SIMONE VEIL

Bilan critique, réponses à Mario Bettati

1. Assemblée ou Parlement ?

Mario BETTATI. — *Le mot et la chose, tout d'abord. Deux expressions correspondent à deux attitudes politiques. Simone Veil, vous considérez-vous comme Président de l'*Assemblée *européenne, à laquelle vous fûtes candidate, selon la terminologie officielle utilisée par le gouvernement français, ou du* Parlement européen *ainsi autoqualifié par sa résolution du 20 mars 1958, contrairement aux traités ?*

Cette terminologie ne constitue-t-elle pas une violation — certes mineure, mais violation tout de même — des traités en vigueur ?

Simone VEIL. — Il n'est pas contestable que le terme utilisé par les traités instituant les Communautés européennes est celui d' « Assemblée » et non celui de « Parlement », mais, depuis plus de vingt ans, le terme de Parlement européen a pris valeur d'usage aussi bien au sein de l'Institution elle-même que dans tous les pays de la Communauté, sauf la France.

Dans ces conditions, si le président nouvellement élu le 17 juillet 1979 avait utilisé exclusivement le terme « Assemblée » et non celui de « Parlement », il est bien évident que cette pratique aurait pris, à l'égard de tous les membres de l'Institution, une signification particulière. J'ajoute que le terme de « Parlement » s'est tellement

imposé qu'à Strasbourg, tous les panneaux indicateurs implantés sur la voie publique portent le terme de « Parlement européen ». De même, le drapeau officiellement utilisé dans de nombreuses occasions, le papier à lettres et même la vaisselle portent le signe « PE » ou « EP ». Toutes ces indications sont la preuve évidente d'un usage, d'ailleurs reconnu également par les membres de la Commission exécutive de Bruxelles ainsi que par tous les ministres au sein du Conseil, à l'exclusion du ministre français.

Si l'on veut dépasser le stade de l'usage pour faire de la sémantique juridique, on peut observer tout d'abord que le seul terme exact est celui d' « Assemblée » et non ceux d' « Assemblée européenne » ou d' « Assemblée de Strasbourg », fréquemment utilisés en France.

Quant à la portée juridique de l'un ou l'autre terme, il convient, me semble-t-il, de faire observer que l'utilisation du terme n'est pas l'utilisation que certains veulent bien lui reconnaître.

Si l'on se réfère au dictionnaire Robert, on peut lire qu'un Parlement est une assemblée de gens qui discutent et qui délibèrent. En France, très longtemps, le Parlement a été une institution judiciaire et non législative, et ce n'est que récemment, dans la pratique courante, que le terme de « Parlement » a désigné son Assemblée législative. C'est d'ailleurs dans la pratique britannique du terme « Parliament », qui désignait la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, que l'on en est venu à accorder cette valeur au terme « Parlement ». Or, les Anglais, qu'il s'agisse des membres de notre Assemblée ou de l'appellation courante au Royaume-Uni, emploient toujours ce terme de « European Parliament ».

2. Conquêtes progressives de pouvoirs ou verrous institutionnels ?

Vous présidez, Madame, une Assemblée dont les pouvoirs formels sont sans doute rigoureusement identiques à ceux de la « législature » antérieure mais qui, du fait de l'élection directe, dispose d'un surcroît de légitimité démocratique. Certains, comme Michel Debré, le redoutaient avant juin 1979, d'autres,

comme Gaston Thorn ou Willy Brandt, le souhaitaient et envisageaient même une évolution vers une Assemblée constituante, sorte d'Etats généraux européens susceptibles d'exiger immédiatement, ou demain, une révision des traités consacrant un accroissement des pouvoirs.

Cette analyse est sans doute excessive et les verrous institutionnels et politiques me semblent, pour l'instant, empêcher une telle mutation de la Communauté.

En revanche la pratique de l'Assemblée, depuis juin 1979, et de son président plus récemment, me paraît davantage animée d'une stratégie de conquêtes progressives, une manière de « politique des petits pas » que l'on a vu à l'œuvre lors des débats budgétaires et que l'on interprète, non sans raison, comme un mouvement de « grignotage » à l'égard du Conseil. La résolution du 13 décembre 1979 rejette le budget 1980 dans son ensemble, votre décision du 23 décembre 1980 « arrête » le budget rectificatif de 1980 en se fondant sur une interprétation formelle des textes (la délibération, même infructueuse du Conseil vous paraissant une formalité suffisante et accomplie pour considérer la procédure comme « achevée »). Les deux rapports adoptés en janvier 1981 proposent de « forcer le blocus du Conseil » dans ce domaine.

On a le sentiment que l'Assemblée européenne veut démontrer qu'elle dispose, avec la sanction budgétaire, d'une arme de dissuasion considérable qu'elle est décidée à utiliser chaque fois qu'une politique du Conseil ne lui semble pas satisfaisante.

On se demande finalement si l'objectif visé par l'Assemblée n'est pas d'amener le Conseil à céder avant ou du moins à tenir compte de l'avis de l'Assemblée avant la décision devant entraîner des dépenses ?

Dans l'affirmative n'est-on pas en présence d'un pouvoir législatif indirect, naissant, analogue à celui du premier Parlement britannique ? En d'autres termes, estimez-vous que dans le futur les Etats membres accepteront, par la voie coutumière, un véritable pouvoir législatif supranational souverain ? Le souhaitez-vous ?

Simone VEIL. — Il est tout à fait exact qu'une divergence de conception s'est manifestée lors de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée, entre deux courants, l'un personnifié en France par Michel Debré, l'autre si vous voulez par Gaston Thorn et Willy Brandt mais recouvrant en fait dans certains pays comme l'Allemagne, l'Italie, la Belgique un quasi-consensus national.

En réalité, cette divergence n'est qu'un prolongement de la querelle institutionnelle qui oppose depuis la déclaration de Robert Schuman, les tenants d'une Europe d'inspiration supranationale et les partisans d'une Europe intergouvernementale.

