégie du groupe, 25 août 1980, PE/GS/208/80, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-69.

²⁰⁹ Ibid.

institutionnelles deux ans plus tard, Ernest Glinne a estimé une nouvelle fois que «le groupe ne [devait] pas abandonner aux groupes de droite du Parlement l'initiative dans ce domaine»²¹⁰.

Ainsi, l'incidence du problème de la réforme institutionnelle n'a pas concerné que la concurrence entre les groupes au Parlement, mais aussi leur potentiel de coopération. Les deux premières législatures après 1979 ont été caractérisées par une étroite coopération du centre et de la droite. Les conservateurs britanniques ont cherché à travailler de façon sélective avec le PPE, par exemple en 1981, quand ils ont organisé une étude conjointe pour débattre des problèmes institutionnels et de l'agriculture²¹¹. Le socialiste néerlandais Piet Dankert doit son élection à la présidence du Parlement contre le candidat du PPE Egon Klepsch pour la seconde moitié de la première législature au seul fait que le GDE n'a pas retiré son candidat au troisième tour. Après les élections de 1984, cependant, la coopération entre le PPE, le GDE et les libéraux s'est mieux passée, lors du partage de la présidence entre Pierre Pflimlin et le conservateur britannique Lord Plumb.

Ce n'est qu'après l'élargissement au sud de 1986 que cette coopération de «grande coalition» entre le groupe socialiste et le PPE s'est intensifiée²¹². Elle s'explique non seulement par la pression institutionnelle pour former des majorités dans un Parlement européen désormais plus fragmenté, mais également par la modération idéologique des socialistes à la suite de la question rhétorique de Rudi Arndt: «La majorité du groupe veut-elle que le Parlement soit un club de débats pour les affaires mondiales ou voit-elle plutôt le Parlement comme un forum dans lequel des demandes socialistes réalistes devraient être mises en avant et portées?»²¹³.

La lente transition dans les politiques européennes des socialistes français et britanniques vers une attitude plus positive vis-à-vis de la Communauté européenne et de la réforme institutionnelle comme moyen d'examiner l'incidence sociale du marché intérieur et d'élaborer des politiques plus «progressives» dans des secteurs tels que l'environnement et les affaires sociales, par exemple, a permis au groupe socialiste de travailler bien plus facilement avec le PPE. En outre, les deux groupes avaient un large contingent allemand de députés européens. Ils ont dominé le PPE conjointement avec les démocrates-chrétiens italiens et ont formé au sein du groupe socialiste la plus grande section nationale favorable à l'intégration. Du fait de leur concentration dans les deux principaux groupes politiques, les députés européens allemands étaient en mesure d'exercer au Parlement un pouvoir nettement plus important que les contingents français, italien et britannique de la même taille²¹⁴. Leur domination était symbolisée par la présidence simultanée de Rudi Arndt et Egon Klepsch, qui ont collaboré de plus en plus étroitement entre 1984 et 1989. L'attitude envers la constitutionnalisation de la Communauté européenne ne divisait pas fondamentalement les sociaux-démocrates et les démocrates-chrétiens allemands. Cette circonstance a nettement facilité la convergence grandissante entre les deux groupes en matière de réforme institutionnelle, ce qui se révélera si essentielle quelques années plus tard, lors des négociations du traité de Maastricht.

L'activisme fédéraliste d'Altiero Spinelli et l'impératif de constitutionnalisation ne posaient pas aux groupes politiques que de graves questions sur leur cohésion interne, sur leur rôle au Parlement

²¹⁰ Projet de compte rendu sommaire de la réunion du groupe socialiste tenue du 8 au 11 juin 1982 à Bradford, Bradford, 9 juin 1982, PE/GS/161/82, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-72.

²¹¹ Journées d'étude / réunions du groupe à l'étranger: questions devant être posées avant de programmer les sujets, dates et lieux, secrétariat du GDE, 23 février 1981, CPA, CCO 508/2/3.

²¹² Voir Richard Corbett et Francis Jacobs, *Aktivitäten und Arbeitsstrukturen*, p. 175.

²¹³ Article sur la position du groupe socialiste au Parlement européen, projet de Rudi Arndt, 25 août 1980, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-69.

²¹⁴ Eckart Bomsdorf (1980), *Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 11, p. 396-403, en l'occurrence p. 402; Linda Fowler, Pieter Polhuis et Scott C. Paine (1983), *Changing Patterns of Voting Strength in the European Parliament*, *Comparative Politics*, 15 (2), p. 159-175, en l'occurrence p. 172.

ainsi que sur leur désir de coopérer et leur capacité à le faire par-delà les divisions partisans pour former des majorités. Ils permettaient également aux groupes de remplir plus qu'avant des fonctions clefs en matière d'approfondissement de l'intégration européenne. La première de ces fonctions clefs était de créer un réservoir de notions constitutionnelles et d'idées dont les gouvernements, les partis politiques, les réseaux juridiques et les autres acteurs de la Communauté européenne pourraient s'inspirer, lorsqu'il est devenu manifeste que le projet de traité ne serait pas ratifié. Parmi tous les groupes, c'est le PPE qui a exprimé le plus clairement une vision constitutionnelle cohérente. Sa vocation fédéraliste trouvait ses origines dans l'immédiat après-guerre, dans les contacts transnationaux informels avec le Cercle de Genève et les Nouvelles Équipes Internationales, à la fin des années 1940 et au début des années 1950²¹⁵. François de Menthon, homme politique français issu du Mouvement républicain populaire, a été le premier, en 1948, à rédiger un projet de constitution pour le Mouvement européen. Des chefs démocrates-chrétiens comme Pierre-Henri Teitgen et Heinrich von Brentano ont largement orienté les travaux de la commission ad hoc de l'Assemblée commune de la CECA, ce qui a mené au traité CPE. Juste après, ce sont à nouveau les démocrates-chrétiens comme Pierre-Henri Teitgen et Margarete Klompé qui ont fait progresser l'idée d'une meilleure intégration, à l'Assemblée commune de la CECA, afin de favoriser les actions de Jean Monnet et de certains États membres visant à l'intégration économique sectorielle ou horizontale après l'échec de la CED²¹⁶. Dans les années 1960 et 1970, les démocrates-chrétiens ont continué de plaider pour une «finalité politique» largement fédéraliste. En 1972, leur groupe a proposé une résolution demandant explicitement la création graduelle d'une «communauté "sui generis" à caractère fédéral», avec un gouvernement européen dont la légitimité se fonderait sur le soutien d'une majorité, dans le cadre d'un Parlement élu au suffrage direct et qui, en retour, obtiendrait des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle bien supérieurs²¹⁷.

Ce programme démocrate-chrétien bien établi a largement contribué à façonner l'opinion de la majorité au Parlement sur la constitutionnalisation de la Communauté européenne et a été reproduit dans le rapport Bertrand, par exemple, bien avant qu'Altiero Spinelli ne lance en 1980 l'initiative pour le projet de traité²¹⁸. Le PPE a également élaboré un récit puissant sur son rôle dans la politique européenne et au Parlement en tant qu'initiateur de l'intégration du «noyau dur européen» – un récit axé sur le rôle des «pères fondateurs» démocrates-chrétiens, Adenauer, De Gasperi, Schuman et les autres. Ce discours est devenu pour le PPE, par ailleurs plus hétérogène sur le plan des préférences en matière de politique socio-économique, un moyen important de se donner une image de cohésion et de se positionner sur la politique communautaire. Du fait de ce discours et de cette image, il a été temporairement difficile pour le PPE d'accepter le rôle de chef assumé par Altiero Spinelli, un socialiste italien, pour faire avancer les ambitions fédéralistes. Par ailleurs, le PPE s'est vu contraint, sur le plan discursif, de soutenir cette initiative, comme l'a expliqué le démocrate-chrétien néerlandais Sjouke Jonker dans un document interne du début de l'année 1981: «En tant que groupe, nous ne pouvons nous opposer à la création d'une commission institutionnelle, car a) nous avons un programme politique fédéraliste; b) nous sommes les héritiers

²¹⁵ Voir Wolfram Kaiser (2007), *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge: Cambridge University Press; Michael Gehler et Wolfram Kaiser (2004) (éds), *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965*, Munich: K.G. Saur.

²¹⁶ Voir également Christian Salm (2017), *Impact of the ECSC Common Assembly on the politics, negotiation and content of the Rome Treaties*, EPRS, série sur l'histoire du Parlement européen, PE 563.518.

²¹⁷ EntschlieÙung der Arbeitsgruppe UEDC-CD-Fraktion des Europäischen Parlaments zur konstitutionellen und institutionellen Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Luxembourg, 4 avril 1972, ACDP, 09-001-110/4.

²¹⁸ Groupe chrétien-démocrate allemand, PE, Alfred Bertrand, Bericht über die Weiterentwicklung des institutionellen Aufbaus der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union (Politische Union), septembre 1973, Doc/679/73, ACDP, 09-001-110/4.

des pères de l'Europe, ce qui nous lie politiquement; c) nous venons de rappeler tout cela à notre dernier congrès du PPE.»²¹⁹.

Le soutien au fédéralisme n'était bien sûr pas limité au PPE. Il était aussi particulièrement marqué au sein de la gauche italienne très influencée par Altiero Spinelli et liée au Mouvement européen local. Cela étant, le processus du projet de traité a également facilité l'articulation d'autres visions pour l'Europe, ce qui a aussi contribué à remplir le réservoir de notions et d'idées constitutionnelles. L'une d'entre elles était l'intérêt des conservateurs britanniques pour l'intégration du marché, qui dans une certaine mesure se fondait toujours sur l'expérience de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et sur une préférence pour un commerce plus libre combiné à des demandes de restriction des dépenses au niveau communautaire. Ainsi, avant que le GDE ou que le gouvernement britannique ne puisse soutenir des dépenses supplémentaires, ils devaient se poser la question suivante: «La fonction ou l'activité qui donne lieu à la dépense doit-elle réellement être exercée sur une base européenne? Ou nous demande-t-on simplement de payer pour le privilège de témoigner d'un "intérêt" européen?»²²⁰.

En outre, le GDE avait une approche plus intergouvernementale de l'intégration européenne que le PPE ou les libéraux, mais soutenait plus que le parti national ou que le gouvernement un vote à la majorité dans certains domaines pour renforcer l'efficacité du Conseil et faciliter l'intégration du marché. En réalité, les députés européens conservateurs les plus favorables à l'intégration, tel Geoffrey Rippon, chef du groupe entre 1977 et 1979 et précédemment responsable des négociations d'adhésion au début des années 1970, ont même plaidé en faveur d'un «patriotisme européen», arguant qu'«un passeport européen pour tous les citoyens européens semble être une des meilleures façons de mettre en avant le fait que nous appartenons tous à une même communauté»²²¹. Dans un vaste article de 1980 sur le conservatisme britannique et l'intégration européenne, le député européen Robert Jackson a insisté sur le besoin de renforcer également le Parlement: «Pour les conservateurs qui voient les institutions européennes dans la perspective des traditions britanniques de démocratie représentative et de gouvernement responsable, [le] développement des institutions parlementaires au niveau communautaire doit avoir une importance centrale»²²².

Même les Verts du groupe Arc-en-ciel ont été stimulés par l'activisme fédéraliste d'Altiero Spinelli et se sont rendu compte que le fait de dénoncer de manière stéréotypée et répétitive la Communauté européenne comme étant une extension européenne du capitalisme brutal et du militarisme des États-Unis ressemblait à une propagande soviétique hyperbolique enrichie par la consommation de cannabis, et ne pouvait guère constituer une vision positive de l'avenir économique et politique de l'Europe de l'Ouest. Alors que leur programme électoral de 1984 restait figé dans un discours antagoniste, les Verts ont commencé à élaborer le concept d'«écorégions» comme contre-modèle pour l'intégration européenne dans la période 1984-1985. Petra Kelly, cofondatrice des Verts allemands et précédemment fonctionnaire de la Commission, proche d'Altiero Spinelli, a notamment parlé d'une Europe constituée de telles écorégions au Bundestag juste avant le sommet

²¹⁹ Sjouke Jonker, *Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen*, pas de date [printemps 1981], ACDP, 09-001-354.

²²⁰ Fred Warner à James Scott-Hopkins, 5 décembre 1979, Telex, CPA, CCO 508/1/4.

²²¹ *Our European Future*. Discours à la conférence des étudiants démocrates européens à l'Europehouse, Bemelen, Pays-Bas, 26 septembre 1977, ECG, *Our European Future*. Discours sur l'Europe par le très honorable Geoffrey Rippon, *Queen's Counsel* et député, CPA, CCO 508/8/12.

²²² Député européen Robert Jackson, *Tradition and Reality. Conservative Philosophy and European Integration*, GDE, Londres, pas de date [1980], CPA, CCO 509/9/1.

de Milan de 1985, par exemple²²³. Le groupe Arc-en-ciel a alors chargé Santiago Villanova, de Barcelone, et Alfred Horn, de Bonn, de préparer un projet de stratégie politique de réforme institutionnelle cherchant à rendre opérationnelle la notion d'une Europe des régions, qui n'était que vaguement mentionnée dans le programme électoral de 1984 en tant que «modèle organisationnel-institutionnel»²²⁴.

D'après ce modèle, la dissolution des États-nations en Europe serait suivie de l'unification des écorégions, «solution de substitution écologique aux modèles centralistes répressifs pour l'avenir de l'Europe». Au niveau européen, les décisions seraient prises par un Parlement européen élu au suffrage direct et par un Sénat européen constitué d'environ 50 nouvelles régions. Pour les partis du groupe Arc-en-ciel, une telle construction permettrait également une plus large utilisation de la démocratie directe au niveau régional, qui en retour créerait ce qu'un député européen a appelé une «démocratie plus proche du peuple» lors d'une réunion de groupe à Terschelling en septembre 1986²²⁵.

En stimulant ainsi la recherche de formes tout à fait nouvelles de constitutionnalisation de la Communauté européenne, comme une Europe des écorégions, et en alimentant le débat sur l'avenir de l'Europe, l'initiative de projet de traité a également contribué à une plus grande politisation du Parlement dans laquelle les groupes avaient une deuxième fonction clef. L'idée de Joseph Weiler selon laquelle «la classe politique de l'Europe» considérait l'intégration européenne comme «idéologiquement neutre en ce qui concerne les débats normaux sur l'axe gauche-droite, ou comme transcendant idéologiquement ces débats», n'est vraie que de façon limitée, même dans les années 1960 et 1970²²⁶. En tout cas, les années 1980 furent le théâtre d'une bien plus grande confrontation autour des notions et idées liées à la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Ce débat a de plus en plus dressé la gauche communiste française traditionnelle et la gauche «alternative», ainsi que la nouvelle opposition de droite à la Communauté européenne – par exemple, le Front National français, qui avait remporté 10 sièges lors des élections de 1984 –, contre une alliance centriste hétérogène en faveur d'une évolution largement fédéraliste. Ces divisions mettaient en évidence les contours d'un schisme bien plus fondamental qui s'est formé depuis les années 2000 entre des élites, groupes sociaux et partis politiques plus cosmopolites partisans d'une Union européenne forte, afin de protéger l'influence et le modèle européens à l'ère de la mondialisation, et des radicaux à gauche et à droite de l'échiquier politique qui plaident pour une sortie de l'euro ou de l'Union, voire pour sa dissolution.

²²³ Petra K. Kelly, Für ein entmilitarisiertes und dezentrales Europa der ökologischen Regionen! Gegen eine europäische Atomstreitmacht und eine ausbeuterische Gemeinschaft, Redebeitrag, Bundestag, 27 juin 1985, AGG, B.IV.2, p. 231.

²²⁴ Santiago Villanova, Barcelone, Alfred Horn, Bonn/Mainhausen, Für eine Konföderation der Öko-Regionen Europas, Politische Strategie der Grün-Alternativen für Europa. Ein Diskussionsbeitrag im Auftrag des GRAEL im Europäischen Parlament, août 1985, AGG, B.IV.2, p. 221.

²²⁵ Protokoll der GRAEL-Sitzung vom 4.9.1986 in Terschelling, 18 septembre 1986, AGG, B.IV.2, p. 224.

²²⁶ Joseph H.H. Weiler (1992), After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe, dans: James Adams (éd.), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor/MI: University of Michigan Press, p. 11-41. Voir aussi Robert Ladrech (1996), Political parties in the European Parliament, dans: John Gaffney (éd.), *Political parties and the European Union*, Londres: Routledge, p. 290-307.



Se lançant dans la bataille, Altiero Spinelli était au Parlement européen un orateur puissant, mais il a également réussi à unir les députés européens par-delà les divisions partisans, derrière son programme de constitutionnalisation de la Communauté européenne

Cependant, même au sein de la majorité centriste hétérogène favorable à l'intégration, le conflit idéologique s'est mêlé aux notions et idées institutionnelles. Ce fut le cas en ce qui concerne la polémique autour de l'inclusion éventuelle d'une référence à l'«économie sociale de marché» dans le projet de traité, défendue pour un temps par les libéraux et certaines parties du PPE et finalement intégrée dans le traité de Lisbonne signé en 2007. L'intégration du marché pouvait également se heurter aux normes et politiques culturelles établies. Ainsi, lors d'un entretien accordé au *Cork Examiner*, le chef du groupe libéral Martin Bangemann affirmait que l'Irlande «pourrait maintenir sa législation en matière de contraception si le gouvernement prouvait que c'était dans l'intérêt de la santé publique». S'agissant de l'élan renouvelé en faveur de la création d'un marché intérieur, toutefois, il insistait également sur le fait qu'il n'y avait pas de précédent d'un pays limitant le libre-échange au motif que c'était dans l'intérêt de la morale publique²²⁷. En d'autres termes, une fois que la Communauté européenne disposait de plus grands pouvoirs réglementaires en lien avec le programme du marché intérieur, des questions institutionnelles telles que le vote à la majorité étaient susceptibles d'avoir des effets beaucoup plus directs qu'auparavant sur les questions controversées des normes et politiques sociales ou culturelles.

Enfin, les groupes politiques ont également rempli une troisième fonction clef en publiant de façon continue des déclarations publiques sur la réforme institutionnelle qui ont servi de marqueurs aux institutions supranationales, gouvernements nationaux et partis politiques nationaux. Les groupes se servaient de ce type d'action rhétorique dans l'espoir de retombées positives sur le grand public en légitimant les propositions de réforme, et qu'à tout le moins il serait plus difficile d'ignorer ou de reléguer au second plan les exigences de réforme dans les négociations intergouvernementales. À cet égard, le groupe libéral avec le projet de traité constitue un bon exemple. Après avoir élu Simone Veil comme présidente, le groupe nouvellement formé a encore «réaffirmé son soutien au projet de traité adopté à Strasbourg le 14 février 1984 et [pensait] que le nouveau Parlement [...] [devrait] prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en place un dialogue actif avec les parlements et gouvernements nationaux afin de promouvoir la ratification du projet de traité»²²⁸. Quelques semaines avant le Conseil européen de Milan de 1985, la fédération des LDE a fait passer lors de son

²²⁷ Contraceptives law 'could be contested', *Cork Examiner*, 8 septembre 1983.

²²⁸ Compte rendu sommaire de la réunion du groupe du 18 juillet 1984, Bruxelles, 18 juillet 1984, 220/84/36/YT/md, résolution, 18 juillet 1984, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 236.

congrès à Groningue une résolution qui appelait une nouvelle fois à la «réalisation rapide de l'union politique et à des mesures pour libérer le processus décisionnel de la paralysie qui empêche la Communauté de répondre efficacement aux défis de notre société»²²⁹.



Élu pour la première fois sur leur liste en 1979, Altiero Spinelli assis avec les communistes italiens (et autres) au Parlement européen

Ainsi, grâce à ces différentes méthodes, les groupes politiques ont façonné le débat sur la réforme institutionnelle au sein du Parlement et au-delà dans leur quête d'une plus grande cohésion interne, d'une concurrence efficace avec d'autres groupes et d'une coopération avec eux pour faire émerger des majorités en faveur de la constitutionnalisation de la Communauté européenne et des idées et options individuelles en matière de réforme. En outre, les groupes politiques constituaient des plateformes primordiales au Parlement où s'exprime l'esprit d'initiative des députés européens, à titre individuel, concernant la réforme institutionnelle. Cela étant, comme l'a découvert Altiero Spinelli entre 1980 et 1983, ils pouvaient aussi entraver l'esprit d'initiative quand ils craignaient d'éventuelles retombées négatives sur leur propre identité et leur rôle au sein du Parlement, quand bien même ils adhéraient au contenu d'une initiative.

²²⁹ Parlement européen, Groupe libéral, démocratique et réformateur, rapport d'activité 1985-1986, Luxembourg, 17 mars 1986, MS/YT/bfw, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 268.

Chapitre 2: Élaboration d'une constitution: Altiero Spinelli et la commission institutionnelle

Plusieurs députés européens ont cherché à jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la réforme institutionnelle et ont fait preuve d'esprit d'entreprise dans ce processus. Ainsi, les chefs du groupe socialiste, Ernest Glinne et Rudi Arndt, n'ont pas ménagé leurs efforts pour réduire les divisions internes sur la question de l'avenir de la Communauté européenne, ce qui a finalement mis leur groupe en capacité de forger plus facilement des alliances avec le centre-droit au Parlement. En tant que président du Parlement, Pierre Pflimlin, qui entretenait de bons rapports avec le groupe PPE et les cercles des décideurs politiques en France, a tenté d'exercer quelque influence sur la CIG qui a débouché sur l'AUE – même s'il ne pouvait parler au nom de l'ensemble du Parlement – et a travaillé avec Jacques Delors pour obtenir au moins un certain renforcement des pouvoirs du Parlement dans le processus. Entre 1984 et 1989, Rudi Arndt et Egon Klepsch, duo de «deux grands Allemands» (entretien avec Pier Virgilio Dastoli), ont essayé de jeter des ponts entre les deux principaux groupes, ouvrant la voie à la politique de «grande coalition» après 1989 fondée sur un nouveau consensus entre les groupes autour de la constitutionnalisation de la Communauté européenne.

En fin de compte, il s'avère toutefois qu'Altiero Spinelli a été le plus extraordinaire entrepreneur politique dans le débat sur la réforme institutionnelle et en matière d'engagement fédéraliste. À sa mort, le 23 mai 1986, les chefs des deux principaux groupes politiques ont rivalisé d'éloges à l'égard de ce fédéraliste italien peu orthodoxe. Egon Klepsch a exprimé son regret à l'idée qu'Altiero Spinelli ne connaîtrait jamais l'«Europe unie» conforme à son projet de traité, cette Europe qui serait demain «la patrie de nos enfants». Rudi Arndt, quant à lui, a attiré l'attention sur les convictions fédéralistes et antifascistes d'Altiero Spinelli et l'a qualifié de «père de l'Union européenne»²³⁰.

