

Rapport de la Commission sur l'Union européenne (25 juin 1975)

Légende: Le 25 juin 1975, la Commission européenne publie son rapport concernant la transformation de l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne.

Source: Commission des Communautés européennes. Rapport de la Commission sur l'Union européenne, COM(75) 400. Bruxelles: 25.06.1975. 68 p.

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_de_la_commission_sur_l_union_europeenne_25_juin_1975-fr-04addbad-022f-4347-9ba9-3c262d7db594.html

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

Rapport de la Commission sur l'Union européenne (25 juin 1975)

I. Portée et nature de l'Union européenne

1. Lors de la Conférence de Paris, en octobre 1972, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement se sont donné "comme objectif majeur de transformer, avant la fin de la décennie et dans le respect absolu des Traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une Union européenne".

Cette définition n'est certainement pas suffisante pour établir avec précision et d'une façon incontestable les caractéristiques fondamentales de l'Union européenne; elle permet néanmoins, complétée et éclairée par les communiqués de La Haye et de Copenhague et par la déclaration de Copenhague sur l'"identité européenne", de reconnaître certaines idées de base qui pourraient guider les réflexions ultérieures.

2. L'"ensemble des relations des Etats membres" fait à présent l'objet de différentes formes de collaboration dans des cadres institutionnels très variés. Il y a d'abord les Communautés, ensuite le système de la Coopération politique, le Conseil de l'Europe, l'U.E.O. et toutes les organisations qui dépassent le cadre de l'Europe. Il y a les formes de collaboration (en matière culturelle par exemple qui ne sont pas organisées dans un cadre défini et aussi des formes de collaboration bilatérale qui ont un caractère assez permanent.

Il convient de se demander quelle signification donner aux mots "ensemble des relations". Il ne paraît pas raisonnable d'admettre que l'Union européenne devra nécessairement inclure la totalité des relations entre les Etats membres. Cette expression très générale paraît plutôt pouvoir être interprétée comme un refus de figer définitivement dès le début les domaines qui entreront dans la compétence de l'Union et dont la définition dépendra d'une décision éminemment politique. En dehors de ces domaines, il y aura inévitablement des matières sur lesquelles les Etats membres entretiendront des relations de différents types entre eux, mais qui resteront pour un certain temps et peut-être pour toujours en dehors de la compétence de l'Union. Il paraît néanmoins normal de considérer comme susceptibles de relever de l'Union les domaines qui font, ou pourront faire, l'objet d'une coopération organisée et permanente entre l'ensemble des États membres.

La Commission n'estime pas essentiel, à ce stade de la discussion, de définir une liste exhaustive de ces domaines. Elle s'est donc limitée, dans ce document, à traiter des matières qui ont une importance politique majeure pour l'avenir de l'Union.

3. Comme il est nécessaire d'assurer la cohérence dans l'exercice de l'ensemble des compétences qui seront attribuées à l'Union européenne, l'hypothèse de plusieurs organisations indépendantes et parallèles doit être écartée. Cela n'exclut pas que les matières puissent, selon leur nature, être traitées à l'intérieur de l'Union selon des méthodes ou des règles juridiques différentes.

4. Certains principes généraux, valeurs communes à tous ses Etats membres, constituent les fondements de l'Union. Ces principes, souvent réaffirmés soit dans les Traités existants, soit dans les déclarations approuvées à l'occasion des réunions des Chefs de gouvernement, sont la démocratie, la liberté d'opinion, la libre circulation des personnes et des idées, la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus et la protection des droits de l'homme. L'Union européenne aura pour objectif le progrès social et le développement économique des peuples de l'Europe et l'atténuation des disparités régionales et sociales.

5. Sur le plan international, l'Union, facteur de paix, de sécurité et de stabilité et également de coopération avec le tiers monde, sera l'expression de l'"identité européenne" définie par la déclaration de Copenhague.

6. Par ailleurs aucune discussion sur l'Union européenne ne peut laisser de côté un aspect fondamental de l'évolution récente de notre société la résistance croissante à l'égard de la centralisation du pouvoir. Partout, dans nos Etats, augmente la pression pour rapprocher davantage le pouvoir des citoyens et pour parvenir à l'attribution de pouvoirs plus grands aux niveaux régional et local.

Le présent document n'a ni l'objectif, ni l'ambition de tracer un modèle de répartition des pouvoirs entre les

différents niveaux européens national et local. Pour la Commission, le processus de transfert de certaines compétences au niveau européen ne peut et ne doit pas porter atteinte à la réalisation d'une plus grande décentralisation. Au contraire la réalisation de l'Union européenne est une étape du processus historique global qui conduira à une redistribution des responsabilités de décision dans l'ensemble de la société de façon à assurer non seulement la plus grande efficacité à l'action des pouvoirs publics, mais aussi le maximum de participation des citoyens aux décisions.

La cohérence juridique et géographique de l'Union

7. En théorie, deux types de systèmes sont concevables. L'Union européenne peut reprendre, pour toutes les matières de sa compétence, le principe de l'unité du droit qui est déjà celui des communautés, et qui implique que les institutions de l'Union exercent leurs pouvoirs, dans chacun des domaines de leur compétence, pour la totalité des Etats membres. A l'opposé on pourrait considérer l'Union comme un réseau d'accords particuliers auxquels participeraient, selon les matières en cause, tous les Etats membres ou seulement certains d'entre eux.

8. Il s'agit là d'une option importante. La Commission estime que seule la première formule répond à l'objectif politique d'une union et peut servir de base à la mise en oeuvre d'une solidarité de plus en plus profonde entre les peuples. En outre, seule cette formule peut donner à l'Union européenne la cohésion indispensable, notamment au plan institutionnel, et correspond à la notion d'"identité européenne".

Naturellement, ce choix n'exclut pas la possibilité que les interventions et les décisions de l'Union soient modulées en fonction de situations spécifiques, nationales, régionales ou locales.