Ces divergences se sont toujours manifestées au sein même de l'Assemblée, bien avant l'élection au suffrage universel direct. Mais dans la mesure où l'on ne parlait guère de l'activité et des prises de position de l'Assemblée aussi longtemps qu'elle était constituée par des représentants des parlements nationaux, on n'attachait guère d'importance, dans l'opinion publique, aux débats de caractère institutionnel qui s'y déroulaient. Pourtant, en matière budgétaire, l'ancienne Assemblée avait petit à petit élaboré des pratiques qui lui avaient permis d'asseoir son autorité en tirant le maximum de possibilités d'une lecture approfondie des textes des traités.

De même, si au cours de la campagne en vue des élections au suffrage universel direct, M. Michel Debré a par avance fustigé l'éventualité pour la nouvelle Assemblée de prendre des positions dans le domaine de la politique étrangère, il faut pourtant dire que l'Assemblée des Communautés n'avait pas attendu, pour le faire, d'être élue au suffrage universel et il ne semble pas qu'à l'époque les représentants de l'UDR se soient abstenus au cours de ces débats, pas plus d'ailleurs qu'ils ne le font actuellement. En effet, le groupe des démocrates européens de progrès (issus de la liste DIFE) non seulement prend position sur les questions de politique étrangère débattues par le Parlement européen, mais prend même parfois l'initiative de propositions de résolution sur ces sujets. On l'a vu tout récemment encore à propos de la situation en Irlande.

On peut en outre s'étonner de la polémique provoquée en France en septembre 1979 à propos d'un débat sur la politique industrielle d'armement alors que ce débat avait pour seul objectif de demander à la Commission la suite donnée à un rapport portant sur cette même question, qui avait été adopté à une très large majorité par l'ancienne Assemblée en 1978. Le débat, à l'époque, n'avait même pas été signalé dans la presse et n'avait guère soulevé de problèmes de principe.

En réalité, ce que M. Michel Debré redoutait en juin 1979, c'était

le poids politique que pourrait prendre une Assemblée élue au suffrage universel direct par rapport à l'ancienne Assemblée désignée alors même que ses pouvoirs resteraient inchangés. Il ne faut pas oublier en effet qu'en tout état de cause les pouvoirs de l'Assemblée ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord unanime des gouvernements et sous réserve de la ratification par les parlements nationaux d'un nouveau traité.

A cet égard, on peut constater il est vrai que l'autorité du Parlement est en train de s'affirmer et faut-il le regretter ? Si une Assemblée a été mise en place au sein des institutions communautaires, entraînant des mécanismes de consultation complexes, une procédure budgétaire relativement lourde, est-ce seulement pour constituer un gadget entraînant des retards et des dépenses inutiles ou pour réellement jouer un certain rôle, même si les pouvoirs qui lui sont conférés sont limités ?

Puis-je encore ajouter que pour certains la méfiance manifestée à l'égard du Parlement européen procède du même état d'esprit que celle qu'ils éprouvent à l'égard des institutions parlementaires nationales considérées comme susceptibles d'entraver l'action gouvernementale et de porter ainsi atteinte à l'autorité et l'efficacité de l'Etat.

La conception restrictive des compétences de l'Assemblée des Communautés européennes soutenue en France par M. Michel Debré ou par le Parti communiste est d'ailleurs également celle d'autres formations politiques dans certains pays de la Communauté.

Ainsi, d'une façon générale, les membres danois du Parlement européen, quel que soit le groupe politique auquel ils appartiennent, sont hostiles ou tout au moins très réservés à ce que le Parlement débatte de toute question qui n'est pas expressément prévue dans le traité de Rome comme étant de la compétence communautaire. Ils se conforment, en l'espèce, à l'attitude de leur Gouvernement qui s'en tient pour la définition de ces compétences à une interprétation stricte du traité et s'est toujours montré réservé à ce que, notamment, les questions relatives à la culture et à l'éducation fassent l'objet de discussions entre les représentants des dix Etats membres comme la plupart des autres le souhaitent, par application de l'article 235 du traité de Rome.

Ces différences de doctrine qui se manifestent tantôt selon l'appartenance politique, tantôt selon la nationalité des membres de l'Assemblée expliquent, pour une large part, les difficultés qui se produisent parfois pour le déroulement des travaux parlementaires. Dans un certain nombre de débats, outre les divergences de fond, se mani-

festent des oppositions de principe au fait que soit discutée telle ou telle question.

En outre, pour ceux qui sont délibérément hostiles à l'existence même de la Communauté ou tout au moins à la présence de leur pays dans la Communauté, comme c'est le cas pour quelques danois, la plupart des travaillistes britanniques ou les membres grecs du Parti communiste et du PASOC (Parti socialiste grec), il est bien évident que leur comportement au sein de l'institution communautaire est influencé par cette position de principe négative à l'égard du Parlement.

En réalité, comme vous le soulignez vous-même, les verrous institutionnels et politiques empêchent les débordements que M. Debré avait prédits, et d'ailleurs les membres du Parlement, favorables à une extension des pouvoirs du Parlement, en sont parfaitement conscients et savent parfaitement qu'une modification institutionnelle de leurs pouvoirs ne pourrait résulter d'une simple décision ou volonté de leur part.

Vous estimez toutefois que depuis juin 1979, l'Assemblée a procédé selon une stratégie de conquêtes progressives qui se serait manifestée lors des débats budgétaires, aussi bien en 1979 par le rejet du budget 1980 qu'en 1980, par l'arrêt du budget rectificatif de cette même année. A cet égard, je dois dire que je ne partage pas le jugement que vous formez sur l'interprétation donnée des deux procédures auxquelles vous faites allusion. En effet, en ce qui concerne le rejet du budget pour 1980, il faut souligner qu'il s'est inscrit dans une procédure parfaitement régulière, puisque la possibilité pour le Parlement de rejeter le budget est expressément prévue par les Traités, ainsi que les modalités de ce rejet et ses conséquences.

Formellement, le Parlement a parfaitement suivi la procédure institutionnelle et je dirais que non seulement la lettre, mais l'esprit des textes n'ont pas été violés de son fait. La procédure budgétaire prévoit, en effet, une concertation préalable avant la deuxième lecture du vote du budget par le Parlement et l'obligation pour les deux termes de l'autorité budgétaire de rechercher un accord.

Pour avoir conduit la délégation des parlementaires européens participant à la concertation, je peux vous dire qu'elle a été menée avec la volonté d'aboutir à une solution positive et réaliste.

