

# Rapport sur l'Union européenne, dit « Rapport Tindemans »

(extraits)

*Bruxelles, 29 décembre 1975*

## I. Une vision commune de l'Europe

### A. L'Europe aujourd'hui

Pourquoi l'idée de l'Europe a-t-elle perdu beaucoup de sa force et de son élan initial? Je crois, pour ma part, que l'opinion européenne a perdu au cours des ans un fil conducteur, le consensus politique de nos pays sur les raisons que nous avons d'entreprendre cette oeuvre commune, les caractéristiques que nous voulons lui donner. C'est avant tout cette vision commune qu'il faut rétablir si nous voulons faire l'Union européenne.

Le citoyen européen ne ressent pas en 1975 les motifs de la construction européenne exactement de la même manière qu'en 1950. L'idée de l'Europe est en partie victime de ses succès: la réconciliation de pays naguère ennemis, la prospérité économique due au marché élargi, la détente qui remplace la guerre froide, grâce notamment à notre cohésion, tout cela paraît acquis et donc ne plus exiger de nouveaux efforts. L'Europe d'aujourd'hui est celle du quotidien, elle semble avoir perdu son parfum d'aventure.

Nos populations se préoccupent de problèmes et de valeurs nouvelles dont les traités ne parlent guère, elles constatent que l'union politique ne découle pas automatiquement de l'intégration des économies, trop de débats stériles mettent en question la crédibilité et l'actualité de l'entreprise commune: dans cette mesure l'idée de l'Europe est aussi victime de ses échecs.

Avec cet état d'esprit, nous sommes entrés dans une crise qui nous fait subir des taux d'inflation et de chômage que la génération actuelle n'avait jamais connus. Rien d'étonnant alors à ce que la Communauté s'effrite sous la renaissance, partout sensible, de préoccupations étroitement nationales. D'autant que cette Communauté, dans son état actuel, est déséquilibrée: dans certains domaines, des compétences importantes lui ont été transférées; dans d'autres, rien ou presque rien n'a été fait. Et cela souvent parce que nos Etats étaient trop faibles pour entreprendre de nouveaux efforts: la fragilité de l'Europe n'est-elle aussi le reflet de l'impuissance de nos Etats?

Un édifice inachevé ne peut pas défier le temps: il doit être complété, sinon il s'écroule. C'est aujourd'hui l'acquis communautaire qui est en question.

Les Européens restent, pourtant, fondamentalement attachés au rapprochement entre nos peuples, tel qu'il s'est incarné successivement dans les traités de Paris et de Rome, à six d'abord, à neuf ensuite. Ils considèrent même que ce rapprochement va de soi, et déplorent de ne pas en ressentir plus les effets dans leur vie quotidienne. Un retour aux égoïsmes et aux barrières nationales, aux antagonismes qui en ont souvent été le résultat, serait durement ressenti comme un échec historique, l'effondrement des efforts de toute une génération d'Européens.

Pour rendre à cette volonté diffuse de rapprochement la perspective politique, qui seule permet l'action, il faut replacer l'Europe dans la ligne des préoccupations essentielles de l'opinion et s'assurer de la sorte qu'elle sera au centre du débat politique de demain. Il faut nous mettre à l'écoute de nos peuples. Que veulent les Européens? Qu'attendent-ils de l'Europe unie?

### 1. Une voix dans le monde

J'ai été frappé, au cours de mes visites, par le sentiment partout répandu de notre vulnérabilité et de notre impuissance.

C'est là, dans l'histoire contemporaine, une expérience nouvelle pour nos peuples. L'inégalité dans la distribution des richesses menace la stabilité du système économique mondial, l'épuisement des ressources pèse sur l'avenir de la société industrielle, l'internationalisation de la vie économique accroît la dépendance de notre système de production. Nos Etats semblent bien faibles pour relever seuls ces défis. De quel poids pèsent encore les voix isolées, quand ce ne sont pas celles des superpuissances?

Pourtant la volonté d'apporter une contribution active est très forte. Cent mille jeunes Européens en témoignent, qui travaillent dans des programmes de coopération à travers le monde. Nos peuples sont conscients d'être porteurs de certaines valeurs qui ont eu une influence inappréciable dans le développement de la civilisation. Pourquoi cesserions-nous de faire rayonner nos idées alors que nous l'avons toujours fait? Qui de nous n'a été surpris de voir à quel point l'identité européenne paraît évidente pour beaucoup de nos interlocuteurs étrangers? Ce n'est pas seulement de l'intérieur qu'on appelle les pays européens à s'unir.

Nos peuples attendent de l'Union européenne qu'elle exprime, là où il le faut et où on l'attend, la voix de l'Europe. Que notre action commune défende efficacement nos intérêts légitimes, qu'elle assure les bases d'une véritable sécurité dans un monde plus équitable, qu'elle nous fasse participer à ce dialogue de groupe à groupe qui est, de toute évidence, la caractéristique nouvelle de la vie internationale. Comment concilier ces exigences dans le monde d'aujourd'hui sans s'unir?

L'Europe doit fuir à la fois l'isolement, le repli sur soi qui la mettrait en marge de l'histoire, mais aussi la sujétion, l'étroite dépendance, qui l'empêcherait d'exprimer sa voix. Elle doit retrouver une certaine maîtrise de son destin. Elle doit construire un type de société qui nous soit propre, et qui reflète les valeurs qui sont à la fois l'héritage et la création commune de nos peuples. (...)

## B. L'Union européenne

L'option fondamentale des pères de l'Europe, inscrite dans les traités de Rome et de Paris, était une union sans cesse plus étroite entre nos peuples. Cette option est toujours la nôtre. Devant les défis internes et externes de notre société que toute l'Europe ressent, six pays d'abord, neuf ensuite, ont décidé de réagir en unissant leur action.

