

Rapport intérimaire adressé au Conseil européen de Dublin (3 et 4 décembre 1984)

Légende: Lors du Conseil européen de Dublin des 3 et 4 décembre 1984, le Comité ad hoc pour les questions institutionnelles présente son rapport intérimaire sur la réforme institutionnelle des Communautés européennes.

Source: Comité ad hoc pour les questions institutionnelles. Rapport intérimaire adressé au Conseil européen (Dublin, 3-4 décembre 1984). Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985. 26 p. ISBN 92-824-0187-1. p. 11-23.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_interimair_e_adresse_au_conseil_europeen_de_dublin_3_et_4_decembre_1984-fr-ab83868c-676d-483c-b221-6df7b63b31a2.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Rapport intérimaire adressé au Conseil européen de Dublin (3 et 4 décembre 1984)

Préambule

L'Europe a connu, après la Seconde Guerre mondiale, des débuts très prometteurs, en mettant sur pied à travers la CEE d'abord et la CEE ensuite une construction sans précédent qui n'est assimilable à aucune entité juridique déjà existante, et qui répond par son originalité même aux besoins complexes mais profondément ressentis de nos citoyens.

Cette construction, que les partenaires avaient pourtant décidé de parfaire depuis le sommet de La Haye en 1969, est aujourd'hui en état de crise et souffre de graves lacunes.

En outre, les États membres se sont enlisés dans des querelles qui leur ont fait perdre de vue les avantages économiques et financiers considérables que leur procurerait l'achèvement du Marché commun et de l'union économique et monétaire européenne¹.

Après dix années de crise, à l'inverse du Japon et des États-Unis, l'Europe n'a toujours pas retrouvé un taux de croissance qui lui permettrait de réduire la masse inquiétante de ses 13 millions de chômeurs.

C'est dans cet état que l'Europe doit faire face à des défis de plus en plus importants, tant dans le domaine de la concurrence industrielle et technologique de la part des autres pays qu'en ce qui concerne la lutte en vue de préserver la position d'indépendance politique qu'elle a toujours occupée dans le monde au cours de l'histoire.

Face à ces défis, l'Europe doit retrouver sa foi dans sa propre grandeur et se lancer dans une nouvelle aventure en commun - la mise en oeuvre d'une entité politique - qui, dans un souci d'éviter toute démarche dogmatique, doit reposer sur des objectifs prioritaires clairement définis et doit se doter des moyens pour les atteindre².

I. Une entité politique véritable³

Il ne suffit pas en effet de faire un simple catalogue de mesures à prendre - fussent-elles précises et concrètes - car de telles opérations ont été souvent tentées par le passé sans résultat. Il faut aujourd'hui faire un saut qualitatif et présenter les différentes propositions de façon globale, démontrant ainsi la volonté politique commune des États membres. Cette volonté doit se traduire au bout du chemin par la création entre États européens d'une entité politique véritable⁴, c'est-à-dire une Union européenne,

- ayant la capacité de décider au nom de tous les citoyens selon un processus démocratique en fonction de leur intérêt commun au développement social et politique, au progrès économique et à la sécurité⁵ et selon des modalités qui pourraient varier selon que l'on se situe dans l'ordre de la coopération intergouvernementale, dans celui des traités communautaires ou encore dans l'ordre de nouveaux instruments à conclure;

- respectant enfin la personnalité de chacun des États qui la composent.

II. Des objectifs prioritaires

A. Un espace économique intérieur homogène

a) *Par l'achèvement du Traité*

1. par la réalisation d'un véritable marché intérieur

Mettre en place l'union économique et monétaire et créer le marché intérieur totalement intégré prévu par le

traité de Rome et souhaité depuis 1972: cela permettrait aux Européens de bénéficier des effets dynamiques d'un marché unique au pouvoir d'achat immense. Il en résulterait davantage d'emplois, une prospérité accrue et une croissance plus rapide. Ainsi, la Communauté deviendrait une réalité concrète pour ses citoyens.