En ce qui concerne l'attitude du Conseil, il ne m'appartient pas de dire si cette volonté existait ou non mais on peut constater qu'une partie de la nuit au cours de laquelle s'est déroulée cette concertation a été perdue à de vaines questions sur de simples mots dont il a été reconnu ensuite qu'ils n'avaient aucune importance.

En ce qui concerne le vote du budget supplémentaire pour 1980, la Cour de Justice, saisie d'un recours par la République fédérale d'Allemagne, sera sans doute appelée, s'il n'y a pas une solution de compromis d'ici là, à se prononcer sur l'interprétation donnée par le Parlement de l'article relatif aux conditions dans lesquelles un budget supplémentaire peut être voté.

Je ne peux donc, en l'état, que souligner qu'il s'agit non d'une tentative d'extension de ses pouvoirs par le Parlement, mais de l'utilisation d'une procédure prévue par des textes.

Cela est si vrai que lors du vote de ce budget supplémentaire, le président du Conseil en exercice, présent en séance, n'a pas cru devoir mettre en garde les parlementaires sur l'irrégularité éventuelle de la procédure suivie, pas plus d'ailleurs que les ministres ou les représentants des différents Etats membres également présents qui auraient pu, à titre officieux au moins, appeler l'attention des parlementaires de leur pays sur le problème.

Quant à l'arrêt du budget par le président, il s'agit d'un acte formel qui s'imposait dès lors que le Conseil faisait savoir officiellement qu'il avait délibéré sur les propositions du Parlement et que la majorité requise pour modifier des amendements n'avait pu être réunie.

En effet, cette majorité qualifiée est nécessaire pour entraîner une deuxième lecture par le Parlement, deuxième lecture qui aurait nécessité la convocation d'urgence du Parlement pour une date fixée avant le 1er janvier 1981.

Le Conseil avait longuement délibéré sur l'opportunité de l'envoi de cette lettre qui constituait en fait le procès-verbal de l'absence de la majorité qualifiée nécessaire au sein du Conseil, soit pour approuver la position du Parlement, soit pour lui demander de se prononcer à nouveau sur des propositions d'amendement.

Dans ces conditions, et le Conseil ne prévoyant pas d'en délibérer à nouveau, il ne fait pas de doute que le budget, tel qu'il avait été voté par le Parlement, ne pouvait plus être modifié dans les délais requis et devait donc être arrêté.

Faute par le président de l'arrêter, l'ensemble du budget supplémentaire, y compris le budget initial proposé par la Commission, constitué de crédits en faveur de l'Italie à la suite du tremblement de terre, n'aurait pu entrer en vigueur.

Il n'est pas douteux que les ministres des finances constituant le Conseil-budget étaient parfaitement conscients que le président du Parlement ne pouvait pas s'abstenir et ne pas arrêter le budget. S'ils avaient voulu l'éviter, ils pouvaient, étant donné que le Conseil

disposait d'un délai de quinze jours pour se prononcer, décider de ne pas notifier au président qu'ils s'étaient réunis et n'avaient pu prendre la décision, mais en réalité une majorité a, semble-t-il, estimé qu'il y avait lieu de procéder à cette notification, laissant ainsi au président le soin et la responsabilité de déclarer le budget arrêté.

Compte tenu de la période de l'année où l'on se trouvait, si une telle notification n'était pas intervenue, le président de l'Assemblée aurait été dans une situation très difficile. Le problème aurait été en effet de savoir si celui-ci aurait pu arrêter le budget à temps, faute d'une prise de position du Conseil et s'il aurait pu le contraindre à se prononcer dans les délais propres à rendre le budget exécutoire.

Il faut bien constater que le Conseil, ne pouvant réunir de majorité pour une décision quelle qu'elle soit, a laissé au président du Parlement la responsabilité d'une décision que ceux des Etats membres qui ne l'approuvaient pas se réserveraient de critiquer par la suite.

Mais on imagine mal la situation qui serait résultée de l'absence de décision du président empêchant l'entrée en vigueur d'un budget qui doit être considéré comme voté régulièrement par le Parlement, sauf décision contraire de la Cour de Justice, budget dont une partie des crédits destinée à l'Italie sinistrée avait été votée sans que la régularité du vote soit mise en cause par quiconque.

Quant au contentieux sur le budget 1981, il est exclusivement lié à celui qui se pose à propos du budget supplémentaire 1980. En effet, c'est l'adoption de ce budget supplémentaire qui a entraîné automatiquement l'augmentation de la marge de manœuvre disponible pour le budget 1981. Dès lors, la régularité du budget 1981 est liée à la décision à intervenir sur le budget supplémentaire 1980. Au demeurant, dans le cas où le Parlement n'aurait pas augmenté les crédits sur le budget supplémentaire 1980, le Conseil avait donné son accord pour augmenter la marge de manœuvre pour 1981, même au-delà de ce qui a été prévu par le Parlement.

Le déroulement de ces deux procédures montre bien que, dans un cas comme dans l'autre, le Parlement a utilisé les pouvoirs budgétaires qui lui sont conférés par les traités, cherchant seulement à tirer le maximum des seuls pouvoirs dont il dispose.

Il est bien évident toutefois que pour le Parlement européen, comme pour tout Parlement national, le vote du budget n'est pas un simple exercice comptable, ce qui n'aurait aucun sens, mais l'expression d'une volonté politique et l'occasion d'apporter à la politique communautaire les inflexions qu'il juge opportunes et qui sont possibles dans le cadre, au demeurant limité, de ses pouvoirs.

3. Fonction présidentielle et politique française

La fonction présidentielle que vous exercez vous contraint inévitablement à entériner des délibérations avec lesquelles vous auriez pu être en désaccord comme simple parlementaire européen ; notamment des votes défavorables ou même hostiles au Gouvernement français.

Ainsi votre Assemblée et vous demandez, en février 1980, aux Gouvernements des Etats membres de boycotter les jeux olympiques de Moscou au moment où l'on sait déjà que la France s'y rendra ; votre Assemblée et vous manifestez en septembre 1980 votre opposition aux mesures prises par le ministre français des Universités à l'égard de Mme Macciochi qui est déchargée de son poste de professeur associé à Vincennes ; en décembre 1980 vous arrêtez le budget rectificatif contre le point de vue de M. Raymond Barre...