Les conférences de Paris de 1972 et de 1974 ont choisi l'Union européenne pour être, dans la phase présente de la construction européenne, l'instrument de cette action.

Parce que les buts et le contenu de l'Union européenne sont aujourd'hui insuffisamment perçus, la première tâche de nos gouvernements est de préciser, au sein du Conseil européen, la portée et la conséquence de ces choix. C'est en effet une décision du Conseil européen qui doit définir maintenant la perspective générale de l'entreprise commune pendant la phase de l'Union. Lorsque le processus d'édification de l'Union aura acquis son dynamisme propre, il conviendra alors de consacrer dans un texte juridique l'ensemble des modifications apportées progressivement à la construction européenne.

Pour ma part, après avoir mené des consultations dans tous nos pays, je propose que le Conseil européen définisse de la manière suivante les différentes composantes de l'Union européenne:

- 1) L'Union européenne implique que nous nous présentions unis au monde extérieur. Notre action doit devenir commune dans tous les domaines essentiels de nos relations externes, qu'il s'agisse de politique étrangère, de sécurité, de relations économiques, de coopération. Elle vise à défendre nos intérêts, mais aussi à mettre notre force collective au service de la justice et du droit dans les débats du monde.

2) L'Union européenne reconnaît la dépendance réciproque de la prospérité économique de nos Etats et en tire les conséquences: une politique commune dans le domaine économique et monétaire pour gérer cette prospérité, des politiques communes dans les secteurs industriel et agricole, en matière d'énergie et de recherche, pour garantir l'avenir.

3) L'Union européenne demande que la solidarité de nos peuples soit effective et efficace. La politique régionale corrige les inégalités de développement et porte remède aux effets centralisateurs des sociétés industrielles. Des actions sociales atténuent les inégalités de revenus et orientent la société vers des formes d'organisation plus équitables et plus humaines.

4) L'Union européenne se traduit effectivement dans la vie quotidienne des individus. Elle concourt à protéger leurs droits et à améliorer leur cadre de vie.

5) Pour réaliser ces tâches, l'Union européenne est dotée d'institutions ayant l'autorité nécessaire pour définir une vision politique commune, globale et cohérente, l'efficacité indispensable à l'action, la légitimité nécessaire au contrôle démocratique. L'égalité de principe de tous nos Etats continue d'être respectée dans l'Union par le droit de chaque Etat de participer à la formation de la décision politique.

6) Comme la Communauté, dont elle poursuit les objectifs et préserve l'acquis, l'Union européenne se construit progressivement. Pour débloquer sans délai la construction européenne et accroître sa crédibilité, elle se fonde au départ sur l'engagement politique des Etats qui entreprennent dans différents domaines des actions précises, choisies en fonction de leur importance et des perspectives de succès.

Les différentes facettes de l'Union européenne évoquées ci-dessus sont étroitement liées. Le développement des relations extérieures de l'Union ne va pas sans développement parallèle des politiques communes sur le plan interne, l'un et l'autre sont irréalisables sans consolidation de l'autorité et de l'efficacité des institutions communes. Dans ce grand dessein tout se tient, et c'est la somme des progrès réalisés parallèlement qui constitue la mutation qualitative correspondant à l'Union européenne. La suite de ce rapport examinera, dans chacun des domaines évoqués, le but visé et les premières actions concrètes qu'il est nécessaire et possible d'entreprendre.

La perspective générale que je propose de faire adopter par euro doit servir de ligne directrice aux efforts entrepris pour la construction européenne. La volonté de nos Etats, ainsi exprimée, se fonde sur les motivations profondes de l'opinion et peut lui donner le fil conducteur de notre action commune.

Les conséquences politiques de ces choix doivent être bien mesurées. Ils ne vont pas sans transfert de compétences à des organes communs. Ils ne vont pas sans transfert de ressources des régions prospères vers les zones moins favorisées. Ils ne vont pas sans contraintes, librement acceptées certes mais exercées ensuite sans réserves. Tel est le prix de l'Union. Mais quel serait d'autre part le prix de l'inaction? L'effritement de la Communauté, des voix isolées et souvent inaudibles dans le concert du monde, de moins en moins de maîtrise sur notre destin, une Europe sans conviction et sans avenir.

## **II. L'Europe dans le monde**

Les raisons que nos États ont de se présenter unis dans les grands débats du monde sont objectivement convaincantes:elles découlent du rapport des forces et de la dimension des problèmes. Subjectivement, elles sont ressenties intensément par nos peuples: notre vulnérabilité et notre relative impuissance sont présentes à l'esprit de chacun.

La conjonction de ces deux facteurs fait des relations extérieures une des motivations principales de la construction européenne. Elle exige que l'Union européenne ait une politique extérieure.

#### A. Un centre de décision unique

L'examen de nos possibilités d'action dans le monde doit partir d'un fait évident:

l'interpénétration croissante des différents secteurs de l'activité internationale.

Dans la perspective décrite au chapitre précédent, ce dont l'Union européenne devra s'occuper, ce n'est pas seulement de politique étrangère au sens traditionnel, avec le volet de la sécurité, pas seulement des politiques tarifaire et commerciale, qui sont déjà communes en vertu du traité de Rome, mais aussi de l'ensemble des relations économiques extérieures. Les distinctions classiques que les chancelleries diplomatiques maintiennent dans ce domaine ont de moins en moins de sens dans le monde moderne. Toute l'évolution récente de la vie internationale montre que les questions économiques, industrielles, financières, commerciales, feront demain, toutes ensemble, l'objet de négociations dont la signification sera hautement politique.