Lorsqu'il a été élu député européen en 1979, Altiero Spinelli était une personnalité connue et avait des relations dans la politique communautaire. Prisonnier politique sous le régime fasciste de Mussolini, en Italie, il avait notoirement co-écrit avec Ernesto Rossi et Eugenio Colomi le manifeste de Ventotene, *Per un'Europa libera e unita*, en 1941, texte écrit sur du papier à cigarette, sorti clandestinement de prison dans un poulet rôti, puis publié et distribué à Rome. Le manifeste considère les États-nations et le concept classique de souveraineté comme le mal profond ayant mené à la montée des idéologies et régimes totalitaires et donc à la guerre. Après la guerre, il faudra envisager à la place une entité européenne fédérale forgée par les idées socio-économiques socialistes et communistes. En août 1943, Altiero Spinelli a organisé une réunion d'antifascistes à Milan, qui a vu la création du Movimento Federalista Europeo, et il a continué jusqu'à sa mort à jouer un rôle de premier plan dans le mouvement fédéraliste européen créé en 1946. Après avoir rompu avec le communisme orthodoxe en raison des crimes staliniens dans les années 1930, Altiero Spinelli n'était membre d'aucun parti. En 1965, il a fondé et initialement dirigé l'Istituto Affari Internazionali, un groupe de réflexion situé à Rome. De 1970 à 1976, il a été l'un des deux membres italiens de la Commission, où il s'est senti de plus en plus frustré par l'intergouvernementalisme croissant comme en témoigne la création informelle du Conseil européen en 1974. En 1976, il a été élu au Parlement italien en qualité d'indépendant sur la liste communiste et est devenu député au Parlement européen avant d'être élu au suffrage direct en 1979²³¹.

²³⁰ Europäisches Parlament, Vorschau, Generaldirektion Information und Öffentlichkeitsarbeit, Tagungswoche vom 10.-14. Juni 1986, Tod Spinellis in Klinik in Rom, AGG, B.IV.2, p. 172.

²³¹ Sur l'engagement et la carrière politiques d'Altiero Spinelli dans l'après-guerre, voir Piero S. Graglia (2008), *Altiero Spinelli*, Bologne: Mulino. Brève biographie, voir Richard Corbett (1986), *Altiero Spinelli: Man of vision and action*, *Courrier du Parlement*, 476, p. 11-12.



Egon Klepsch, homme d'influence clef au Parlement européen et longtemps président du groupe du Parti populaire européen, a aidé Altiero Spinelli à vaincre la résistance à son rôle auprès des démocrates-chrétiens

Depuis le manifeste de Ventotene, Altiero Spinelli avait plaidé pour une vision constitutionnelle plutôt que fonctionnaliste en faveur d'une Europe unie, ce qui explique en grande partie ses relations difficiles avec Jacques Delors. Largement inspiré par l'expérience historique américaine, Altiero Spinelli souhaitait qu'une assemblée constituante rédige la constitution d'une Europe unie. Pour lui, la CECA était bien trop influencée par la pensée fonctionnaliste et n'avait qu'une Assemblée commune aux pouvoirs quasi inexistantes. Il a convaincu De Gasperi de promouvoir la solution CPE, qui n'a toutefois jamais été mise en œuvre. Altiero Spinelli avait une vision peut-être un peu naïve de la Constitution des États-Unis, qui n'excluait pas totalement les conflits intérieurs et n'avait pas pu empêcher la guerre de Sécession dans les années 1860²³². Après sa mort, il est aussi devenu évident qu'il avait sous-estimé les possibilités de réaliser une plus grande intégration politique dans le cadre des traités communautaires existants, quand l'AUE s'est révélé avoir des répercussions bien plus importantes que la majorité au Parlement – ou Margaret Thatcher – ne l'avait imaginé. En tout cas, quand il a été élu en 1979, Altiero Spinelli avait déjà une vision bien arrêtée de la façon de transformer le Parlement européen en une assemblée constituante qui rédigerait une constitution pour la future Union européenne. Cette vision s'appuyait sur des projets que lui et d'autres avaient développés dans toute la période d'après-guerre et dans les années 1970 en particulier. Si le *Financial Times* avait posé plus tôt la question rhétorique qu'il n'a posée qu'en 1992, «Où sont nos Madison et Jefferson européens?»²³³, Altiero Spinelli se serait certainement considéré comme un candidat crédible pour le poste et se serait porté volontaire.

En 1979, toutefois, il semblait pour le moins improbable qu'Altiero Spinelli fût capable de transformer le Parlement en une assemblée constituante ou de l'amener à rédiger une constitution. Bien que les groupes politiques communautaires, en particulier le PPE et les libéraux, eussent inclus la réforme institutionnelle dans leurs programmes et dans leurs campagnes électorales, ni Altiero Spinelli ni l'ensemble du Parlement nouvellement élu n'avaient de mandat électoral pour rédiger une constitution. Le Parlement n'avait pas non plus de majorité fédéraliste dans la tradition constitutionnaliste d'Altiero Spinelli. Or, Altiero Spinelli, se situait, lui-même, à la marge par rapport

²³² Voir également Andrew Glencross (2010), *Altiero Spinelli and the Idea of the U.S. Constitution as a Model for Europe. The Promises and Pitfalls of an Analogy*, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.

²³³ Larry Siedentop, *Where are our Madisons?*, *Financial Times*, 16 octobre 1992.

au cœur de la vie politique et de l'élaboration des politiques au Parlement offrant un spectre politique allant du groupe socialiste à gauche au GDE à droite. Dans une certaine mesure, il était même isolé au sein son propre groupe, car tous les eurocommunistes italiens ne soutenaient pas le fédéralisme et les communistes orthodoxes français partageaient encore la vision classique du communisme soviétique à l'égard de la Communauté européenne.

Pour incarner l'esprit d'entreprise dans ces conditions, Altiero Spinelli devait se concentrer sur ses capacités «de transaction». En d'autres termes, son rôle consistait à faire le lien entre les différentes cultures nationales et politiques et rassembler les députés européens de tous horizons politiques. Dans le même temps, il visait une incidence «transformationnelle»²³⁴. Pour le dire autrement, il était attaché à l'idée que le Parlement dépasse le débat sur la réforme institutionnelle et rédige une constitution dans la perspective d'une véritable ratification. Il fallait alors être en mesure soit de convaincre la majorité au Parlement d'opter pour un nouveau processus de transformation constitutionnelle, soit d'inciter les autres, en particulier les États membres, à adopter ses idées et ses solutions institutionnelles grâce à la CIG comme mécanisme de traité établi pour la réforme. Dans cette situation, Altiero Spinelli a dû repousser les limites des pratiques établies du Parlement. Il a dû employer et influencer ce que Fred Greenstein, dans son approche interactionniste de la compréhension de la direction politique²³⁵, a appelé «le contexte situationnel à l'intérieur et à l'extérieur» du Parlement; créer une nouvelle trajectoire institutionnelle visant à faciliter l'élaboration d'une constitution au Parlement; et jouer de ses qualités personnelles pour former une large majorité parlementaire et soutenir l'intégralité du processus par un réseau personnel.

Le contexte situationnel extérieur au Parlement a au moins facilité une forme de réforme des traités. La litanie constante sur l'«euroscélérèse» depuis la crise du pétrole de 1973 et les critiques incessantes à propos des blocages au sein d'un Conseil inefficace étaient si omniprésentes dans les discours publics en Europe de l'Ouest qu'il fallait de toute évidence agir pour y remédier: autrement, la Communauté et ses États membres deviendraient au mieux un musée dans un monde en voie de mondialisation. Altiero Spinelli et la majorité parlementaire émergente en faveur du projet de traité ont adopté puis constamment répété, à chaque déclaration en séance ou aux médias, ce récit constituant la principale source de légitimité de leur projet, en plus de leur affirmation selon laquelle ils représentaient la volonté du peuple à la suite des élections au suffrage direct.

Cela étant, le contexte situationnel au Parlement était initialement moins propice à la constitutionnalisation de la Communauté. En l'absence de pouvoirs supplémentaires après les élections au suffrage direct, les groupes politiques ont fortement axés leur efforts sur les manœuvres pour obtenir des postes dans la structure de la présidence et des commissions, sur la protection de leur influence dans ces positions, ainsi que sur l'utilisation des pouvoirs étendus du Parlement (comme dans le cas du rejet du budget de 1980). Altiero Spinelli était fermement convaincu que fédérer l'Europe était un objectif qui devait dépasser les divisions partisans. Il a même été jusqu'à laisser entendre que les groupes politiques étaient des «anachronismes»²³⁶. Les partis politiques, en tant que structures organisationnelles destinées à rassembler des individus ayant des opinions idéologiques largement similaires, à articuler leurs préférences politiques et à les représenter dans des campagnes électorales et dans un cadre parlementaire, étaient tout de même une caractéristique centrale de la démocratie représentative telle qu'elle s'était formée en Europe depuis le XIX^e siècle. En fait, certains fédéralistes étaient désireux de former un parti fédéraliste et un groupe

²³⁴ Terme adopté pour comprendre le rôle des présidents de la Commission dans Ingeborg Tömmel (2013), *The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?* *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), p. 789-805.

²³⁵ Fred I. Greenstein (1992), *Can personality and politics be studied systematically?*, *Political Psychology*, 13 (1), p. 105-128.

²³⁶ Machen's „Krokodile“ möglich?, *EGmagazin*, février 1981.

au Parlement européen, comme le député européen italien Bruno Visentini du Parti républicain (entretien avec Pier Virgilio Dastoli), qui était un des huit collègues présents au premier dîner du restaurant Crocodile²³⁷.

Par contraste, Altiero Spinelli a admis avec pragmatisme la solidité du système partisan et s'est retenu d'appeler le «Club» Crocodile un «groupe» afin d'éviter la confusion avec les groupes politiques. Il comprenait qu'il avait besoin de créer un consensus favorable à l'intégration par-delà les divisions partisans en travaillant avec les groupes politiques, y compris en participant à certaines de leurs réunions (entretien avec Lothar Mahling). À cet égard, c'est le PPE qui constituait la principale gageure, précisément parce qu'il se considérait comme le parti de l'Europe et ne voulait pas perdre sa position dominante à cause de la réforme institutionnelle, mais également parce qu'il exerçait traditionnellement un contrôle strict sur la commission politique²³⁸. Depuis 1979, cette dernière était dirigée par l'Italien Mariano Rumor, qui avait entre autres été Premier ministre cinq fois entre 1968 et 1970 puis en 1973-1974 et chef de l'Union européenne des démocrates-chrétiens entre 1965 et 1973. Altiero Spinelli et la DC étaient à l'origine unis derrière l'objectif d'une Europe fédérale, mais la facilité de leur coopération a été influencée par la politique nationale lorsque les communistes – après que la DC, sous Giulio Andreotti, eut gouverné avec leur soutien tacite pendant le «compromis historique» de 1976 à mars 1979 – se sont retrouvés une nouvelle fois dans l'opposition à la DC. Dans ces conditions, le PPE a refusé de soutenir la demande du Club Crocodile d'une commission ad hoc pour rédiger un projet de constitution en février 1981. Dans un communiqué de presse, le PPE a indiqué que, tout en soutenant l'objectif, il estimait que toute proposition devait être préparée «dans le cadre de la commission politique»²³⁹.

La position du PPE a causé beaucoup de tensions au sein du groupe et avec Altiero Spinelli et le Club Crocodile. Depuis le début, Altiero Spinelli s'est efforcé de traiter ce problème crucial au plus haut niveau, en mettant tout son énergie à convaincre le chef de groupe, Egon Klepsch, d'accepter un compromis pour sauver la face, tout en essayant d'amener la DC à le soutenir dans le PPE (entretien avec Pier Virgilio Dastoli)²⁴⁰. Dans une lettre à Egon Klepsch, au début de l'année 1981, il a directement évoqué les possibles inquiétudes du PPE²⁴¹. Altiero Spinelli, dont l'épouse était allemande, avait parfaitement conscience que la CDU/CSU avait une identité et une stratégie politique fortement anticommunistes et anti-socialistes qui se fondaient sur l'expérience du communisme en Allemagne de l'Est et sur la concurrence politique nationale avec les sociaux-démocrates. De ce fait, il a mis en avant son étroite coopération passée, en tant que «fédéraliste européen», avec des démocrates-chrétiens tels que De Gasperi et avec des socialistes comme Paul-Henri Spaak et Pietro Nenni. Il a également insisté sur son travail de commissaire et sur son indépendance politique vis-à-vis des communistes italiens, bien qu'il fût par ailleurs «fier de leur évolution européenne [eurocommuniste]». Lui-même ne «menait pas une politique partisane mais une politique pour l'Europe».

Altiero Spinelli a également mis en avant le soutien précoce de députés européens issus de la CDU/CSU, comme Hans-August Lückner, le chef du groupe DC de 1970 à 1975, et Karl von Wogau, le cofondateur du Groupe Kangourou, ce qui soulignait le caractère transpartisan de son initiative. En

²³⁷ Voir Jean-Marie Palayret (2010), François Mitterrand and the Spinelli Treaty of 1984, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.

²³⁸ En réalité, à l'exception d'une période de deux ans et demi de 1992 à 94, le PPE a conservé la présidence de la commission politique de 1979 à 2019.

²³⁹ PPE, communiqué de presse, 10 février 1981, cité dans Krokodile am Werk, *Das Parlament*, 25 avril 1981.

²⁴⁰ Lettre d'Altiero Spinelli à Piccoli, DC, Rome, 2 janvier 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

²⁴¹ Lettre d'Altiero Spinelli à Egon Klepsch, 2 janvier 1981, archives historiques de l'Union européenne, AS-037.

outre, son exigence d'une nouvelle trajectoire institutionnelle s'explique simplement par le fait que la commission politique était absolument surchargée de travail et pouvait d'être tentée d'abandonner l'initiative ou de formuler une nouvelle résolution, ce qui à tout le moins risquait de retarder tout le processus. Au lieu de cela, la nouvelle commission parlementaire «ouvrirait un nouveau champ d'activité important pour le Parlement, [...] ce qui serait contraire aux habitudes», et se concentrerait entièrement sur la rédaction d'une constitution pour la Communauté européenne. En conclusion, Altiero Spinelli a dit espérer que le PPE, en tant que «parti de Schuman, d'Adenauer, de De Gasperi», n'était pas en train de devenir un frein, au lieu d'un moteur pour une plus grande intégration européenne.

Lors d'entretiens privés, Altiero Spinelli a fini par convaincre Egon Klepsch d'amener le PPE à soutenir son initiative et d'accepter la création de la nouvelle commission institutionnelle, même si, en raison des pressions du PPE et du groupe libéral, elle a été repoussée au début de l'année 1982, en milieu de législature, afin d'éviter de perturber le délicat équilibre des postes de présidents, vice-présidents et rapporteurs dans l'ensemble de la structure des commissions du Parlement. Une fois que la commission institutionnelle a été opérationnelle, le groupe de travail interne A réorganisé a été responsable des questions institutionnelles au sein du groupe PPE, entre autres questions. Lors d'une réunion de ce groupe de travail en mars 1982, il est apparu clairement que des différends subsistaient entre le PPE et Altiero Spinelli²⁴². Jochen van Aerssen, député allemand de la CDU au Parlement, a expliqué que «deux écoles» existaient au sein de la commission. Altiero Spinelli représentait la «doctrine pure» et ne visait qu'à préparer le projet de constitution. Au contraire, le PPE désirait explorer d'autres options pour avancer vers l'Union européenne à pas plus mesurés. Egon Klepsch n'avait même pas conscience, jusqu'à la confirmation par Sjouke Jonker à cette réunion, que le PPE avait soutenu la nomination d'Altiero Spinelli au poste de rapporteur-coordonateur des rapports qui alimenteraient le projet de constitution. Erik Blumenfeld, qui comme Sjouke Jonker était membre de cette commission, s'est plaint du fait que son secrétariat était constitué «uniquement de socialistes». À la réunion suivante du groupe de travail A en avril 1982, les députés européens ont estimé que le PPE devait être responsable non pas de deux quelconques de ces rapports, mais des deux plus importants, à savoir sur les institutions et sur la politique économique et monétaire, même s'ils ont dû plus tard céder et laisser ce dernier sujet au socialiste Jacques Moreau²⁴³.

Altiero Spinelli a tout de même réussi à conserver les bonnes grâces du PPE. En fin de compte, ils dépendaient les uns des autres. Sans le PPE, Altiero Spinelli ne pouvait obtenir une majorité suffisamment imposante en faveur du projet de traité. Dans le même temps, ne pas soutenir Altiero Spinelli aurait impliqué que le PPE vote avec les communistes français et les gaullistes contre l'Union européenne, une éventualité totalement incompatible avec ses propres convictions politiques et son identité, comme Altiero Spinelli l'a indiqué dans un entretien pour *La Libre Belgique* en mai 1984²⁴⁴.

La mise en place de la nouvelle commission institutionnelle a constitué pour Altiero Spinelli la première pierre fondatrice dans la création d'une trajectoire institutionnelle pour l'Union européenne – un processus pour lequel il s'attachait à «rallier les gens par étapes» (entretien avec Richard Corbett). Au vu de l'«histoire mélancolique du déclin de la Commission», laquelle avait «pratiquement abandonné son rôle institutionnel de moteur de l'intégration supranationale»,

²⁴² Protokoll Nr. 1 der Sitzung des Arbeitskreises A vom Mittwoch, 3. März 82 in Kopenhagen, ACDP, 09-001-222.

²⁴³ Protokoll Nr. 2 der Sitzung des Arbeitskreises A vom Mittwoch, 14. April 1982 in Brüssel; Protokoll Nr. 3 der Sitzung des Arbeitsgruppe A vom Mittwoch, 5. Mai 1982, in Brüssel, ACDP, 09-001-222.

²⁴⁴ Altiero Spinelli, un Italien enthousiaste et sage, *La Libre Belgique*, 24 mai 1984.

comme il l'a exprimé dans la première lettre «Crocodile» aux membres du Club²⁴⁵, le Parlement pouvait, avec une telle commission, rallumer le flambeau de la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Après la mise en place de cette commission, il était essentiel d'inciter des poids lourds politiques et des fédéralistes convaincus à la rejoindre et à aider Altiero Spinelli à promouvoir son programme. En effet, sur les 37 membres titulaires, plus de la moitié étaient membres de la commission politique et de la commission des affaires juridiques – partenaires essentiels au Parlement pour la rédaction du contenu du projet de traité, l'élaboration de sa forme juridique et la constitution d'une large majorité en sa faveur. En outre, trois présidents de groupes et quatre présidents d'autres commissions ont également rejoint la commission institutionnelle²⁴⁶. Plusieurs membres de commissions étaient influents dans leur groupe et au Parlement, tel Hans Nord, un Néerlandais membre du groupe libéral; il avait été président du Mouvement européen néerlandais de 1958 à 1963 et secrétaire général du Parlement européen de 1963 à 1979, de sorte qu'il connaissait parfaitement l'institution.

De plus, en analysant de l'extérieur le travail de la commission institutionnelle, la Commission européenne a conclu en mars 1983 qu'Altiero Spinelli faisait si efficacement avancer son programme de projet de traité grâce au fait qu'il avait créé un groupe central de six «rapporteurs permanents» – dirigés par lui en tant que rapporteur-coordonateur – qui à l'époque préparaient le premier texte complet en vue du débat et du vote au Parlement²⁴⁷. Ce que la Commission européenne appelait une «sorte de bureau élargi» s'est réuni plusieurs fois dans le cadre de réunions restreintes en 1982 et 1983 pour coordonner les six documents de travail dans l'optique de les fusionner en un texte unique. Ce «bureau élargi» a connu certaines tensions. Jacques Moreau et Derek Prag, bien que situés dans l'aile europhile des socialistes français et des conservateurs britanniques, étaient opposés à certains éléments du rapport coordonné, surtout la contribution fédéraliste d'Ortenso Zecchino sur les institutions. Dans l'ensemble, cependant, Altiero Spinelli a pu contrôler efficacement le processus de rédaction en excluant les voix discordantes. Il a en cela été grandement aidé par le fait que, comme le fonctionnaire de la Commission européenne l'a également constaté, les groupes politiques «ont apparemment envoyé dans cette commission des membres particulièrement intéressés par les affaires institutionnelles et en faveur d'un renforcement de la Communauté, mais pas nécessairement représentatifs de la tendance dominante dans leurs groupes». Le texte obtenu pourrait donc bien être «au-dessus du niveau de progrès constitutionnel que la majorité au Parlement européen avait à l'esprit quand elle a voté la résolution du 6 juillet 1982»²⁴⁸.

La direction entrepreneuriale d'Altiero Spinelli a été favorisée par quatre autres facteurs. Le premier était son étroite coopération avec Mauro Ferri, président de la commission institutionnelle et juriste de formation. Les idées d'Altiero Spinelli pour obtenir des compromis politiquement acceptables sur le projet de traité ont parfois «menacé d'affaiblir la cohérence juridique du texte», d'après son proche collaborateur Pier Virgilio Dastoli (entretien avec ce dernier). Mauro Ferri a contribué à maintenir la cohérence juridique du projet de traité tout au long des délibérations de la commission institutionnelle en 1982 et 1983, avant qu'Altiero Spinelli ne commence à travailler avec des conseillers externes pour donner au projet de traité sa forme juridique définitive.

Deuxièmement, le secrétariat de la commission institutionnelle a opéré d'une façon légèrement différente des autres secrétariats de commissions. En général, ceux-ci étaient constitués de quatre à

²⁴⁵ Crocodile, Lettre aux Membres du Parlement Européen, N° 1, archives historiques de l'Union européenne, AS-358.

²⁴⁶ Cardozo et Corbett, *The Crocodile Initiative*, p. 25.

²⁴⁷ Commission des Communautés européennes, Parlement européen, note aux membres de la Commission, 29 mars 1983, SP(83)1404/2, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/43.

²⁴⁸ Ibid.

six fonctionnaires. Comme le Parlement ne disposait d'aucun pouvoir législatif avant l'AUE, les actions de lobbying et les conseils d'experts émanant de groupes privés et de groupes de la société civile étaient encore très limités. Dans ces conditions, il était plus difficile pour Altiero Spinelli de créer une pression publique en faveur du renforcement des moyens d'action du Parlement. Cela donnait également aux fonctionnaires davantage de poids que dans la politique de l'UE de l'époque (entretien avec Michael Shackleton). Du fait de la lente politisation du Parlement après 1979, il arrivait parfois que certains députés européens faisant office de rapporteurs traitent les fonctionnaires avec suspicion. Ils se méfiaient de leur orientation politique ou de la qualité de leurs compétences techniques et scientifiques. Par conséquent, ces députés préféraient parfois rédiger les rapports en étroite collaboration avec leurs assistants personnels, le personnel de leur groupe politique et des acteurs extérieurs au Parlement, et peu de contributions substantielles provenant des fonctionnaires du secrétariat.

Dans le cas de la réforme institutionnelle, il n'était pas nécessaire que les fonctionnaires disposent de compétences techniques ou scientifiques spécifiques en matière de politiques, des connaissances générales sur la politique communautaire et les questions juridico-institutionnelles étaient suffisantes. Les quatre fonctionnaires – Jean-Guy Giraud, qui avait rejoint le bureau du président Pflimlin en 1984, Andrea Pierucci, Richard Corbett, et Dietmar Nickel – avaient principalement été sélectionnés pour leur fort engagement en faveur de l'objectif d'Union européenne et pour leur couverture des quatre plus grands États membres de la Communauté, afin de fournir des informations supplémentaires sur leurs traditions constitutionnelles et leurs politiques nationales. Dans cette perspective, leur orientation politique importait bien moins que les protestations d'Erik Blumenfeld dans le groupe de travail du PPE ne pourraient le suggérer. En réalité, le social-démocrate allemand Klaus Hänsch, qui ne partageait pas pleinement le programme fédéraliste d'Altiero Spinelli, se rappelle même que les fonctionnaires, en raison de leurs préférences «spinelliennes», «[le] regardaient d'un air sceptique, se demandant s'[il était] seulement pour l'Europe» (entretien avec Klaus Hänsch). Les quatre fonctionnaires travaillaient en étroite collaboration avec Altiero Spinelli et participaient parfois également aux réunions restreintes des rapporteurs (entretien avec Dietmar Nickel).