Cela implique:

- la libre circulation effective des citoyens européens;
- en attendant l'adoption de normes européennes, la reconnaissance mutuelle immédiate des normes nationales en posant le principe simple que toute marchandise produite et commercialisée légalement dans un État membre doit circuler sans entrave dans toute la Communauté, ainsi que la mise en oeuvre d'un document douanier unique comme il est prévu pour 1987;
- la mise en place rapide d'une politique commune des transports;
- la création à une date rapprochée d'un véritable marché commun des assurances⁶;
- l'ouverture des marchés publics⁶;
- une application des règles nationales et communautaires de concurrence adaptée à la nouvelle situation industrielle;
- la mise en oeuvre d'un environnement propre à la coopération entre les entreprises européennes et notamment l'élimination des différences fiscales qui gênent la réalisation des objectifs communautaires;
- le renforcement de l'intégration financière européenne, entre autres par la libre circulation des capitaux, allant de pair avec la construction monétaire européenne⁶;
- le développement, en étroite consultation avec les industries et organismes concernés dans la Communauté, du potentiel scientifique et technologique de l'Europe, tant au niveau régional qu'au niveau communautaire⁷;

2. par la promotion de la convergence économique⁸

- la poursuite de l'effort de solidarité entre États membres visant à réduire les déséquilibres structurels qui empêchent la convergence des niveaux de vie, par le renforcement des instruments spécifiques de la Communauté et une définition judicieuse de ses politiques;
- la poursuite effective de l'intégration et le renforcement institutionnel de la Communauté qu'elle implique requièrent de combattre les tendances à l'inégalité et de promouvoir la convergence des niveaux de vie.

b) *Par l'achèvement du Système monétaire européen (SME)*

Le Système monétaire européen, créé et mis en place en attendant que les conditions pour la réalisation progressive de l'union économique et monétaire soient rétablies, constitue un des succès européens de la dernière décennie. Il a permis de sauvegarder l'unité du Marché commun, de maintenir des parités raisonnables et de jeter les bases d'une identité monétaire de la Communauté.

Il faut maintenant poursuivre dans la voie de l'intégration monétaire par:

- la coordination plus étroite des politiques économiques, budgétaires et monétaires, dans le but de parvenir à une véritable convergence des performances économiques;
- la promotion du rôle de l'ÉCU dans les transactions entre Banques centrales et le développement de l'usage de l'ÉCU dans les transactions privées;
- la participation au SME de l'ensemble des États membres de la Communauté et l'ouverture du SME aux

États candidats à l'adhésion. Cela devrait comprendre des mesures financières spéciales au bénéfice de pays à structure économique faible dès lors qu'ils participent au mécanisme des changes du SME renforcé;

- le renforcement du FECOM en lui attribuant des pouvoirs effectifs et la promotion de l'ÉCU comme monnaie de réserve internationale. C'est seulement par cette voie que l'on pourra faire progresser le SME vers un système de Banque centrale commun et indépendant, et finalement vers la création d'un fonds monétaire européen et d'une monnaie commune⁹.

La discussion sur ce dernier point se poursuivra.

c) *Par la mobilisation des ressources nécessaires*

Intensifier les efforts déjà entrepris, faire des politiques nouvelles et déléguer de nouvelles compétences à la Communauté, entraînera - souvent mais pas toujours - des dépenses supplémentaires et donc des transferts de ressources. Ces transferts ne seront supportables que s'ils sont limités par une stricte maîtrise budgétaire et si la mise en oeuvre de ces nouvelles politiques au niveau communautaire se traduit par des économies dans chaque État membre¹⁰.

B. La promotion des valeurs communes de civilisation

L'Union européenne envisagée ne s'appuie pas simplement sur une communauté économique. La logique de l'intégration a déjà conduit et conduira davantage encore les États européens à coopérer dans d'autres domaines que ceux de l'économie. Accentuer ce mouvement indispensable donnera une dimension européenne à tous les aspects de la vie collective de nos pays¹¹.

A cette fin, un certain nombre d'actions doivent être entreprises qui, chaque fois que cela est possible, seront menées en étroite collaboration avec les pays européens non membres de la Communauté et avec le Conseil de l'Europe.