Si l'Union européenne n'avait pas les moyens de couvrir tous les aspects de nos relations extérieures elle resterait inférieure à sa tâche. L'Union doit avoir une vision et une action globales et cohérentes. Je propose que le Conseil européen décide maintenant:

a) de mettre un terme à la distinction, qui subsiste aujourd'hui encore, entre les réunions ministérielles qui s'occupent de coopération politique et celles qui s'occupent des sujets couverts par les traités: pour concevoir une politique, les ministres doivent pouvoir considérer au sein du Conseil tous les aspects des problèmes;

b) que les institutions de l'Union peuvent discuter de tous les problèmes dès lors qu'ils touchent aux intérêts de l'Europe et rentrent donc dans les compétences de l'Union.

L'existence d'un centre de décision unique ne veut pas dire qu'une confusion doive s'établir entre les activités qui relèvent aujourd'hui les unes de la Communauté, les autres de la coopération politique. La nature des problèmes n'impose pas qu'ils soient tous traités selon les mêmes procédures. L'indispensable cohérence de l'action exige par contre que les différentes facettes des problèmes, souvent complexes, que l'Union européenne aura à examiner, puissent être, au moins au niveau des ministres, traitées ensemble, par les mêmes personnes et au même endroit.

Le développement de politiques nouvelles sur base des traités ne pose pas de problème particulier: les dispositions qui nous lient sont claires et de nombreux précédents existent. Il n'en va pas de même dans les matières que les traités ne couvrent pas. Le mécanisme des développements futurs doit être précisé ici.

Dans cette perspective je suggère de transformer l'engagement politique des Etats membres, qui est à la base de la coopération politique, en une obligation juridique. Un protocole très bref, reprenant le paragraphe 11 du rapport de Copenhague devrait donner compétence au Conseil et clarifier ainsi le cadre juridique dans lequel il doit opérer.

#### B. Vers une politique extérieure commune

Dans la partie des relations extérieures que les traités ne couvrent pas, les Neuf pratiquent aujourd'hui un système de coordination des politiques qui a connu au cours des dernières années un développement croissant et d'appréciables succès. Pourtant, dans le cadre de l'Union européenne, ce système ne saurait suffire.

Il incorpore expressément dans son mécanisme la possibilité de l'échec: la poursuite de politiques différentes lorsque la coordination n'a pas abouti. L'identité européenne ne sera pas acceptée par le monde extérieur si les Etats européens se présentent parfois unis et parfois désunis.

L'Union européenne implique évidemment que dans les domaines couverts par l'Union, les Etats européens se présentent toujours unis, sinon cette appellation serait vide de sens. La coordination des politiques, précieuse dans une période transitoire, doit donc progressivement faire place à une politique commune, ce qui veut dire que nos Etats doivent pouvoir définir une politique en commun et agir ensemble dans le cadre de l'Union européenne.

Le chapitre V de ce rapport précise le rôle respectif des institutions européennes dans la formulation et l'application d'une politique extérieure commune. Il suffit d'indiquer ici que le Conseil européen a un rôle essentiel à jouer dans la définition des orientations générales, issues d'une vision politique globale, sans laquelle aucune politique commune n'est possible. La décision politique, qui est l'application à la réalité quotidienne des orientations générales retenues relève, elle, du Conseil.

La différence essentielle entre la coordination des politiques, telle qu'elle est pratiquée actuellement et la politique extérieure commune, qui caractérise l'Union, ne réside pas dans la procédure utilisée ou l'institution compétente. Elle consiste dans l'obligation d'aboutir à un point de vue commun. Les Etats s'engagent à définir les grandes orientations de leur politique au sein du Conseil européen. Sur cette base, le Conseil a l'obligation d'arriver à une décision commune sur les points particuliers. Ce qui implique évidemment que les tendances minoritaires doivent se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats.

Pour donner l'impulsion nécessaire au processus dynamique de l'Union européenne, nos Etats doivent prendre maintenant l'engagement politique de mener une politique extérieure commune dans un certain nombre de secteurs précis, choisis en fonction de leur importance et des possibilités pratiques de réalisation. Au cours du développement progressif de l'Union, cet engagement politique devra s'étendre à tous les éléments essentiels de nos relations extérieures.

### C. Des actions concrètes immédiates

Dans la définition de ses relations extérieures, l'Union européenne doit aborder à la fois les grands problèmes du monde et ceux qui se posent dans la région dont elle fait partie. En raison de leur importance fondamentale, quatre d'entre eux doivent être à l'avant-plan de nos préoccupations:

- un nouvel ordre économique mondial;
- les rapports entre l'Europe et les Etats-Unis
- la sécurité;
- les crises qui surgissent dans l'environnement géographique immédiat de l'Europe.

Il est inévitable que, dans des problèmes aussi complexes, certaines décisions relèvent des procédures des traités et d'autres pas. Dans ces cas de compétence conjointe, la politique commune aura à utiliser concurremment les procédures des traités et la procédure découlant de l'engagement politique des Etats membres décrit ci-dessus.

#### 1. Un nouvel ordre économique mondial

Nos relations extérieures avec les pays du tiers monde sont, et resteront, dominées par le problème de la répartition des ressources économiques dans le monde et, dans une moindre mesure, par les séquelles de l'époque coloniale. Ces questions touchent à nos relations économiques, à nos approvisionnements, à notre action de coopération et finalement à la solidarité entre les hommes et à la stabilité du monde. Il s'agit donc bien d'un de ces ensembles complexes dans lesquels la voix de l'Europe doit se faire entendre.