Le troisième facteur, sur lequel Altiero Spinelli avait beaucoup moins d'influence, concernait l'organisation interne des groupes politiques centraux, majoritairement favorables à l'intégration. Comme vu précédemment, dans le groupe socialiste, les postes impliquant un traitement des questions de réforme institutionnelle étaient occupés sans exception par des partisans d'une forme de constitutionnalisation de la Communauté européenne. C'était également vrai du PPE, mais politiquement moins important en raison de la cohésion globale du groupe. Le groupe de travail A était dirigé par Lambert Croux, du Parti du peuple chrétien flamand. Le rapporteur interne pour les questions institutionnelles était le Français Jean Seitlinger, qui avait déjà beaucoup participé à la coopération transnationale entre partis des démocrates-chrétiens dans les années 1950 et qui nourrissait des convictions fortement fédéralistes.

Enfin, lorsqu'il s'est agi de donner au projet de traité sa forme juridique définitive, Altiero Spinelli a choisi quatre professeurs de droit issus, une fois encore, des quatre principaux États membres pour travailler avec lui. Il avait rencontré Jean-Paul Jacqué, de Strasbourg, qui était un spécialiste du droit constitutionnel communautaire, à une conférence à Padoue. Jean-Paul Jacqué avait déjà travaillé étroitement avec Altiero Spinelli à l'élaboration du premier projet de texte complet (entretien avec Jean-Paul Jacqué). À ses côtés, l'Italien Francesco Capotorti, un célèbre professeur spécialiste des droits de l'homme, l'Allemand Meinhard Hilf de l'université de Bielefeld, qui avait travaillé pour le service juridique du Conseil dans les années 1970, et Francis Jacobs, qui dirigeait le Centre de droit européen du King's College à Londres, faisaient partie de l'équipe. Avant leur nomination, des liens informels existaient déjà entre ces professeurs et certains fonctionnaires du secrétariat. Ainsi, Dietmar Nickel connaissait aussi bien Jean-Paul Jacqué que Meinhard Hilf de l'époque où il menait

ses travaux de recherche à l'Institut universitaire européen de Florence dans les années 1976-1978 (entretien avec Dietmar Nickel). Jean-Paul Jacqué se souvient que Meinhard Hilf et Francis Jacobs restaient en retrait, réservant l'essentiel des réglages fins du texte du projet de traité à lui-même et à Francesco Capotorti, assistés par Jean-Guy Giraud, du secrétariat. À ce stade du processus, la formulation juridique précise pouvait toujours faire toute la différence, chose dont n'étaient souvent pas conscients les députés européens sans expérience solide en droit. Jean-Paul Jacqué se rappelle par exemple avoir longuement débattu avec Altiero Spinelli de la meilleure définition du principe de subsidiarité (entretien avec Jean-Paul Jacqué), qui aura une incidence durable après son incorporation intégrale dans le traité de Maastricht en 1992.

Dans le cadre de la création de cette trajectoire institutionnelle vers le projet de traité, le travail d'Altiero Spinelli a été grandement facilité par les qualités personnelles essentielles qu'il possédait. La première était sa capacité, déjà démontrée dans le mouvement fédéraliste, à motiver les gens à travailler avec acharnement pour atteindre un but politique, pour le moins lointain, à une époque où il semblait improbable que le gouvernement danois fût capable ou désireux d'accepter de changer une seule phrase du cadre des traités existants. Même si sa position et l'environnement institutionnel étaient très différents, sa méthode de travail de prédilection, informelle et non hiérarchique, consistant principalement à réunir des personnes précises, s'apparente à s'y méprendre à celle de Jean Monnet à la Haute Autorité²⁴⁹. Elle a contribué à briser toutes sortes de barrières créées par les règles et pratiques bureaucratiques, y compris les barrières hiérarchiques entre ce que Martin Westlake a appelé les députés européens «exceptionnels»²⁵⁰, qui avaient une forte influence dans leur groupe et au Parlement, et les jeunes fonctionnaires du secrétariat, par exemple, qu'Altiero Spinelli invitait parfois dans son appartement privé pour préparer les documents de travail et le projet de traité (entretiens avec Richard Corbett et Dietmar Nickel). Par un jeu de rôle, les fonctionnaires du secrétariat l'ont en fait convaincu, avec le soutien de Jean-Paul Jacqué, de modifier son idée d'origine pour le processus législatif du projet de traité, dont ils pensaient qu'il donnerait lieu à de nombreux blocages entre le Parlement européen et le Conseil (entretien avec Dietmar Nickel).

Il existait des obstacles horizontaux au Parlement entre groupes politiques, dus aux clivages idéologiques et à la concurrence qu'ils se livraient pour les postes, mais aussi en ce qui concerne les résultats politiques. Altiero Spinelli affirmait ne pas être un homme de parti et était capable de travailler fructueusement avec des personnes issues de tout l'échiquier politique. Ce n'était pas toujours facile et Altiero Spinelli a parfois «cassé des crayons, mais il ne perdait jamais le contrôle de ses émotions» (entretien avec Dietmar Nickel) afin de jeter des ponts entre les groupes, y compris au centre-droit du Parlement. Sa nette rupture avec le communisme orthodoxe dans les années 1930 et son travail de construction du Mouvement européen transpartisan puis sa contribution à ce dernier lui ont apporté un surcroît de légitimité, malgré son élection sur la liste du Parti communiste italien qui lui aurait autrement causé d'immenses problèmes dans son travail concernant le projet de traité. Son identité d'acteur exceptionnel au Parlement le prédestinait également à aider à familiariser les nouveaux députés européens avec des façons particulières de penser l'Europe, ce qui est notamment la raison pour laquelle le député réformiste belge François Roelants du Vivier a tenu à l'inviter au groupe Arc-en-ciel afin de combattre les conceptions

²⁴⁹ Dusan Sidjanski (1987), Du projet de traité d'union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), p. 109-134, en l'occurrence p. 110. Sur Jean Monnet, voir par exemple François Duchêne (1994), *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York: Norton.

²⁵⁰ Martin Westlake, *Britain's emerging Euro-Elite?*, p. 264.

d'extrême gauche traditionnelles qui y prévalaient sur la Communauté européenne, surtout parmi les Verts allemands²⁵¹.

Altiero Spinelli n'a pas seulement joué le rôle d'intermédiaire au Parlement entre députés européens et fonctionnaires et entre la gauche et la droite, mais également pour aplanir les disparités politiques et culturelles au sein de la Communauté européenne en général. Pour ce faire, il s'est principalement appuyé sur des contacts personnels directs et des appels lancés à des hommes politiques au pouvoir tels que François Mitterrand ou Willy Brandt qui, lui, a contribué à convaincre de nombreux sociaux-démocrates de se rallier à son initiative en 1981. Il a pu approcher ces politiques non pas en raison d'un quelconque statut officiel, puisque son poste de rapporteur-coordonateur à la commission institutionnelle du Parlement ne lui offrait guère de possibilités d'accès aux capitales nationales. C'est plutôt que son statut de député européen exceptionnel avec des capacités «de transaction» faisait de lui un interlocuteur intéressant et utile, qui pouvait par exemple aider Mitterrand à faire évoluer le débat sur l'Europe dans le Parti socialiste français, à marginaliser la pensée plus gaulliste au sein du ministère français des affaires étrangères et à se servir du risque du soutien de la majorité au Parlement pour le projet de traité, bien plus ambitieux, comme d'un moyen d'arracher aux États membres les plus réticents des réformes substantielles à la CIG à propos de l'AUE.

En ce sens, donc, l'esprit d'entreprise d'Altiero Spinelli au Parlement européen et dans les travaux de la Commission institutionnelle n'était pas «transactionnel» ni «transformationnel», comme l'ont suggéré des études sur le rôle des présidents de la Commission dans la politique de l'Union européenne et dans l'élaboration des politiques. En raison de ses pouvoirs officiels très limités en tant que député européen, sa direction devait absolument avoir un caractère transactionnel, mais sans jamais perdre de vue l'objectif clair d'être transformationnelle relativement à son incidence à long terme sur l'intégration européenne et à l'objectif de créer une Union européenne fédérale – même si cela ne résulte pas directement du projet de traité.

²⁵¹ François Roelants du Vivier an den Vorstand des GRAEL, Strasbourg, 18 avril 1985, AGG, B.IV.2, p. 222.

4. Dynamique externe: le Parlement européen en tant qu'institution de réseaux

Chapitre 1: Quel type de relation? Travailler avec les partis et parlements nationaux

Comme constaté précédemment, garantir que la majorité au Parlement européen œuvre à la constitutionnalisation de la Communauté européenne dans le cadre d'une étroite coopération transpartisane représentait déjà un défi de taille. En marge de cette dynamique interne, toutefois, le Parlement devait considérer et influencer la dynamique externe dans sa quête d'Union européenne. Plus récemment, la déparlementarisation de la politique et de l'élaboration des politiques dans les États démocratiques a été déplorée en tant que phénomène qui touche les parlements à tous les niveaux de ce qui est désormais connu comme la «gouvernance multi-niveaux» de l'Union²⁵². Dans ces conditions, certains ont soutenu que «le Parlement européen et les parlements nationaux jouent un rôle distinct au sein de l'Union, mais que tous contribuent à l'augmentation de la légitimité démocratique de l'Union»²⁵³. Le Parlement européen a reconnu cette notion et a commencé à employer un langage de coopération avec les parlements nationaux. En 2007, par exemple, le président du Parlement Hans-Gert Pöttering a affirmé: «le Parlement européen et les parlements nationaux sont partenaires. Notre travail est complémentaire. Ensemble, nous avons pour mission de créer une Europe démocratique»²⁵⁴. En réalité, cette coopération est désormais bien plus institutionnalisée, et de façon particulièrement notable dans la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC), plateforme de coopération avec le Parlement européen qui a tenu sa première réunion en novembre 1989, et les réunions plus récentes de commissions parlementaires spécialisées.

Après les premières élections au suffrage direct au Parlement européen, les partis politiques et parlements nationaux semblaient être des partenaires naturels pour les députés européens actifs dans le débat sur la réforme institutionnelle. Il est toutefois apparu qu'ils étaient confrontés à une forte tension entre, d'une part, leur inclination et leurs priorités idéologiques et, d'autre part, leurs dépendances fonctionnelles réelles, ce qui compliquait notablement la coopération. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà évoqué, la majorité au Parlement pensait qu'une coopération intergouvernementale axée sur le consensus et un processus décisionnel opaque au Conseil européen et au Conseil des ministres renforçaient les exécutifs nationaux au détriment des parlements nationaux, que ce problème serait encore aggravé par l'expansion de la Communauté européenne dans de nouveaux domaines de politique, et qu'en conséquence, les parlements nationaux seraient moins à même, à l'avenir, de fournir à la Communauté européenne une légitimité indirecte par l'intermédiaire de gouvernements effectivement contrôlés. Pour la majorité au Parlement européen la réponse pour traiter le déficit croissant de démocratie était simple: compenser la perte de pouvoirs des parlements nationaux en renforçant les moyens d'action du Parlement européen. C'est ainsi que le PPE, lors d'une réunion sur la réforme institutionnelle avec des membres de ses partis parlementaires nationaux, à Luxembourg, le 30 juin 1982, est convenu que le manque de «légitimité démocratique» de la Communauté européenne ne pouvait être

²⁵² Voir Berthold Rittberger (2005), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, p. 198-199. Sur la notion de gouvernance multi-niveaux, voir par exemple Liesbet Hooghe et Gary Marks (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.

²⁵³ David Judge et David Earnshaw (2008), *The European Parliament*, 2^e édition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 274.

²⁵⁴ Cité dans *ibid.*, p. 274.

combattu qu'en renforçant le Parlement européen, «non pour lui-même, mais parce que le Parlement européen est le seul organisme démocratiquement légitimé qui soit capable de prendre des décisions à la majorité»²⁵⁵.

Cependant, rien ne permettait de conclure qu'il s'agissait là de la seule réponse possible ni de la réponse la plus appropriée pour remédier au déficit démocratique²⁵⁶. En réalité, le renforcement des propres moyens d'action à la disposition des parlements nationaux en vue de contrôler la prise de décisions de l'exécutif dans la Communauté européenne pouvait être une autre stratégie susceptible d'intensifier le renforcement du Parlement européen ou probablement de le rendre superflu. C'est ainsi que lors d'une réunion des présidents des parlements nationaux de la Communauté européenne à Luxembourg en juillet 1981, le président du Folketing danois, le social-démocrate Knud Børge Andersen, a rappelé à ses collègues la nécessité d'améliorer les mécanismes nationaux de contrôle parlementaire²⁵⁷. Il a également recommandé de suivre l'exemple du Danemark, qui avait conçu un système efficace de contrôle parlementaire en amont à l'occasion de l'adhésion à la Communauté européenne en 1973 – un système qui depuis lors a été copié et adapté aux circonstances nationales dans de nombreux autres pays de l'Union, y compris la Suède et l'Estonie, entre autres. Au début des années 1980, le contrôle parlementaire de l'élaboration des politiques de la Communauté européenne par les gouvernements nationaux était quasiment inexistant dans les États membres méditerranéens. Au Royaume-Uni, il était utilement confié à la Chambre des lords, non élue, qui possédait de grandes compétences sur les questions communautaires, alors que, dans l'ensemble, la Chambre des communes ignorait tout des structures juridiques et institutionnelles et de l'élaboration des politiques à «Bruxelles». En réalité, les inquiétudes quant à l'inefficacité du contrôle parlementaire national ont entraîné un durcissement de ces mécanismes et l'inclusion dans le traité de Lisbonne du mécanisme d'alerte rapide en cas de transgressions juridiques et de non-respect du principe de subsidiarité, alors que la proposition plus ambitieuse d'une chambre de parlementaires nationaux au niveau de l'Union, idée parfois également propagée, ne figurait pas parmi les modifications des traités depuis l'AUE.

La tension entre la vision réformatrice de la majorité au Parlement et les réalités politiques nationales s'est par ailleurs étendue au rôle des fédérations de partis au niveau communautaire consistant à aplanir la fracture entre la Communauté européenne et les partis politiques nationaux et entre le Parlement européen et les parlements nationaux. En réalité, la coopération des partis au niveau communautaire avait des fonctions officieuses et une incidence effectivement importantes, par exemple en inspirant la confiance dans les relations transnationales, en favorisant les réseaux transfrontières et en soutenant la coopération intergouvernementale²⁵⁸. Les fédérations de partis ont également facilité la délibération sur l'avenir de l'intégration européenne et de la Communauté européenne au-delà des États membres. Ainsi le PPE et les libéraux avaient-ils déjà clarifié leur attitude vis-à-vis de la constitutionnalisation de la Communauté européenne dans leurs programmes pour les élections de 1979, ce qui leur a permis d'adhérer plus facilement aux ambitions d'Altiero Spinelli concernant le projet de traité. La vaste majorité des candidats allemands

²⁵⁵ Voir Friedrich Fugmann, *Die Debatte über die institutionelle Frage*, 13 juillet 1982, ACDP, 09-001-082/2.

²⁵⁶ Voir G. Guy Scoffoni (1992), *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté*, *Cahier de droit européen*, 28 (1-2), p. 22-41.

²⁵⁷ Marc Dandelot, *Projet de compte rendu de la Conférence des présidents des parlements des États Membres de la Communauté et du Parlement européen*, Luxembourg, 3-4 juillet 1981, archives historiques du Parlement européen, PE1 P1 230/PARL PARL-19810704 0060.

²⁵⁸ Voir par exemple Wolfram Kaiser, *Christian Democracy*; pour les socialistes, Christian Salm, *Transnational Socialist Networks*; et en ce qui concerne l'élargissement de la Communauté au sud, Wolfram Kaiser et Christian Salm (2009), *Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie*, *Archiv für Sozialgeschichte*, 49, p. 259-282.

aux premières élections au suffrage direct du Parlement européen, lorsqu'on les pressait de prendre position, affirmaient tout du moins qu'ils soutiendraient la fédération européenne des partis en cas de conflit avec leur propre parti national²⁵⁹.

En pratique, cependant, les fédérations de partis ressemblaient quelque peu à des bacs à sable pour les euro-enthousiastes, à qui on donnait le droit de bâtir les châteaux fédéralistes de leurs rêves. Ces «spécialistes européens» n'étaient pas représentatifs de leur parti national et ne jouissaient pas toujours non plus d'une grande influence en son sein. Une étude a estimé qu'ils jouaient «un rôle mineur dans la formulation des politiques» au niveau national²⁶⁰. En outre, ils étaient souvent ignorés par les ministres du même parti quand ils étaient au gouvernement. Ainsi, Lothar Mahling, attaché de presse du groupe libéral au Parlement européen de 1979 à 1985, se rappelle distinctement que Hans-Dietrich Genscher n'a jamais vraiment contribué aux engagements programmatiques des libéraux européens, et ne leur a guère prêté attention lorsqu'il était ministre des affaires étrangères entre 1974 et 1992, en particulier lors du développement en 1981 de sa propre initiative de réforme extrêmement modérée et fortement intergouvernementale (entretien avec Lothar Mahling). De la même façon, Ulrich Irmer et Mechthild von Alemann, deux députés européens allemands issus des libéraux-démocrates de Hans-Dietrich Genscher pendant la législature 1979 à 1984, se rappellent n'avoir pas été pris très au sérieux par ce dernier ni par les députés libéraux au Bundestag (entretiens avec Mechthild von Alemann et Ulrich Irmer). Pour reprendre les mots de Mechthild von Alemann: «Nous avons, d'une certaine façon, expulsés vers Bruxelles et Strasbourg, et qualifiés d'«Européens»». D'après elle, même Martin Bangemann, qui avait été secrétaire général du FDP en 1974-1975 et chef du parti régional dans le Land de Bade-Wurtemberg de 1974 à 1978, «avait peu d'influence dans le parti national sur les questions européennes» (entretien avec Mechthild von Alemann).

Le décalage entre la vocation européenne des députés européens et les réalités de leur vie sociale et politique et l'importance de leurs idées politiques dans le domaine national constituait une troisième source de tension dans les liens multi-niveaux du Parlement européen. Les députés européens accordaient de l'importance à la réforme institutionnelle et travaillaient d'arrache-pied pour renforcer la position du Parlement. La plupart d'entre eux poursuivaient ces objectifs non parce qu'ils n'avaient rien de mieux à faire, mais parce que les demandes de réforme institutionnelle de la majorité au Parlement découlaient de convictions idéologiques qu'ils défendaient avec force. Leurs pratiques sociales et politiques restaient toutefois dans une large mesure fondées sur la centralité des États membres et des réseaux nationaux. C'est ainsi que dans son étude contemporaine du Parlement européen, Rinus van Schendelen a indiqué que les contacts et réseaux primaires de la plupart des députés européens demeuraient essentiellement nationaux et que, bien souvent, ils agissaient en réalité en tant que «porte-parole nationaux» au sein de leur groupe et au Parlement, même quand ils avaient une opinion politique nettement favorable à l'intégration²⁶¹.

En outre, leur conviction quant à l'importance politique de la Communauté européenne et, plus spécifiquement, de sa réforme institutionnelle, n'était pas largement partagée au niveau national. Les études réalisées à l'époque ont montré que les partis nationaux étaient préoccupés par les questions politiques nationales et locales, ainsi que par la politique régionale dans les États membres fédéraux ou décentralisés, et que les questions européennes figuraient «en dernière place quel que soit le parti», même dans le cas de l'Allemagne malgré son allégeance prétendument très

²⁵⁹ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt et Klaus Schubert (1979), *Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament?* *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), p. 332-354, en l'occurrence p. 349.

²⁶⁰ Karlheinz Reif et Oskar Niedermayer (1987), *The European parliament and the political parties*, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), p. 157-172, en l'occurrence p. 163-164.

²⁶¹ Voir Rinus Van Schendelen, *Het Europese Parlement*.

pro-européenne dans le sillage de l'expérience de l'Allemagne nazie, de la division d'après-guerre et de la Guerre froide²⁶². Un sondage plus vaste réalisé en 1981 a également montré que trois quarts des députés européens originaires de toute la Communauté européenne s'attendaient à ce que les «intérêts partisans nationaux» continuent de dominer dans la politique communautaire –²⁶³ même dans des cas où les mêmes députés prétendaient préférer leur fédération européenne à leur parti national en cas de conflit.

Ces tensions entre les niveaux communautaire et national des partis politiques et des parlements ont limité l'étendue et l'efficacité de la coopération réelle durant les deux premières législatures du Parlement européen élu au suffrage direct. Les contacts institutionnels entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont été établis pour la première fois en 1963, quand le président du Parlement européen Gaetano Martino a tenu une première conférence conjointe, tradition relancée plus tard en 1975. À cette époque, le Parlement européen et les parlements nationaux étaient toujours étroitement liés par le double mandat. La fin de ce dernier, après 1979, a mené à la conférence de 1981, qui est par la suite devenue un événement bisannuel pendant les années 1980²⁶⁴.

Nouer d'autres contacts institutionnels officialisés s'est toutefois révélé compliqué. Plus important encore, les structures des commissions différaient énormément selon les pays de la Communauté européenne et entre les niveaux national et communautaire. Tout d'abord, certains parlements nationaux avaient des commissions distinctes pour les affaires communautaires. Dans d'autres États membres, c'est la commission des affaires étrangères qui prenait en charge les affaires communautaires. Dans le cas du Royaume-Uni, la compétence communautaire était pour l'essentiel restreinte à la Chambre des lords, non élue, ce qui entraînait des problèmes de légitimité pour le Parlement et pour les États membres qui n'avaient pas ce type d'institution ancienne non démocratique. Dans les années 1980, les structures parlementaires nationales ont également commencé à changer, notamment quand le Bundestag allemand a enfin créé en son sein une commission européenne en 1983, commençant ainsi à reconnaître que la politique communautaire devenait lentement une question de politique nationale et non plus étrangère.

En outre, s'agissant de la réforme institutionnelle, la Commission institutionnelle du Parlement européen, exclusivement axée sur la réforme de la Communauté européenne, n'avait aucun équivalent dans les États membres, et les structures des commissions traitant d'un aspect politique particulier différaient largement elles aussi. Lady White, qui représentait la Chambre des lords, a par conséquent fait valoir à la conférence de 1981 qu'il conviendrait de trouver des «solutions pragmatiques» pour toute coopération entre les commissions parlementaires²⁶⁵. En réalité, dans les années 1980, une telle coopération se limitait largement à l'échange non systématique d'informations et de documents sur les procédures parlementaires entre le Parlement européen et les parlements des États membres.

Même au niveau des groupes des partis, ou des partis parlementaires, les règles et pratiques de coopération différaient largement selon les partis politiques et les États membres. Dans le cas bien documenté de la CDU/CSU allemande, la coopération entre ses députés européens et ses députés nationaux était déjà systématiquement améliorée, malgré le double mandat de mars 1970. À

²⁶² Voir Karlheinz Reif et Oskar Niedermayer, *The European parliament*.