Il s'agit des actions suivantes:

- 1) lutte en faveur de la protection de l'environnement à travers l'harmonisation des plans de lutte contre la pollution maritime, fluviale et atmosphérique;
- 2) mise en oeuvre progressive d'un espace social européen;
- 3) intensification de la coopération judiciaire européenne;
- 4) lutte contre le grand banditisme et le terrorisme;
- 5) protection des droits de l'Homme dans le monde;
- 6) mise en valeur des cultures européennes, notamment à travers la Fondation européenne et l'Institut universitaire européen. Des actions communes devront être engagées, notamment pour favoriser une coopération transnationale dans le domaine de la communication audiovisuelle.

C. La recherche d'une identité extérieure¹²

L'identité extérieure de l'Europe ne peut être réalisée que progressivement dans le cadre d'actions communes, ainsi que dans celui de la coopération politique selon les règles qui leur sont respectivement applicables. L'interaction de ces deux cadres s'avère de plus en plus nécessaire et utile. Ils doivent donc être rapprochés davantage. L'objectif de la coopération politique européenne doit rester la formulation

systématique et la mise en oeuvre d'une politique extérieure commune¹³.

De même, en matière de défense, si l'objectif de l'Union européenne est bien la cohésion et la solidarité des pays européens dans le cadre plus large de l'Alliance atlantique, ce but ne pourra être atteint que par étapes successives et en tenant compte notamment des différentes situations particulières, dont celles des deux puissances nucléaires qui en sont membres et de certains pays membres qui font face à des problèmes de sécurité spécifiques¹⁴.

a) *Politique extérieure*

Il convient tout d'abord de rappeler qu'il existe déjà des politiques communes prévues par les traités et qui ont une dimension externe, ainsi que des politiques externes telles que la politique de développement et la politique commerciale.

En particulier, la politique communautaire de développement doit être intensifiée, sans préjudice des actions menées traditionnellement par les États membres.

Sur le plan diplomatique, on pourrait envisager, dans un premier temps, plusieurs mesures de nature à faire progresser l'expression d'une voix commune.

1. Le renforcement des structures de la coopération politique par:

- la création d'un secrétariat permanent de la coopération politique afin de permettre aux présidences successives d'assurer une meilleure continuité et cohérence des travaux; le secrétariat utiliserait dans une large mesure l'infrastructure du Conseil;
- l'organisation régulière des réunions de travail de la coopération politique européenne dans les lieux de travail de la Communauté, des réunions des ministres étant aussi prévues dans les capitales des États membres.

2. L'amélioration de l'action de la coopération politique par:

- un engagement explicite des États membres de promouvoir la coopération politique européenne en acceptant une formalisation de la procédure de consultation préalable;
- la recherche d'un consensus respectant l'opinion majoritaire en vue d'adopter rapidement des positions communes et de faciliter des actions communes;
- l'adoption d'une position commune dans les relations multilatérales et interrégionales, surtout aux Nations unies.

3. Les États membres et la Communauté devraient examiner, chaque fois que le cas se présente, s'il y a lieu de décider d'une représentation commune auprès des institutions internationales, surtout dans le cadre des Nations unies et dans les pays où seul un petit nombre d'États membres sont représentés.

4. La codification des règles et des pratiques de la coopération politique européenne¹⁵.

b) *Sécurité et défense*¹⁶

Il s'agit de promouvoir une meilleure prise de conscience par les États membres des intérêts communs de la future Union européenne en matière de sécurité.

Toute discussion sur cette question devra tenir compte:

- 1) des cadres qui existent déjà et dont tous les partenaires de la Communauté européenne ne sont pas

membres, notamment l'Alliance atlantique et l'Union de l'Europe occidentale;

2) des capacités et des responsabilités différentes ainsi que des situations particulières des États membres de la Communauté.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées, par exemple:

- le développement et le renforcement de la concertation sur les aspects politiques et économiques des problèmes de sécurité dans le cadre de la coopération politique;
- l'engagement des États membres à réaliser ensemble la conception, le développement et la production des systèmes d'armement nécessaires à leur sécurité et de façon plus générale de matériels de haute technologie;
- l'intensification des efforts en vue de la définition et de l'adoption de normes communes pour les matériels.