Tout indique en outre qu'il s'agit d'un domaine où les Neuf peuvent et doivent entamer sans délai une politique extérieure commune:

- les négociations essentielles ne sont pas encore véritablement engagées;
- elles se dérouleront de groupe à groupe et, dans ce cadre, les relations diplomatiques bilatérales, si étroites soient-elles, n'apportent aucune solution, tandis que la CEE dispose de l'expérience précieuse des accords de Yaoundé et de Lomé;
- les divergences d'appréciation et d'intérêt entre les Neuf, qui sont inévitables dans une matière aussi vaste, ne paraissent pas insurmontables, comme l'ont montré récemment les positions communes adoptées lors des discussions de la 7<sup>e</sup> session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations unies, et dans la préparation de la conférence internationale de coopération économique;
- même sans engagement politique nouveau, le respect des compétences communautaires, les nécessités de l'action politique et la défense de nos intérêts communs nous imposent un très haut degré de coopération et d'action commune.

Les Neuf font déjà des efforts sérieux pour se présenter unis dans les grandes négociations qui s'annoncent et le Conseil européen, tenu à Rome en décembre 1975, a donné des résultats encourageants à cet égard. Nos pays ont pris l'initiative de négociations communes dans les accords de Lomé, le dialogue euro-arabe, la politique méditerranéenne.

Je propose en premier lieu que nous décidions:

- qu'en tout cas nous nous présenterons unis dans les négociations multilatérales relatives à un nouvel ordre économique mondial, dans les différentes enceintes où elles se déroulent, et dans la mise en oeuvre de leurs conclusions. Ceci veut dire que nous ferons passer, en toute circonstance, l'intérêt majeur d'une action commune par-dessus nos divergences d'appréciation ou d'intérêt;
- que nous désignerons au fur et à mesure des besoins les délégués chargés de poursuivre cette politique en notre nom collectif Je propose ensuite de décider:
- de fortifier l'instrument de notre action commune en transférant progressivement à la Communauté une part importante des crédits nationaux destinés à la coopération au développement (grands projets de développement, aide alimentaire, aide financière) et en coordonnant le reste de notre activité dans ce domaine;
- d'adopter, pour compléter cette approche, une position commune dans les problèmes politiques généraux qui pourraient se poser dans nos relations avec le tiers monde.

Si ces décisions sont prises, nous pratiquerons de facto une politique extérieure commune pour l'essentiel de nos relations avec le tiers monde.

## 2. Les rapports Europe - Etats-Unis

Les relations avec les États-Unis, qui sont à la fois nos alliés, nos partenaires et parfois nos concurrents, posent à l'Union européenne des questions d'une grande ampleur. Elles ont une importance primordiale dans le domaine politique, dans celui de la défense, dans celui de l'économie, tant en raison de l'interdépendance des économies américaine et européenne qu'en raison de la responsabilité commune de ces deux centres industriels dans l'économie mondiale, responsabilité que la rencontre de Rambouillet de novembre 1975 vient encore de souligner.

La nécessité pour l'Europe de parler d'une seule voix dans ses rapports avec les États-Unis est une des motivations profondes de la construction européenne. Un dialogue constructif entre l'Union européenne, consciente de son identité, et la première puissance politique, économique et militaire de l'Occident s'impose sans délai. Son utilité a été reconnue par le document sur l'identité européenne adopté par la conférence des chefs de gouvernement à Copenhague en décembre 1973. Ce n'est que de cette manière et en fonction du développement de l'Union que nous pourrions établir avec les États-Unis des rapports fondés

sur le principe de l'égalité, exempts de toute idée de sujétion, qui reflètent à la fois ce qu'il y a de commun dans nos valeurs fondamentales, nos intérêts et nos responsabilités, et ce qu'il y a de différent dans le destin de nos deux régions du monde.

Il est douteux que les Etats européens puissent arriver à une appréciation rigoureusement identique des rapports entre les Etats-Unis et l'Europe aussi longtemps que diverge sensiblement l'analyse qu'ils font du problème de la défense. Il est néanmoins nécessaire que cette question fasse l'objet d'un examen franc et approfondi dans le but d'arriver à définir un certain nombre de principes et de règles fixant le contenu et les modalités de la coopération entre l'Europe et les Etats-Unis.

Dans cette perspective, je propose que le Conseil européen prenne l'initiative de déléguer un de ses membres pour avoir avec les Etats-Unis des conversations tendant à mettre en route, entre cette grande puissance et l'Union européenne, une réflexion commune sur la nature et le contenu de leurs rapports.

### 3. La sécurité

Grâce à l'Alliance atlantique, nous avons en Europe un climat de sécurité et d'équilibre qui nous a permis d'entreprendre la construction européenne. Dès lors que nos Etats se reconnaissent un destin commun, la sécurité des uns intéresse nécessairement la sécurité des autres. Aucune politique étrangère ne peut faire abstraction des menaces actuelles et potentielles et de la possibilité d'y faire face. La sécurité ne peut donc être laissée à l'écart de l'Union européenne.

D'autre part, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a démontré, si besoin était, qu'en matière de sécurité, les éléments politiques, militaires, économiques et ceux qui touchent aux relations humaines sont étroitement imbriqués.

Les Etats membres devront donc résoudre, au cours du développement progressif de l'Union européenne, les problèmes posés par la question du maintien de leur sécurité extérieure. L'Union européenne restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas une politique de défense commune.

En attendant, je constate que nos Etats ne sont pas aujourd'hui, et ne seront vraisemblablement pas dans un avenir rapproché, en mesure de dégager l'orientation générale sans laquelle aucune politique de défense commune n'est possible. Mais ceci ne veut pas dire qu'il ne faille rien faire et je propose en conséquence que nous décidions:

- de procéder régulièrement à des échanges de vues sur nos problèmes spécifiques en matière de défense ainsi que sur les aspects européens des négociations multilatérales concernant la sécurité. Ce sont des échanges de vues de ce genre qui doivent permettre aux Etats membres d'aboutir un jour à une analyse commune des problèmes de défense, et de tenir compte, en attendant, de leurs positions respectives dans les actions qu'ils entreprennent;

- de coopérer dans la production des armements en vue de diminuer le coût de la défense, d'accroître l'autonomie de l'Europe et la compétitivité de son industrie. Les efforts en cours pour doter les pays européens de l'alliance d'une organisation qui standardise les armements, sur base de programmes communs, auront des conséquences importantes sur le plan de la production industrielle. Ceci renforce la nécessité de mettre en route une politique industrielle commune en matière de production d'armements dans le cadre de l'Union européenne. La création à cette fin d'une agence européenne d'armement doit être envisagée.