²⁶³ Voir Georg Kofler (1983), *Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung*, Vienne – Cologne – Graz: Böhlau, p. 150 et suivantes.

²⁶⁴ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 60.

²⁶⁵ Marc Dandelot, *Projet de compte rendu de la Conférence des présidents des parlements des États Membres de la Communauté et du Parlement européen*, Luxembourg, 3-4 juillet 1981, archives historiques du Parlement européen, PE1 P1 230/PARL PARL-19810704 0060.

l'époque, le groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag a créé la *Koordinierungsausschuß Europapolitik*, la commission de coordination des politiques communautaires, qui incluait douze députés européens, un de chaque groupe de travail responsable d'un domaine politique, y compris Walter Hallstein, précédent président de la Commission, et deux députés du Parlement européen et des assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale. À compter de 1979, les députés européens détenant un poste à la présidence du Parlement européen ou dans le groupe PPE avaient le droit de participer aux réunions du bureau du groupe parlementaire au Bundestag et les députés européens ordinaires pouvaient prendre part aux réunions du groupe de travail en qualité d'invités. En outre, certains députés nationaux ou européens étaient nommés pour assurer la liaison entre le groupe PPE et le groupe parlementaire CDU/CSU. En juin 1982, Egon Klepsch a conclu que «cette coopération institutionnelle entre le groupe PPE et le groupe parlementaire CDU/CSU [avait] fait ses preuves»²⁶⁶. Dans d'autres États membres, cette coopération n'existait pas du tout. En Italie et en Irlande, par exemple, les députés européens ne pouvaient même pas participer aux réunions du groupe parlementaire national en qualité d'invités.

Les présidents du Parlement européen, les groupes politiques et certains députés européens ont cherché à se servir de tous les canaux officiels et officieux entre la Communauté européenne et le niveau national, malgré leur nature limitée, pour inciter les partis et parlements nationaux à renforcer leur orientation européenne. Ils étaient désireux de faire comprendre à leurs homologues l'importance toujours croissante de la Communauté européenne à l'ère des mutations socio-économiques dues à la mondialisation et le besoin grandissant de recourir à la Communauté européenne comme unique niveau de gouvernance approprié pour traiter simultanément de nombreux défis urgents. Cette quête d'europanisation de la politique de l'Europe de l'Ouest était particulièrement prononcée dans le cas des partis qui étaient divisés en leur sein et des États membres plus ou moins eurosceptiques.

L'interaction entre les acteurs du Parlement et les partis socialistes britannique et français en est un bon exemple. L'aventure britannique du socialisme dans un seul pays s'est faite uniquement dans l'opposition, sous la direction de Michael Foot et Tony Benn après 1979, quand, conjointement avec les syndicats radicalisés, ils ont poussé le parti travailliste à plaider pour ce qui est depuis lors devenu le Brexit. Il en résulte une scission du parti, la création du Parti social-démocrate et son alliance avec les libéraux, puis la défaite électorale catastrophique de 1983, suivie par l'élection de Neil Kinnock à la direction du parti. Les sociaux-démocrates du Parlement européen et au-delà cherchaient à s'appuyer sur cette évolution en encourageant le retour du Parti travailliste à la démocratie sociale modérée de centre-gauche et sa conversion complète (pour la première fois) à l'adhésion à la Communauté européenne (entretien avec Richard Corbett). En réalité, Neil Kinnock a réalisé un coup politique important en acceptant une invitation au Parlement européen un peu plus de deux semaines avant le vote sur la présidence, qu'il semblait sûr de gagner à ce moment. En septembre 1983, il a pris la parole lors d'une réunion du groupe socialiste à Strasbourg. Neil Kinnock, qui connaissait déjà bien Piet Dankert (entretien avec Dick Toornstra), a reconnu qu'une «nouvelle réflexion en profondeur s'imposait». Il a également modéré la position du Parti travailliste pour la première fois en plaidant qu'une sortie de la Communauté européenne «devait être considérée comme un dernier recours» à l'approche des élections nationales, qui devraient avoir lieu en 1988 au plus tard²⁶⁷.

²⁶⁶ Horst-Dieter Westerhoff, *Die parlamentarische Zusammenarbeit*, p. 372-382.

²⁶⁷ Neil Kinnock, député, parlant au groupe socialiste de l'Assemblée européenne, en réponse à une invitation du groupe, à 8 h 30 le jeudi 15 septembre 1983, dans le bâtiment du Parlement européen à Strasbourg, archives historiques de l'Union européenne, GSPE-73.

Dans le même temps, les députés socialistes français favorables à l'intégration travaillaient étroitement avec Jacques Delors pour renforcer la réorientation européenne de leur parti national après sa propre expérience gouvernementale de socialisme dans un seul pays, en 1981-1983. Contrairement au parti travailliste, il avait une longue tradition sur laquelle fonder cette réorientation puisqu'il avait plaidé pour l'intégration européenne à la fin des années 1920 puis de nouveau après 1945²⁶⁸. Fin mai 1985, François Lamoureux, du cabinet de conseillers personnels du président de la Commission, a informé Jacques Delors d'une réunion de plusieurs députés européens socialistes et de leurs assistants à Paris, en l'absence de tout ministre socialiste, au cours de laquelle le programme européen du Parti socialiste (PS) avait été refondu. La nouvelle version était coordonnée et soutenue par Lionel Jospin, chef du parti depuis l'élection de Mitterrand à la présidence en 1981 et député européen de 1984 à 1989. Elle mettait fin à l'hostilité du PS au projet d'Union européenne, critiquait l'abus de la notion de veto national et exigeait une réforme institutionnelle via l'extension du champ d'application des traités de Rome. Les nouvelles exigences du PS incluaient un rôle bien plus important du Parlement dans la Communauté européenne – ce qui a grandement favorisé le soutien français à la réforme institutionnelle dans la CIG qui a mené à l'AUE, ainsi que le débat ébauchant la possibilité d'une codécision du Parlement à un stade ultérieur²⁶⁹.

Les députés européens se sont également servis de leurs contacts dans toute la Communauté et dans les partis et parlements politiques nationaux pour créer une alliance plus large plaidant pour la constitutionnalisation de la Communauté et le projet de traité. C'est ce qu'a fait Pierre Pflimlin grâce à ses contacts en tant que président du Parlement, au moment de sa participation à la conférence des présidents des parlements de la Communauté, à Paris, à laquelle il a assisté à l'invitation des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, Louis Mermaz et Alain Poher²⁷⁰. Par ailleurs, le Parlement européen a tout de même organisé des missions vers les capitales de tous les États membres afin de promouvoir l'adoption du projet de traité. La délégation du Parlement européen s'est, par exemple, rendue à Rome en janvier 1985 et à Paris en février 1985²⁷¹. Ces missions ont aidé le Parlement européen à inciter les commissions parlementaires nationales et les parlements à adopter des motions en faveur du projet de traité. La commission européenne du Bundestag allemand a préparé sa motion avec un document de synthèse détaillé sur le projet de traité, par exemple, qui se fondait partiellement sur une audition publique incluant des experts universitaires qui étaient d'accord sur la nécessité de «combattre la paralysie du processus décisionnel de la Communauté européenne». Ce document de réflexion prouvait toutefois également que les parlements nationaux avaient, eux aussi, des ambitions particulières quant à la Communauté européenne. Dans le cas de l'Allemagne, ils insistaient sur une définition plus claire du principe de subsidiarité pour protéger les pouvoirs des régions et pour éviter une hypercentralisation au niveau communautaire, et concluaient que le temps de l'union monétaire n'était pas encore venu et que, quand il viendrait, cette union ne pourrait être tolérée que si la

²⁶⁸ Sur le Parti socialiste, voir dans une perspective à long terme Craig Parsons (2006), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

²⁶⁹ Courrier de François Lamoureux à Jacques Delors, Commission des Communautés européennes, cabinet du président, note pour le dossier, objet: projet de déclaration du PS sur l'Union européenne, réunion à Paris du 24 mai, 28 mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/306.

²⁷⁰ Courrier de Pierre Pflimlin à Louis Mermaz, 12 décembre 1984, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 231/PAEM-1984-130 0030.

²⁷¹ Courrier de Pierre Pflimlin à Nilde Iotti, 3 janvier 1985, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-260 0050; courrier de Pierre Pflimlin à Louis Mermaz, 15 février 1985, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 231/PAEM-1984-130 0020.

Banque centrale européenne était aussi indépendante de toute influence politique que la Bundesbank allemande²⁷².

Les missions du Parlement européen consistant à promouvoir le projet de traité n'étaient que le point culminant des actions de persuasion d'Altiero Spinelli et de la commission institutionnelle en faveur de la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Ils avaient déjà cherché à inciter les parlements nationaux à favoriser le processus lors d'étapes intermédiaires, accumulant ainsi les soutiens et faisant naître une bonne volonté institutionnelle dans les commissions parlementaires. En conséquence, Renate Hellwig, présidente de la commission européenne du Bundestag, a expliqué en juillet 1984 dans une lettre au président du Parlement récemment élu, Pierre Pflimlin, qu'elle considérait que son rôle consistait «surtout à soutenir les efforts du Parlement européen pour réaliser ses demandes justifiées d'une extension de ses pouvoirs»²⁷³. Les pressions exercées par le Parlement européen ont donc entraîné une forme de solidarité interparlementaire, surtout dans les parlements nationaux des États membres fondateurs, et une trajectoire à long terme qui a conduit les parlements italien et belge à menacer au début des années 1990 de ne pas ratifier le traité de Maastricht en cas de rejet par le Parlement européen. Cependant, cette solidarité était également fragile et pouvait être supplantée par des considérations électorales, les préférences versatiles des gouvernements nationaux lors des CIG et le besoin d'aboutir à des compromis avec les gouvernements eurosceptiques lors des CIG et dans l'élaboration quotidienne des politiques au niveau communautaire.

La communication entre le Parlement européen et ses groupes politiques et les parlements et groupes parlementaires nationaux n'était pas non plus à sens unique. Quand les électeurs ont évincé du Parlement européen le FDP libéral allemand en 1984, par exemple, le groupe parlementaire national s'est attaché à conserver des liens avec le groupe libéral, directement et par l'intermédiaire de l'organisation du parti des LDE. Au début du mois d'octobre 1984, le groupe parlementaire du FDP et le groupe libéral sont convenus de la manière de maintenir le lien au niveau de l'organisation et du personnel pendant une journée d'étude conjointe consacrée aux questions de politique environnementale²⁷⁴. Tandis que le Parlement européen et ses groupes politiques avaient un intérêt à sensibiliser les partis et parlements nationaux à leur cause en faveur de l'europanisation et à soutenir le projet de traité, ils avaient également besoin d'un soutien au niveau de la gouvernance nationale pour stabiliser leur cohésion interne, maintenir des réseaux et faciliter leur élaboration de politiques dans la gouvernance multi-niveaux de la Communauté européenne.

Parfois, cependant, il a été possible de sensibiliser certaines composantes du Parlement européen aux convictions et pratiques européennes par des acteurs nationaux plutôt que l'inverse. Cela fut manifestement le cas des Verts allemands au sein du groupe Arc-en-ciel. Ses membres néerlandais et belges n'ont pas cessé de critiquer ce qu'ils considéraient comme l'incompétence politique choquante du groupe dans les années qui ont suivi 1984. Dans une évaluation destinée à son parti wallon Ecolo sur les avantages et inconvénients de l'adhésion à l'Alliance verte au sein du groupe Arc-en-ciel en juillet 1985, François Roelants du Vivier a insisté sur le fait que, tandis que les Belges rejetaient le terrorisme, les Verts allemands, eux, refusaient toujours de se désolidariser du

²⁷² Empfehlung der Europa-Kommission für eine Stellungnahme des Bundestages zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union, Drucksache 10/1423 (pas de date), archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-450 0020.

²⁷³ Lettre de Renate Hellwig à Pierre Pflimlin, 25 juillet 1984, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-450 0030.

²⁷⁴ Freie demokratische Korrespondenz, tagesdienst, F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2 octobre 1984, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 266.

terrorisme de gauche. Ils considéraient également la Communauté européenne comme une «puissance militaire et technologique financée par des multinationales» et le Parlement comme une «farce», ce qui explique peut-être qu'il n'y ait jamais eu plus de deux députés Verts allemands sur sept en même temps au Parlement européen. Les Verts étaient fondamentalement sceptiques vis-à-vis de la démocratie parlementaire et ne soutenaient donc pas non plus le projet de traité²⁷⁵. Lors d'une journée d'étude de l'Alliance verte en septembre 1985, le député européen néerlandais Herman Verbeek a décrit l'atmosphère du groupe comme étant hostile à toute forme de coopération: «l'un arrive, un autre s'en va, un troisième député lit un journal, et un quatrième n'a rien préparé»²⁷⁶. Enfin, en juillet 1986, le député européen flamand Paul Staes s'est plaint que «trop de membres [souffraient] du syndrome de... la masturbation politique». Des sujets importants tels que l'avenir de la Communauté européenne n'étaient bien souvent pas même débattus, ou l'étaient bien trop tard, et le résultat est que le groupe Arc-en-ciel était ridiculisé par les autres au Parlement²⁷⁷.

Si les députés Verts allemands ont pu être légèrement gênés par ce genre de critique radicale de ce qu'ils appelaient l'«opposition fondamentale» dans leur discours politique en Allemagne, leur groupe s'est bel et bien européanisé par un jeu de pressions provenant de la base, sous l'impulsion de la direction du parti national qui cherchait de nouveaux modes de pensée post-marxistes sur la Communauté européenne et de transformation en une plateforme institutionnelle en faveur d'une politique «progressiste». C'était déjà plus conforme à l'évolution des préférences de Joschka Fischer en matière de politiques européennes: il était devenu ministre de l'environnement dans la première coalition avec les sociaux-démocrates dans le Land de Hesse en 1985. Lors d'une réunion des Verts au Bundestag et au Parlement européen en février 1986, le groupe a encore critiqué le marché intérieur, dont il considérait qu'il «[aggraverait] la fracture régionale dans la Communauté européenne». Le groupe était cependant d'accord sur le fait qu'il était nécessaire de vérifier le potentiel de coordination internationale au sein de la Communauté européenne pour chaque domaine politique afin de promouvoir «les objectifs écologiques et sociaux d'une politique économique verte»; c'était, selon eux, assurément le cas de la protection de l'environnement impossible à assurer au niveau national²⁷⁸.

De ce fait, les relations entre le Parlement européen et ses groupes politiques et les parlements et partis politiques nationaux pouvaient être mutuellement bénéfiques. Néanmoins, pendant les premières années qui ont suivi 1979, l'action du Parlement européen s'est pour l'essentiel concentrée sur la politique intérieure et sur ses relations interinstitutionnelles avec la Commission et le Conseil, comme semblaient l'exiger les affaires courantes liées aux négociations budgétaires et à la consultation législative. L'institutionnalisation de la coopération entre les parlements aux niveaux communautaire et national n'a pris son envol qu'au lancement du processus du traité de Maastricht (entretien avec Michael Shackleton). À cette époque, la coopération transnationale entre partis s'est également renforcée, notamment pour peser sur les résultats d'une nouvelle CIG qui avait d'autres chats à fouetter, entre autres l'introduction de la procédure de codécision au Parlement.

²⁷⁵ François Roelants du Vivier, Un choix politique pour Ecolo : Faire ou non partie de l'Alliance verte – Alternative au Parlement européen, juillet 1985, AGG, B.IV.2, p. 222.

²⁷⁶ Protokoll der GRAEL-Klausurtagung Kortenbergh, 3 septembre 1985, AGG, B.IV.2, p. 222.

²⁷⁷ Paul Staes, Vorschläge für die Aussprache über die Bestandsaufnahme im GRAEL, 15 juillet 1986, AGG, B.IV.2, p. 224.

²⁷⁸ Ergebnisprotokoll der EG-Diskussion vom 18.2.1986 unter Mitgliedern des AFI, AKI und der Europagrünen, AGG, B.IV.2, p. 223.

Chapitre 2: «Un prétexte pour ne rien faire?» Coopération et concurrence avec la Commission

La relation du Parlement européen avec la Commission a longtemps été caractérisée par un langage politique d'usage évoquant une vision partagée de l'intégration européenne et les intérêts communs en ce qui concerne la politique communautaire. Entre 1958 et 1967, Walter Hallstein nourrissait l'ambition véritablement fédéraliste d'une étroite collaboration avec le Parlement en guise de source principale de légitimité pour la Commission, qui faisait figure de gouvernement en construction. Tout en modérant les ambitions politiques de l'institution à la suite du compromis de Luxembourg en 1966, ses successeurs se sont servis de leurs discours au Parlement pour réitérer leur engagement envers la réforme institutionnelle de la Communauté européenne et le renforcement des pouvoirs du Parlement. En 1981, Gaston Thorn a insufflé une certaine émotion dans son premier discours, dans lequel il se remémorait ses dix années de député européen au Parlement, trouvant «difficile de cacher l'émotion qu'[il] éprouv[ait] en pénétrant dans cet hémicycle»²⁷⁹. Quatre ans plus tard, de la même façon, Jacques Delors s'est évertué à faire l'éloge du Parlement européen dont les membres «entretiennent la flamme de l'idéal européen». Il a également promis «une sérieuse prise en considération des résolutions, avis et travaux du Parlement européen» et de contribuer à «l'indispensable bond en avant pour élargir nos perspectives et renforcer notre action»²⁸⁰.

Au-delà des hommages rhétoriques habituels de la Commission aux députés européens, les échanges entre le Parlement et la Commission se faisaient au niveau de la présidence, des groupes politiques et des commissions, selon la question traitée. Les groupes avaient généralement un lien plus étroit avec les commissaires issus de leur parti politique. Dans le cas du PPE, par exemple, un rôle officiel était prévu dans la structure organisationnelle de la fédération afin de faciliter le contact entre les membres du PPE des trois institutions. La Commission, quant à elle, a nommé à partir de 1973 un commissaire ayant des responsabilités supplémentaires spécifiques pour les relations avec le Parlement. Il s'agissait de Frans Andriessen dans la Commission Thorn et de Grigoris Varfis dans la Commission Delors I²⁸¹. À un autre niveau, un groupe de fonctionnaires de la Commission suivait régulièrement les séances plénières du Parlement et les activités de ses commissions. Les «travaux du Parlement» constituaient un point à l'ordre du jour de chaque réunion hebdomadaire de la Commission. La plupart du temps, cependant, il était simplement pris acte du compte rendu des fonctionnaires, sans la moindre discussion.

Les relations entre le Parlement et la Commission étaient en réalité plutôt tendues et parfois empreintes de rivalité, à l'égard tant de leurs visions de l'avenir de la Communauté européenne que de leurs rôles et cultures institutionnels. La majorité au Parlement avait une vision largement fédéraliste de l'avenir de la Communauté européenne, qui s'incarnait dans le projet de traité. Surtout, cela supposait sa propre normalisation lui permettant de devenir un parlement jouissant des pleins pouvoirs tant législatifs que budgétaires. Un tel parlement aurait évidemment aussi l'initiative des lois, comme tout parlement dans un État démocratique. Le Parlement comprenait que ce pouvoir formel était de plus en plus contrecarré en Europe de l'Ouest, en pratique, par la

²⁷⁹ Discours de Gaston Thorn au Parlement européen, 12 janvier 1981, archives historiques de la Commission européenne, archives des discours.

²⁸⁰ Discours de Jacques Delors au Parlement européen, 14 janvier 1985, archives historiques de la Commission européenne, archives des discours.

²⁸¹ Voir également N. Piers Ludlow (2014), *Relations with the European Parliament*, dans: *The European Commission 1973-1986. History and Memories of an Institution*, Luxembourg: Commission européenne, p. 231-241, en l'occurrence p. 236-237.

direction politique de facto exercée par des gouvernements qui pouvaient puiser dans des ressources bien supérieures, y compris en matière d'expertise – une tendance dont les parlements nationaux et le Parlement européen reconnaissaient qu'elle était en fait accélérée par la prise de décisions intergouvernementale au Conseil européen et au Conseil des ministres. La vision fédéraliste de la majorité au Parlement impliquait également de réfléchir sérieusement à la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et à la façon de les délimiter constitutionnellement – au titre du principe constitutionnel plutôt que par commodité, selon ce que les institutions souhaitaient faire politiquement aux niveaux européen, national ou régional.



Pierre Pflimlin, Président du Parlement européen, interrogé au sommet de Milan en 1985, où il a usé de son influence sur les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté européenne pour faire adopter des éléments clés pour la réforme institutionnelle contenus dans le projet de traité instituant l'Union européenne.

Au contraire, les objectifs politiques fédéralistes et le langage de Walter Hallstein ne masquaient que d'une façon très superficielle la vision fonctionnaliste qui dominait à la Commission. L'approche fonctionnaliste était imprégnée de traditions relevant de ce que Wolfram Kaiser et Johan Schot ont appelé l'«internationalisme technocratique», qui était omniprésent dans les organisations internationales depuis le milieu du XIX^e siècle. Cette forme d'internationalisme était par essence fondée sur la notion selon laquelle des experts avec des connaissances idoines étaient les mieux placés pour débattre des problèmes de politique transnationale et pour y trouver des solutions techniques communes, sans interférence des parlements et gouvernements élus, sans parler des diplomates des ministères des affaires étrangères, qui perpétuaient des rivalités nationales²⁸². Bien que lui-même fût généraliste, Monnet avait une pensée étroitement liée à cette tradition. Son projet initial pour la CECA n'envisageait pas de parlement. Il se fondait plutôt sur le concept d'une Haute Autorité dirigée par des individus indépendants qui seraient capables de prendre des décisions contraignantes²⁸³.

Dans les années 1980, la pensée de Jacques Delors sur la réforme de la Communauté européenne était également fonctionnaliste, ce qui a occasionné des frictions, et pas seulement avec Altiero

²⁸² Wolfram Kaiser et Johan Schot (2014), *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels, and International Organizations*, Basingstoke: Palgrave.

²⁸³ Pour ces continuités sur le long terme, voir également Wolfram Kaiser (2018), *Transnational Practices Governing European Integration: Executive Autonomy and Neo-Corporatist Concertation in the Steel Sector*, *Contemporary European History*, 27 (2), p. 239-257.

Spinelli. Il donnait la priorité au marché intérieur et à la coopération technologique plutôt qu'à la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Les différents commissaires avaient des avis différents. Lors de la réunion informelle de la Commission, fin mai 1985, pour préparer le sommet de Milan, Henning Christophersen, précédemment chef du parti danois Venstre, parti libéral de droite, a prévenu la Commission et les États membres qu'il fallait éviter une «confrontation avec le Parlement». L'Italien Carlo Ripa di Meana, qui avait été député européen socialiste de 1979 à 1984, a noté la réticence généralisée dans plusieurs États membres en ce qui concerne le projet de traité, mais a conseillé de ne pas abandonner totalement la réforme institutionnelle. Quant à Peter Sutherland, qui avait été nommé par le gouvernement irlandais du Fine Gael, il a attiré l'attention sur l'évolution des mentalités dans certains États membres par rapport à la réforme institutionnelle, ainsi que sur le fait qu'elle était de plus en plus jugée inévitable.