Vous avez de l'indépendance de votre fonction à l'égard des Etats une idée qui est tout à fait remarquable. Si demain des intérêts fondamentaux de votre pays venaient à être menacés par une délibération majoritaire de votre Assemblée, estimez-vous qu'il y aurait un dilemme pour la Présidence ?

Vous sentez-vous « dénationalisée » comme peut se sentir un haut fonctionnaire international ?

Simone VEIL. — Je voudrais tout d'abord observer que, sauf en ce qui concerne l'arrêt du budget, le président d'une Assemblée n'entérine pas des délibérations mais proclame le résultat des votes. Tout président d'Assemblée parlementaire se trouve dans une situation identique. C'est ainsi qu'en France le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut être amené à présider des débats qui débouchent sur un vote hostile au Gouvernement français, alors même que le représentant du Gouvernement aurait exprimé très clairement le point de vue défavorable du Gouvernement en demandant même, le cas échéant, un scrutin public. Il n'y a donc là aucune différence et c'est un engagement démocratique normal qu'assume le président d'une Assemblée.

Je dois même souligner, à cet égard, qu'en tant que président du Parlement européen, en réalité, je suis beaucoup plus éloignée du jeu majoritaire et donc de l'attitude gouvernementale qui pourrait engager davantage le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat s'il est issu, ce qui est généralement le cas, de cette majorité. En réalité, lorsque je lis votre question, elle fait beaucoup plus référence au fait qu'ayant été ministre dans le Gouvernement français, je me suis trouvée appelée, comme président, à prendre des positions qui n'étaient pas celles adoptées, sur le même sujet, par le Gouvernement depuis mon départ.

A cet égard, je tiens à être tout à fait claire, cela ne m'a pas du tout gênée. Lorsqu'on est ministre dans un Gouvernement, on est tenu à la solidarité gouvernementale et bien des décisions peuvent appeler, de votre part, non seulement des réserves, mais une réelle opposition. La seule possibilité, dans ce cas, est de faire part de ces réserves, soit au cours des délibérations au sein du conseil des ministres, soit dans les instances préalables de décision, mais le principe de la solidarité vous empêche de le faire connaître à l'extérieur. Dans le cas où il s'agirait d'une question qui vous paraîtrait fondamentale, il vous appartient de démissionner du Gouvernement.

N'appartenant plus au Gouvernement français, je ne suis plus liée par ces principes et je ne vois pas ce qui pourrait s'opposer à ce que je donne un avis qui ne soit pas conforme à celui pris par le Gouvernement français. J'observe d'ailleurs que certaines personnalités appartenant aux partis politiques qui constituaient la majorité gouvernementale ont pris, sur les jeux Olympiques, les mêmes positions que moi. En l'espèce, il y avait eu une résolution adoptée par le Parlement européen qui rencontrait mes convictions personnelles. Mais, dans le cas où le Parlement aurait adopté des positions qui n'auraient pas été les miennes, la loyauté que je dois à l'Institution qui m'a élue m'aurait empêchée de faire état de mon point de vue personnel.

Tout autre, bien sûr, pourrait être le problème d'une décision que l'on jugerait contraire aux intérêts de son pays. S'il s'agissait de positions tout à fait fondamentales dans lesquelles le président aurait un rôle personnel à jouer, au niveau de la concertation budgétaire ou de l'arrêt du budget, il pourrait se faire effectivement qu'il y ait une contradiction entre ce qu'il estimerait l'intérêt de son pays et ses obligations de président. Dans ce cas-là, peut-être pourrait-il être amené à démissionner de ses fonctions.

Je peux vous affirmer que depuis deux ans cela ne s'est jamais produit et que je n'ai même pas eu à me poser cette question.

S'agissant simplement d'un vote exprimé sous sa présidence, le président se trouve dans une situation identique à celle de tout parlementaire qui se trouve en opposition avec la majorité qui s'est manifestée : il se doit de l'accepter ; c'est la règle de la démocratie. Ne croyez-vous pas que, dans un parlement national quel qu'il soit, sont adoptés des textes que l'opposition considère comme défavorables aux intérêts du pays ? Sauf à considérer, comme pourrait d'ailleurs l'estimer tout membre de l'Assemblée, que l'activité de l'Assemblée, ou même le cas échéant l'existence de la Communauté, est contraire aux intérêts essentiels du pays et à en tirer les conséquences. C'est bien le cas d'ailleurs de certains parlementaires. En revanche, parmi les nombreuses positions prises par l'Assemblée, certaines peuvent effectivement paraître ne pas être conformes à tel ou tel intérêt national envisagé de façon sectorielle. C'est, je crois, inévitable compte tenu de la conception même de la Communauté : la vie communautaire forme un tout dans lequel certaines concessions sont nécessaires pour réaliser une politique européenne qui s'inscrit dans une stratégie dont tous les pays membres sont bénéficiaires. La présence au sein de la Communauté suppose l'adhésion à ce postulat et l'acceptation de compromis inévitables.

Il pourrait se faire, à un moment donné, que l'évolution de la construction européenne prenne des orientations qui ne paraissent pas favorables à la France ou que les compromis soient inacceptables. Il y aurait alors à faire une réflexion sur les conséquences à tirer de cette évolution.

J'observe que jusqu'ici aucun parti politique, ni aucune personnalité jouant un rôle dans la politique française, y compris parmi ceux qui sont les plus réticents à l'égard de la construction européenne, n'ont envisagé cette possibilité, même si on a pratiqué un temps la politique de la « chaise vide ». C'est donc que le bilan de 20 ans d'appartenance à la Communauté est favorable à la France, en dépit des critiques exprimées sur tel ou tel point. Je dirai même qu'il y a une contradiction certaine dans beaucoup de déclarations qui dénoncent l'Europe comme le « bouc émissaire » responsable de toutes nos difficultés économiques et en même temps récusent à l'avance toute modification apportée à la politique agricole commune reconnaissant par là même les bénéfices qu'elle procure.

Si vous me permettez cette digression, je dirais que cette attitude explique les incertitudes de l'opinion française sur la construction européenne.