En matière de détente, les Neuf ont déjà réussi, par leur coopération politique, à définir des positions communes qui leur ont permis de défendre des points de vue identiques au cours de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Cette pratique doit évidemment être poursuivie et généralisée. Elle devra comporter aussi cet élément d'obligation qui distingue la politique commune d'une simple coordination. Elle devra s'étendre, au cours du développement progressif de l'Union, à l'ensemble des problèmes qui jouent un rôle

important dans le cadre général de la détente, y compris les accords de coopération économique et l'accroissement des contacts entre les personnes.

Le développement de la politique de détente en Europe suppose que tous nos interlocuteurs reconnaissent l'Union européenne en tant qu'entité. Notre volonté d'agir ensemble dans le domaine des relations extérieures est une réalité dans l'Europe d'aujourd'hui; elle le sera plus encore demain et tous les Etats, y compris ceux qui aujourd'hui hésitent encore à le faire, doivent dès lors la reconnaître.

#### 4. Les crises dans la région européenne

Les problèmes politiques qui surgissent dans notre environnement géographique immédiat, c'est-à-dire en Europe et dans la région méditerranéenne, ont pour l'Union européenne une signification particulière. La crédibilité de notre entreprise demande que, dans ce domaine qui nous est le plus proche, nous nous présentions dès maintenant unis, c'est-à-dire que nous acceptions la contrainte d'une politique commune.

La coopération politique a permis aux Neuf d'adopter depuis deux ans des positions communes dans des questions comme la crise du Moyen-Orient, Chypre, le Portugal, et l'expression de leur action politique passe souvent par l'intermédiaire de la Communauté. Dans les faits, nos Etats tendent à donner la préférence à leur action commune. En effet, le poids politique croissant des Neuf, lorsqu'ils sont unis, et l'intérêt commun qu'ils ont à apaiser les sources potentielles de conflit dans leur environnement immédiat amène, et amènera de plus en plus, nos pays à agir ensemble.

Je propose dès lors que nous décidions de transformer en règle générale ce qui a été la pratique constante des dernières années, c'est-à-dire de définir une politique commune et d'agir ensemble dans ce cadre, avec les contraintes que cela implique, dans tous les cas où des problèmes politiques importants ou des crises surgissent en Europe et dans la région méditerranéenne.

Dans le domaine proprement politique des relations extérieures, l'Union européenne doit, indépendamment des cas particuliers évoqués ci-dessus, poursuivre la coopération entamée depuis 1970, jusqu'à ce que l'évolution naturelle de leur entreprise amène les Etats membres à accepter la formule plus contraignante d'une politique commune.

Il s'agit d'affirmer l'identité européenne dans les discussions politiques internationales, comme les Neuf le font avec un succès grandissant aux Nations unies. Il s'agit de définir des relations avec des pays appartenant à d'autres continents dont certains comme la Chine, le Canada et le Japon manifestent une sympathie croissante à l'égard de l'oeuvre d'unification européenne.

En Europe, il s'agit de prêter une attention particulière aux pays européens qui ont un système démocratique analogue au nôtre. Il convient d'établir avec eux des relations qui permettent de tenir compte de leurs intérêts et de leurs points de vue dans la formation de la décision politique de l'Union, comme aussi d'escompter leur compréhension et leur appui pour notre action. L'habitude de cette coopération informelle facilitera, le jour venu, l'adhésion de ceux d'entre ces Etats qui le souhaiteraient.

Nous devons, plus que par le passé, nous livrer à une réflexion commune sur les problèmes qui se posent à l'Union européenne dans une perspective à moyen terme de nos relations extérieures. Je propose que les ministres des Affaires étrangères soumettent au Conseil européen des suggestions sur la manière de mettre en oeuvre cette réflexion en commun.

#### Conclusion

Notre action commune à l'égard du monde extérieur ne peut évidemment être considérée isolément. Dans certains domaines, les possibilités pratiques de progrès sont dépendantes des progrès parallèles réalisés dans l'édification interne de l'Union: c'est le cas par exemple des questions monétaires et financières. La mise en oeuvre de politiques communes dans nos

relations extérieures suppose d'autre part une efficacité accrue du système institutionnel. Ces questions sont examinées ailleurs dans ce rapport, et c'est un progrès de l'ensemble qui permet de réaliser l'Union.

Sous cette réserve, les propositions contenues dans ce chapitre constituent une mutation qualitative dans la nature et l'intensité de nos relations qui répondent au but recherché par l'Union.

Pour assurer cette présentation et cette action commune à l'égard du monde extérieur, nos Etats voudront progressivement soumettre l'essentiel de leurs relations extérieures à un système de politique commune, et ils en accepteront les contraintes. Pour donner l'impulsion nouvelle nécessaire au processus dynamique de l'Union, ils prennent dès maintenant, dans un certain nombre de secteurs choisis, des engagements politiques contraignants. Ceux-ci devront, au cours du développement progressif de l'Union européenne, être consacrés par une obligation juridique qui confirmera la mutation qualitative recherchée dans le cadre de l'Union. Dans le domaine capital de nos relations extérieures, l'Union européenne sera alors une réalité vivante. (...)