Dans le même temps, d'autres commissaires ont fortement soutenu le programme d'intégration économique plutôt que la réforme institutionnelle. Ainsi, Karl-Heinz Narjes, de la CDU allemande, a exigé que la Commission ne rende la réalisation du marché intérieur en aucune façon dépendante des projets institutionnels. De la même façon, Lord Cockfield, un conservateur britannique, a dit très clairement que pour lui, parvenir à un accord sur son propre projet de marché intérieur serait «un grand succès». Aux yeux des citoyens, ce serait bien plus important que les questions institutionnelles, surtout quand de toute façon «les probabilités d'un accord institutionnel [étaient] faibles»²⁸⁴. Jacques Delors lui-même était prudent en ce qui concerne la réforme institutionnelle: son premier discours au Parlement européen l'avait clairement fait apparaître, cinq mois plus tôt. À l'époque, il avait affirmé que, bien que tout le monde s'accordât sur le fait que la réforme institutionnelle était inévitable sous une forme ou une autre, les avis sur le meilleur remède contre l'euroscélérose divergeaient grandement. Il a donc dit: «Je crains [...] que surgissent, à propos des questions institutionnelles, des oppositions dogmatiques dont chacun pourrait prendre prétexte pour ne rien faire». Jacques Delors a ajouté qu'il souhaitait travailler avec le Parlement et qu'il était favorable au projet d'Union européenne, mais s'est ensuite demandé d'un ton provocateur si c'était là «une raison déterminante pour ne pas ouvrir dès aujourd'hui les chantiers du progrès économique et social»²⁸⁵.

Ce n'étaient pas que les visions institutionnelles qui variaient entre le Parlement et la Commission, mais également leur identité institutionnelle respective, leur culture et leurs pratiques. Pour reprendre les paroles d'un groupe de députés européens britanniques conservateurs, le Parlement ne s'était pas encore complètement décidé sur le fait de savoir s'il voulait être un parlement ou «un groupe de pression, [...] une sorte de conférence permanente sur l'intégration européenne». En tant que groupe de pression en faveur de l'intégration européenne, le Parlement serait tenté de travailler avec la Commission contre les États membres. S'il acceptait un rôle plus politisé, toutefois, il considérerait davantage la Commission comme une bureaucratie «que le Parlement a le devoir de harceler»²⁸⁶. Cela étant, dans l'ensemble, la majorité au Parlement européen ne voyait nulle contradiction entre les deux identités et les deux stratégies. Pour Altiero Spinelli, le Parlement européen devait d'abord acquérir des pouvoirs plus importants dans le cadre d'un régime politique plus ou moins fédéral avant de pouvoir fonctionner comme un parlement normal. En attendant, il était contraint d'espérer le soutien de la Commission pour ses exigences institutionnelles, ce qui

²⁸⁴ Réunion informelle de la Commission, Villiers-le-Temple (31 mai et 1^{er} juin 1985), débat institutionnel (préparation du Conseil européen), Bruxelles, 14 juin 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/306.

²⁸⁵ Extraits des déclarations du Président Delors au Parlement européen (14 et 16 janvier 1985) sur les problèmes institutionnels et l'Union européenne, Groupe Union européenne, UE(85)16(EN), Bruxelles, 11 février 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/43.

²⁸⁶ The European Parliament. Problems, Powers, Opportunities. A Conservative View, by Diana Elles MEP, Derek Prag MEP, Christopher Prout MEP, Alan Tyrrell QC, MEP, Michael Welsh MEP, GDE, Bruxelles, 1984, CPA, CCO 508/9/22.

était parfois assez décevant, comme nous l'avons vu plus haut, et de mettre la pression sur les gouvernements nationaux pour les amener à céder ces pouvoirs au Parlement européen par l'intermédiaire du projet de traité ou de la réforme des traités plus traditionnelle via une CIG.

Dans sa recherche de la constitutionnalisation de la Commission européenne et de plus grands pouvoirs pour lui-même, le Parlement européen bénéficiait d'une certaine légitimité électorale. La participation aux élections européennes, sans être exceptionnelle, était bien plus élevée en 1979 et en 1984 que de nos jours. Le Parlement européen était certainement convaincu d'avoir un mandat pour exiger une réforme institutionnelle, même si les élections de 1984 sont loin d'avoir été un plébiscite en faveur du projet de traité comme Altiero Spinelli l'avait espéré. La Commission n'avait en revanche pas cette source de légitimité, comme Claus-Dieter Ehlermann, qui a dirigé son service juridique de 1977 à 1987, l'a fait remarquer à l'époque. Claus-Dieter Ehlermann affirmait que le prestige de la Commission reposait entièrement sur «son succès», mesuré à l'aune des résultats législatifs, et sur sa contribution à la résolution des questions transnationales dans la Communauté européenne.²⁸⁷ En conséquence, l'identité de la Commission était façonnée par un fort accent mis sur les «résultats» et non sur le processus. De ce fait, elle était de façon latente peu intéressée par la façon dont les décisions étaient prises tant qu'il s'agissait de propositions faites et mises en œuvre par la Commission qui seraient ensuite reconnues par les citoyens, mais de façon minimale par les gouvernements, comme étant «dans l'intérêt de tous», comme disait Monnet.

Dans cette perspective fondamentalement fonctionnaliste, certains commissaires avaient parfois l'impression que le Parlement était le dernier salon où l'on cause, qui empêchait la Commission de faire son travail. De fait, les commissaires voyaient souvent la nécessité de se rendre aux séances plénières à Strasbourg comme une «mission supplémentaire malvenue dans des agendas déjà chargés»²⁸⁸. Ils préféraient se consacrer à aider les gouvernements nationaux à trouver des compromis acceptables ne diluant pas trop leur proposition initiale. Ce rôle de facilitateur des relations intergouvernementales, qui s'était renforcé avec le blocage croissant au Conseil européen et au Conseil des ministres, semblait également rendre impossible toute prise de position plus radicale dans le débat sur la réforme institutionnelle afin d'éviter de braquer les gouvernements plus eurosceptiques, ce qui pouvait avoir des répercussions négatives sur la capacité de la Commission à leur faire adopter ses textes.

En avril 1983, la Commission a tenu une première réunion informelle avec des députés européens de la commission institutionnelle qui étaient en train de rédiger leurs documents de travail et d'essayer de les intégrer dans un texte unique plus cohérent. À cette réunion, la Commission a exprimé son soutien global à l'initiative du Parlement. Les commissaires ont été invités à poser des questions sur des points spécifiques pour obtenir des éclaircissements sur l'ampleur des changements susceptibles d'être proposés par la commission institutionnelle. Il a en particulier été question de la répartition des compétences entre les niveaux communautaire et national, de la définition et de l'incidence prévue du principe de subsidiarité et des compétences de la Commission dans le futur système institutionnel²⁸⁹.

Dans sa réponse à une requête plus officielle de Mauro Ferri, président de la commission institutionnelle, le 8 juin 1983, lui demandant de présenter son opinion sur la première version intégrée du projet de traité, la Commission européenne a une nouvelle fois mis en avant le fort degré de convergence avec ses propres propositions des années 1970. Répondant au nom de la

²⁸⁷ Claus-Dieter Ehlermann, *Das Parlament*, p. 186.

²⁸⁸ N. Piers Ludlow, *Relations with the European Parliament*, p. 233.

²⁸⁹ CEE, secrétariat général, procès-verbal de la 688^e réunion de la Commission, 12.4.1983, COM(83) PV688 final, 26 avril 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 259/80/269.

Commission, le commissaire britannique Christopher Tugendhat a exprimé sa «satisfaction» quant au fait que le Parlement partageait les principes clés du futur développement institutionnel de la Communauté européenne, y compris la délimitation des compétences, le principe de subsidiarité et l'objectif d'union économique et monétaire. Pour Christopher Tugendhat, le fait que la fonction de la Commission comme initiatrice de la législation avait encore été renforcée par rapport aux projets antérieurs était également une bonne chose²⁹⁰. Ce point avait également été essentiel dans le débat au collège des commissaires. Si la Commission n'avait plus le monopole de l'initiative aux termes du projet de traité, elle devrait au moins conserver une «prééminence incontestable» sur le Conseil et le Parlement en ce qui concerne le pouvoir d'initiative législative. Le Parlement ne pouvait soumettre ses propres projets de loi sous aucun prétexte; autrement, le Conseil risquait de vouloir en faire autant²⁹¹.

Au début du mois de septembre 1983, les conseillers personnels de Gaston Thorn ont préparé une réunion de la Commission pour évoquer la résolution Spinelli. Ils ont une nouvelle fois conclu que sa forme et son contenu définitifs étaient «largement identiques» aux propositions antérieures de la Commission datant des années 1970. En conséquence, «la Commission aurait du mal à beaucoup se distancier du cadre institutionnel d'Altiero Spinelli». Cela étant, les fonctionnaires ont conseillé à la Commission de «ne pas [...] faire de déclaration forte sur l'importance politique ou sur l'opportunité de l'initiative [...] [mais] de se limiter à des commentaires sur les aspects de la résolution qui concernent particulièrement son propre travail»²⁹². La Commission Thorn a continué de se sentir contrainte par les profondes divisions entre les gouvernements nationaux sur l'avenir de la Communauté européenne et ne voulait mettre en péril ses relations de travail avec aucun d'entre eux.

Pour suivre les progrès de l'initiative d'Altiero Spinelli et l'accélération du débat sur la réforme institutionnelle de façon plus systématique qu'auparavant, la Commission a créé le Groupe Union européenne (également appelé le groupe Ehlermann) en juillet 1983²⁹³. Dirigé par le directeur du service juridique, il était chargé d'analyser les nouvelles propositions du Parlement européen. Officieusement, Claus-Dieter Ehlermann était en contact étroit avec les quatre juristes d'Altiero Spinelli (entretiens avec Jean-Paul Jacqué et Richard Corbett), qui l'ont aidé à rédiger la version juridique définitive du projet de traité. Jean-Paul Jacqué se rappelle en particulier les longues discussions sur la définition du principe de subsidiarité. Le Parlement européen considérait que la subsidiarité était un principe fondamental de tout régime politique fédéral alors que la Commission était surtout inquiète à l'idée que la subsidiarité puisse entraver une action politique efficace au niveau communautaire (entretien avec Jean-Paul Jacqué). À ce niveau, le débat sur la réforme institutionnelle lancé par le Parlement a approfondi les liens existants et créé de nouveaux liens étroits entre les experts juridiques des institutions communautaires et les réseaux universitaires dans le domaine du droit européen. Au sein de ces réseaux, l'information circulait en

²⁹⁰ Courrier de Christopher Tugendhat à Mauro Ferri, 21 juin 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 391/2003/73.

²⁹¹ Secrétariat général, communication de M. le Président Thorn et M. Andriessen concernant la proposition de résolution de la commission institutionnelle du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne, SP(83)2748/3, 23 juillet 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44; Secrétariat général, procès-verbal de la 697^e réunion de la Commission, 15.6.1983, COM(83) PV697 final, 28 juin 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 259/80/272.

²⁹² Philipp M. Lowe, Bureau du Président, à Gaston Thorn, Durieux et Schaub, The Spinelli resolution – Points for today's discussions, 6 septembre 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 408/1991/44.

²⁹³ Note pour le Groupe de M. Ehlermann – réunion du 12 juillet 1983, JUR(83)D/03385-AMC/fg, 8 juillet 1983, archives historiques de la Commission européenne, BAC 391/2003/73.

n'étant presque pas entravée par des préoccupations ou préférences institutionnelles ou liées à la nationalité²⁹⁴.

De cette manière informelle, l'expérience acquise avec le projet de traité a également été profitable au travail que le groupe Ehlermann a plus tard effectué pour influencer le Comité Dooge et la CIG à la fin de l'année 1985 – à une époque où Jacques Delors prenait en main la Commission et adoptait, en matière de réforme communautaire, une approche politique bien plus ambitieuse que celle de son prédécesseur. Les autres commissaires avaient fait de l'ombre à Gaston Thorn, qui a eu bien du mal à faire office de *primus inter pares*. Sa Commission avait pâti de problèmes socio-économiques tels que la réforme du secteur de l'acier et les blocages répétés du Conseil. Les objectifs de Jacques Delors n'étaient pas facilement compatibles avec le programme de la majorité au Parlement, comme évoqué plus haut, et cela s'est vu on ne peut plus clairement lors d'une réunion entre le président de la Commission et Pierre Pflimlin, à la fin du mois de mai 1985, pour préparer le sommet de Milan, en présence de Pascal Lamy, chef de cabinet de Jacques Delors, et d'Enrico Vinci, secrétaire général du Parlement européen. À cette réunion, Jacques Delors s'est montré pessimiste quant aux perspectives du sommet. Bettino Craxi et Giulio Andreotti n'étaient pas optimistes sur la possibilité de convoquer une CIG, et même François Mitterrand et Helmut Kohl semblaient hésitants dans leur soutien à l'idée de réformer la Communauté européenne de cette façon. Jacques Delors a ajouté que dans ces conditions, le rappel par Pierre Pflimlin, en réponse à une invitation officielle de Giulio Andreotti par courrier, des exigences de réforme du Parlement européen afin d'exercer une pression politique sur les gouvernements était une bonne chose²⁹⁵.

Jacques Delors a une nouvelle fois montré qu'il comprenait la différence entre les identités et cultures institutionnelles de la Commission et du Parlement. Pour lui, le Parlement était libre de présenter des exigences de réforme maximalistes et de viser la création d'une trajectoire à long terme pour la constitutionnalisation de la Communauté européenne. Il pouvait s'appuyer sur sa légitimité électorale et sur les sondages d'opinion qui indiquaient constamment un large soutien à la réforme parmi les citoyens de la Communauté européenne. «Vous avez le pouvoir de menacer», ajoutait Jacques Delors, «tandis que moi je dois convaincre». La Commission ne pouvait pas mettre en péril son prestige institutionnel en contrariant les gouvernements nationaux avec lesquels elle devait travailler quotidiennement au niveau politique. Il serait difficile de rallier tous les gouvernements pour accomplir la réforme de la Communauté européenne. Comme Jacques Delors l'a expliqué, ces difficultés formaient l'arrière-plan de sa stratégie consistant à associer intégration politique et réforme institutionnelle. «Je veux prouver», a-t-il dit à Pierre Pflimlin, «qu'un progrès décisif sur le marché intérieur et sur la coopération technologique nécessite des changements institutionnels». De ce point de vue, associer les deux constituait «un outil non pas tactique mais pédagogique»²⁹⁶.

²⁹⁴ Morten Rasmussen (2013), *Establishing a Constitutional Practice: The Role of the European Law Associations*, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (éds), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 106-128; pour une perspective plus historique et sociologique, Antoine Vauchez (2015), *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press; Antoine Vauchez (2010), *The Making of the European Union's Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks*, dans: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Michael Gehler (éds), *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave, p. 108-128.

²⁹⁵ Entretien de Monsieur le Président Pflimlin avec le Président de la Commission des Communautés européennes, Monsieur Delors, le 29 mai 1985, au siège de la Commission des Communautés, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS OCON-1984-020 0230.

²⁹⁶ Commission des Communautés européennes, cabinet du président, chef de cabinet, compte rendu de l'entretien avec M. Pflimlin, 28 mai 1985, 31 mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 193/2001/20. Le compte rendu de Pascal Lamy affirme que la réunion a eu lieu le 28 mai, et non pas le 29 mai 1985 comme le compte rendu du Parlement le suggère. Il inclut par ailleurs plus de détails et de citations concernant le point de vue de Delors.

Lors de sa réunion avec Pierre Pflimlin, Jacques Delors a insisté sur le fait que les propositions à venir de la Commission pour le marché intérieur et la coopération technologique ne se voulaient pas une solution de substitution au programme d'Union européenne mais un pas dans cette direction. Si les intentions déclarées de Jacques Delors ont ensuite été corroborées par ses actes, avant et pendant les négociations du traité de Maastricht, Pierre Pflimlin restait alors très sceptique. Il insistait sur le fait que le Parlement avait plusieurs fois soutenu l'objectif d'une Union européenne et que la Commission avait également soutenu ce programme dans ses déclarations au Parlement. Pierre Pflimlin ne voyait aucune contradiction entre une réforme institutionnelle majeure et de nouvelles initiatives politiques telles que l'achèvement du marché intérieur²⁹⁷. Il soupçonnait manifestement que Jacques Delors fût si désireux d'avancer sur l'intégration politique qu'il pouvait être tenté d'abandonner complètement la réforme institutionnelle lors d'une prochaine CIG. Bien que cela ne fût pas la position de la Commission, Pierre Pflimlin a demandé à Jacques Delors s'il n'y avait pas un risque qu'il fournisse aux chefs de gouvernement, avec les propositions sur le marché intérieur, une excuse pour enterrer la réforme institutionnelle²⁹⁸.

Les tensions entre les deux institutions, avant et après le sommet de Milan, étaient si palpables que trois jours seulement après la réunion entre Jacques Delors et Pierre Pflimlin, la Commission a préparé en interne une liste des «concessions» qu'elle avait faites au Parlement au fil des années. Sur la liste figuraient la présentation de son programme de travail au Parlement en février de chaque année, la présentation au Parlement des initiatives en matière de politiques, l'évaluation et le contrôle transparents de chaque amendement du Parlement à un projet de texte, et l'établissement de contacts directs entre les commissions du Parlement et les directions générales de la Commission²⁹⁹. La Commission mettait le terme «concessions» entre guillemets, mais les énumérer en tant que telles indique néanmoins à quel point elle continuait souvent de traiter le Parlement comme un gêneur qui compliquait la concertation politique exécutive entre elle et les gouvernements nationaux au Conseil des ministres.

Si le document avait été fourni aux députés européens, ils auraient protesté que ces «concessions» étaient simplement le minimum qu'un parlement élu au suffrage direct pût attendre de la Commission en tant que bureaucratie politisée et que le statu quo de la coopération interinstitutionnelle était encore à cent lieues des conditions de travail d'un parlement normalisé au niveau européen. En fin de compte, ces différences en matière d'identité, de culture et de pratiques institutionnelles ont également incité le Parlement, après avoir reçu plus de pouvoirs législatifs dans l'AUE et dans le traité de Maastricht, à chercher une relation plus étroite et plus coopérative avec les gouvernements nationaux au sein du Conseil – chose que le groupe libéral, par exemple, avait demandée en 1988 dans une note stratégique interne alors que la Commission tendait encore à faire front commun avec le Conseil dans le processus législatif «car elle [savait] que [c'était] là la seule façon de parvenir à l'adoption des textes qu'elle [proposait]»³⁰⁰.

²⁹⁷ Entretien de Monsieur le Président Pflimlin avec le Président de la Commission des Communautés européennes, Monsieur Delors, le 29 mai 1985, au siège de la Commission des Communautés, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-020 0230.

²⁹⁸ Commission des Communautés européennes, cabinet du président, chef de cabinet, compte rendu de l'entretien avec M. Pflimlin, 28 mai 1985, 31 mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 193/2001/20.

²⁹⁹ Groupe Union européenne UE(85)78, Principales «concessions» faites au Parlement par la Commission, Bruxelles, 31 mai 1985, archives historiques de la Commission européenne, BAC 193/2001/20.

³⁰⁰ Ottavio Lavaggi, note à l'attention des membres du groupe LDR, sur la stratégie du Parlement en matière de mise en œuvre de l'Acte unique européen, Bruxelles, 24 mars 1988, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 269.

Chapitre 3: La menace d'une Europe à plusieurs vitesses: œuvrer contre les États membres réticents

L'établissement d'une relation constructive avec le Conseil européen et le Conseil des ministres a constitué un exercice difficile pour le Parlement européen durant la période 1979-1989. Il n'a eu de cesse de déplorer que les gouvernements nationaux ne semblent accorder qu'un intérêt de pure forme à l'objectif politique lointain de l'Union européenne et à l'importance, au sein de la Communauté européenne, du Parlement élu au suffrage direct. Au mieux, les gouvernements reconnaissent la double légitimité, au sein de la Communauté, du Conseil représentant les États membres et s'appuyant indirectement sur la légitimité conférée par les processus démocratiques nationaux, et du Parlement européen en tant que représentation directe des «peuples européens», selon la formule de Claus-Dieter Ehlermann³⁰¹. Mais au-delà des discours du dimanche, l'attitude au quotidien des gouvernements était le plus souvent décourageante du point de vue du Parlement. À commencer par l'habitude bureaucratique du Conseil de ne communiquer que peu d'informations d'une valeur substantielle, en particulier concernant les motivations de décisions systématiquement prises à huis clos au niveau des représentants permanents au sein du Coreper ou par les ministres eux-mêmes. Le caractère secret des travaux du Conseil, privilégiant le consensus nonobstant les règles formelles même après l'AUE et le traité de Maastricht, offrait un contraste frappant avec la transparence des débats et des processus décisionnels au Parlement européen – un contraste plus marqué au niveau de la Communauté européenne qu'au niveau national où les prises de décisions des gouvernements, généralement de coalition divisés en interne, étaient examinées en détail par les médias.

Les députés européens étaient également frustrés par le peu d'attention diplomatique que leur accordaient les gouvernements au plus haut niveau politique. Au cours des années 80, les États membres ont fait des concessions symboliques au Parlement à cet égard. Cependant, à chaque fois que son importance était renforcée, ne fût-ce que modestement en matière de contacts et d'échanges d'information, les nouvelles procédures prenaient généralement l'allure de coquilles institutionnelles vides, dépourvues de substance politique aux yeux du Parlement. Ainsi, à la suite d'une demande du Parlement, le Conseil européen a accepté que la présidence tournante lui transmette un rapport sur les résultats de chaque sommet. Cette pratique a effectivement été inaugurée par Margaret Thatcher en décembre 1981 et la présidence belge qui a suivi l'a reprise, instaurant une habitude pérenne de communication d'un rapport au Parlement européen³⁰². Mais la pratique n'a plutôt fait que renforcer l'inclination des gouvernements à présenter un front uni face au Parlement après avoir trouvé des compromis à huis clos. Elle a permis aux députés européens de remettre en cause ou de critiquer la présidence et les gouvernements, mais davantage pour accroître leur propre visibilité au sein du Parlement, les échanges n'ayant que peu ou pas d'effets sur les gouvernements, leurs préférences et leur comportement. À partir de 1987, le président du Parlement européen a également été invité à prononcer un discours lors de l'ouverture de chaque Conseil européen, et Lord Plumb fut le premier à s'adresser aux chefs d'État ou de gouvernement au Conseil européen de Bruxelles en juin 1987³⁰³. Toutefois, cela a au mieux fourni au président l'occasion d'exposer l'opinion majoritaire du Parlement sur des questions urgentes afin que les gouvernements, partageant ses vues, l'utilisent à des fins tactiques dans le cadre des négociations ultérieures, mais sans influence directe.

³⁰¹ Claus-Dieter Ehlermann, *Das Parlament*, p. 186.

³⁰² Michael Palmer, *The development*, p. 188.

³⁰³ Martin Westlake, *A Modern Guide*, p. 33.

