

"La préparation du Sommet" dans 30 jours d'Europe (juin 1972)

Légende: Dans un article paru en juin 1972 dans le mensuel 30 jours d'Europe, Emanuele Gazzo, directeur de l'Agence Europe, commente la préparation de la conférence européenne au sommet prévue pour le mois d'octobre. Pour la première fois, la Commission participe à la préparation du sommet, à tous ses stades et sur tous les sujets, au même niveau que les gouvernements.

Source: 30 jours d'Europe. dir. de publ. Fontaine, François ; RRéd. Chef Chastenet, Antoine. Juin 1972, n° 167. Paris: Service d'information des Communautés européennes.

Copyright: Libre reproduction, mention d'origine obligatoire.

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"la_preparation_du_sommet"_dans_30_jours_d_europe_juin_1972-fr-460adde7-8fe6-4a90-aae2-a22505ee1937.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

La préparation du Sommet

La Commission européenne prend position sur le renforcement des institutions communautaires

Les 26 et 27 mai, M. Sicco Mansholt avait rendez-vous avec les dix ministres des Affaires étrangères de la Communauté élargie, réunis à Luxembourg. Il s'agissait, pour le président de la Commission européenne, de contribuer à la préparation du sommet d'octobre, et plus particulièrement d'exposer les idées que la Commission suggère de retenir sur un sujet d'importance fondamentale: *le renforcement des institutions européennes et, parallèlement, les progrès à réaliser en matière d'union politique.*

Jamais, à l'occasion des précédentes réunions des chefs d'État et de Gouvernement, la Commission européenne ne s'était vue reconnaître le droit de participer, sur le même pied que les gouvernements, à la préparation du «sommet», à tous ses stades et sur tous les sujets: elle-même a pu donner son opinion sur les progrès à réaliser en matière de coopération politique. Voilà un indice significatif de l'évolution du climat politique européen.

Pourquoi renforcer les institutions

Le renforcement des institutions communautaires est en premier lieu une *nécessité pratique*, rendue particulièrement aiguë en raison de l'importance des *objectifs nouveaux* que la Communauté doit réaliser et des responsabilités accrues qui lui sont imposées. N'oublions pas, en effet, les deux autres domaines qui feront l'objet de décisions lors du «Sommet», la réalisation de l'union économique et monétaire d'une part, la mise en œuvre d'une politique de la Communauté élargie vis-à-vis du reste du monde, d'autre part.

Mais ce renforcement répond également à une *exigence politique*: il doit aboutir, non pas à un bouleversement de l'équilibre institutionnel instauré par les Traités de Rome, mais à son rétablissement, là où il a été altéré (surtout au détriment de la Commission européenne et du Conseil des ministres, comme le Rapport Vedel l'a démontré par une analyse exemplaire) (1). Il s'agit, en outre, de renforcer la *légitimité démocratique* proprement communautaire. Ce renforcement est indispensable, en raison du fait que l'action de la Communauté porte toujours davantage sur l'ensemble de la vie économique et sociale des citoyens de l'Europe et qu'elle échappe toujours davantage aux contrôles démocratiques au niveau national.

Ajoutons que les «Dix» se sont mis d'accord sur le principe d'un renforcement de la *coopération politique*. Ce renforcement comportera nécessairement une interaction des instruments qui pourraient être créés à cet effet et les institutions communautaires. Il faut, à tout prix, assurer à la fois *la cohérence et la compatibilité* de ces deux développements. La coopération sur le plan politique ne doit pas empiéter sur le développement communautaire, qui se réalise sur le plan de *l'intégration* et le renforcement de la Communauté économique doit faciliter le renforcement politique qui se développe, *pour le moment*, sur le plan de *la coopération*.

Comme on le voit, *les motivations fondamentales* des problèmes institutionnels qui, selon toutes vraisemblances, domineront le sommet d'octobre, peuvent se reporter à deux impératifs: celui de *l'efficacité* et celui du *caractère démocratique* de l'ensemble institutionnel. Il s'agit des fondements de toute organisation politique cohérente, qu'on l'appelle confédération ou fédération, ou, comme nous le préférons, *Communauté*.