9. L'Union européenne devra être dotée de la personnalité juridique sur le plan international.

10. L'Union européenne devra tout comme les Communautés actuelles, prévoir la possibilité d'adhésions d'autres pays européens dotés d'un régime démocratique et pluraliste et capables d'assumer les charges et les responsabilités de l'appartenance à l'Union. Il serait raisonnable que les conditions à prévoir pour de telles adhésions soient de nature équivalente à celles prévues par les Traités actuels, qui prévoient en particulier l'accord unanime des Etats membres.

Le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres

11. Le caractère évolutif de l'Union et les formes très variées que pourront assumer ses interventions justifie l'établissement d'une distinction qui sera utilisée dans la suite du présent document, entre la notion de "compétence de l'Union européenne" qui se réfère aux domaines où l'Union européenne pourra intervenir et celle de "pouvoirs de l'Union" qui se réfère aux formes et aux moyens de ses interventions. La nature et l'étendue des pouvoirs pourront être différentes selon les matières et pourront aussi évoluer dans le temps.

12. Pas plus que les Communautés actuelles, l'Union européenne ne doit conduire à la création d'un super Etat centralisateur. Par conséquent, et conformément au principe de subsidiarité, ne seront attribuées à l'Union que les tâches que les Etats membres ne pourront plus accomplir avec efficacité. Si l'on veut attribuer à l'Union des compétences non prévues par l'acte constitutif, il faudra amender celui-ci, par une procédure qui comportera sans doute la ratification de tous les Etats membres.

L'Union aura donc une compétence d'attribution, ce qui signifie que les domaines de sa compétence seront déterminés dans son acte constitutif, les autres domaines demeurant réservés aux Etats membres. Il n'y aurait pas à cet égard de novation par rapport aux Communautés actuelles. Comme dans celles-ci, les compétences attribuées à l'Union pourront être de trois ordres soit exclusives, soit concurrentes, soit potentielles, selon les modalités explicitées ci-après. Les conditions d'exercice de ces compétences pourront bien entendu être déterminées de façon différente selon les matières.

Il va de soi que dans la détermination des compétences de l'Union, le principe de subsidiarité trouve sa limite dans la nécessité que l'Union ait suffisamment de compétence pour que sa cohésion soit assurée.

13. Il existera un certain nombre de compétences exclusives de l'Union par exemple, un domaine déjà entré dans la compétence exclusive de la Communauté, celui de la politique commerciale, devra rester de la compétence exclusive de l'Union.

Entre les compétences exclusives de l'Union et les compétences réservées des Etats, il existera une large zone intermédiaire dans laquelle les compétences de l'une et des autres peuvent coexister.

14. C'est pour cette zone intermédiaire que la formule à utiliser est celle des compétences concurrentes que l'on rencontre dès à présent dans de nombreuses dispositions des Traités instituant les Communautés européennes : l'article 43 relatif à la politique agricole, l'article 75 relatif aux transports en sont des exemples. Selon cette formule, tant l'Union que les Etats ont vocation à régler les matières en question. L'Union n'interviendra qu'en fonction des besoins : par exemple, elle pourrait décider de n'intervenir que pour certains aspects du domaine en cause. L'Union pourrait aussi établir, pour l'ensemble de la matière, une législation-cadre qui définirait les limites des interventions de l'Union et celles des interventions des Etats. Les Etats resteront libres d'agir pour les aspects qui n'ont pas fait l'objet d'une intervention de l'Union.

Quant à la manière d'assurer pour ces matières la cohérence entre l'action de l'Union et celle des Etats, le principe est que le droit de l'Union doit primer le droit des Etats. Bien entendu, la coordination entre les deux types d'action ne peut être assurée uniquement par des textes juridiques ou par des procédures. Elle résultera également à chaque moment de l'équilibre des forces politiques en présence.

15. L'Union devrait avoir un caractère évolutif et une structure flexible capable de s'adapter aux réalités politiques et aux besoins d'une société en changement.

16. La formule des compétences concurrentes peut aider à atteindre cet objectif, dans ce sens que la liste inscrite dans l'acte constitutif contiendrait entre autres des domaines dans lesquels l'Union n'exercerait pas tout de suite sa compétence, mais l'exercerait plus tard, et dans les limites qu'elle apprécierait.

17. Il pourrait y avoir des matières pour lesquelles il existe un accord de principe qu'elles sont susceptibles d'entrer en temps opportun dans la compétence de l'Union, mais que l'on estime ne pas devoir confier à l'Union dès le départ.

A ces matières, on pourrait appliquer la formule des compétences potentielles qu'on trouve déjà dans le Traité CEE : l'article 84., alinéa 2 relatif aux transports maritimes et aériens en est un exemple. Selon cette formule, le domaine en question serait inclus dans la compétence de l'Union, mais l'étendue et la nature des pouvoirs de l'Union ainsi que la date où elle commencera à les exercer devraient faire l'objet d'une décision ultérieure suivant des modalités spéciales.

18. En ce qui concerne ces procédures, il serait normal de prévoir que le choix du moment serait laissé aux Institutions de l'Union, mais que le transfert à l'Union de pouvoirs dans le domaine en cause requerrait une approbation explicite selon les procédures expressément prévues à cette fin de nature à donner une certaine garantie aux Etats membres, ce qui, pour les cas importants, impliquerait l'approbation des Parlements nationaux ou le recours aux procédures constitutionnelles respectives des Etats membres.

On peut à ce propos mentionner à titre purement indicatif les procédures de l'article 84 alinéa 2 du Traité CEE, de l'article 95 du Traité CECA et celles de l'article 201 du Traité CEE. On rappellera que cette dernière disposition, en particulier, stipule que la décision du Conseil doit être adoptée par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Il s'agit toutefois dans ce cas d'une procédure différente de celle comportant un amendement du Traité.