Si le monde rural est généralement bien informé des conséquences particulièrement favorables que la politique agricole commune a

entraînées pour l'agriculture française et de l'intérêt qu'elle présente encore aujourd'hui, si les chefs d'entreprise et les cadres ont généralement conscience de la nécessité pour les pays européens de constituer un vaste marché, la plupart des Français ne se sentent guère concernés par la Communauté. Or, il n'est question lorsque l'on parle de l'Europe que des difficultés qu'elle engendre, de solutions introuvables et de compromis inacceptables alors que les acquis pourtant considérables ne sont jamais évoqués.

La logique voudrait que l'on dise à ces détracteurs de tous bords : « Mais pourquoi la France s'obstine-t-elle à rester dans la Communauté si le bilan en est pour elle si négatif ? »

Force serait alors de reconnaître que notre agriculture notamment ne saurait s'en passer et l'opinion publique prendrait mieux conscience du bénéfice réel de la Communauté. Il faut dire qu'il est particulièrement commode de pouvoir accuser l'Europe lorsqu'il y a des difficultés, même si ces difficultés proviennent du retard à adopter des règles communautaires et à prendre en compte, au niveau national, les résultats positifs de la Communauté.

Vous évoquez les sentiments des fonctionnaires internationaux et ce n'est pas à moi à porter un jugement à cet égard car je ne sais pas comment ils se ressentent. Je ne suis pas convaincue du tout qu'ils se sentent généralement dénationalisés. En tout cas, en ce qui concerne l'ensemble des parlementaires européens, nous conservons les uns et les autres des liens très solides avec aussi bien les électeurs de nos pays que les partis politiques auxquels nous appartenons, et le fait d'être plus ou moins attachés à la construction européenne n'entame en aucune façon nos sentiments nationaux car nous estimons servir nos pays en construisant l'Europe. A cet égard, on peut observer un double phénomène :

1° On ne peut pas ignorer le fait que lorsque des représentants de dix pays se trouvent réunis, même s'ils ne siègent pas par délégations nationales mais par groupes politiques, les uns et les autres restent sensibles, à juste titre, aux intérêts nationaux dont ils assument, pour une part, la représentation dans une dimension européenne.

2° Il est frappant de constater que par les intérêts qu'ils manifestent, leurs traditions parlementaires, par leur comportement individuel, les parlementaires des différents pays sont généralement tout à fait représentatifs des spécificités nationales. C'est une réalité qu'on ne peut méconnaître ni même critiquer : nous restons les uns et les autres marqués par notre culture et notre sensibilité nationale. En revanche, il est important de souligner que les contacts qui se

créent entre parlementaires des dix pays, les débats et les discussions très ouverts, favorisent une plus large compréhension des problèmes respectifs de nos pays et de nos régions ce qui permet d'élaborer des solutions prenant en compte les intérêts et les positions des uns et des autres.

C'est ainsi que très souvent le Parlement européen a la possibilité d'ouvrir la voie à des décisions intégrant de façon équilibrée la diversité des situations des pays de la Communauté.

4. La défense des Droits de l'Homme

Mme Veil, ministre de Valéry Giscard d'Estaing ou président de l'Assemblée européenne, vous êtes toujours une militante des Droits de l'Homme. Disons des « droits humains » pour éviter toute ambiguïté quant aux titulaires de ces droits.

Vous avez défendu les libertés fondamentales partout où vous le pouviez et donné votre appui à toutes les initiatives, même privées, qui vous semblaient utiles. J'ai eu l'occasion de l'apprécier lors de l'opération « Un bateau pour le Vietnam » pour laquelle votre soutien nous a été précieux.

Certains pensent que les institutions privées et l'œuvre des organisations non gouvernementales comme Amnesty international, la Fédération internationale des Droits de l'Homme, la Ligue des Droits de l'Homme, la LICRA, le MRAP, etc., sont plus efficaces que celles des organisations gouvernementales.

De fait, l'opinion les connaît souvent beaucoup mieux. Pourtant l'Assemblée européenne ne manque pas une occasion de se manifester dans ce domaine. On a évoqué le boycottage des jeux de Moscou ; on se souvient peut-être moins de vos condamnations des violations des Droits de l'Homme : au Guatemala et au Cambodge, en février 1980 ; au Chili et en Tché-

coslovaquie, en avril ; en Bolivie, en septembre ; en Uruguay, en janvier 1981... On a peut-être oublié l'expression de votre solidarité avec le peuple polonais et votre action pour la lutte contre la faim, en septembre 1980 ; en faveur des réfugiés de la corne de l'Afrique et de l'Asie du Sud-Est deux mois auparavant.

Certaines des délibérations de Strasbourg ont pourtant dépassé la simple évocation des problèmes. Des actions précises ont été demandées, à la Commission ou aux Etats : suspension de l'aide alimentaire à l'Afghanistan, embargo sur toutes les ventes d'excédents assorties de subventions à l'URSS. en février 1980.

On a même prétendu qu'en Europe occidentale, la vigilance constante de l'Assemblée européenne avait pesé sur l'évolution vers la démocratie de la Grèce et de l'Espagne. Est-ce également votre sentiment ? Et en dehors de l'Europe occidentale pensez-vous que de telles démarches soient de nature à faire céder les gouvernements totalitaires ?

Simone VEIL. — La question que vous me posez à propos du rôle du Parlement européen en ce qui concerne les Droits de l'Homme me paraît tout à fait essentielle. Je dirai même qu'à la différence de ce que pensent certains, les débats auxquels les violations des Droits de l'Homme ont donné lieu m'apparaissent souvent comme non seulement les plus intéressants, mais aussi parmi les plus utiles.

J'ai d'ailleurs changé d'avis à cet égard car dans les premiers mois de mise en place de notre Assemblée je craignais que ces débats soient de pure forme, destinés à notre seule bonne conscience. Les contacts que j'ai eu l'occasion d'avoir, notamment à l'étranger, en Amérique latine, ou les nombreuses visites que j'ai reçues de personnalités politiques exilées, m'ont montré que les résolutions adoptées par le Parlement européen étaient particulièrement suivies et attendues, car non seulement de telles prises de position soutiennent moralement les opprimés dans nombre de pays, mais elles conduisent les responsables de certains gouvernements totalitaires à modérer leurs attitudes et même à renoncer à certaines pratiques. A plusieurs reprises, il nous a été indiqué que telle ou telle de nos interventions

ou de nos résolutions avait eu un résultat positif précis, notamment des libérations de personnes détenues irrégulièrement.