Au moment où j'écris, la Commission européenne n'a pas encore tranché définitivement sur tous les problèmes institutionnels, mais cela n'empêche pas de tracer une image assez fidèle et précise de sa position et des idées qu'elle propose aux gouvernements. Tous les membres de la Commission ont contribué à la formulation de ces idées, mais certains d'entre eux y ont apporté une contribution particulièrement importante, comme c'est le cas naturellement de M. Mansholt lui-même, mais surtout de M. Spinelli ainsi que de MM. Borschette et Coppé. Une «task force» dirigée par M. Émile Noël a élaboré et progressivement perfectionné les textes.

N'oublions pas que la Commission n'a pas à faire, surtout au stade actuel du débat, de véritables

«propositions»: elle doit surtout énoncer *les réponses logiques* à donner aux différents problèmes. La réunion des 26 et 27 mai devrait fournir une vue d'ensemble afin de permettre à chacun de réfléchir. La Commission aura, en outre, en mai prochain, un large échange de vues avec le Parlement européen. Elle précisera sans doute à cette occasion une série d'actions dont elle envisage l'utilité (par exemple celle que M. Vedel appelle une «symbiose» entre le Parlement européen et les Parlements nationaux). Le Parlement lui-même devra arrêter une position qu'il fera connaître directement au «Sommet».

Contrôle du Parlement européen en «amont» des décisions

Venons-en maintenant aux orientations que la Commission européenne voudrait voir retenues. Elles se classent en trois groupes, qui ne sont pas liés par un ordre de priorité, mais par une connexion logique et organique.

A. — *Le premier élément* de ce processus vise à réaliser *très rapidement* (et sans recours à des procédures trop complexes) une première amélioration de l'efficacité et du caractère démocratique des institutions de la Communauté.

Il est centré sur l'idée de la présentation par la Commission, au Parlement européen, d'un véritable *programme général d'action*, portant sur plusieurs années (de préférence, la durée du mandat de la Commission, c'est-à-dire 4 ans), dans lequel seront énoncées *les priorités politiques* qui détermineront l'action de la Commission. L'impératif de l'efficacité impose que ce programme, après avoir été discuté et approuvé par le Parlement, forme la base du dialogue *Commission-Conseil* et des engagements politiques de ce dernier, engagements assortis d'un *calendrier* et de l'indication des instruments à employer pour le réaliser. Par ce moyen, le Parlement européen aurait le contrôle *en amont* des décisions qui ont des *conséquences budgétaires*, ce qui est bien plus efficace que le contrôle *en aval* qui est normalement prévu.

Cette suggestion fondamentale est assortie de plusieurs autres propositions qui visent surtout à assurer le fonctionnement pratique de l'appareil institutionnel, à savoir:

a) *de la Commission européenne*, dont le mandat du Président devrait être porté à 4 ans comme celle des Commissaires. En outre, le Président (ou même les vice-présidents) devrait recevoir l'investiture du Parlement et avoir son mot à dire dans la nomination des Commissaires;

b) *du Parlement européen* qui se verrait attribuer pour le moment, sinon un véritable droit de co-décision comme le prévoit le Rapport Vedel, du moins un droit de *double lecture*, qui aurait une influence réelle sur la formation de la volonté finale du Conseil des Ministres.

c) *du Conseil des ministres* pour lequel la Commission estime indispensable une certaine modification *de la pratique actuelle* qui supprime le recours au vote. Une application beaucoup plus fréquente de la pratique de *l'abstention* de la part du membre qui ne partage pas entièrement les vues de ses partenaires pourrait débloquent des procédures qui s'éternisent. D'autres estiment qu'il faudrait aller plus loin et demander aux gouvernements d'établir *une liste bloquée* (elle pourrait être abrégée et non allongée) des sujets sur lesquels ils estiment qu'un *intérêt vital* est en jeu. Dans la pratique, il s'agirait probablement d'ajouter quelques sujets nécessitant le vote unanime à ceux qui sont déjà énoncés dans les Traités. *Les méthodes de travail* du Conseil devraient être modifiées éventuellement par l'introduction de *délais-butoirs* qui obligent à débattre les propositions de la Commission et ne pas les laisser tomber dans l'oubli, ce qui est courant actuellement.