D'autres rencontres au plus haut niveau politique se sont souvent avérées non prioritaires pour les gouvernements nationaux. Ainsi, lorsque le 12 mai 1981 Simone Veil convia la Commission et le Conseil à participer aux côtés de trois députés européens éminents à un dîner trilatéral informel entre représentants des institutions, Gaston Thorn, Christopher Tugendhat et Frans Andriessen s'y rendirent pour la Commission. En revanche, les gouvernements n'y étaient représentés que par des ministres de second rang, tel Nigel Lawson, secrétaire d'État au Trésor chargé des finances, dans le cas du Royaume-Uni. En 1984, les gouvernements nationaux n'estimèrent dans un premier temps même pas nécessaire de discuter de la nomination du futur président de la Commission avec le Parlement européen au niveau ministériel. Cela entraîna de vives protestations de la part du groupe PPE et d'autres groupes, et une représentation officielle du Bureau du Parlement au Conseil européen. Cette fois, les gouvernements cédèrent et Garret FitzGerald se réunit finalement avec le Bureau élargi en juillet 1984³⁰⁴.

Les présidents du Parlement européen dénonçaient de manière explicite ce qu'ils considéraient comme l'incapacité manifeste des gouvernements à prendre plus au sérieux la coopération entre les institutions. Lors du Conseil de novembre 1981, Simone Veil n'aurait ainsi pas mâché ses mots. Selon elle, la procédure de concertation ne méritait pas son nom, le Conseil ignorait systématiquement les propositions du Parlement et, plus généralement, échappait au contrôle tant des parlements nationaux que du Parlement européen³⁰⁵. Son successeur Pieter Dankert renouvela ces critiques l'année suivante, lors de son discours à Strasbourg à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire des traités de Rome. Tout en estimant qu'il était difficile de dresser un bilan des réussites et des échecs de la Communauté, Pieter Dankert concluait néanmoins qu'il apparaissait clairement que la Communauté européenne n'allait pas bien. Les institutions avaient selon lui perdu une partie de leur légitimité et de leur efficacité, les décisions étaient prises au consensus par le Conseil et le Parlement européen n'avait acquis aucun nouveau pouvoir. Pire, les gouvernements au sein du Conseil portaient en réalité atteinte aux droits du Parlement. Ils ne laissaient aucune place à la négociation et se contentaient de communiquer leurs décisions sans même en exposer les motivations. En un mot, concluait Pieter Dankert, les gouvernements faisaient preuve d'une déplorable «arrogance du pouvoir» qui n'avait plus rien à voir avec les intentions des pères fondateurs de la Communauté³⁰⁶.

Dans ses relations avec le Conseil, le Parlement européen a dû faire face à deux clivages, entre les États membres et au sein de ceux-ci, qui ont restreint sa capacité à obtenir davantage de pouvoirs plus rapidement ou à utiliser plus efficacement ceux, limités, dont il disposait. Le premier clivage opposait les États membres globalement plus favorables à l'intégration et les plus eurosceptiques. Les premiers étaient principalement les États fondateurs ainsi que l'Irlande après l'arrivée au pouvoir du Fine Gael en 1982. Dans les années 80, les pays les plus eurosceptiques étaient le Royaume-Uni et le Danemark. Dans l'ensemble, l'attitude de Margaret Thatcher envers le Parlement européen se caractérisait par une ignorance bienveillante. Elle soulignait ainsi, dans un courrier du 24 décembre 1984 adressé à Pierre Pflimlin, que la Communauté européenne devait contrôler ses dépenses, et que son gouvernement tenait à la «réalisation du marché intérieur des biens et des services» et avait l'intention de renforcer le «rôle stratégique du Conseil européen»³⁰⁷. Fidèle en cela aux préférences bien établies de son gouvernement pour les décisions intergouvernementales,

³⁰⁴ Procès-verbal de la session du mois d'avril de la commission politique, Bruxelles, le 2 mai 1984, Secrétariat PF/edd/PV/34, ACDP, 09-001-1270/2.

³⁰⁵ „Europäische Akte“ von Genscher wertet den Gipfel von London auf, *Die Welt*, 20 novembre 1981.

³⁰⁶ Pieter Dankert, Vingt-cinq années d'existence des traités de Rome, allocution, Strasbourg, 25 mars 1982, archives historiques du Parlement européen, PE1 P2 220/RELA RELA-1982-040 0010.

³⁰⁷ Courrier de Margaret Thatcher à Pierre Pflimlin, 24 décembre 1984, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS OCON-1984-010 0090.

l'intégration des marchés et le plafonnement du budget, Margaret Thatcher a poliment ignoré la priorité que représentait le projet de traité pour le Parlement européen et sa demande de pouvoirs accrus. Sa vision de la Communauté européenne, qui n'était pas encore aussi radicalisée qu'en 1989-1990, se fondait sur l'idée que le «veto» national était ce qui donnait à l'intégration européenne sa plus grande légitimité au niveau national³⁰⁸.

Dans le cas britannique, une telle attitude était fortement déterminée par plusieurs éléments: par l'expérience de la monarchie parlementaire et la notion de «souveraineté» parlementaire absolue, impossible à concilier avec l'idée de souveraineté partagée; par le passé impérial du pays et l'obsession de domination et de contrôle en résultant, irréalistes dans le cadre de la Communauté européenne en raison de l'importance primordiale des relations franco-allemandes, combinée au refus du gouvernement britannique d'investir plus de ressources politiques pour concrétiser ses ambitions³⁰⁹; par son expérience collective différente de la Seconde Guerre mondiale; et par l'absence quasi totale d'un discours cohérent sur la place et le rôle de la Grande-Bretagne en Europe au-delà des avantages matériels de l'adhésion. Dans le cas du Danemark, en revanche, l'euroscpticisme généralisé reposait davantage sur un nationalisme prononcé de petit État et sur l'idée, grâce à laquelle les élites politiques ont convaincu les Danois d'entrer dans la Communauté européenne en 1972, que l'adhésion visait essentiellement à garantir les avantages fiscaux et économiques de la PAC et n'avait pas d'implications politiques à long terme³¹⁰. Le gouvernement danois pouvait effectivement compter sur un large soutien parlementaire à sa position euroscptique initiale de non-modification du traité, ce que le Folketing a confirmé par son vote de mai 1984³¹¹. Dans ce contexte, le quotidien suisse libéral *Neue Zürcher Zeitung* citait un eurodéputé anonyme qui déclarait que le Parlement européen pourrait s'estimer heureux si «20 % des propositions de réforme se révélaient acceptables pour les États membres». Le correspondant du journal à Bruxelles concluait qu'il était en fait plus probable que la résonance politique du projet de traité en Grèce, au Danemark et au Royaume-Uni serait «pratiquement nulle»³¹².

Le risque de blocage de toute réforme institutionnelle par certains États membres ne constituait pas le seul problème du Parlement européen. Au contraire, l'euroscpticisme qui imprégnait ces pays alimentait le second clivage dans l'attitude des États membres à l'égard de la constitutionnalisation des Communautés européennes, à savoir l'écart considérable entre le discours favorable à l'intégration et les pratiques gouvernementales de certains États fondateurs. C'était le cas du président et des gouvernements français, qui étaient généralement favorables au dynamisme politique de la Communauté européenne dans le domaine industriel et social, que l'Allemagne financerait, tout en s'opposant dans un premier temps à une réforme institutionnelle substantielle, en particulier à la suppression du veto informel. Cela concernait également les gouvernements allemands au discours fédéraliste, mais qui craignaient en réalité que la prise de décisions à la majorité au Conseil et la perspective à long terme d'une Communauté européenne fédérale n'imposent de nouvelles politiques coûteuses, incompatibles avec les traditions institutionnelles nationales, comme dans le cas de la politique monétaire, et difficiles à faire accepter à leur électorat.

³⁰⁸ Sur ce point, voir aussi Joseph H.H. Weiler (1989), *Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität*, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 73-94.

³⁰⁹ Pour une perspective de long terme, voir Wolfram Kaiser (1999), *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-1963*, Basingstoke: Macmillan.

³¹⁰ Pour une perspective comparative sur les pays candidats à l'adhésion, voir Wolfram Kaiser et Jürgen Elvert (2004) (éds), *European Union Enlargement. A Comparative History*, Londres: Routledge.

³¹¹ *Das dänische Parlament gegen eine Europäische Union*, *Neue Zürcher Zeitung*, 31 mai 1984.

³¹² *Die Konturen einer Europäischen Union*, *Neue Zürcher Zeitung*, 16 septembre 1983.

Surtout, ces gouvernements pouvaient opportunément se cacher derrière les gouvernements plus ouvertement eurosceptiques – comme lorsque Hans-Dietrich Genscher a, avec son initiative Genscher-Colombo résolument intergouvernementale, totalement ignoré l'engagement programmatique des LDE à transformer le Parlement européen en une assemblée constituante chargée d'élaborer un projet de constitution européenne. Plus généralement, de 1981 à 1985, les propositions de réforme allemandes – en particulier concernant le Parlement européen – ont constitué des «réformes minimalistes formulées dans un langage maximaliste»³¹³. En fait, le décalage entre la rhétorique gouvernementale et la pratique était si grand que les députés européens des États membres fondateurs n'avaient souvent qu'une confiance limitée dans l'engagement de leur propre gouvernement à faire avancer l'intégration européenne. Dans le cas allemand, une enquête a même été réalisée auprès des candidats au Parlement européen en 1979 pour connaître leur perception du gouvernement dirigé par le chancelier Helmut Schmidt. Elle a révélé que la grande majorité des candidats de l'opposition CDU/CSU, mais aussi une majorité comparable des candidats libéraux représentant les libéraux-démocrates au gouvernement et même plus de la moitié des sociaux-démocrates avaient de sérieux «doutes concernant l'engagement européen du gouvernement fédéral»³¹⁴.

Dans ce contexte difficile, le Parlement européen a adopté une double stratégie pour tenter de contraindre les gouvernements nationaux à participer à son programme de constitutionnalisation de la Communauté européenne. Il s'est d'une part acharné contre eux sans relâche ou presque en recourant aux moyens juridiques et procéduraux dont il disposait, notamment en rejetant, en 1979 et en 1984, les budgets pour les années suivantes. Il est ainsi parvenu à constituer à tout le moins une nuisance sérieuse pour les gouvernements nationaux, qui durent désormais en tenir compte pour établir des budgets légaux, relever les plafonds budgétaires, limiter ensuite les dépenses et augmenter la proportion des dépenses non obligatoires, ce qui lui a au moins procuré une certaine marge de manœuvre pour contribuer à l'élaboration des politiques et des instruments financiers communautaires et exercer une influence en la matière.

D'autre part, et surtout, le Parlement européen a cherché à rassembler le plus large groupe de défense possible, dépassant les clivages politiques et nationaux, pour amener des acteurs influents à s'engager publiquement en faveur de l'objectif d'une Union européenne ou au moins d'une réforme substantielle de la Communauté européenne incluant, en particulier, le double objectif du vote à la majorité au Conseil et de l'attribution de pouvoirs législatifs propres au Parlement. Il a commencé par collaborer étroitement avec les gouvernements les plus fédéralistes, en particulier l'Italie, pour favoriser leur programme. Le but de cette alliance était de démontrer publiquement leur engagement commun en faveur d'une réforme sur le modèle du projet de traité instituant l'Union européenne. Ce fut le cas, par exemple, lors du discours de Giulio Andreotti devant le Parlement européen deux semaines avant le Conseil de Milan, au cours duquel Bettino Craxi fit voter au sujet de la CIG³¹⁵. Ici, comme en d'autres occasions analogues, le Parlement a cherché à soutenir les responsables politiques ou les gouvernements les plus susceptibles d'appuyer fermement ses demandes et prêts à exprimer ce soutien publiquement.

Tant le Parlement européen, de manière collective, que des personnalités entreprenantes agissant individuellement, comme Altiero Spinelli et Pierre Pflimlin, ont également spécifiquement ciblé le président et le gouvernement français. Après l'élection d'Helmut Kohl à la tête du nouveau

³¹³ Juliet Lodge (1986), *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?* *Journal of Common Market Studies*, 24 (3), p. 203-223, en l'occurrence p. 213. Sur ce point, voir aussi Otto Schmuck et Bernhard Wessels, *Die Mailänder Tagung*, p. 99.

³¹⁴ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt et Klaus Schubert, *Wer sind und was wollen die Deutschen*, p. 348.

³¹⁵ Europäisches Parlament, *Die Woche im EP, Tagungswoche vom 10.-14. Juni 1985*, AGG, B.IV.2, p. 159.

gouvernement de coalition entre la CDU/CSU et les libéraux-démocrates, dont l'ambition était de poursuivre la politique d'intégration à l'Ouest menée par Konrad Adenauer après la période 1945-1949, il est apparu essentiel de faire évoluer le discours et la politique de la France sur «l'Europe» pour parvenir à une quelconque forme d'union européenne. Dans un entretien au journal *Le Soir*, Altiero Spinelli affirmait ainsi, début février 1984, que «la bataille finale de l'Union européenne se jouera[it] en France»³¹⁶. En conséquence, il a consacré énormément de temps à écrire des articles pour les journaux français, *Le Monde* notamment. Lui, Pierre Pflimlin et d'autres se sont également investis dans une collaboration étroite avec François Mitterrand et les forces favorables à l'intégration au sein du gouvernement français et du PS. Lors de sa rencontre avec François Mitterrand en janvier 1985, par exemple, Pierre Pflimlin a insisté une fois de plus sur la nécessité de préserver les éléments clés du projet de traité instituant l'Union européenne dans toute négociation intergouvernementale ultérieure sur la réforme de la Communauté européenne³¹⁷. Il a également obtenu du président français qu'il réaffirme son soutien général aux «progrès institutionnels» à la suite de cette rencontre³¹⁸.

Le Parlement européen a en outre travaillé avec des personnalités jouissant d'une légitimité et d'un prestige public importants sur le plan national, sans nécessairement exercer d'influence directe sur l'élaboration des politiques européennes, afin de renforcer la légitimité de son programme de réforme relatif au projet de traité. Il les invitait notamment à s'exprimer devant le Parlement, comme dans le cas du président allemand Richard von Weizsäcker. Maire de Berlin de 1981 à 1984 avant d'accéder à la présidence, Richard von Weizsäcker prononça le 8 mai 1985 un discours dans lequel il qualifiait la fin de la guerre de «jour de libération du régime inhumain de la terreur national-socialiste», qui mit un terme définitif, sur le plan intellectuel et politique, au débat allemand sur la signification – défaite ou libération – du 8 mai 1945 et fut salué par l'ensemble de la classe politique allemande et à l'étranger. Dans son discours devant le Parlement européen, le président allemand affirmait avec force que l'influence de celui-ci était «insuffisante» et devait être renforcée «pour la simple raison que notre Communauté européenne ne devrait pas seulement être une union d'États démocratiques, mais également une communauté de citoyens, c'est-à-dire une communauté démocratique». Il rappelait également au Parlement que «la question des pouvoirs institutionnels en tant que tels» n'était pas ce qui intéressait les citoyens au premier chef, mais que ceux-ci voulaient que les parlements décident, et soient autorisés à décider, sur les questions politiques³¹⁹.

En rassemblant, de cette façon et par d'autres moyens, le groupe le plus large possible de défense du programme relatif au projet de traité, le Parlement européen a cherché à pousser les gouvernements nationaux favorables à l'intégration à exprimer et à réaffirmer leur engagement en faveur de l'Union européenne, afin qu'il leur soit beaucoup plus difficile de se contredire par leurs propres politiques sans risquer leur crédibilité et leur légitimité. En outre, en reprenant l'idée d'Altiero Spinelli de ratification directe du projet de traité par les parlements nationaux, le Parlement européen a alimenté le débat croissant au sein de la Communauté européenne au sujet d'une Europe à plusieurs vitesses ou à géométrie variable. Ce faisant, le Parlement et ses partisans – tels certains gouvernements ou groupes politiques – agitaient le spectre de l'(auto-)exclusion de certains États membres d'une intégration européenne renforcée, qui pourrait se réaliser sans eux et entraîner d'importantes conséquences négatives. La formation d'un «noyau dur européen», tel qu'on l'a parfois désigné, était inconcevable sans la France, ce que le député européen néerlandais

³¹⁶ Une Europe qui soit davantage un État: l'option Spinelli pour assurer l'avenir, *Le Soir*, 9 février 1984.

³¹⁷ Courrier d'Enrico Vinci à Pierre Pflimlin, Note à l'attention de Monsieur le Président, 8 janvier 1985, archives historiques du Parlement européen, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-010 0050.

³¹⁸ Le président du Parlement européen reçu à l'Élysée, *Agence France Presse*, 9 janvier 1985.

³¹⁹ Ansprache von Bundespräsident Richard von Weizsäcker aus Anlaß seines Besuches beim Europäischen Parlament in Straßburg am 23. Okt. 1985, Bundespräsidialamt, Mitteilungen für die Presse, AGG, B.IV.2, p. 171.

PPE Sjouke Jonker qualifiait de simple vérité bruxelloise dans ses observations personnelles au sujet de la réforme³²⁰, mais possible sans le Royaume-Uni ou le Danemark, par exemple. Lors de leur sommet de novembre 1983, entre autres, les dirigeants des partis membres du PPE, parmi lesquels Wilfried Martens, Helmut Kohl et le Néerlandais Ruud Lubbers, avertirent clairement que les États membres qui souhaitaient poursuivre la réforme institutionnelle devaient réfléchir à la meilleure façon de le faire compte tenu du refus persistant de certains de faire des concessions à leur programme de réforme³²¹.

Pourquoi, dans ces conditions, les gouvernements ont-ils cédé des pouvoirs au Parlement européen dans le cadre de l'AUE et, plus largement dans le cadre du traité de Maastricht et des révisions ultérieures? Les tenants de l'intergouvernementalisme libéral ont soutenu que l'AUE a résulté de la convergence de préférences nationales (en particulier du gouvernement britannique) pour le programme du marché intérieur, qui était combiné à une réforme institutionnelle modérée pour sa bonne mise en œuvre, facilitée politiquement par la Commission Delors l³²². Cet argument pourrait éventuellement expliquer le passage au vote à la majorité au Conseil pour la législation relative au marché intérieur, mais il ne rend absolument pas compte du transfert de pouvoirs supplémentaires, bien que limités, au Parlement européen sous la forme de la nouvelle procédure de coopération. En effet, pour comprendre le comportement des États membres au sein de la Communauté/Union européenne, les interprétations fondées sur la rationalité des choix font valoir, en se plaçant dans la perspective du mandant-mandataire, que les gouvernements nationaux délèguent à des institutions supranationales des fonctions et les pouvoirs qui y sont associés pour leur propre bénéfice. Ces fonctions sont notamment la fourniture d'une expertise indépendante crédible et le contrôle du respect des obligations découlant du traité par tous les «mandants», à savoir les États membres, par exemple³²³. Toutefois, ces publications ne disent rien des fonctions que le Parlement européen pourrait remplir pour les États membres. De fait, un parlement élu au suffrage direct ne peut évidemment pas être contrôlé de manière significative et définira – comme le Parlement européen l'a fait à cette époque et depuis lors – ses propres ordres du jour et préférences, ce qui ne fait que compliquer le processus décisionnel, généralement par consensus, des États membres au sein du Conseil européen et du Conseil des ministres.

L'argument de Berthold Rittberger et d'autres selon lequel les États membres cherchaient des solutions au déficit démocratique et les ont naturellement trouvées dans les modèles nationaux des systèmes parlementaires est déjà plus convaincant³²⁴. Ainsi, comme mentionné plus haut, des députés européens britanniques conservateurs ont évoqué la nécessité morale et politique, pour le Royaume-Uni, de soutenir l'introduction au niveau de la Communauté européenne de fonctions parlementaires qui lui avaient visiblement bien réussi depuis si longtemps. Cependant, comme la présente étude l'a montré, deux autres facteurs ont finalement permis d'aboutir à une réforme institutionnelle majeure, l'un et l'autre sous l'influence du Parlement européen. Le premier était que les États membres s'étaient pris au piège de leur propre rhétorique politique et qu'il leur était difficile voire impossible de refuser plus longtemps de nouveaux pouvoirs au Parlement – un argument formulé dans des termes similaires par Frank Schimmelfennig à propos de la promesse

³²⁰ Sjouke Jonker, *Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen* (pas de date), ACDP, 09-001-354.

³²¹ Sommet de la démocratie chrétienne, *La Dernière Heure*, 28 novembre 1983.

³²² Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*.

³²³ Voir Mark Pollack (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press.

³²⁴ Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament*; Berthold Rittberger (2003), *The Creation and Empowerment of the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), p. 203-225.

d'élargissement à l'Est de l'OTAN et de l'UE dans les années 1990³²⁵. Le second était la menace perçue par les pays les plus eurosceptiques de se voir marginalisés au sein d'une Europe à plusieurs vitesses. Une menace que faisait délibérément peser la procédure de ratification du projet de traité proposée par Altiero Spinelli et la majorité au Parlement, et qu'ils mirent en avant dans leurs échanges avec d'autres acteurs de la Communauté européenne tels que François Mitterrand, qui la considérait lui aussi comme une arme tactique utile.

L'argument du risque d'auto-exclusion du noyau dur dans une Europe à plusieurs vitesses a notamment été utilisé par des conservateurs britanniques favorables à l'intégration, comme Geoffrey Howe et Malcolm Rifkind, ainsi que par la quasi-totalité de leur contingent au Parlement européen, afin de pousser Margaret Thatcher à accepter, en plus du vote à la majorité, l'accroissement des pouvoirs du Parlement dans le cadre de l'AUE. En fait, même les gouvernements généralement opposés à davantage d'intégration supranationale avaient par le passé accepté des mécanismes institutionnels plus contraignants que l'intergouvernementalisme associé à un veto national et ce, en vue d'atteindre des objectifs politiques particuliers. Ainsi, le gouvernement britannique lui-même a introduit le vote à la majorité au Conseil des ministres sur la question de la mise en œuvre appropriée du traité dans le cadre de la convention AELE afin d'empêcher les États membres de s'affranchir des règles. C'est en grande partie en raison de cette intention que Margaret Thatcher a accepté le vote à la majorité pour les questions relatives au marché intérieur au sein de la Communauté européenne également. Elle a fini par le défendre comme un moyen de porter son programme national de politique économique au niveau de la Communauté européenne, même si cela allait avoir des conséquences imprévisibles bien plus importantes par la suite.

³²⁵ Frank Schimmelfennig (2003), *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge, Cambridge University Press.

5. Conclusion

En s'appuyant sur différentes sources d'archives provenant des institutions et des partis politiques de la Communauté européenne ainsi que sur les archives privées d'Altiero Spinelli, des entretiens, des informations relayées par les médias et les publications actuelles, la présente étude a retracé le rôle joué par le Parlement européen dans le processus mouvementé de constitutionnalisation de la Communauté européenne au cours des deux législatures qui ont suivi sa première élection au suffrage direct, en 1979. Elle a montré comment le Parlement s'est efforcé d'utiliser ses pouvoirs limités, restés inchangés après 1979, pour arracher des concessions procédurales à la Commission et au Conseil, par exemple en rejetant en 1979 et en 1984 le budget de la Communauté européenne pour les années suivantes. Toutefois, il est rapidement apparu que cette politique des «petits pas» visant à modifier les règles et les pratiques institutionnelles dans le cadre du traité CEE était totalement insuffisante pour concrétiser la vision plus large que le Parlement avait d'une Communauté dotée de structures décisionnelles beaucoup plus efficaces et démocratiques. En conséquence, une grande partie de cette étude a porté sur les tentatives du Parlement d'exercer ce que les politologues ont appelé sa fonction de structuration du système. Avec le projet de traité instituant l'Union européenne, il a cherché à obtenir une constitutionnalisation formelle et explicite de la Communauté européenne et davantage de pouvoirs (législatifs) pour lui-même par un saut institutionnel majeur, à savoir un nouveau traité porteur de transformations profondes devant être ratifié directement par les parlements nationaux, processus sans précédent et menaçant de créer une Europe à plusieurs vitesses dans laquelle les pays les plus favorables à l'intégration ne seraient plus freinés par les réticences de ceux qui traînaient les pieds, tels que le Royaume-Uni ou le Danemark.