S'agissant des domaines dont l'inclusion dans la compétence de l'Union aurait ainsi fait l'objet d'un accord de principe, les Etats membres seraient tenus de toute évidence, dès la création de l'Union, de s'abstenir de toute

action qui pourrait compromettre l'exercice à terme par l'Union de ces compétences.

L'exercice des pouvoirs de l'Union

19. Dans les domaines de compétence de l'Union, les institutions de celle-ci devraient pouvoir disposer - comme les institutions de la Communauté actuelle - de pouvoirs directs de décision et de contrôle; elles devraient également disposer de moyens d'action financiers; elles devraient enfin exercer une fonction juridictionnelle à développer à partir des attributions actuelles de la Cour de Justice.

Les règles suivant lesquelles l'Union exercera ces pouvoirs et utilisera ces moyens d'action sont étudiées dans le chapitre III, relatif aux Institutions.

20. L'exercice de tels pouvoirs directs et l'utilisation de moyens d'action propres n'exclut pas qu'une marge d'action substantielle soit réservée aux Etats. Cela est évidemment vrai dans les domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats; cela peut aussi être vrai dans les domaines de compétence exclusive de l'Union, les États étant considérés comme - en quelque sorte - les mandataires de l'Union.

Tel serait le cas si l'on continue à utiliser - comme il paraît raisonnable de l'envisager, mais sous les réserves mentionnées ci-dessous - les deux méthodes suivantes:

- l'harmonisation des législations nationales, en vue d'éliminer des obstacles ou d'assurer de bonnes conditions de concurrence;
- la coordination de certaines politiques nationales, comme moyen d'assurer leur convergence.

21. L'harmonisation des législations se fait dans la CEE par voie de "directives", qui devraient se borner à fixer des objectifs en laissant aux Etats membres le choix des formes et des moyens. La directive n'a pas comme destinataires les particuliers intéressés, mais les Etats, auxquels il appartient de la mettre en oeuvre ensuite en droit national. Plusieurs critiques justifiées ont été émises quant à la façon dont cet instrument a été utilisé jusqu'à présent. La procédure suivie s'est révélée lourde dans la mesure où entre la présentation d'une proposition au Conseil par la Commission et sa mise en oeuvre s'écoulaient souvent plusieurs années, compte tenu du délai nécessaire pour les Etats de transformer en droit national les dispositions normalement non directement applicables de la directive. Si pour des matières essentielles où l'harmonisation vise à rapprocher des législations fondamentales comme pour le droit de société, peu sujettes à des modifications répétées, cette objection semble de peu de poids, en revanche, il y a lieu de rechercher des moyens mieux adaptés, pour réaliser les harmonisations techniques, à objectifs limités et changeants. L'Union devrait faire amplement recours aux actes-cadre, comportant de larges délégations de pouvoir de réglementation à l'organe exécutif, dans des conditions qui assurent un contrôle parlementaire adéquat.

L'instrument souple du type de la directive doit pouvoir subsister dans l'Union européenne, si on n'en prévoit l'emploi que dans les matières pour lesquelles les règles contraignantes peuvent être limitées à des points essentiels.

En tout état de cause la Commission, pour sa part, estime qu'il n'y a pas lieu de réserver certains domaines au seul instrument de la directive (comme l'a fait le Traité CEE dans son article 100 mais qu'il convient de laisser aux institutions de l'Union le choix entre la directive et la loi directement applicable.

22. Quant à la coordination des politiques nationales, il faut réfléchir aux conditions nécessaires de son efficacité, si l'on a pour but une réelle convergence de ces politiques ou la réalisation d'objectifs communs.

Une coordination efficace suppose l'adoption par les institutions de l'Union de principes communs obligatoires, la mise en oeuvre d'instruments communs appropriés et l'exercice d'un contrôle effectif des mesures nationales portant sur leur conformité à ces principes et sur leur aptitude à atteindre les buts fixés par l'Union. Comme dans les Communautés présentes, l'issue négative d'un tel contrôle devrait avoir des

conséquences explicites (par exemple l'interdiction de mettre la mesure nationale à exécution, l'absence de contribution financière de l'Union, etc.). Pour que la coordination des politiques nationales dépasse la simple "concertation" et conduise à une politique commune décentralisée, l'Union devra donc exercer certains pouvoirs propres.

L'expérience de la Communauté est instructive à cet égard. Dans les secteurs où des instruments d'action et des règles juridiques au niveau communautaire n'existaient pas, ou n'étaient pas suffisants, les gouvernements n'ont pas été en mesure, à eux seuls, de dégager une volonté commune avec la continuité nécessaire pour intervenir sur les structures nationales et pour orienter le développement vers des objectifs communs.

Une méthode purement intergouvernementale peut certes conduire à des manifestations de solidarité, mais d'un caractère nécessairement précaire et dépourvues d'une force politique suffisante.

23. Constaté que la réalisation de politiques communes ou d'actions communes doit reposer sur l'existence de pouvoirs et d'instruments propres de l'Union et non pas sur une simple coopération entre les Etats membres ne doit pas cependant conduire à exclure la possibilité d'organiser une telle coopération dans le cadre de l'Union européenne.

Il peut exister des matières qui feraient partie de la compétence d'ensemble de l'Union, mais pour lesquels il n'est pas encore possible ou nécessaire de doter l'Union de pouvoirs propres. Dans ce cas, organiser la coopération dans le cadre de l'Union constituerait une démarche utile. Cette coopération pourrait d'ailleurs favoriser l'accord sur certaines options de fond et, dans les domaines qui s'y prêtent, conduire à l'attribution ultérieure à l'Union des pouvoirs propres.

Il peut également exister des matières pour lesquelles l'attribution à l'Union de pouvoirs propres ne serait pas jugée nécessaire, mais qui justifierait la mise en place, dans le cadre de l'Union, de formes organisées de coopération subsidiaire à l'exercice des pouvoirs propres.