Comme vous-même, je suis frappée de constater qu'en ce domaine progressivement divers groupements, des organisations non gouvernementales ou encore des initiatives individuelles émanant de hautes personnalités, notamment des prix Nobel, se sont substitués à l'action des gouvernements ou des organisations internationales. Les raisons en sont claires : les porte-parole officiels des pays démocratiques, notamment les gouvernements, sont trop liés par les relations diplomatiques et les liens économiques qu'ils entretiennent avec tous les pays pour disposer d'une liberté d'intervention suffisante. Au surplus, le principe de non-ingérence leur interdit toute prise de position officielle même si, par des contacts officieux, ils sont parfois en mesure d'intervenir en faveur de tel ou tel cas individuel.

Quant aux organisations internationales dont une des vocations est assurément d'assurer cette protection universelle des Droits de l'Homme, elles jouent parfois un rôle par le biais de certaines commissions d'enquête particulières, mais il faut bien constater que le nombre de pays réellement démocratiques qu'elles comprennent est trop réduit pour qu'elles soient crédibles en ce domaine.

En outre, les majorités qui s'y dessinent sont très largement faites d'avance.

Il est donc normal que le Parlement européen ait une vocation particulière à assumer la défense des Droits de l'Homme, d'autant que son élection au suffrage universel direct, par les citoyens de dix pays démocratiques, lui confère une légitimité incontestable.

Il est naturellement difficile d'apprécier l'influence que peut avoir une institution quelle qu'elle soit sur l'évolution de la situation politique dans tel pays ou même sur les mesures susceptibles d'être prises par les autorités à l'égard de tel ou tel cas.

Ce que l'on peut dire avec certitude, c'est que les prises de position du Parlement européen sont suivies avec beaucoup d'attention par les pays éventuellement concernés. Au demeurant, les députés européens sont l'objet de très nombreuses sollicitations pour intervenir en faveur de minorités subissant, dans leurs pays, des discriminations intolérables, des atteintes individuelles caractérisées aux Droits de l'Homme : arrestations ou détentions arbitraires, tortures, disparitions...

Ces interventions sont très souvent soutenues ou même directement faites par des organismes comme Amnesty international, qui estiment eux-mêmes que le poids du Parlement européen constitue pour eux un soutien très efficace.

En luttant ainsi pour les Droits de l'Homme, le Parlement européen affirme la vocation démocratique de l'Europe dans le Monde. Cette voix est attendue par un grand nombre de femmes et d'hommes qui tournent les yeux vers nous au moment où les libertés sont bafouées ou menacées dans tant de pays.

Ceci me conduit à souligner combien la présence d'un Parlement élu au suffrage universel direct contribue au rayonnement de l'Europe, notamment au moment où se développe la coopération politique à laquelle le Parlement européen est depuis longtemps associé.

A cet égard, je voudrais souligner combien ce développement, dans lequel certains voient l'amorce d'une véritable union politique, justifie l'existence du Parlement et son rôle dans le domaine des relations internationales.

Si l'Europe veut réellement exister à l'égard du monde extérieur, le Parlement européen est en effet capable de lui apporter la crédibilité, le soutien irremplaçables d'une Assemblée démocratique représentative de l'ensemble des citoyens européens. Et il serait à mon sens très important que les Gouvernements eux-mêmes prennent conscience du poids politique que le Parlement européen peut ainsi donner à l'action suivie par l'ensemble des Etats membres dans leurs relations avec le monde extérieur.

5. L'incapacité de l'Europe face au chômage

Parmi les droits fondamentaux énumérés dans les grands textes internationaux, le droit à un emploi, le droit au travail préoccupe un nombre croissant d'européens : les chômeurs et leurs proches.

Face à l'ampleur du phénomène, la Communauté semble bien démunie, en dépit des attentions multiples que votre Assemblée lui porte.

Tout d'abord le droit européen est, et demeure, très insuffisant en matière sociale. Les dispositions des traités relatives à l'emploi sont rares, encore que l'article 118 du traité CEE y fasse référence non sans une certaine discordance entre sa version italienne

qui parle du droit au *travail et les autres versions, française et allemande notamment, qui retiennent le droit* du *travail, ce qui ne signifie évidemment pas du tout la même chose. Les dispositions du droit dérivé sont partielles et concernent la libre circulation des travailleurs, la formation professionnelle, l'harmonisation de la protection de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail. Enfin, certains textes récents sur l'emploi sont dépourvus d'efficacité juridique, c'est le cas du « programme d'action sociale » de la Commission.*

Ensuite, les structures et mécanismes communautaires pour l'emploi semblent inadaptés aux difficultés actuelles. Les compétences de la Commission sont limitées dans ce secteur, la concertation paritaire a donné lieu à un buissonnement d'organismes divers qui traitent, sans grand résultat, du chômage. Une douzaine de comités consultatifs, le Comité permanent de l'emploi et les Conférences tripartites donnent l'impression d'une prolifération institutionnelle assez stérile et d'une concertation sans issue, par exemple sur la question des 35 heures.

Quant aux mécanismes d'intervention, ils ne donnent pas toujours satisfaction. Le Fonds social européen évolue vers un fonds d'action régionale, le SEDOC ou le Centre européen de formation professionnelle sont, comme les autres mécanismes, sans doute utiles, mais leur action ne saurait être décisive.

L'Assemblée européenne qui précédait la vôtre fut très sévère et dressa de manière catégoriquement négative le bilan des capacités communautaires sur l'emploi. Je cite sa résolution du 9 mai 1979 : « Compte tenu des pouvoirs qui lui sont attribués, la Communauté européenne n'est pas en mesure d'engager une action globale contre le chômage. »

Cette sévérité vous semble-t-elle toujours d'actualité ?

Simone VEIL. — Malheureusement, la situation de l'emploi dans les différents pays de la Communauté et les prévisions faites pour les années qui viennent sont déjà une réponse à votre question.