Si le Parlement européen n'avait été qu'un club de discussion où les Verts allemands ont passé plus de temps, après 1984, à débattre du deuxième congrès international des prostituées et du sort des Navajos aux États-Unis – sujets excédant largement le cadre du traité CEE – que de l'avenir de l'Europe, la question de l'intérêt d'un tel projet aurait pu se poser. Mais comme la présente étude l'a montré, l'impulsion de réformes institutionnelles par le Parlement durant la décennie 1979-1989 a eu des répercussions à plusieurs niveaux: sur la dynamique interne au Parlement lui-même et sur le travail des groupes; sur la dynamique externe des relations interinstitutionnelles avec les parlements nationaux, la Commission et le Conseil; sur la forme et la vitesse du processus non téléologique de constitutionnalisation de la Communauté européenne; et enfin, sur la compréhension du déficit démocratique de la Communauté, avec des conséquences à long terme pour le débat concernant la question fondamentale de la légitimité de l'Union européenne – et de l'Union, telle qu'elle a évolué depuis le traité de Maastricht.

Le «micromodèle» de transformation constitutionnelle explique que les modifications institutionnelles correspondent à des réactions internes aux changements extérieurs³²⁶. Les réactions internes du Parlement aux défis externes, qui allaient de la mondialisation économique au poids accru des pouvoirs exécutifs au détriment des parlements, ont, dans un premier temps, eu des répercussions sur l'institution elle-même. Tout d'abord, le débat sur la réforme institutionnelle au sein du Parlement, des groupes politiques et des commissions concernées a favorisé un processus de professionnalisation durant ce qui fut une sorte de «période d'apprentissage» pour le Parlement après 1979³²⁷. Afin de pouvoir exercer une influence sur la Commission et les États membres au Conseil européen et au Conseil des ministres, le Parlement dans son ensemble, et les principaux groupes politiques en son sein, ont dû renforcer leur cohésion interne et leur capacité à collaborer

³²⁶ Voir Amie Kreppel, *The European Parliament*, p. 3.

³²⁷ Gianfranco Pasquino et Luciano Bardi, *The Institutions*, p. 44.

au-delà des divergences partisans. Il leur a fallu apprendre à réfréner le réflexe de marquer facilement des points aux dépens des autres groupes, à l'instar du PPE qui a empêché la création d'une nouvelle commission en vue de protéger sa position de force à la commission politique. Ils ont dû au contraire privilégier une efficace coopération entre partis pour mobiliser la majorité la plus large possible au sein du Parlement européen en faveur de sa demande de réforme institutionnelle.

Plus fondamentalement, les groupes sont devenus très conscients de la nécessité d'une cohésion interne sur les questions relatives à la constitutionnalisation de la Communauté européenne, où le PPE possédait un fort avantage lié au rôle historique que ses partis membres appartenant au «noyau dur européen» ont joué dans l'intégration européenne après 1945 et à son idéologie globalement fédéraliste. L'influence des socialistes, plus grand groupe du Parlement européen, a fortement diminué après 1979 en raison de profondes divisions internes sur l'avenir de la Communauté européenne. Consciente de cette faiblesse majeure, la direction du groupe a redoublé d'efforts pour influencer la ligne du PS français et du parti travailliste britannique en utilisant le processus du projet de traité. Ces partis en sont finalement venus à considérer la Communauté/Union européenne comme un cadre européen adapté pour mener des politiques «progressistes», ce qui a considérablement facilité la formation de la grande coalition informelle avec le PPE, en particulier après 1989 et, surtout, les prises de décisions intergouvernementales sur les questions relatives à la Communauté/Union européenne après l'AUE de 1987.

En outre, l'incidence interne du débat sur la réforme institutionnelle présentait deux autres dimensions. Premièrement, le Parlement et les groupes politiques se sont rendu compte à quel point les affaires européennes étaient devenues, et continuaient de devenir, des questions de politique intérieure et non plus de politique étrangère, et ont encouragé cette tendance³²⁸. Le débat sur la constitutionnalisation de la Communauté européenne a soulevé un grand nombre de questions aux différents niveaux de ce que les politologues ont appelé la gouvernance multi-niveaux de l'UE: par exemple, celle de la cohésion interne de la Communauté et de la nécessité éventuelle de mesures de péréquation financière entre les régions comme cela existait en Allemagne, ou encore de la délimitation des compétences entre la Communauté et les niveaux nationaux et infranationaux, un aspect qui a interpellé toutes les institutions démocratiquement élues dans l'ensemble de la Communauté européenne, et qui a par la suite mobilisé les régions pour la protection de leurs droits lors des négociations du traité de Maastricht.

Deuxièmement, la majorité au Parlement européen a constaté les limites du fédéralisme, idéologie directrice à long terme ne permettant pas à elle seule de concrétiser l'Union européenne. Bien que la majorité au Parlement ait adopté des réformes plutôt modérées dans le cadre du projet de traité instituant l'Union européenne et ait même introduit officiellement un veto national pour une période de transition de dix ans, la perspective d'une ratification est toujours restée hors de portée. Le projet de traité a constitué un jalon constitutionnel important, mais l'approche fonctionnaliste de Jacques Delors consistant à rattacher la réforme institutionnelle à l'intégration des politiques, qui s'est traduite par le marché intérieur, s'est révélée une stratégie plus efficace à court et moyen termes, tant dans le cadre de l'AUE que du traité de Maastricht, à un moment où la fin de la guerre froide avait considérablement facilité des changements de plus grande ampleur. Ainsi, à l'occasion d'une journée d'étude du groupe libéral en septembre 1988, le commissaire Henning Christophersen soulignait dans son explication de l'aboutissement de l'AUE: «nous avons réussi (...)

³²⁸ Voir également Maurizio Cotta (1980), *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del Parlamento comunitario. Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10 (2), p. 205-240, en l'occurrence p. 240.

parce que la réforme institutionnelle était rattachée à une réforme politique extrêmement vaste. [...] La substance a précédé la structure et non l'inverse»³²⁹.

L'activisme constitutionnel du Parlement a également eu une incidence sur la dynamique externe, à savoir sur l'évolution des relations interinstitutionnelles au sein de la Communauté européenne. Tout d'abord, les groupes parlementaires se sont rendu compte à quel point la fin du double mandat mettait un terme à leurs relations privilégiées avec les parlements nationaux. De nouveaux dispositifs institutionnels au niveau des partis et des institutions nationales ont tenté de pallier cette perte, mais ils ne couvraient pas l'ensemble des députés européens et présentaient des fonctionnements très variés. De plus, grâce à leurs contacts avec les parlements et les députés nationaux, les députés européens ont également mieux compris qu'ils disposaient, parallèlement à l'accroissement des pouvoirs du Parlement, d'autres stratégies pour s'attaquer au déficit démocratique, notamment en améliorant le contrôle parlementaire national sur l'élaboration des politiques par l'exécutif. Le Parlement européen a par conséquent redoublé d'efforts après 1989 pour intensifier et formaliser ses contacts avec les parlements nationaux, notamment pour donner plus de force à sa revendication de pouvoirs accrus et lui assurer un large soutien institutionnel dans les négociations à venir sur le traité de Maastricht.

La stratégie du Parlement consistant à s'acharner sur la Commission et le Conseil, du fait de leur refus de le prendre davantage en considération lors de l'élaboration des politiques et des lois, a également eu une incidence à long terme sur les relations interinstitutionnelles au niveau de la Communauté européenne. Surtout, la Commission a pris pleinement conscience des limites de la légitimité «produite» dans sa propre tradition institutionnelle d'internationalisme technocratique à un moment où le Conseil semblait de plus en plus paralysé et incapable de prendre des décisions. Devenu président de la Commission, Jacques Delors a compris qu'il était nécessaire de collaborer une nouvelle fois plus étroitement avec le Parlement afin de s'appuyer sur sa légitimité électorale directe, aussi limitée fût-elle, pour renforcer l'indépendance de son institution vis-à-vis des États membres et sa capacité à déterminer les priorités. Parallèlement, les gouvernements nationaux ont été contraints d'accorder un minimum d'attention au Parlement, lequel dénonçait bruyamment le déficit démocratique et la crise de légitimité de la Communauté européenne en soulignant que le Conseil était à l'origine de cette crise. Si les différents accords interinstitutionnels signés au cours des années 80 ont eu une incidence limitée sur les pratiques institutionnelles dans un premier temps, ils ont néanmoins permis de se préparer à la concurrence accrue et à la coopération renforcée entre le Parlement européen et les gouvernements nationaux dans le cadre des procédures de coordination et de codécision après 1987 et 1993.

L'activisme du Parlement a également eu des conséquences sur le processus de constitutionnalisation de la Communauté européenne. Fondamentalement, avec le projet de traité instituant l'Union européenne, le Parlement a enrichi de manière considérable le réservoir d'idées constitutionnelles et d'options institutionnelles dans lequel les acteurs de la Communauté/Union européenne allaient pouvoir puiser lors des révisions ultérieures du traité. Jean-Paul Jacqué rappelle, par exemple, combien la question de la subsidiarité dans le débat sur le projet de traité en 1983-1984 a guidé sa réflexion et celle d'autres juristes et conseillers sur la façon de rendre ce principe opérationnel, avec une influence directe sur les négociations du traité de Maastricht (entretien avec Jean-Paul Jacqué). Plus généralement, le projet de traité était une mine constitutionnelle que les acteurs politiques et les juristes exploitaient en vue de révisions futures du traité.

³²⁹ Europe 1992, The Liberal Democrat and Reformist Group's Study Days in Aarhus, jeudi 8 septembre 1988, par Henning Christophersen, archives historiques de l'Union européenne, ALDE 270.

Comme l'étude l'a montré, nombre d'idées contenues dans ce projet n'étaient pas nouvelles. Altiero Spinelli, pour sa part, avait déjà contribué à la définition d'options concrètes de modifications institutionnelles lorsqu'il était commissaire européen, de 1970 à 1976. En ce qui concerne ces idées, notamment l'attribution de pouvoirs de codécision au Parlement dans le processus législatif, le projet a renforcé le parcours idéologique existant et créé ce que l'on pourrait appeler une dépendance conceptuelle. Le projet de traité suggérait également de faire remonter d'autres idées depuis le niveau national, telle celle du mécanisme de péréquation financière entre les régions. Il en a aussi proposé de nouvelles, comme la possibilité de sanctions à l'encontre des États membres qui violeraient constamment les conditions d'adhésion, telles que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Cette idée constitutionnelle a fini par être reprise dans le traité d'Amsterdam puis dans le traité de Lisbonne.

Des études plus récentes ont en outre montré que l'évolution constitutionnelle de l'Union européenne s'amorce toujours dans des contextes de forte préoccupation concernant le manque d'efficacité ou de qualité démocratique du cadre institutionnel en vigueur³³⁰. Par son agitation permanente, le Parlement européen a de fait énormément contribué à rendre plus saillants, dans les années 80, le déficit démocratique de la Communauté européenne et la nécessité d'y remédier. Malgré la faible couverture médiatique de ses débats, des activités de ses groupes politiques et des travaux de ses commissions, personne en Europe occidentale ne pouvait échapper à l'impression que la Communauté européenne était confrontée à de graves problèmes institutionnels, qu'elle manquait de capacité décisionnelle et de légitimité entrante, et que les gouvernements nationaux étaient largement responsables de cette fâcheuse situation et devaient absolument prendre des mesures pour y remédier.

C'est aussi sur ce point que l'explication constructiviste de Berthold Rittberger concernant la volonté des États membres de céder des pouvoirs au Parlement européen n'est pas convaincante. Les gouvernements nationaux n'ont pas miraculeusement pris conscience que leurs références normatives de gouvernement ou gouvernance «approprié(e)» incluaient le vote à la majorité et l'attribution d'un rôle fort – y compris dans le processus législatif – à un parlement élu au suffrage direct, et par conséquent décidé d'accorder plus de pouvoirs au Parlement européen. Si tel avait été le cas, il faudrait alors se demander pourquoi les gouvernements nationaux n'avaient pas introduit la codécision dans le traité CEE initial, à une époque où les systèmes parlementaires étaient déjà bien établis dans les six États membres fondateurs. En fait, Berthold Rittberger lui-même se demande dans son étude si le Parlement européen a suivi une stratégie active d'élargissement de ses compétences³³¹.

La présente étude a non seulement montré que le Parlement a effectivement suivi une telle stratégie dans les années 80, ce qui est patent, mais aussi le rôle important qui a été le sien dans la poursuite de l'intégration européenne³³². Le Parlement est en particulier parvenu, grâce à son vaste réseau informel au sein du système de gouvernance à plusieurs niveaux et avec d'autres acteurs institutionnels et sociaux, à exercer une pression significative sur les gouvernements nationaux, les partis et les groupes politiques ayant joué un rôle de médiation essentiel dans ce processus. Le Parlement européen a ainsi activement acculé les gouvernements au moyen de leur propre rhétorique et les a contraints à reconnaître l'ampleur du décalage existant entre, d'une part, le cadre institutionnel et les pratiques communautaires et, d'autre part, les différents systèmes et pratiques parlementaires nationaux établis, ainsi que le caractère absolument intenable de cette situation si

³³⁰ Frank Schimmelfennig et al. (2006), Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), p. 1168-1189, en l'occurrence p. 1186.

³³¹ Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament*.

³³² Voir aussi Andreas Maurer, *Parlamentarische Demokratie*.

la Communauté européenne ne voulait pas compromettre sa crédibilité aux yeux des citoyens, voire sa survie à long terme. Ainsi, il ne fait «guère de doute que sans [le processus du projet de traité instituant l'Union européenne], et sans l'élan politique qu'il a engendré, l'AUE n'aurait pas vu le jour», ni d'ailleurs l'union dite politique adoptée dans le traité de Maastricht³³³.

Toutefois, même si la Communauté européenne avait adopté le projet de traité, tout n'aurait pas pour autant été parfait à Bruxelles et à Strasbourg. Tout d'abord, par sa campagne publique en faveur d'une réforme institutionnelle, le Parlement européen a lui-même été pris au piège du débat sur le déficit démocratique. À l'occasion de la deuxième élection au suffrage direct en 1984, un sondage Eurobaromètre a révélé qu'environ la moitié des citoyens souhaitaient que le Parlement joue «un rôle plus important» dans la Communauté européenne, et presque autant soutenaient le projet de traité instituant l'Union européenne, avec des variations importantes selon les États membres.³³⁴ Par ailleurs, entre un cinquième et un tiers des citoyens des États membres pensaient, au moment de la troisième élection au suffrage direct, que le Parlement disposait déjà de «compétences comparables à celles des parlements nationaux»³³⁵. À cet égard, les citoyens auraient pu être tentés de se demander si le Parlement ne faisait pas lui-même partie du problème de déficit démocratique plutôt que de sa solution étant donné qu'il n'avait apparemment rien fait pour y remédier.

D'ailleurs, au cours de la première décennie suivant l'année 1979, le Parlement a incontestablement connu des problèmes internes qui ont contribué au déficit démocratique de la Communauté européenne. Il comptait au début un certain nombre de poids lourds politiques, tels que Willy Brandt, qui s'y montrèrent peu. D'autres, comme les Verts allemands après 1984, voyaient dans le Parlement européen une plateforme pour préparer le renversement du capitalisme américain. Plus généralement, trop de députés européens poursuivaient leurs propres marottes politiques. Si le Parlement avait commencé à se professionnaliser durant les années 80, ce processus était lent et laborieux. De plus, en l'absence de médias européens transnationaux, les députés européens éprouvaient des difficultés à communiquer efficacement avec leurs publics nationaux et à informer leurs concitoyens sur le Parlement européen et son rôle bénéfique dans le système politique communautaire³³⁶. En 1981, Ernest Wistrich, le directeur du Mouvement européen au Royaume-Uni, adressait ainsi un courrier au député européen conservateur James Scott-Hopkins pour l'informer des résultats d'un sondage d'opinion qui révélaient que 5 % seulement des personnes interrogées étaient capables de nommer le député européen élu dans leur circonscription. Ernest Wistrich relevait également que la connaissance du Parlement européen et des moyens de contacter un député européen était beaucoup plus limitée dans les catégories sociales inférieures, comme on les désignait à l'époque³³⁷. Une forme de différenciation sociale qui s'est entre-temps transformée en un clivage profond entre des groupes sociaux possédant un haut niveau d'éducation, plus internationalisés et qui bénéficient de l'intégration européenne, et des groupes sociaux plus localisés ayant un faible niveau d'éducation et de revenu, qui craignent ses conséquences sur leur emploi, leur revenu et leur identité.

³³³ Juliet Lodge (1990), Ten Years of an Elected European Parliament, dans: Juliet Lodge (éd.), *The 1989 election of the European Parliament*, Londres: Macmillan, p. 1-35, en l'occurrence p. 9.

³³⁴ EC Parliament Poll Finds Support for Bigger Role, *Wall Street Journal*, 30 mai 1984.

³³⁵ Oskar Niedermayer (1991), The 1989 European elections: campaigns and results, *European Journal of Political Research*, 19 (1), p. 3-16, en l'occurrence p. 4.

³³⁶ Juliet Lodge (1982), The European parliament after direct elections: Talking shop or putative legislature? *Journal of European Integration*, 5 (3), p. 259-284, en l'occurrence p. 283.

³³⁷ The European Movement (British Council), Ernest Wistrich, Director, to Sir James Scott-Hopkins, MEP, 24 mars 1981, CPA, CCO 508/2/3.

Enfin, tout au long des années 80, le Parlement européen a proposé une réponse simple au problème très complexe du déficit démocratique: accroître ses pouvoirs au niveau de la Communauté européenne. Cette réponse, qui s'inspirait fortement de l'expérience de la parlementarisation des systèmes politiques au niveau national, n'était pas satisfaisante pour au moins deux raisons. Premièrement, elle ignorait le rôle constant joué par les parlements nationaux en matière de légitimation de l'élaboration des politiques par les gouvernements nationaux ainsi que des négociations et compromis intergouvernementaux au sein du Conseil européen et du Conseil des ministres. De ce point de vue, le renforcement du contrôle parlementaire au niveau national n'était pas une question qui concernait uniquement les parlements nationaux, il était également dans l'intérêt du Parlement européen, qui aurait pu le défendre beaucoup plus énergiquement dans une stratégie complémentaire à l'obtention de pouvoirs accrus. Et, deuxièmement, le Parlement a largement ignoré tout au long des années 80 qu'après l'expérience de la révolte étudiante de 1968 et des mouvements sociaux des années 70, les parlements *seuls* n'étaient plus en mesure de conférer aux systèmes politiques démocratiques une légitimité entrante. Ses propres liens avec les acteurs de la société sont d'ailleurs restés très limités dans les années 80. Ce n'est qu'à partir des années 90 que le Parlement européen et la Commission ont pris conscience que l'Union européenne devait informer les citoyens et les faire participer davantage à ses travaux, même si cela s'est principalement fait par l'intermédiaire de groupes d'intérêt et d'organisations d'acteurs de la société.

Entretiens

- Alemann, Mechthild von, par téléphone, 14.12.2017 (Wolfram Kaiser)
- Cheyssou, Claude, Paris, 10.10.1997 (Gérard Bossuat, EUI Oral History Collections)
- Cockfield, Lord, Londres, 24.8.1998 (Andrew Crozier, EUI Oral History Collections)
- Corbett, Richard, Bruxelles, 27.9.2017 (Wolfram Kaiser)
- Dastoli, Pier Virgilio, par téléphone, 10.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Focke, Katharina E., Cologne, 16.9.1998 (Gerhard Brunn, EUI Oral History Collections)
- Hänsch, Klaus, Düsseldorf, 16.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Hänsch, Klaus, Düsseldorf, 24.8.1998 (Gerhard Brunn, EUI Oral History Collections)
- Irmer, Ulrich, par téléphone, 29.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Jacqué, Jean-Paul, Bruges, 17.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Jansen, Thomas, par téléphone, 13.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Klepsch, Egon, Coblenz, 10.3.1999 (Wilfried Loth, EUI Oral History Collections)
- Mahling, Lothar, Düsseldorf, 27.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Marquand, David, Oxford, 7.6.2011 (Piers Ludlow, HISTCOM.2, EUI Oral History Collections)
- Nickel, Dietmar, par Skype, 27.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Pöttering, Hans-Gert, Bruxelles, 26.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Scarascia-Mugnozza, Beatrice, Bruxelles, 26.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Shackleton, Michael, par Skype, 27.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Toornstra, Dick, par téléphone, 17.11.2017 (Wolfram Kaiser)

Archives

Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP), St Augustin, Allemagne

Archiv Grünes Gedächtnis der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (AGG), Berlin, Allemagne

Conservative Party Archives (CPA), Oxford, Royaume-Uni

Archives du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Belgique

Archives historiques de la Commission européenne, Bruxelles, Belgique

Archives historiques du Parlement européen, Luxembourg, Luxembourg

Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Italie

Bibliographie

- Aschmann, Birgit (1999), "Treue Freunde...?" Westdeutschland und Spanien 1945-1963, Stuttgart: Steiner.
- Attiná, Fulvio (1990), The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties, *European Journal of Political Research*, 18, p. 557-579.
- Bajon, Philip (2012), *Europapolitik „am Abgrund“*. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965-66, Stuttgart: Franz Steiner.
- Bieber, Roland (1992), Majority Voting and the Cooperation Procedure, dans: Christian Engel et Wolfgang Wessels (éds), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 51-65.
- Bieber, Roland, Jean-Paul Jacqué et Joseph Weiler (1985), *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Bomsdorf, Eckart (1980), Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 11, p. 396-403.
- Bonfreschi, Lucia (2015), The Gaullist Party and Europe. Political Divisions and Strategies for the Reacquisition of Power, 1976-1992, dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 213-235.
- Bourguignon-Wittke, Roswitha et al. (1985), Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects, *Journal of Common Market Studies*, 24 (1), p. 39-59.
- Bourguignon-Wittke, Roswitha et Otto Schmuck (1984), Demokratisierung des EG-Systems durch das direktgewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode, *Integration*, 7 (2), p. 91-116.
- Bressensdorf, Agnes Bresselau von (2015), *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979-1982/3*, Berlin: de Gruyter.
- Burgess, Michael (1986), Altiero Spinelli, Federalism and the EUT, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 174-185.
- Calligaro, Oriane (2013), *Negotiating Europe. EU Promotion of Europeanness since the 1950s*, Basingstoke: Palgrave.
- Capotorti, Francesco et al. (1986), *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Oxford: Clarendon Press.
- Cardozo, Rita et Richard Corbett (1986), The Crocodile Initiative, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 15-46.
- Carrington, Peter (1988), *Reflections on Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*. Glasgow, Collins.
- Cavallaro, Maria Elena (2015), The Europeanism of the PSOE from the Anti-Francoist Choice to the Social Democratic Transformation of the Party (1977-1992), dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 93-112.
- Christiansen, Thomas et Christine Reh (2009), *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Claeys, Paul-H. et Nicole Loeb-Mayer (1979), Trans-European Party Groupings: Emergence of New and Alignment of Old Parties in the Light of the Direct Elections to the European Parliament, *Government and Opposition*, 14, p. 455-478.
- Coombes, David (1989), Die europäische Parlamentstradition und ihre Bedeutung für die europäische Integration, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen*

Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn: Europa Union Verlag, p. 95-116.