## V. Le renforcement des institutions

Les chapitres précédents ont décrit le contenu de l'Union européenne, étape qui prolonge et étend à des secteurs nouveaux les efforts entrepris depuis vingt-cinq ans. Il faut maintenant en examiner le fonctionnement.

J'ai tiré des consultations que j'ai entreprises dans chacun de nos pays les conclusions suivantes:

- l'Union européenne peut et doit s'édifier sur les bases institutionnelles déjà acceptées par les Etats membres dans le cadre des traités existants; à condition d'améliorer la performance des institutions, dont l'autorité s'est usée, ce qui se traduit trop souvent par l'absence ou le retard dans les décisions. Dans certains cas, cette amélioration imposera une adaptation des traités. Le renforcement du mécanisme institutionnel est d'autant plus nécessaire que les tâches des institutions s'annoncent difficiles. La Communauté européenne a intégré des marchés. L'Union européenne doit intégrer des politiques. La mutation qualitative que cette évolution exige tient au processus de décision, c'est-à-dire aux institutions.

En effet, le retour à des pratiques de coopération intergouvernementale n'apporte aucune solution aux problèmes de l'Europe. Elles tendent à souligner les différences de puissance et d'intérêts entre nos Etats et ne le répondent pas aux exigences communes. C'est bien l'appareil institutionnel commun qui doit être renforcé.

La réalisation de l'Union européenne implique que l'on trouve dorénavant dans les institutions européennes l'autorité nécessaire pour définir une politique, l'efficacité nécessaire à l'action commune, la légitimité nécessaire au contrôle démocratique. Elle implique aussi que les institutions aient cette cohérence dans la vision et dans l'action qui permet seule de définir et de poursuivre une politique. C'est en fonction de ces quatre critères d'autorité, d'efficacité, de légitimité et de cohérence qu'il faut déterminer les modifications à apporter au fonctionnement des institutions européennes.

### A. Le Parlement

L'élection du Parlement au suffrage direct donne à cette assemblée une autorité politique nouvelle. Elle renforce en même temps la légitimité démocratique de l'ensemble du cadre institutionnel européen.

## 1. Les compétences du Parlement

L'autorité nouvelle du Parlement aura pour conséquence un accroissement de ses compétences qui se réalisera graduellement au cours du développement progressif de l'Union européenne, et qui se traduira notamment par l'exercice croissant d'une fonction législative. Il va de soi que le Parlement devra assumer une responsabilité importante dans l'édification de l'Union.

Je propose que:

- le Conseil reconnaisse dès maintenant au Parlement une faculté d'initiative, en s'engageant à délibérer sur les résolutions que le Parlement lui adressera, afin de permettre à l'Assemblée d'apporter une contribution effective à la définition des politiques communes;
- au cours du développement progressif de l'Union européenne, ce mécanisme reçoive une consécration juridique par une modification des traités qui accordera au Parlement un véritable droit d'initiative;
- le Parlement puisse délibérer dès maintenant de toutes les questions qui sont de la compétence de l'Union, qu'elles relèvent ou non des traités.

## 2. Les débats d'orientation générale

Le Parlement élu doit influencer l'orientation générale des activités de l'Union, et concentrer l'attention de l'opinion, par de grands débats politiques. Pour accroître l'autorité de ces débats, il est très souhaitable que les dirigeants de chacun de nos pays puissent y participer, même si les fonctions qu'ils exercent sur le plan national ne leur permettent pas, en fait, de se présenter aux élections européennes.

Dans ce but, je sou mets à l'attention du Parlement la double proposition sui vante:

a) le Parlement devrait organiser, au moins une fois par an, c'est-à-dire dans la perspective évoquée ci-dessous, une fois sous chaque présidence, un débat sur l'état de l'Union et le fonctionnement des institutions;

b) à ce débat, comme à d'autres débats d'une importance comparable, seraient invités d'une part le président du Conseil européen, et d'autre part un nombre limité de dirigeants politiques ne faisant pas partie du Parlement européen, choisis selon des critères à déterminer, et qui pourraient prendre la parole.

## B. Le Conseil européen

Les structures institutionnelles mises en place par les traités se sont révélées dans la pratique trop faibles pour assurer de manière permanente l'impulsion politique nécessaire à la construction européenne. C'est ce qui a conduit les chefs de gouvernement à se réunir d'abord de manière occasionnelle, puis de manière régulière, sous le nom de «Conseil européen».

Pour que le Conseil européen apporte effectivement un élément nouveau dans le fonctionnement des institutions, en renforçant la capacité de décision de l'Union, je lui sou mets les propositions suivantes qui définissent son rôle et les modalités de son action.

1. Le Conseil européen détermine orientation générale cohérente, issue d'une vision globale des problèmes, qui est le préalable indispensable à la recherche d'une politique commune.

2. Dans ce cadre, les chefs de gouvernement utilisent collectivement l'autorité dont ils disposent sur le plan national pour donner, au sein du Conseil européen, l'impulsion nécessaire à la construction européenne et rechercher ensemble l'accord politique qui permet de maintenir, malgré les difficultés, une progression dynamique.

3. Pour assurer avec efficacité son rôle institutionnel, tout en conservant une grande souplesse de fonctionnement, le Conseil européen adopte les dispositions suivantes:

- lorsqu'il prend des décisions dans le domaine communautaire, il agit dans la forme et selon les procédures des traités. La présence de la Commission aux réunions du Conseil européen en est la garantie;
- dans les autres cas, les décisions ou les orientations générales sont formulées de telle sorte qu'elles puissent servir de lignes directrices à ceux qui sont chargés de leur mise en oeuvre;
- le Conseil européen indique toujours l'institution ou l'organe chargé de l'exécution de la décision qu'il prend;
- il indique en même temps, si nécessaire, des délais d'exécution;
- les réunions sont préparées sous la responsabilité du Conseil des ministres des Affaires étrangères.