24. L'existence d'un domaine de coopération organisée dans le cadre de l'Union ne doit pas conduire à diluer les caractéristiques et la finalité de celle-ci. L'originalité de l'Union (comme des Communautés qu'elle reprend) réside dans l'attribution et l'exercice de pouvoirs propres. Il importe donc que la nature et l'étendue de ces pouvoirs soient suffisants pour assurer le dynamisme de l'ensemble, ce qui affectera positivement le domaine de la coopération.

25. Les Etats membres resteraient bien entendu libres de développer les formes les plus variées de coopération, entre eux ou avec des pays tiers, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union.

Il faudrait néanmoins affirmer le principe qu'une coopération en dehors du système de l'Union ne devrait en aucun cas affecter l'exercice des pouvoirs attribués à celle-ci ni entraver son développement.

II. Le contenu des compétences de l'Union

A. La construction d'un ensemble économique et social intégré

26. L'article 2 du Traité de Rome a clairement défini la mission de la Communauté, qui consiste à "promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit".

27. Si l'objectif avait une portée très générale, les pouvoirs et les moyens d'action qui ont été donnés aux institutions pour le réaliser ne touchaient qu'à une partie des facteurs qui déterminent le développement économique et social. Pour le surplus, on s'est limité à une coordination des politiques nationales.

La Communauté dispose des pouvoirs et des instruments nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Union douanière, pour réaliser une politique commerciale commune et pour assurer le respect des règles de la concurrence.

La Communauté dispose également d'une politique agricole commune. Elle peut trouver dans le Traité les bases nécessaires pour la mise en oeuvre d'une politique commune des transports. Dans le domaine social, elle dispose notamment des pouvoirs nécessaires pour assurer et améliorer les conditions de la libre circulation des travailleurs. Par ailleurs, le Fonds social a progressivement développé ses fonctions pour s'orienter davantage vers des objectifs de caractère structurel; il est ainsi devenu un premier instrument d'une politique européenne de l'emploi. Sur le plan régional également, le Fonds nouvellement créé devrait avoir un effet important sur la situation de l'emploi dans la Communauté grâce à l'amélioration des structures économiques. La Communauté dispose aussi de quelques instruments commun en matière de recherche, limités au stade actuel surtout au secteur nucléaire.

Elle a également mis en oeuvre une politique de coopération et d'aide au développement, fondée sur des accords d'association ainsi que sur d'autres instruments tels que le système de préférences généralisées.

28. La réalisation graduelle des objectifs du Traité dans tous ces domaines a conduit à un accroissement de l'intégration et de l'interpénétration entre les économies et par la création d'un large marché, a contribué à l'augmentation du bien-être et au développement économique dans les pays membres originaires. Une fois la première phase d'adaptation surmontée, les mêmes effets bénéfiques ne manqueront pas de se produire aussi dans les nouveaux Etats membres (1).

L'intégration des économies des pays membres, ainsi que l'évolution économique internationale, ont toutefois mis en relief un certain nombre de problèmes qui n'avaient été abordés par les auteurs du Traité que d'une façon indirecte, sans prévoir des moyens spécifiques pour les traiter et les résoudre. L'évolution économique et sociale a cependant rendu la solution de ces problèmes indispensable pour réaliser d'autres objectifs du Traité, et pour répondre à des besoins nouveaux.

C'est pourquoi la Communauté s'est progressivement attachée à parvenir à une convergence des politiques économiques nationales, à un rapprochement des structures économiques, à une politique industrielle, à une politique de l'énergie, à une politique de l'environnement, à une politique de la recherche, etc

29. Ces tentatives d'approfondissement et d'organisation de l'intégration économique n'ont pourtant conduit qu'à des résultats très modestes. Cet insuccès est la conséquence de plusieurs facteurs tels que les changements de la conjoncture internationale, la tentation, face à la crise, de recourir à des réponses nationales, les disparités structurelles et l'évolution divergente des économies des Etats membres, mais aussi l'insuffisance du processus de décision de la Communauté, les faiblesses de sa structure institutionnelle et le caractère sectoriel et inadapté de certains moyens d'intervention et des pouvoirs dont elle dispose. Le cloisonnement probablement excessif entre les politiques communautaires a d'autre part empêché de traiter convenablement les conséquences, dans certains domaines, d'actions menées dans d'autres (effets de la politique agricole sur certaines régions par exemple).

En particulier l'expérience a montré la stérilité des tentatives de coordination des politiques nationales non appuyées par l'existence de moyens d'action efficaces au niveau communautaire.

Si les échecs du passé indiquent l'ampleur des difficultés à surmonter, ils n'enlèvent pas pour autant sa validité à l'objectif de l'Union économique et monétaire encore confirmé par les Chefs de gouvernement à Paris le 9-10/12/1974, mais ils en appellent plutôt une meilleure définition, accompagnée et soutenue par la mise en oeuvre des moyens appropriés.

30. En effet, l'évolution de l'économie, aussi bien sur le plan interne que sur le plan international, conduit à une intervention accrue des pouvoirs publics non seulement au niveau global, mais aussi pour des actions ponctuelles. Si ces interventions ne sont pas insérées dans un cadre européen, elles risquent souvent de se gêner mutuellement et de transférer les difficultés sur les économies des partenaires.

Il s'agit en premier lieu de surmonter par une politique d'ensemble les difficultés déjà évoquées qui résultent du caractère partiel des politiques communes.

Il est en outre nécessaire, afin de protéger les intérêts économiques de l'Union et de ses Etats membres, de consolider l'interpénétration des économies et d'affronter et de résoudre en commun les problèmes structurels auxquels les Etats ne peuvent faire face seuls et qui entravent aujourd'hui un développement harmonieux de la Communauté.

L'exigence se fait aussi de plus en plus sentir de trouver des réponses communes à certaines questions nouvelles par exemple en matière de protection de l'environnement et de promotion de la recherche.