Élargir les frontières du traité

B. — Le deuxième volet qui conditionne l'efficacité et le maintien de l'équilibre institutionnel, concerne *l'accroissement des compétences* de la Communauté, dans les nombreux domaines qui sont liés à son approfondissement et qui se trouvent, pour ainsi dire, *aux frontières des traités*. En effet, comme l'a dit M. Emile Noël dans un récent discours, l'origine principale du déséquilibre communautaire réside *dans la place de plus en plus considérable que ce qui est coopération intergouvernementale tient dans le travail des institutions*. Il faut, par conséquent, faire tomber ces frontières et annexer à la méthode communautaire tous

les domaines qui, en réalité, ne peuvent pas être séparés des compétences que les Traités reconnaissent déjà à la Communauté.

Par conséquent, le Sommet devrait:

(a) confirmer l'engagement, déjà pris, que tout ce qui concerne l'union économique et monétaire devra être réalisé dans le cadre communautaire (le Conseil devra statuer avant la fin de 1973 sur le passage à la deuxième étape).

(b) exprimer l'*engagement politique* nécessaire pour que les politiques communes nécessaires au développement de la Communauté *soient conçues et mises en œuvre par les mécanismes des Traités*, et non pas en dehors de ceux-ci (2).

La coopération à l'intégration politique

C. — Venons-en au troisième grand thème, à savoir ce qu'il faut faire pour réaliser un *renforcement substantiel* de l'ensemble institutionnel et la liaison entre cet ensemble et la *coopération politique*.

Une première réflexion s'impose: l'objectif vers lequel les Européens doivent tendre est que la coopération politique se transforme, aussitôt que possible, en *intégration* (les propositions que le Mouvement européen a formulé très récemment vont dans cette direction). Mais la nécessité de tenir compte des forces en présence, impose une certaine *graduation*. Dès lors, il faut *planifier* certains développements et obtenir du Sommet des engagements en se fondant sur une hypothèse de travail qui a l'avantage de la logique: l'accomplissement de l'union économique et monétaire, à la fin de la présente décennie, impliquera nécessairement l'existence d'un ensemble institutionnel capable de faire face aux responsabilités *politiques* inhérentes à l'existence d'une telle union. Il y aura donc une *convergence* qui permettrait d'entreprendre et de planifier dès maintenant une série d'actions. Les grandes lignes de ces actions peuvent être ainsi définies:

— En ce qui concerne *les pouvoirs du Parlement*, la Commission européenne a pris, comme nous l'avons dit, un engagement précis. Cependant, si l'on veut qu'en 1975 le Parlement soit doté de certains pouvoirs en *matière législative* (co-décision comme l'a indiqué le rapport Vedel), il faut que les décisions de principes soient prises *déjà par le Sommet*.

— En ce qui concerne *l'élection du Parlement au suffrage universel* (qui facilitera sans doute l'extension de ses pouvoirs), le Sommet devrait *établir un calendrier* d'actions successives.

— La *liaison avec le développement de la coopération politique* pourrait s'effectuer selon différentes modalités, mais toujours selon l'idée directrice qu'il ne doit y avoir séparation ni hégémonie entre les deux processus. La Commission européenne suggère que le Conseil de la Communauté tienne des réunions, au niveau des ministres des Affaires étrangères (4 par an, par exemple) en vue de procéder à la coordination des politiques étrangères et pour la préparation du Traité d'union politique (objectif 1980). La préparation de ces réunions pourrait se faire au sein du Comité politique, dont le *Secrétariat politique* servirait d'infrastructure, étant entendu que ce secrétariat *se situerait dans le cadre du Secrétariat général du Conseil*. M. Spinelli voudrait aller plus loin — et ses idées en la matière sont bien connues — c'est-à-dire qu'il voudrait que tout ce processus, *qui est de nature constituante*, soit confié au *Parlement européen* (élu), naturellement en liaison avec les instances diplomatiques et gouvernementales.

Une période de réflexion et d'élaboration va maintenant s'ouvrir. Il est indispensable qu'entretiens les forces politiques, économiques, syndicales, exercent auprès des plus hautes instances une pression croissante, qui les oblige à aller le plus loin possible dans les engagements qu'elles prendront solennellement au sommet d'octobre.

Emanuele GAZZO

(1) cf. «30 Jours d'Europe», n° de mai 1972.

(2) Cela signifie que le recours à l'article 235 ou éventuellement 236 du Traité sera débloqué et pourra s'engager sans difficultés au fur et à mesure que cela paraîtra nécessaire.