Le bilan en ce domaine est négatif à tous égards, qu'il s'agisse de l'absence d'initiatives de la Commission, de la volonté défaillante ou des désaccords au sein du Conseil, enfin, il faut aussi l'admettre, en raison de la médiocrité du débat que le Parlement a consacré à ce sujet en janvier 1980.

Les parlementaires européens sont eux-mêmes pleinement conscients du fait que depuis deux ans ils n'ont guère contribué à promouvoir des solutions propres à lutter contre le chômage, alors que pourtant nombre d'entre eux considèrent cette question comme un objectif prioritaire.

Aussi depuis quelques mois, plusieurs commissions parlementaires ont coordonné leurs activités dans la perspective d'un large débat qui doit avoir lieu normalement à la session de septembre ou d'octobre. Ce débat devrait avoir pour base quatre rapports portant sur :

— l'emploi et l'aménagement du temps de travail ;
— les répercussions sur l'emploi dans la Communauté des problèmes énergétiques et de l'évolution technologique ;
— les priorités sociales, l'évolution de la situation sociale et la gestion du Fonds social ;
— la politique européenne de l'emploi.

Cette observation me conduit à souligner que la plupart des organismes communautaires dont vous faites état, ainsi d'ailleurs que les mesures que vous évoquez, ont davantage pour objet de compenser la diminution de l'activité, notamment par une modification de la répartition du travail, qu'à maintenir l'activité existante ou même susciter une reprise.

Or, au niveau communautaire, aussi bien qu'à l'échelon national, les actions conduites en faveur de l'emploi peuvent être appréciées exclusivement sous cet angle. En effet, tout ce qui est fait dans le domaine économique et commercial a des répercussions sur l'emploi : qu'il s'agisse de la restructuration de la sidérurgie ou de la défense des industries européennes contre la concurrence étrangère.

Les négociations avec les Japonais à propos de l'industrie automobile ou les accords multiples dans le domaine textile ont pour objectif de défendre, avec plus ou moins de succès, nos propres productions, donc l'emploi.

De même les orientations suivies en matière de politique agricole commune ont des conséquences très directes sur l'emploi.

Il faut également souligner à cet égard combien la coopération qu'a su nouer la Communauté avec un grand nombre de pays du

tiers monde contribue au développement de nos échanges commerciaux et donc à la défense de nos emplois.

La question que l'on doit se poser est donc celle de savoir si les structures et les règles communautaires, également la détermination des institutions communautaires, répondent de façon efficace à cet objectif majeur : renforcer la Communauté économique européenne de façon que dans tous les secteurs de l'économie, l'emploi y soit sauvegardé ou même développé en tirant toutes les conséquences favorables qui découlent du fait que nous constituons un marché de 270 millions d'Européens, que nous pouvons mettre en commun nos moyens intellectuels et financiers pour développer la recherche dans les secteurs de technologie de pointe.

Bien sûr, il ne faut pas pécher par optimisme et penser que tout cela ne peut suffire à résorber le chômage, mais si nous ne le faisons pas, la crise de l'emploi s'aggravera encore bien davantage.

Il faut donc en même temps, également au plan communautaire et cette dimension européenne est indispensable si l'on ne veut pas accroître les distorsions entre les Etats membres, remettre à l'étude les mesures plus spécifiques de lutte contre le chômage.

A cet égard, on peut se demander si la multitude de comités consultatifs et de conférences ne permettent pas avant tout de compenser l'absence de volonté politique d'aboutir, due à l'incertitude et à la divergence de vues entre les Etats membres. Car en ce domaine, comme pour tout ce qui concerne la vie communautaire, force est de constater que c'est la volonté politique qui fait défaut.

6. Réussites et déceptions institutionnelles

Au terme de deux années de présidence, pouvez-vous, Madame, dresser un bilan institutionnel de la Communauté ? Quelles vous semblent être les principales réussites et les déceptions majeures ?

D'abord au niveau des autres institutions communautaires comme la Commission, le Conseil et la Cour dans leurs relations avec l'Assemblée.

Ensuite, et peut-être plus particulièrement, en ce qui

concerne les élus européens et leur groupe parlementaire. Leur comportement, leur assiduité, leur allégeance partisane ou nationale. A cet égard, le président Valéry Giscard d'Estaing avait suggéré, dans son discours de Hoerdt, en Alsace, le 15 mai 1979, que soit créé un intergroupe français chaque fois qu'il s'agirait d'examiner des problèmes directement liés à l'intérêt national. A-t-il été suivi sur ce point ?

Simone VEIL. — Il m'est bien difficile de faire ce bilan institutionnel de la Communauté et cela pour deux raisons.

La première, c'est qu'une entreprise aussi complexe et aussi ambitieuse dans ses objectifs que la Communauté économique européenne, apportant des changements aussi importants dans les habitudes et dans le cours même de l'histoire de nos pays, ne peut se juger qu'avec un certain recul et non au jour le jour.

La seconde, c'est qu'on ne peut, en l'espèce, se placer sur le plan strictement institutionnel car la vie de la Communauté comporte une large part d'empirisme.

Ce qui me paraît important, ce n'est donc pas de savoir si les institutions fonctionnent selon les modalités de leur mise en place, mais plutôt si malgré d'éventuelles défaillances institutionnelles, des imperfections ou même des déviations, les relations qui se sont nouées entre les institutions et les habitudes prises permettent de résoudre les problèmes qui se posent et de faire progresser l'Europe.

Ces deux observations préliminaires étant faites, que constatons-nous aujourd'hui ? Je dirai que le bilan présente des aspects contradictoires.

D'une façon générale, le cadre institutionnel tel qu'il a été mis en place par les traités a été sauvegardé et pour s'en tenir à l'aspect purement formel, les institutions fonctionnent, les conflits réellement aigus entre institutions trouvant des solutions qui n'ont pas réellement remis en cause l'équilibre initial.

Mais en réalité cette image est pour beaucoup une apparence.

Les occasions de conflits entre institutions sont d'autant plus limitées que l'essentiel des pouvoirs appartient au Conseil, qui peut ne pas reprendre à son compte les initiatives de la Commission et ignorer les avis du Parlement. L'autonomie laissée à chacune des institutions les conduit trop souvent à mener parallèlement leurs activités. Ainsi se trouvent stérilisées les initiatives prises par la

Commission ou les propositions faites par le Parlement, si le Conseil n'est pas disposé à leur donner suite.