Enfin, les économies des pays membres sont toutes par vocation des économies ouvertes; ils ne peuvent donc espérer trouver refuge dans l'isolement pour résoudre leurs problèmes internes. Aucun d'entre eux n'a non plus la dimension suffisante pour affronter seul un contexte économique international soumis à des incertitudes, à des mutations et à une concurrence de plus en plus vive. L'expérience montre au contraire qu'en renforçant leur solidarité interne et leur action commune, les pays membres peuvent mieux défendre leurs intérêts, procéder plus facilement aux adaptations structurelles internes et participer ainsi plus efficacement à la coopération internationale.

31. L'Union doit donc maintenir l'objectif principal de la Communauté : la réalisation de l'Union économique et monétaire. Cela implique qu'elle soit dotée de compétence, de pouvoirs et de moyens d'action dans cinq domaines principaux:

- le domaine monétaire;
- le domaine budgétaire;
- le domaine du financement du budget;
- le domaine de l'amélioration des structures économiques en vue, en particulier, de contribuer à réduire les déséquilibres;
- le domaine social.

Avant d'aborder successivement ces domaines, il est utile de réfléchir sur les caractères généraux des moyens d'action en matière économique et sociale.

Caractères généraux des moyens d'action en matière économique

32. Dans l'effort d'approfondissement de la Communauté, on s'est efforcé de développer les "virtualités" des Traités et principalement du Traité CEE, tout en étant conscient qu'on ne devrait pas exclure son adaptation sur la base de l'article 236 (résolution du Conseil en date du 22 mars 1971) .

C'est ainsi que certains articles de portée générale ont été utilisés de plus en plus. C'est le cas, par exemple, de l'article 103 pour des interventions conjoncturelles, de l'article 100 pour l'harmonisation de législations nationales, de l'article 235 notamment pour des actions de caractère structurel. Cette façon de procéder comporte toutefois des limites d'ordre juridique qui peuvent ajouter un obstacle supplémentaire aux difficultés inhérentes aux décisions à prendre.

S'il est inévitable, et même souhaitable, que pendant une période intermédiaire, l'effort tendant à exploiter les virtualités des Traités se poursuive, il faut néanmoins conclure de ce qui précède que la création de l'Union Européenne devrait aussi permettre de dépasser les limites actuelles par l'attribution explicite aux Institutions européennes de compétences et de pouvoirs nouveaux.

33. Comment définir cet accroissement des pouvoirs de l'Union ?

Deux formules sont possibles. L'une, qui caractérise surtout les Traités CECA et Euratom mais aussi à certains égards le Traité CEE, est celle du Traité loi qui précise en détail les matières attribuées à l'Union et les modalités d'action pour chacune d'elles. L'autre formule, celle du Traité cadre, consiste à attribuer certains pouvoirs à l'Union d'une manière générale, en définissant en même temps les limites posées aux actions de l'Union et en énonçant certains objectifs fondamentaux. L'expérience des Communautés, par exemple les difficultés rencontrées dans l'application d'un traité loi comme le Traité CECA, a montré que la deuxième formule est mieux adaptée aux nécessités. Il en sera d'autant plus ainsi que l'Union devra s'occuper d'une multitude de matières non plus dans l'optique limitée de la libre circulation des facteurs de production, mais dans celle d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'évolution économique.

34. L'intervention de l'Union dans ces domaines devrait toujours répondre au principe de subsidiarité déjà mentionné. L'Union aurait donc pour tâche de prendre directement en charge les problèmes dont la solution dépasse les possibilités d'action efficace des Etats membres. Son action aurait en même temps l'objectif d'éviter que des réponses divergentes des Etats membres mettent en cause la cohésion de l'Union.

A cette fin, il y a lieu :

a) d'une part, de parvenir à un encadrement des politiques nationales, par la mise en oeuvre de règles communes;

b) d'autre part de doter les institutions de l'Union de moyens propres leur permettant d'agir directement sur certaines structures ou sur certains facteurs du développement économique.

35. Si la Communauté a été jusqu'à présent caractérisée par une certaine prépondérance des actions du premier type, il paraît nécessaire que dans l'Union européenne les actions directes assument une importance croissante.

En effet, se borner à encadrer une politique nationale risque de créer une tension permanente entre la nécessité de respecter les règles communes et la responsabilité politique de gouvernements nationaux appelés à faire face à des situations économiques qui changent très rapidement, à des équilibres politiques différents de pays à pays, et à des pressions sociales parfois contradictoires. En outre, la seule définition de règles et de mécanismes généraux ne permettrait pas à l'Union d'intervenir sur la réalité économique avec la liberté et la sélectivité nécessaires. Par contre, le fait de donner un plus grand poids aux instruments d'intervention directe aurait un avantage plus important : celui de permettre une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'encadrement de politiques nationales et donc de laisser aux Etats la marge de liberté dont ils ont besoin.

Une telle évolution ne devrait toutefois pas être interprétée comme un affaiblissement des disciplines qui demeurent nécessaires, notamment en matière de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, et de respect des règles de concurrence. Au contraire, comme le montre aussi l'expérience récente, une plus grande possibilité d'interventions directes de caractère sélectif serait de nature à faciliter le respect des règles communes.

Les pouvoirs de l'Union et les instruments d'intervention dont elle sera dotée ne concerneront que certains éléments bien définis de la politique économique et sociale. Les autorités, nationales et régionales, des Etats membres resteront bien entendu libres d'agir d'une façon autonome dans un grand nombre de secteurs (par exemple une partie notable de la politique fiscale).

Le pouvoir en matière monétaire

36. La réalisation à terme d'une Union monétaire reste une condition pour poursuivre l'intégration

économique à l'intérieur et pour assurer la cohésion de l'Union vers l'extérieur.