III. Les moyens: des institutions efficaces et démocratiques¹⁷

L'Union européenne - comme la Communauté aujourd'hui - a besoin d'institutions entièrement au service de l'intérêt commun. Leur fonctionnement et leur comportement doivent clairement traduire le caractère original de leurs missions dans le cadre de la spécificité de leurs compétences. Le respect et l'application des règles des traités s'imposent en premier lieu aux institutions.

A. Une prise de décision facilitée au sein du Conseil,

qui implique essentiellement des modifications dans la pratique et certaines adaptations des règles existantes:

- une débureaucratiation au sein des institutions, les administrations nationales, par le biais de leurs experts, ayant occupé trop de terrain au cours de la dernière décennie;
- l'adoption d'un nouveau principe général en matière de vote:
 - ne relèveront ainsi de l'unanimité que les décisions portant sur de nouveaux domaines d'action ou de nouvelles adhésions,
 - les autres décisions relèveront de la majorité qualifiée ou simple¹⁸;
- tout en instaurant en contrepartie une procédure appropriée permettant à un État membre, pendant une période transitoire, de faire état d'un intérêt vital¹⁹, à condition de le justifier objectivement au sein du Conseil, lequel doit, pour sa part, avec l'aide de la Commission, veiller au respect des intérêts vitaux de la Communauté dans son ensemble¹⁸;
- en vue de faciliter la mise en oeuvre de certaines décisions, utilisation, dans des cas exceptionnels, de la méthode de la différenciation de la règle communautaire, à condition que cette différenciation soit limitée dans le temps et fondée uniquement sur des considérations économiques et sociales²⁰;
- il convient de renverser la tendance qui consiste à réduire le Conseil européen au rang d'un nouvel organe chargé de traiter les affaires courantes de la Communauté. Les chefs d'État et de gouvernement devraient jouer un rôle stratégique et donner à la Communauté une direction et un élan politiques. A cet effet, deux sessions annuelles du Conseil européen devraient suffire²¹.

B. Une Commission renforcée

La Commission assure la représentation autonome de l'intérêt commun. Vouée à l'intérêt général dont elle est garante, elle ne peut s'identifier aux intérêts particuliers nationaux.

Pour lui permettre d'assumer pleinement les missions dont elle est investie et qui en font la cheville ouvrière de la Communauté, ses attributions doivent être renforcées.

Il s'agit d'abord d'affirmer l'autonomie dont elle dispose pour lui permettre d'agir «en pleine indépendance», selon l'obligation qui lui est expressément imposée, ainsi qu'à chacun de ses membres individuellement.

A cet effet, il est proposé que le président de la Commission soit désigné par le Conseil européen.

Les autres membres du collège sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, sur proposition du président désigné²².

La Commission ne doit pas comprendre plus d'un ressortissant par État membre.

La Commission devrait, au début de son mandat, recevoir un vote d'investiture du Parlement européen sur la base de son programme²³.

De même, la Commission doit désormais se voir reconnaître la qualité d'organe autonome pleinement doté du pouvoir d'initiative, d'exécution et de gestion.

C. Un Parlement européen gage de la démocratie du système européen²⁴

Un Parlement élu au suffrage universel ne saurait, en bonne logique démocratique, être plus longtemps cantonné dans un rôle consultatif ou réduit à connaître d'une faible partie des dépenses de la Communauté. C'est le condamner à l'effacement ou à la surenchère et généralement aux deux.

L'accroissement de son rôle sera recherché dans trois directions:

- une participation effective au pouvoir législatif, sous forme de co-décision avec le Conseil²⁵;
- un renforcement de son contrôle sur les diverses politiques de l'Union, de son contrôle politique sur la Commission et sur la coopération dans le domaine de la politique extérieure;
- une responsabilité dans les décisions concernant les recettes, qui ne pourra que couronner l'élaboration d'un nouvel équilibre institutionnel fondamental et qui évoluera en fonction du système des ressources propres.