### C. Le Conseil

Les traités établissent les compétences et les procédures du Conseil dans le domaine communautaire. Lorsqu'il agit dans les domaines de l'Union qui ne sont pas couverts par les traités, la compétence du Conseil découle dès à présent de l'engagement politique des Etats, qui sera ultérieurement confirmé par un instrument juridique.

Pour renforcer l'autorité et l'efficacité du Conseil, son action doit devenir plus cohérente, plus rapide, plus continue.

Je formule dans ce but les propositions suivantes.

#### 1. Cohérence

a) Une décision du Conseil européen doit charger le Conseil des ministres des Affaires étrangères de coordonner, de la manière la plus appropriée, les activités des conseils spécialisés.

b) La distinction entre les réunions ministérielles consacrées à la coopération politique et les réunions du Conseil doit être supprimée. La suppression de cette distinction n'affecte pas les procédures qui existent actuellement pour la préparation des délibérations diplomatiques des ministres.

#### 2. Rapidité

La rapidité dans le processus de décision demande notamment le renforcement des mécanismes majoritaires.

a) Le recours au vote majoritaire au sein du Conseil doit devenir de pratique courante dans le domaine communautaire.

b) Dans les secteurs des relations extérieures où les Etats prennent l'engagement de poursuivre une politique commune, ils doivent aboutir à une décision et pouvoir faire face aux crises par une action rapide.

Ceci implique que, par analogie avec le mécanisme institutionnel des traités, l'opinion minoritaire doit, dans ces secteurs précis, se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats.

### 3. Continuité

a) Une modification du traité devrait porter à un an la durée de la présidence du Conseil européen et du Conseil afin de:

- renforcer l'autorité de la présidence,
- permettre un dialogue plus suivi entre le Parlement et le Conseil,
- donner plus de continuité à l'action.

b) Le Conseil européen et le Conseil doivent confier la direction de tâches spécialisées ou temporaires, comme une négociation ou une étude, soit à la Commission, soit à un pays, soit à une ou plusieurs personnes, indépendamment des changements de présidence. Ceci ne doit en rien diminuer les pouvoirs que la Commission tire des traités.

### D. La Commission

#### 1. Rôle de la Commission

En vertu des traités, la Commission exerce une influence importante dans la définition des politiques communes par les propositions qu'elle soumet au Conseil. Elle doit exercer cette fonction sans réticences en mettant régulièrement le Conseil devant ses responsabilités.

Mais son activité ne doit pas se limiter à ce rôle de proposition. Elle doit retrouver une latitude d'action, dans le cadre des politiques définies en commun, qui lui permette d'apporter son dynamisme propre à la réalisation de l'Union européenne. Cette latitude d'action a trouvé sa meilleure expression dans les pouvoirs accordés à la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier. Il faut s'inspirer de cet exemple.

Je propose que:

- pour l'exécution et la gestion des politiques communes dans le domaine communautaire, un usage accru soit fait de l'article 155 du traité qui prévoit la possibilité de conférer des compétences à la Commission;
- le Conseil européen charge la Commission ainsi que le Conseil de lui faire rapport sur les cas où cette disposition pourrait aujourd'hui, ou pourra dans un proche avenir, être appliquée.

#### 2. La cohésion de la Commission

Pour donner à la Commission européenne une autorité et une cohésion accrues, je propose que les traités soient modifiés dans le sens suivant:

a) Le président de la Commission sera désigné par le Conseil européen.

b) Le président désigné devra se présenter devant le Parlement pour y faire une déclaration et voir sa désignation confirmée par un vote.

c) Le président de la Commission désignera ses collègues, en consultation avec le Conseil et en tenant compte de la répartition nationale.

En attendant cette modification du traité et pour la désignation de la Commission qui doit entrer en fonction le 1er janvier 1977, je propose que le président soit désigné par le Conseil européen au cours de sa deuxième réunion de 1976, qu'il se présente devant le Parlement et qu'il participe avec les Etats membres à la préparation de la réunion du Conseil qui doit désigner les autres membres de la Commission.

## E. La Cour de justice

La Cour de justice a souligné, dans son avis sur l'Union européenne, que la Communauté constitue un « Etat de droit » et que cette caractéristique doit être maintenue dans l'Union. C'est un élément essentiel de légitimité pour notre entreprise qui m'amène à formuler les réflexions suivantes.

a) La Cour doit avoir, dans les domaines nouveaux couverts par l'Union, des pouvoirs identiques à ceux dont elle dispose actuellement pour lui permettre d'interpréter le droit de l'Union, d'annuler les actes des institutions qui ne seraient pas conformes aux traités, de déclarer les manquements des Etats.

b) Les particuliers doivent également être habilités à introduire un recours direct auprès de la Cour de justice contre un acte posé par une des institutions de l'Union qui violerait leurs droits fondamentaux.

c) Au moment où l'Union européenne aura acquis son dynamisme propre, il conviendra d'examiner si le système judiciaire actuel de la Communauté peut être amélioré ou étendu: la Cour a fait des propositions en ce sens.

## F. Les organes communs

1. J'ai indiqué au chapitre III de ce rapport le développement qu'il convient de donner aux activités du Comité permanent de l'emploi. Ce développement répond au souci d'introduire dans les institutions de l'Union les éléments de concertation et de participation au pouvoir de décision que nous connaissons dans tous nos Etats.

2. Le Comité économique et social, dont la composition est différente, doit pour suivre ses activités qui rendent des services appréciables à la Communauté en associant à l'élaboration des politiques communes les représentants des diverses catégories socio professionnelles. Il doit être régulièrement consulté dans le développement de la politique économique et sociale, dans le domaine de la protection des consommateurs et dans l'élimination des entraves techniques aux échanges.