Dans une Union économique, en effet, quelle que soit sa structure institutionnelle,

- les interactions monétaires entre les Etats membres sont directes et rapides;
- la monnaie, en tant que véhicule de toutes les transactions économiques conditionne non seulement le développement des transactions privées, mais aussi la possibilité de gérer au niveau de l'Union toute une série de politiques, comme par exemple, la politique agricole, la politique commerciale extérieure, la politique de la concurrence, la libre circulation des capitaux, etc.... L'Union européenne devra donc disposer, dans le domaine monétaire, d'un pouvoir de décision centralisé. En d'autres termes, l'objectif final devrait être que la monnaie constitue une compétence exclusive de l'Union, comme c'est le cas actuellement pour le tarif extérieur commun.

37. A cette fin, l'Union devra disposer d'une Banque centrale propre, sans doute d'un type fédéral ou d'un système commun de Banques centrales (le choix entre ces deux solutions étant dicté essentiellement par des considérations politiques) dont les fonctions seront de gérer :

- la liquidité du système bancaire et de l'économie en général, à l'intérieur;
- la politique de change vers l'extérieur, ce qui implique la mise en commun des réserves.

Un des problèmes institutionnels est celui des relations qui devront exister entre la Banque centrale (ou le système commun de Banques centrales) et les autorités politiques de l'Union. Actuellement, les conceptions sur ce point sont assez différentes d'un Etat membre à l'autre, le degré d'indépendance de la Banque centrale vis-à-vis du gouvernement variant assez largement : en République fédérale d'Allemagne, par exemple, relative autonomie pour la Banque centrale, garantie d'ailleurs par la Constitution; dépendance beaucoup plus étroite en France. En ce qui concerne l'Union, différentes formes d'organisation restant ouvertes, il paraît tout de même souhaitable de s'orienter vers une assez large autonomie.

38. Le fait d'avoir posé l'objectif final d'une compétence exclusive de l'Union en matière monétaire, conduit à se demander par quelles voies on pourrait atteindre cet objectif.

Selon les textes arrêtés par le Conseil en 1971, les progrès vers l'Union économique et monétaire devaient résulter essentiellement de la mise en oeuvre des actions suivantes

- a) une concertation de plus en plus poussée et contraignante des politiques économiques nationales à court et moyen terme;
- b) l'extension et le renforcement de la solidarité monétaire et financière entre pays membres;
- c) le développement d'un système communautaire de change ayant pour but, d'abord de limiter, ensuite de réduire progressivement les marges de fluctuation entre les monnaies des pays membres. Dans un stade final, les monnaies nationales pourraient être absorbées par une monnaie commune ou continuer à circuler, mais dans ce cas elles seraient convertibles à des taux fixes et irréversibles.

Cette méthode n'a pas permis les progrès escomptés.

39. Cependant, sans revenir sur les déboires éprouvés en matière de concertation des politiques économiques, il importe de rappeler qu'un noyau de stabilité monétaire a pu se maintenir à l'intérieur de la Communauté et que ce noyau - le "serpent communautaire" - exerce une attraction indiscutable même sur des monnaies non communautaires.

Il ne s'agit donc pas de rechercher des substituts à cette méthode, mais plutôt d'envisager quelles mesures nouvelles pourraient s'ajouter à celles déjà décidées, afin de permettre au processus d'intégration de se poursuivre de manière souple et progressive.

40. Une méthode d'action, qui déjà fait l'objet de nombreuses études, consisterait à prévoir le développement progressif d'un instrument monétaire propre à la Communauté.

Cet instrument nouveau serait émis par l'autorité monétaire de l'Union et, dans un premier stade, serait utilisé exclusivement pour des transactions entre Banques centrales. Ultérieurement, on pourrait lui confier des fonctions lui permettant :

- de jouer le rôle d'un instrument de règlement pour les opérations financières entre les institutions publiques de l'Union;
- de circuler entre les institutions bancaires pour certaines catégories d'opérations privées.

L'instrument commun pourrait ainsi acquérir progressivement des fonctions monétaires plus étendues. Un stade important de cette évolution serait atteint lorsque les Banques centrales commenceraient à utiliser l'instrument communautaire pour leurs interventions sur les marchés des changes.

Les pays membres disposeraient alors d'une monnaie commune qui, à certaines conditions, circulerait à côté des monnaies nationales, de même qu'aujourd'hui des devises étrangères sont utilisées dans la Communauté parallèlement aux monnaies des Pays membres. Les monnaies nationales pourraient garder entre elles, et envers la monnaie commune, la flexibilité qui serait jugée nécessaire, compte tenu des taux d'inflation relatifs.

41. Si cette formule était choisie, elle ne rendrait nullement caduque la méthode du "serpent communautaire" et l'objectif final de stabilité des rapports de change à l'intérieur de la Communauté serait rentenu. Toutefois, les possibilités d'ajustement des taux de change pourraient être éliminées avec une progression plus lente que celle envisagée initialement, car la cohésion monétaire de la Communauté serait soutenue et stimulée par l'existence d'un instrument monétaire commun.

Il s'en suit qu'il serait possible d'envisager le maintien d'une certaine souplesse dans les relations de change intra-communautaires même après la création de l'Union et la mise en place de ses institutions.

42. Le choix de la méthode à suivre pour relancer l'Union monétaire présente un caractère d'urgence déjà dans la Communauté actuelle. Il devrait donc intervenir à court terme, sans attendre la mise en place de l'Union elle-même. A cette fin, la mise en oeuvre du nouvel instrument monétaire pourrait être confiée au FECOM, préfiguration de la future autorité monétaire centrale, sous le contrôle politique des institutions de la Communauté actuelle.

Lors de la création de l'Union, l'autorité monétaire serait dotée de sa structure définitive et de la plénitude de ses pouvoirs. Le perfectionnement de l'instrument monétaire se poursuivrait alors sous l'autorité des institutions de l'Union.