Cette évolution devrait s'accompagner d'une représentativité accrue du Parlement lui-même à travers l'uniformisation des modes de scrutin.

D. La Cour de justice²⁶

Du fait de la nature juridiquement contraignante de la Communauté, la Cour de justice des Communautés européennes est appelée à jouer un rôle essentiel dans l'évolution vers l'Union européenne. La Cour garantit le respect des droits et devoirs énoncés dans les traités. L'ordre juridique communautaire pourra être renforcé par un élargissement des compétences de la Cour de justice.

IV. La méthode²⁷

Il résulte d'ores et déjà des travaux du Comité - qui devront être complétés dans les mois à venir - qu'il

conviendra de réunir prochainement une conférence intergouvernementale chargée de négocier un projet de traité d'Union européenne sur la base de l'acquis communautaire, du présent document et de ceux que le Comité adressera au Conseil européen ultérieurement, de la déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne et en s'inspirant de l'esprit et de la méthode du projet de traité voté par le Parlement européen.

La rédaction, la signature et la ratification d'un traité comporteront d'inévitables délais. Mais la seule décision des chefs d'État et de gouvernement de convoquer cette conférence aurait une valeur hautement symbolique et marquerait l'acte de fondation de l'Union européenne.

1 Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que les avantages résultant de l'intégration économique sont répartis de manière inégale et peuvent aussi masquer des pertes pour les régions les moins prospères.

2 M. Møller a estimé, d'une part, que les difficultés auxquelles doit faire face la construction de l'Europe provenaient du fait qu'on n'a pas réussi à appliquer exactement les traités existants et, d'autre part, que la stricte application des traités permettrait de porter remède à cette situation. Il a considéré que l'objectif à atteindre était la réalisation de l'Union européenne telle qu'elle est déjà prévue dans les déclarations existantes.

3 Réserve de M. Papantoniou, qui suggère de remplacer l'intitulé de ce chapitre par «Une entité économique et politique véritable».

4 M. Møller considère qu'il est approprié de remplacer l'expression «une entité politique véritable par l'expression «l'Union européenne».

5 M. Møller considère que le point «sécurité» devrait être limité aux aspects politique et économique de la sécurité.

6 Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que la mise en oeuvre de ces politiques doit tenir compte des situations particulières des économies nationales.

7 M. Møller a souligné l'importance des points suivants:

- les nombreuses aides d'État nationales, qui engendrent des distorsions de concurrence, devraient être toutes supprimées avec rigueur et détermination;

- le démantèlement de toutes les mesures qui ont été introduites ces dernières années dans le secteur agricole dans le but de renationaliser la politique agricole commune;

- la transparence nécessaire dans les industries nationalisées devrait être introduite afin de sauvegarder les principes des traités.

8 Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que le texte devrait souligner plus explicitement la nécessité de renforcer les politiques visant à la convergence économique et donner une définition plus complète de leur champ d'application.

9 Réserve de M. Papantoniou quant à l'inclusion d'une référence à des «pouvoirs effectifs», à «un système de Banque centrale commun et indépendant», à «un fonds monétaire européen» et à «une monnaie commune».

Réserve de M. Rifkind sur la mention qui est faite d'un système de Banque centrale commun et indépendant, d'un fonds monétaire européen et d'une monnaie commune.

10 M. Møller considère que l'accroissement du plafond de la TVA décidé au Conseil européen de Fontainebleau serait à peine suffisant pour promouvoir de nouvelles politiques communes.

11 Le Comité souhaite procéder à un examen plus détaillé de nombre d'actions mentionnées sous ce titre.

12 Réserve générale de M. Møller sur l'ensemble de ce point. Au lieu de demander des modifications structurelles, M. Møller désire insister sur la nécessité du nouveau développement pragmatique de la coopération politique européenne sur la base existante qui s'est déjà avérée très efficace. Surtout en ce qui concerne la sécurité, cette question devrait être limitée aux aspects économiques et politiques.