3. Le rôle important que le Comité des représentants permanents occupe dans le mécanisme de décision de la Communauté doit être officiellement reconnu dans l'Union européenne. Je propose que lorsqu'il apparaît, au niveau du Coreper, un consensus entre les pays membres et la Commission sur une décision à prendre, elle puisse être prise à ce niveau par délégation du Conseil. Aujourd'hui, ces décisions sont transmises au prochain Conseil qui les approuve sans débat (sous la forme de « points A »), et cette procédure témoigne d'un formalisme juridique dont nous pouvons nous passer.

Les représentants permanents doivent être associés d'une manière effective à l'élaboration des positions en matière de politique européenne dans leur pays, afin d'établir le lien indispensable entre la formation des points de vue nationaux et le processus de décision commun.

4. Le Comité politique a fait preuve de son efficacité dans la préparation des délibérations diplomatiques des ministres. La création d'un centre de décision unique au sein du Conseil ne doit changer ni sa compétence ni sa composition.

Je constate cependant que le développement pragmatique des organes de la coopération politique a été conçu principalement pour aboutir à la définition de positions communes sur les problèmes du moment. Nous sommes équipés pour réagir plus que pour agir. Pour s'adapter à une situation où les actions communes seront fréquentes dans le domaine de la politique extérieure, les ministres des Affaires étrangères devront veiller à compléter l'appareil existant.

5. La construction européenne doit tenir compte de la tendance générale à la décentralisation administrative qui existe dans tous nos pays. Les institutions de l'Union devront veiller à établir, au fur et à mesure des besoins, des organes d'exécution spécialisés qui assumeront des tâches précises. Ces organes communs devront bénéficier d'un statut souple permettant une gestion personnalisée et responsable sous la tutelle des institutions.

#### G. La délégation du pouvoir d'exécution

L'efficacité d'un système institutionnel ne dépend pas seulement des compétences qui sont attribuées aux institutions, mais aussi de la manière dont elles les exercent.

Dans ce domaine, il est un principe qui me paraît essentiel à la réalisation de l'Union européenne: celui de la délégation du pouvoir d'exécution. Cette délégation doit devenir la règle générale si on veut développer l'efficacité indispensable du système institutionnel. Elle est à la fois l'instrument nécessaire de notre action commune et le signe extérieur visible de notre solidarité.

Quand au principe de la délégation, je propose de retenir les orientations suivantes:

a) toute politique définie en commun doit normalement être mise en oeuvre par un organe ou une personne mandaté à cet effet;

b) en conséquence toute décision s'accompagne, dans ces cas, de la désignation de l'organe d'exécution;

c) cet organe d'exécution dispose dans le cadre d'une politique commune de la latitude d'action nécessaire à l'exercice efficace de son mandat.

La pratique de la délégation vise particulièrement le Conseil. Devant l'accroissement des tâches communes, l'efficacité exige qu'il se concentre sur son rôle de décision, et adopte les dispositions suivantes:

#### **Dans le domaine communautaire,**

- utiliser l'article 155 du traité, comme indiqué sous le point D ci-dessus;
- déléguer une partie de son pouvoir au Coreper, comme indiqué sous le point F ci-dessus;

#### **Dans le domaine non communautaire,**

- accorder une délégation de pouvoir véritable, dépassant le rôle d'un simple porte-parole, pour l'application quotidienne de politiques définies en commun;
- valoriser dans ce but le rôle de la présidence;
- utiliser lorsque les circonstances le recommandent, les Etats et leur appareil diplomatique comme mandataires de l'Union;
- utiliser largement l'appareil institutionnel communautaire dont l'Europe s'est dotée.

La distinction entre ce qui relève du domaine communautaire et ce qui n'en relève pas ne saurait être maintenue de manière absolue au stade de l'exécution, comme elle ne saurait l'être au stade de la décision.

L'existence d'un centre de décision unique, complété par le principe de la délégation dans l'exécution, permettra à notre volonté politique d'utiliser au mieux, dans le respect des traités, les organes d'exécution disponibles et donnera à notre action la souplesse indispensable pour répondre à des situations complexes.

#### Conclusion

La mutation qualitative liée à l'Union européenne, et soulignée dans chacun des chapitres de ce rapport, se retrouve également dans le domaine institutionnel. Elle ne suppose pas un bouleversement du cadre institutionnel existant, mais un accroissement de son autorité, de son efficacité, de sa légitimité et de sa cohérence.

Plusieurs mesures en voie de réalisation dans le cadre de la Communauté vont déjà dans ce sens, notamment l'élection du Parlement au suffrage direct et le perfectionnement du système des ressources propres, qui doit entrer en vigueur avant 1980. Du fait même qu'elles étaient déjà prévues, je n'ai pas cru utile d'en traiter, mais je tiens à en souligner la portée et la nécessité.

La valorisation du rôle du Conseil européen et du Parlement, la généralisation de mécanismes majoritaires et la coordination des activités du Conseil, l'accroissement de l'influence et de la cohésion de la Commission, la délégation du pouvoir d'exécution sont des mesures essentielles qui doivent être prises sans délai pour mettre en route l'Union européenne.

Mais finalement le cadre institutionnel vaudra ce que vaut l'esprit qui l'anime. C'est le consensus politique de nos Etats, évoqué au chapitre premier de ce rapport, qui doit revitaliser les institutions communes. C'est la conviction que l'Union est vitale et nécessaire qui permet de surmonter les conflits d'intérêt et les divergences de points de vue. C'est la volonté de réaliser cette Union qui amène à donner aux institutions communes les compétences requises. Sans ce souffle politique, les institutions de l'Union manqueront toujours d'être d'âme et de vigueur. (...)