La décision à prendre est liée aux caractéristiques essentielles qu'on veut attribuer à l'Union. Dans ce sens le choix de la monnaie commune paraît répondre mieux qu'un blocage trop rapide des rapports de change intra-communautaires aux exigences futures d'une Union européenne qui serait caractérisée d'une part par la présence d'importants instruments propres et d'autre part par le maintien d'une flexibilité aussi grande que possible pour les politiques nationales.

L'expérience de la Communauté a montré l'interdépendance entre les problèmes monétaires et les situations structurelles. La méthode de la monnaie commune permettrait de mieux adapter le rythme de l'évolution de l'Union monétaire au progrès dans le rapprochement des structures économiques, sectorielles et régionales.

Le budget de l'Union

43. Le budget accomplit de nombreuses fonctions, notamment de politique structurelle, de politique sociale,

de politique régionale et de politique conjoncturelle.

Jusqu'ici l'effort tendant à la convergence des politiques économiques des Etats membres vers l'objectif commun constitué par la réalisation progressive de l'union économique et monétaire a porté essentiellement, pour ce qui concerne la politique budgétaire, sur l'encadrement des décisions nationales. Le budget communautaire, quant à lui, n'a reçu que des moyens limités et dont l'utilisation est largement fonction de mécanismes automatiques.

Cet effort qui, comme on l'a déjà vu, devrait être poursuivi dans le cadre de l'Union, s'est heurté toutefois à de très sérieuses limites car la responsabilité finale et le contrôle démocratique de la dépense demeurent au niveau de chaque Etat, tandis que les décisions nécessaires pour la convergence des politiques doivent être prises au niveau communautaire. Ce décalage entre décisions et responsabilité finale est, de toute évidence, une source permanente de conflits.

44. Une conception plus rationnelle serait de doter l'Union d'un budget disposant de moyens plus importants, possédant une flexibilité suffisante pour réduire les délais de réponse à l'évolution des besoins de l'ensemble de l'Union, aussi bien sur le plan des structures (la crise énergétique est un bon exemple de cette nécessité) que sur celui de la régulation de la demande globale. Cette action du budget sur les évolutions économiques pourrait s'exercer soit par des interventions directes, soit par l'octroi de prêts ou de subventions de l'Union aux Etats membres, liés au respect des objectifs des politiques de l'Union.

Le budget de l'Union exercerait ainsi une fonction importante de transfert de ressources entre les économies et de redistribution entre les catégories sociales pour permettre l'élimination des déséquilibres.

45. Il est cependant probable que le budget de l'Union restera avant tout un instrument de politique structurelle et qu'il ne jouera, au début, qu'une fonction conjoncturelle très réduite. L'ensemble des dépenses décidées au niveau national et local restera pour très longtemps encore bien supérieur à celui qui pourrait être décidé et géré au niveau européen. La régulation de la demande globale restera donc un processus très complexe basé aussi bien sur l'utilisation progressive d'instruments budgétaires et monétaires communs que sur l'encadrement des politiques nationales dans des secteurs bien définis.

La fonction du budget de l'Union comme instrument de politique économique générale se trouverait évidemment renforcée si on pouvait inclure des dépenses d'une nature tout à fait nouvelle (par exemple programmes d'infrastructures, certaines dépenses de sécurité sociale, assurance-chômage, etc...).

46. L'augmentation des dépenses du budget de l'Union ne devrait pas par elle-même accélérer le rythme d'accroissement de l'ensemble des dépenses publiques. Très souvent, elle permettrait des économies dans les budgets nationaux et une utilisation plus rationnelle des ressources.

Le financement du budget de l'Union

47. Envisager une telle transformation du rôle du budget de l'Union implique un perfectionnement du système des ressources propres par la création d'un système fiscal au niveau européen, dont la mise en oeuvre serait décidée par les institutions de l'Union.

Le développement des interventions financières de l'Union entraînera la nécessité d'élargir par rapport à la situation actuelle, l'éventail des sources de financement pour son budget. L'objectif devrait être un système de ressources propres, aussi simple que possible, qui soit équitable en ce qui concerne son poids sur les différentes économies. Cependant, le développement des aspects politiques de l'Union ne manquera pas de poser aussi, à un moment donné, le problème d'une fiscalité européenne qui tienne compte notamment de l'équilibre entre les différentes catégories sociales. Il serait par conséquent souhaitable d'envisager le recours progressif non seulement à des impôts indirects mais aussi à certaines catégories d'impôts directs (par exemple, l'impôt sur les sociétés). On pourrait également envisager que l'Union ait la possibilité de créer des impôts propres moyennant une procédure spéciale qui comporterait vraisemblablement l'intervention des

parlements nationaux.

Une fiscalité européenne plus différenciée peut devenir aussi un instrument supplémentaire de redistribution en faveur des régions et des catégories sociales les plus défavorisées,

48. En ce qui concerne les autres recettes, l'Union devra aussi pouvoir recourir à des emprunts sur les marchés financiers (notamment pour les dépenses d'investissement et d'infrastructure d'intérêt commun).

Le budget de l'Union constituerait ainsi un instrument qui, utilisé en conjonction avec les instruments de la politique monétaire, permettrait d'agir non seulement sur les structures, mais aussi - dans une certaine mesure - sur l'évolution conjoncturelle.

L'amélioration des structures et l'élimination des déséquilibres économiques

49. Dans ce domaine, l'objectif de l'Union sera de renforcer les structures économiques et sociales afin de faire face à la concurrence internationale et de réaliser une répartition équilibrée des activités économiques ainsi qu'une utilisation optimale de toutes les ressources humaines et naturelles. Pour réaliser cet objectif, l'Union devra disposer d'un pouvoir normatif dont l'exercice sera modulé en fonction des situations nationales ou régionales et être en mesure de fixer des objectifs communs.