13 Réserve de M. Papantoniou.

14 M. Dooge n'accepte pas l'insertion de ce paragraphe.

15 Réserve de M. Papantoniou sur les points 1, 2, 3 et 4 de la rubrique «Politique extérieure».

16 M. Dooge n'accepte pas l'insertion du texte de ce paragraphe.

17 Réserve de M. Møller sur ce chapitre. M. Møller fait observer que les problèmes auxquels la Communauté doit faire face ne sont pas dus à l'échec ou aux imperfections des institutions du système communautaire. Au contraire, on peut dire que les écarts et dérogations progressifs par rapport à ces principes fondamentaux, joints à la carence d'une volonté politique, sont à l'origine de bien des problèmes qui se posent aujourd'hui. Il faudrait mettre de l'ordre dans la maison de la Communauté, en ce sens que les politiques communes existantes et les actions communes doivent être réconciliées avec les principes fondamentaux du traité. Il conviendrait de mettre au point de nouvelles politiques communes et de mettre à la disposition de la Communauté les moyens financiers nécessaires. Par conséquent, l'équilibre institutionnel devrait être rétabli dans le respect de la répartition des compétences fixée par les traités.

18 Réserve de M. Papantoniou à l'égard des deuxième et troisième tirets. Il est intervenu contre l'adoption d'un nouveau principe général en matière de vote et pour le maintien du droit, pour tout État membre, de faire état d'un intérêt vital.

Réserve de M. Møller.

M. Rifkind n'a pu approuver ce texte, mais accepte le principe d'un usage plus fréquent du vote à la majorité et d'autres réformes qui amélioreraient le processus décisionnel des institutions.

19 MM. Andriessen, Dondelinger, Herman, Ruhfus et Van Eekelen, en attendant le rapport final du Comité, s'abstiennent de prendre position sur la reconnaissance sous cette forme de l'invocation de l'intérêt vital.

20 Réserve de M. Møller.

Réserve de M. Papantoniou, qui a suggéré de soumettre l'utilisation de la méthode de la différenciation à deux conditions supplémentaires, à savoir qu'elle ne soit pas appliquée à des politiques communes déjà mises en place et qu'elle exclue les décisions ayant des incidences budgétaires.

21 Il conviendrait que le Comité examine les incidences pratiques des propositions visées ci-dessus et d'autres propositions propres à

améliorer la prise de décision au sein de la Communauté.

22 M. Rifkind a émis une réserve sur cette phrase. Il reste d'avis que, bien que le président désigné doive être étroitement associé à cette opération, la désignation des commissaires devrait être du ressort des gouvernements.

23 Réserve de M. Papantoniou, qui propose de remplacer le texte des quatre alinéas (précédents) par le suivant: «A cette fin, il est proposé que le président de la Commission soit désigné à l'unanimité par le Conseil européen et qu'il soit consulté par les gouvernements des États membres avant la nomination des membres de la Commission. La Commission devrait se composer d'un membre par État membre.»

24 Réserve sur ce point de M. Rifkind qui considère, par contre, que les procédures de concertation devraient être améliorées et étendues, comme le propose la déclaration solennelle sur l'Union européenne, adoptée à Stuttgart en juin 1983.

25 Réserve de M. Papantoniou, qui suggère de remplacer le texte de ce tiret par le texte suivant: «en améliorant de la procédure de conciliation et en étendant son champ d'application».

26 Réserve de M. Papantoniou, qui a fait remarquer que ce sujet n'a pas fait l'objet de discussions au Comité qui, par conséquent, doit y revenir.

27 Réserve de M. Rifkind sur l'ensemble de ce chapitre. Il estime qu'il est prématuré, dans un rapport intérimaire, de souhaiter la convocation d'une conférence intergouvernementale.

Réserve de M. Møller, qui considère qu'il est prématuré de faire des propositions sur la méthode.

Réserve de M. Papantoniou qui a fait observer que le Comité devrait traiter de la question de la méthode dans son rapport définitif, lorsqu'il connaîtra la réaction du Conseil européen.