Seul le vote du budget qui, lui, suppose l'intervention des deux autorités budgétaires, Parlement et Conseil, est l'objet d'une concertation. De ce fait, il concentre aussi toutes les occasions de conflits.

En outre, si les relations prévues entre les institutions ne laissent qu'une place limitée à de véritables conflits institutionnels, il n'en reste pas moins que le système est en pratique largement bloqué du fait des problèmes budgétaires, ainsi que du processus décisionnel au sein du Conseil, depuis que l'unanimité est devenue la règle et s'applique même dans des cas qui vont bien au-delà du compromis de Luxembourg.

Examinant les relations entre le Parlement et les autres institutions, je me dois de faire des distinctions en ce qui concerne les relations entre le Parlement et le Conseil, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles n'ont pas encore trouvé leurs véritables assises.

Il semble bien souvent que le Conseil ait à subir l'existence du Parlement, plus qu'il ne l'accepte : il le consulte parce qu'il y est obligé, il n'est pas certain qu'il lise toujours ses avis. La présence du président du Conseil en exercice à certaines séances du Parlement est insuffisante pour améliorer la coopération entre les deux institutions puisque, en tout état de cause, le président ne peut jamais exprimer que le point de vue élaboré à l'avance par l'ensemble du Conseil.

Chaque année, le débat budgétaire qui se déroule en deux temps est le moment de vérité où les deux institutions doivent compter l'une avec l'autre. N'ayant guère coopéré au cours de l'année, le Conseil ne disposant pas, au sein du Parlement, d'une majorité pour le soutenir comme il pourrait en avoir une dans un Parlement national, les deux institutions s'affrontent avec méfiance, chacune voulant imposer sa loi à l'autre, même sur des enjeux relativement modestes.

Par ailleurs, progressivement, une large partie des compétences normales du Conseil sont en fait exercées par le Conseil européen. Il en résulte une frustration pour le Parlement qui, en dépit des recommandations faites par les Trois Sages dans leur rapport sur les améliorations à apporter au fonctionnement des institutions, n'a toujours pas obtenu d'entendre directement le président du Conseil européen lui rendre compte des Sommets.

Avec la Commission, la collaboration est incontestablement plus fructueuse. Cette institution a trouvé un appui auprès du Parlement pour soutenir certaines de ses initiatives et même reprendre à son compte certaines de ses propositions.

Une vision souvent commune de l'avenir de la Communauté favorise certainement un rapprochement entre parlementaires et membres de la Commission. Les uns et les autres se soutiennent souvent pour tenter d'imposer des points de vue communautaires face à des positions jugées trop nationales.

Cet *animus* commun est certainement un facteur de compréhension qui incite la Commission et le Parlement à travailler ensemble, dès lors qu'il s'agit de renforcer le poids de la Communauté. Cette collaboration se manifeste d'une façon exemplaire entre parlementaires et représentants de la Commission lorsque des délégations du Parlement se rendent à l'étranger.

Enfin, il ne faut pas oublier que le Parlement, même s'il n'en a jamais usé jusqu'ici, dispose de la faculté de censurer la Commission, censure qui entraîne son renvoi. Même s'il n'est pas exclu que dans le cas où cette éventualité se produirait, les mêmes Commissaires soient nommés à nouveau par le Conseil, l'existence de ce droit permet au Parlement d'exercer à l'égard de la Commission un contrôle beaucoup plus effectif qu'à l'égard du Conseil.

Si l'on considère le bilan de ces deux années d'activité du Parlement, il me semble que l'aspect le plus positif, dont on n'a généralement pas conscience en France, c'est que sa présence a donné, à l'extérieur de la Communauté, une crédibilité et une réalité démocratique à l'Europe en train de se construire. Or l'Europe ne se fait pas seulement pour les européens et elle existera d'autant plus pour ces derniers qu'elle sera perçue comme une entité et comme une force à l'extérieur.

Il est regrettable que le Conseil et les Gouvernements n'aient pas encore compris le rôle que le Parlement pouvait jouer à cet égard et l'appui qu'il était susceptible de leur apporter lorsqu'ils souhaitent s'exprimer à l'extérieur d'une seule voix.

En revanche, il est toujours étonnant et décevant d'entendre les propos — au demeurant contradictoires — tenus sur la Communauté et de constater les attitudes des hommes politiques sur la question.

La situation à cet égard est paradoxale. On entend tous les responsables politiques dire que l'Europe doit résoudre tel ou tel problème.

Pourtant, en même temps, cette Europe est souvent le bouc émissaire rendu responsable de chacune de nos difficultés, tandis que les bénéfices tirés de la vie communautaire sont soit systématiquement dévalorisés, soit présentés comme un succès des politiques nationales.

Pour ce qui concerne les élus européens, je dirai seulement que la

plupart consacrent tout leur temps à ce Parlement auquel ils s'attachent, même lorsqu'ils ont été élus sans être des partisans farouches de l'Institution.

De même, un certain nombre de ceux qui n'étaient guère favorables à la construction européenne lors de leur élection en sont devenus des partisans convaincus et comprennent l'intérêt que l'Europe présente pour chacun des pays de la Communauté.

Quant à la concertation éventuelle des parlementaires d'un même pays lorsqu'un intérêt national est en jeu, je dirai que le problème ne se pose généralement pas d'une façon aussi simple.

Même si pour des raisons nationales les positions des parlementaires d'un pays sont mobilisées sur une question, il est rare qu'ils soient seuls concernés par ce problème : ils cherchent donc à convaincre les membres de leur groupe de voter de la même façon pour recueillir le maximum de voix. En effet, aucun pays ne peut entraîner à lui seul un vote favorable sur une question.

A dire vrai, s'il y a un problème d'intérêt national qui se pose pour tel ou tel pays, les votes se manifestent spontanément sans que les intéressés aient à se concerter et s'ils le font, c'est de façon officieuse, par des entretiens de couloir, mais il n'y a jamais de réunions en tout cas dans les lieux de travail du Parlement par groupe national.

L'activité des groupes politiques est intense, les positions sur les rapports et les propositions sont prises en fonction de critères politiques et les clivages politiques entraînent des divergences plus profondes que les différences nationales.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.