Corbett, Richard (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave.

Corbett, Richard (1992), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *Journal of Common Market Studies*, 30 (3), p. 271-298.

Corbett, Richard (1989), *Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Mehr Einfluß für das Europäische Parlament*, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 185-198.

Corbett, Richard (1989), *Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New 'Single Act' Powers*, *Journal of Common Market Studies*, 27 (4), p. 359-372.

Corbett, Richard (1987), *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, dans: Roy Pryce (éd.), *The Dynamics of European Union*, Londres: Croom Helm, p. 238-272.

Corbett, Richard (1987), *Why the Single Act is not enough*, *The European*, 1 (6), p. 24-25.

Corbett, Richard (1986), *Altiero Spinelli: Man of vision and action*, *Courrier du Parlement*, 476, p. 11-12.

Corbett, Richard (1984), *The European Parliament and its Initiatives*, *Contemporary Review*, June, p. 292-298.

Corbett, Richard, Jacobs, Francis et Michael Shackleton (2003), *The European Parliament at fifty: A view from the inside*, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), p. 353-373.

Corbett, Richard et Francis Jacobs (1989), *Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments*, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 147-184.

Corbett, Richard, Jacobs, Francis et Michael Shackleton (2005), *The European Parliament*, 6^e édition, Londres: John Harper Publishing.

Corbett, Richard et Otto Schmuck (1992), *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience*, dans: Christian Engel et Wolfgang Wessels (éds), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 33-49.

Corbett, Richard et Juliet Lodge (1986), *Progress and Prospects*, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 151-185.

Cotta, Maurizio (1980), *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del Parlamento comunitario*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10 (2), p. 205-240.

Crowson, N.J. (2007), *The Conservative Party and European Integration since 1945*, Abingdon: Routledge.

D'Amico, Renato (1981), *Considerazioni in margine a recenti studi sul Parlamento*, *Il Politico*, 46 (1-2), p. 281-299.

Davis, Bill et Morten Rasmussen (2012), *Towards a New History of European Law*, *Contemporary European History*, 21 (3), p. 305-318.

Delors, Jacques (2004), *Erinnerungen eines Europäers*, Berlin: Parthas (éd. française 2004).

Devantier, Alexandra (2014), *Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995*, *Série sur l'histoire de l'Union européenne*, EPRS, PE 538.878.

Duchêne, François (1994), *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York: Norton.

Dumas, Roland (2015), *Politiquement incorrect: Secrets d'État et autres confidences – Carnets 1984-2014*, Paris: Le Cherche Midi.

Earnshaw, David J. (1984), *The European parliament's quest for a single seat*, *Journal of European Integration*, 8 (1), p. 77-93.

- Ehlermann, Claus-Dieter (1982), Das Parlament muß berechenbar sein. Zum Verhältnis von Kommission und Europäischem Parlament, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), p. 185-190.
- Parlement européen (1988), *Battling for the Union*. Altiero Spinelli, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Featherstone, Kevin (1981), Socialists and European Integration: The Attitudes of British Labour Members of Parliament, *European Journal of Political Research*, 9 (4), p. 407-419.
- Feld, Werner J. et Edelgard E. Mahant (1986), New efforts for European Union: Hopes, Progress, and Disappointments, *Journal of European Integration*, 10 (1), p. 39-58.
- Fontaine, Pascal (2009), *Herzenssache Europa – Eine Zeitreise 1953-2009*, Bruxelles: Racine (éd. française 2009).
- Fowler, Linda, Polhuis, Pieter et Scott C. Paine (1983), Changing Patterns of Voting Strength in the European Parliament, *Comparative Politics*, 15 (2), p. 159-175.
- Franklin, Mark N. et Susan E. Scarrow (1999), Making Europeans? The Socializing Power of the European Parliament, dans: Richard S. Katz et Bernhard Wessels (éds), *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*, New York: Oxford University Press, p. 45-59.
- Freestone, David et Scott Davidson (1986), The EUT: Legal Problems, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 125-150.
- Gaffney, John (1996), *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge.
- Gehler, Michael et Wolfram Kaiser (2004) (éds), *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965*, Munich: K.G. Saur.
- Genscher, Hans-Dietrich (1995), *Erinnerungen*, Munich: Siedler Verlag.
- Germond, Carine (2013), Preventing Reform: Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (éds), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 106-128.
- Giscard d'Estaing, Valéry (2001), *Entretiens*. Paris: Flammarion.
- Glencross, Andrew (2010), Altiero Spinelli and the Idea of the U.S. Constitution as a Model for Europe. The Promises and Pitfalls of an Analogy, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Grabitz, Eberhard et Otto Schmuck (1984), Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG-Handlungsspielräume, Rollenbeschreibung, Funktionen, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (3), p. 427-440.
- Graglia, Piero S. (2008), Altiero Spinelli, Bologne: Mulino.
- Green Cowles, Maria (1995), Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), p. 501-526.
- Greenstein, Fred I. (1992), Can personality and politics be studied systematically?, *Political Psychology*, 13 (1), p. 105-128.
- Guerrieri, Sandro (2015), The Genesis of a Supranational Representation. The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958, dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 393-410.
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford/CA: Stanford University Press.
- Hartmann, Jürgen (1982), Die institutionelle Entwicklung der EG: Grundlagen und Perspektiven, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), p. 240-249.
- Hartzer, Craig E. (1982), A study of integration behaviour in the committees of the European Parliament: 1959-1976, *Journal of European Integration*, 6 (1), p. 75-106.
- Hix, Simon (1994), The study of the European community. The challenge to comparative politics, *West European Politics*, 17 (1), p. 1-30.

- Hix, Simon, Noury, Abdul et Gérard Roland (2005), Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001, *British Journal of Political Science*, 35 (2), p. 209-234.
- Hix, Simon et Christopher Lord (1998), A Model Transnational Party? The Party of European Socialists, dans: David S. Bell et Christopher Lord (éds), *Transnational parties in the European Union*, Aldershot: Ashgate, p. 88-101.
- Hix, Simon, Raunio, Tapio et Roger Scully (2003), Fifty Years On: Research on the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), p. 191-202.
- Hoffman, Stanley (1966), Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, 95 (3), p. 862-915.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Inglehart, Ronald et al. (1980), Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates, *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 113-132.
- Jachtenfuchs, Markus (2002), *Die Konstruktion Europas: Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Jacobs, Francis Brendan (1991), The European Parliament and Economic and Monetary Union, *Common Market Law Review*, 28, p. 361-382.
- Jacqué, Jean-Paul et Kristin Schreiber (1989), Strategien für das Europäische Parlament: Abschied von nationalen Konfliktlinien, *Integration*, 12 (2), p. 61-71.
- Jean Monnet, Father of Europe. Documentaire de la BBC de 1971, <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/03/14/jean-monnet-father-of-europe-the-1971-bbc-documentary/> (consulté le 29 octobre 2018).
- Judge, David et David Earnshaw (2008), *The European Parliament*, 2^e édition, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaiser, Wolfram (2018), Transnational Practices Governing European Integration: Executive Autonomy and Neo-Corporatist Concertation, *Contemporary European History*, 27 (2), p. 239-257.
- Kaiser, Wolfram (2013), Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement, Policy and Allegiance in the European People's Party, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (éds), *Societal Actors in European Integration. Policy-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 15-37.
- Kaiser, Wolfram (2007), *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaiser, Wolfram (2002), „Weltordnung der Partnerschaft“: Genschers Ansätze einer westdeutschen Globalpolitik 1974-1982, dans: Hans-Dieter Lucas (éd.) *Genschers, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, p. 201-221.
- Kaiser, Wolfram (1999), *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-1963*, Basingstoke: Macmillan.
- Kaiser, Wolfram et Jan-Henrik Meyer (2017) (éds), *International Organizations and Environmental Protection. Conservation and Globalization in the Twentieth Century*, New York: Berghahn.
- Kaiser, Wolfram et Johan Schot (2014), *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels, and International Organizations*, Basingstoke: Palgrave.
- Kaiser, Wolfram et Christian Salm (2009), Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie, *Archiv für Sozialgeschichte*, 49, p. 259-282.
- Kaiser, Wolfram et Jürgen Elvert (2004) (éds), *European Union Enlargement. A Comparative History*, Londres: Routledge.
- Keohane, Robert O. et Stanley Hoffmann (1991), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.

- Kietz, Daniela (2006), Europäisches Parlament und Parlamentarisierung der EU, *Integration*, 29 (2), p. 158-165.
- Knudsen, Ann-Christina L. (2009), *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Kofler, Georg (1983), *Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung*, Vienne – Cologne – Graz: Böhlau
- Kohl, Helmut (2004), *Erinnerungen 1982-1990*, Munich: Droemer.
- Kosch, Ariette et Otto Schmuck (1983), *Das Europäische Parlament in seiner ersten Wahlperiode: Bilanz und Perspektiven im Widerstreit der Meinungen*, Berlin: Institut für Europäische Politik.
- Kreppel, Amie (2002), *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladrech, Robert (1993), Parliamentary democracy and political discourse in EC institutional change, *Journal of European Integration*, 17 (1), p. 53-69.
- Ladrech, Robert (1996), Political parties in the European Parliament, dans: John Gaffney (éd.), *Political parties and the European Union*, Londres: Routledge, p. 290-307.
- Leopold, Patricia M. (1982), Community law-making: opinions of the European Parliament, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2 (3), p. 454-459.
- Lodge, Juliet (1990), Ten Years of an Elected European Parliament, dans: Juliet Lodge (éd.), *The 1989 election of the European Parliament*, Londres: Macmillan, p. 1-35.
- Lodge, Juliet (1986), Conclusion, dans: Juliet Lodge (éd.), *Direct elections to the European Parliament 1984*, Basingstoke: Macmillan, p. 250-273.
- Lodge, Juliet (1986), The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism? *Journal of Common Market Studies*, 24 (3), p. 203-223.
- Lodge, Juliet (éd.) (1986), *European Union: The European Community in Search of a Future*. Londres: Macmillan.
- Lodge, Juliet (1986), Introduction, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 1-14.
- Lodge, Juliet (1985), Euro-Elections and the European Parliament: The Dilemma over Turnout and Powers, *Parliamentary Affairs*, 38 (1), p. 40-55.
- Lodge, Juliet (1984), European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative, *Journal of Common Market Studies*, 22 (4), p. 377-402.
- Lodge, Juliet (1982), The European parliament after direct elections: Talking shop or putative legislature? *Journal of European Integration*, 5 (3), p. 259-284.
- Lodge, Juliet et Valentine Herman (1980), Direct Elections to the European Parliament: A Supranational Perspective, *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 45-62.
- Lomellini, Valentine (2015), The PCI and the European Integration from Eurocommunism to Berlinguer's death, dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 159-173.
- Lucas, Hans-Dieter (2002), Politik der kleinen Schritte – Genscher und die deutsche Europapolitik, dans: Hans-Dieter Lucas (éd.) *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, p. 85-113.
- Ludlow, N. Piers (2016), *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ludlow, N. Piers (2015), Jacques Delors (1985-1995): Navigating the European Stream at Full Flow, dans: Jan van der Harst et Gerrit Voerman (éds), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, Londres: John Harper.
- Ludlow, N. Piers (2014), Relations with the European Parliament, dans: *The European Commission 1973-1986. History and Memories of an Institution*, Luxembourg: Commission européenne, p. 231-241.

Ludlow, N. Piers (2013), European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht? *Journal of European Integration History*, 19 (1), p. 11-22.

Maresca, Antonio (1984), Il Parlamento italiano nella gestione della politica comunitaria e nei rapporti con il Parlamento europeo, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 51 (2), p. 195-213.

Martens, Wilfried (2008), *Europe: I Struggle, I Overcome*, Heidelberg: Springer Verlag (éd. néerlandaise 2006).

Maurer, Andreas (2002), *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden, Nomos.

Meyer, Jan-Henrik (2012), A Good European. Hans Edgar Jahn, Anti-Bolshevist, Cold-Warrior, Environmentalist, dans: Ann-Christina L. Knudsen et Karen Gram-Skjoldager (éds), *Living Political Biography: Narrating 20th Century European Lives*, Aarhus: University of Aarhus Press, p. 137-159.

Meyer, Jan-Henrik (2011), Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee Promoting a European Environmental Policy in the 1970s, *Journal of European Integration History*, 17 (1), p. 73-85.

Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Londres: Routledge.

Mittag, Jürgen (2011), Die Politisierung der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Anfänge transnationaler Fraktionsbildung im Europäischen Parlament, *Journal of European Integration History*, 17 (1), p. 13-30.

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

Moravcsik, Andrew (1991), Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, *International Organization*, 45 (1), p. 19-56.

Moser, Peter (1996), The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994), *American Political Science Review*, 90 (4), p. 834-838.

Mourlon-Druol, Emmanuel (2012), *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

Müller, Manuel (2016), Diplomatie oder Parlamentarismus. Altiero Spinellis Ablehnung des Genscher-Colombo-Plans 1981, dans: Rüdiger Hohls et Hartmut Kaelble (éds), *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart: Franz Steiner, p. 177-184.

Neuhold, Christine et Pierpaolo Settembri (2007), The role of the European Parliament committees in the EU policy-making process, dans: Thomas Christiansen et Torbjörn Larsson (2007), *The role of committees in the policy-process of the European Union: legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 152-180.

Nickel, Dietmar (2016), Das Erbe Spinellis: Föderale Leitbilder in der Zeit von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Verfassungsvertrag der EU, dans: Rudolf Hrbek et Martin Große Hüttmann (éds), *Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU*, Baden-Baden: Nomos, p. 41-59.

Nickel, Dietmar and Richard Corbett (1984), The draft Treaty establishing the European Union, *The Yearbook of European Law*, 4 (1), p. 79-121.

Nicolas, J. (1981), Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, xxiv (251), p. 491-503.

Nicoll, William (1986), From Rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985, *Journal of Common Market Studies*, 25 (1), p. 31-49.

Niedermayer, Oskar (1991), The 1989 European elections: campaigns and results, *European Journal of Political Research*, 19 (1), p. 3-16.

Palayret, Jean-Marie (2010), François Mitterrand and the Spinelli Treaty of 1984, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.

- Palmer, Michael (1983), The development of the European parliament's institutional role within the European Community, 1974-1983, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), p. 183-202.
- Paoli, Simone (2015), Euroright. The Extreme Right in the European Integration Process, 1979-1989, dans: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina et Antonio Varsori (éds), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Berne: Peter Lang, p. 313-334.
- Parlement européen, direction générale des études (1991), *Le Parlement européen et l'union économique et monétaire, Série économique 20*, Luxembourg: Parlement européen,
- Parsons, Craig (2006), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Pasquino, Gianfranco et Luciano Bardi (1985), The Institutions and the Decision-Making Process in the Draft Treaty, *EUI Working Paper 85/153*, Florence: Institut universitaire européen.
- Patel, Kiran K. (2013) (éd.), *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pflimlin, Pierre (1991), *Mémoires d'un Européen de la IV^e à la V^e République*, Paris: Fayard.
- Pinder, John (1986), Economic Union and the Draft Treaty, dans: Juliet Lodge (éd.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, Londres: Macmillan, p. 70-87.
- Plumb, Henry, Tongue, Carole et Florus Wijsenbeek (2000), *Shaping Europe: Impressions of Three MEPs*, Londres: Federal Trust.
- Pöhle, Klaus (1992), Parlamente in der EG-Formen der praktischen Beteiligung, *Integration*, 15 (2), p. 72-82.
- Pollack, Mark (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- Ponzano, Paolo (2010), The "Spinelli Treaty" of February 1984. The Start of the process of Constitutionalizing the EU, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Poptcheva, Eva-Maria (2014), Spinelli's legacy: the federal path, *European Parliamentary Research Service Briefing* 30.1.2014.
- Priestley, Julian (2008), *Six Battles That Shaped Europe's Parliament*, Londres: John Harper Publishing.
- Rabier, Jacques-René et Ronald Inglehart (1981), What Kind of Europe? Support for National Independence, Cooperation and Integration in the European Parliament, *Government & Opposition*, 16 (2), p. 185-199.
- Ramírez Pérez, Sigfrido M. (2010), The European Committee for Economic and Social Progress: Business Networks between Atlantic and European Communities, dans: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Michael Gehler (éds), *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 61-84.
- Rasmussen, Morten (2013), Establishing a Constitutional Practice: The Role of the European Law Associations, dans: Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (éds), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 106-128.
- Rattinger, Hans (1982), Abstimmungsmacht, politische Distanzen und Abstimmungscoalitionen zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament, *Zeitschrift für Soziologie*, 11 (2), p. 133-149.
- Reif, Karlheinz et Oskar Niedermayer (1987), The European parliament and the political parties, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), p. 157-172.
- Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann et Klaus Schubert (1979), Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), p. 332-354.
- Rittberger, Berthold (2006), No integration without representation! European Integration, Parliamentary Democracy, and two Forgotten Communities, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), p. 1211-1229.
- Rittberger, Berthold (2005), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press.

- Rittberger, Berthold (2003), The Creation and Empowerment of the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), p. 203-225.
- Rittberger, Berthold et Frank Schimmelfennig (2007), Explaining the constitutionalization of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 13(8), p. 1148-1167.
- Rosengarten, Ulrich (2008), Die Genscher-Colombo-Initiative. Baustein für die Europäische Union, Baden-Baden: Nomos.
- Salm, Christian (2017), Impact of the ECSC Common Assembly on the politics, negotiation and content of the Rome Treaties, EPRS, série sur l'histoire du Parlement européen, PE 563.518.
- Salm, Christian (2016), Transnational Socialist Networks in the 1970s. European Community Development Aid and Southern Enlargement, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sandholtz, Wayne et John Zysman (1989), Recasting the European Bargain, *World Politics*, 42 (1), p. 95-128.
- Scalingi, Paula (1980), The European Parliament: the three-decade search for a united Europe, Londres: Aldwych.
- Schimmelfennig, Frank et al. (2006), Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), p. 1168-1189.
- Schimmelfennig, Frank (2003), The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmuck, Otto et Wolfgang Wessels (1989), Konturen eines zeitgemäßen Leitbildes für das Europäische Parlament: Ergebnisse des Projekts und Desiderata für die Forschung, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn: Europa Union Verlag, p. 283-304.
- Schmuck, Otto et Wolfgang Wessels (1985), Die Mailänder Tagung des Europäischen Rats – Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, *Integration*, 8 (3), p. 95-102.
- Schöndube, Claus (1980), Ein Jahr Europäisches Parlament – Bericht eines ständigen Beobachters, *Integration*, 3 (4), p. 143-155.
- Schoutheete, Philippe de (1986), Le rapport Tindemans: dix ans après, *Politique étrangère*, 51 (2), p. 527-538.
- Schwarz, Hans-Peter (2012), Helmut Kohl: Eine politische Biographie. Munich: DVA.
- Guy Scoffoni (1992), Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, *Cahier de droit européen*, 28 (1-2), p. 22-41.
- Shaw, Jo (2003), Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism, *European Law Journal*, 9 (1), p. 45-68.
- Sidjanski, Dusan (1987), Du projet de traité d'union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), p. 109-134.
- Spinelli, Altiero (1992), Diario Europeo 1976-1986, éd. Edmondo Paolini, Bologne: Mulino.
- Spinelli, Altiero (1986), Foreword, dans: Juliet Lodge (éd.), European Union: The European Community in Search of a Future, Londres: Macmillan, xiii-xviii.
- Steppat, Sabine (1988), Execution of functions by the European parliament in its first electoral period, *Journal of European Integration*, 12 (1), p. 5-35.
- Thatcher, Margaret (1993), Downing Street Years, Londres: Harper Collins.
- Thomas, Daniel C. (2006), Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), p. 1190-1210.
- Tindemans, Leo (2002), De Memoires – Gedreven Door Een Overtuiging, Tielt: Belgique, Lannoo.
- Tömmel, Ingeborg (2013), The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders? *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), p. 789-805.

- Trechsel, Alexander H. (2010), Introduction: Spinelli's Heritage: An Introduction to the European Union's Post-Lisbon Challenge, dans: Andrew Glencross et Alexander H. Trechsel (éds), *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Tsebelis, George (1996), More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to the Moser, *American Political Science Review*, 90 (4), p. 839-844.
- Tsebelis, George (1994), The power of the European Parliament as a conditional agenda setter, *American Political Science Review*, 88 (1), p. 128-142.
- Ungerer, Werner (1989), Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive, *Integration*, 12 (3), p. 95-106.
- Van Schendelen, Marinus P. C. M. (1984), The European Parliament: Political influence is more than legal powers, *Journal of European Integration*, 8 (1), p. 59-76.
- Vaucher, Antoine (2015), *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vaucher, Antoine (2010), The Making of the European Union's Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks, dans: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Michael Gehler (éds), *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave, p. 108-128.
- Veil, Simone (2009), *A Life*, Londres: Haus Publishing.
- Weiler, Joseph H.H. (1992), After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe, dans: James Adams (éd.) *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor/MI: University of Michigan Press, p. 11-41.
- Weiler, Joseph H.H. (1989), Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, dans: Otto Schmuck et Wolfgang Wessels (éds), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 73-94.
- Weiler, Joseph H.H. (1983), The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), p. 129-153.
- Weiler, Joseph H.H. et James Modrall (1985), The creation of the European Union and its relation to the EEC treaties, *EUI Working Paper 85/154*, Florence: Institut universitaire européen.
- Wessels, Wolfgang (1992), The Institutional Debate – Revisited. Towards a progress in the “acquis académique”, dans: Christian Engel et Wolfgang Wessels (éds), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 18-32.
- Westerhoff, Horst-Dieter (1985), Die parlamentarische Zusammenarbeit von Bundestagsfraktion und Europaabgeordneten: Das Beispiel CDU/CSU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 16 (3), p. 372-382.
- Westlake, Martin (1994), *Britain's emerging Euro-Elite? The British in the directly-elected European Parliament, 1979-1992*, Aldershot: Dartmouth.
- Westlake, Martin (1994), *A Modern Guide to the European Parliament*, Londres, Pinter Publishers Ltd.
- Woyke, Wichard (1989), *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriß*, Opladen: Leske & Budrich.

Fondée sur un large éventail de sources d'archives accessibles depuis peu, cette étude examine les politiques du Parlement européen en matière de réforme institutionnelle des Communautés européennes entre 1979 et 1989. Elle présente la manière dont le Parlement a rempli des fonctions essentielles dans le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne d'aujourd'hui. Il s'agissait notamment de définir un ensemble de critères pour une gouvernance efficace et démocratique, d'élaborer des concepts juridiques tels que la subsidiarité et de faire pression sur les États membres afin qu'ils acceptent un approfondissement institutionnel et des pouvoirs accrus pour le Parlement dans l'Acte unique européen et le traité de Maastricht.

Publication de l'Unité «Archives historiques»
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.



PE 630.271
ISBN 978-92-846-6432-0
doi:10.2861/86302