50. Pour ce qui concerne le pouvoir normatif, on a déjà souligné l'intérêt qu'il y aurait à élargir les possibilités d'intervention législative directe. En particulier, chaque fois que le recours aux législations nationales exigerait une harmonisation très poussée la possibilité devrait pouvoir être envisagée de régler directement la matière par une loi de l'Union, Indépendamment des cas de ce type, une intervention directe de l'Union est également indiquée lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes nouveaux, qui se posent directement au niveau communautaire et qui de ce fait n'ont pas, pour l'essentiel, trouvé de solution au niveau national ou lorsqu'il s'agit de construire une politique destinée à être gérée au niveau communautaire.

51. En ce qui concerne les interventions financières de caractère budgétaire, dont on a déjà parlé à propos du budget de l'Union, deux méthodes ont déjà trouvé application dans la Communauté actuelle.

La première consiste à financer des programmes nationaux réalisés par les Etats membres qui seraient conformes à des objectifs communs et dont l'intérêt serait reconnu par l'Union. Elle répond essentiellement à l'exigence de mettre en oeuvre une solidarité active envers les Etats membres qui présentent des situations particulières. Elle permettra en outre d'orienter certains efforts nationaux vers des objectifs communs.

La deuxième consiste par contre à financer des actions ou des politiques spécifiquement communes. L'exécution de ces actions ou politiques pourrait être décentralisée, et les objectifs modulés en fonction des nécessités nationales et locales, mais les décisions fondamentales sur les objectifs à atteindre et sur le choix des opérations à financer seraient prises au niveau de l'Union. Cette deuxième méthode, qui permet la mise en oeuvre de politiques plus cohérentes, devrait trouver une application de plus en plus large dans l'Union, et remplacer progressivement, chaque fois où cela est possible, la première.

52. Outre les interventions financières à charge du budget de l'Union, celle-ci pourra aussi mobiliser d'autres ressources financières sous forme de prêts, pour le financement d'activités d'intérêt commun. Cette forme d'intervention, d'autant plus importante qu'un véritable marché européen des capitaux aura besoin d'un temps assez long pour se développer, pourrait impliquer la création, à côté de la Banque européenne d'investissement, d'autres institutions financières publiques de l'Union.

53. Un domaine essentiel pour une politique d'intervention économique sélective est celui de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. En effet l'existence même de l'Union sera conditionnée en grande partie par sa capacité d'assurer un degré de développement suffisant et équilibré pour l'ensemble de ses régions. Les nouveaux moyens destinés à réduire les écarts entre les régions devront aussi contribuer à une meilleure utilisation de l'espace, non seulement du point de vue économique, mais dans l'optique d'une

conception de la société que l'Union doit se donner.

Il conviendra de définir un cadre directeur de l'aménagement du territoire européen. Celui-ci déterminerait l'orientation commune, l'harmonie et les liaisons entre des conceptions et réalisations qui, dans ce domaine, resteront largement différenciées et décentralisées.

54. La politique de la recherche présente un autre exemple pour une politique d'intervention, La dimension future de la recherche et du développement n'est en effet réalisable qu'en utilisant les moyens disponibles d'une façon rationnelle et concentrée au niveau européen,

Les actions sociales

55. L'Union sera en mesure, par l'utilisation coordonnée des moyens d'actions dont elle disposera dans le domaine économique, de jouer un rôle croissant non seulement dans la politique économique globale et dans l'élimination des déséquilibres structurels, mais aussi dans la politique de l'emploi et dans l'élimination des inégalités sociales.

Elle devra disposer également de nouveaux moyens dans le domaine des interventions spécifiquement sociales. L'amélioration des structures sociales est aussi en effet une condition du maintien de l'équilibre économique. En outre, les exigences du progrès social posent aujourd'hui des problèmes nouveaux qui, en raison de leur dimension ou de leurs répercussions économiques, rendent souvent nécessaire une action commune ou une coordination des politiques nationales. Enfin, une Union qui ne serait pas en mesure d'apporter une contribution active au progrès social serait privée du soutien d'une partie importante de l'opinion publique européenne, en particulier des travailleurs.

Cela ne signifie nullement une centralisation quelconque dans la gestion des instruments spécifiques de la politique sociale. L'Union devrait surtout pouvoir jouer un rôle d'incitation, d'harmonisation progressive et, dans certains cas, d'interventions directes.

56. Elle devra notamment pouvoir mettre progressivement en oeuvre des systèmes uniformes de protection sociale minimale, ce qui n'empêcherait évidemment pas les Etats membres de se fixer des objectifs plus ambitieux.

57. Dans certains domaines pourra aussi se manifester l'utilité ou la nécessité de politiques communes financées par l'Union et définies et mises en oeuvre par une législation directe.

Tel pourrait être le cas pour des problèmes (par exemple la protection des travailleurs migrants qui sont étroitement liés à la politique économique générale de l'Union et, aussi, aux relations avec certains pays tiers.

En outre, dans les domaines où mûrissent les problèmes nouveaux de la société industrielle moderne (par exemple l'amélioration des conditions de travail et les problèmes de la démocratie industrielle), le fait de prévoir une possibilité pour l'Union de légiférer permettra d'accélérer et de faciliter le développement de nouvelles valeurs communes à la société européenne.

Déjà dans le passé, les propositions de la Commission en matière de participation des travailleurs dans l'entreprise, ont contribué à susciter un débat au niveau européen qui a pu conduire à un rapprochement sensible des points de vue en la matière.

58. Une augmentation des interventions financières dans le domaine social (par exemple pour l'assurance chômage), permettrait également à l'Union d'exercer une fonction de redistribution beaucoup plus efficace et de contribuer ainsi à la diminution des déséquilibres économiques et sociaux.

B. La politique étrangère

59. L'inclusion progressive de ce domaine dans la compétence de l'Union européenne est justifiée par plusieurs raisons.

En premier lieu, comme l'expérience récente l'a montré d'une façon parfois dramatique, les Etats membres ne sont plus en mesure, isolés, d'affirmer leur rôle dans les relations internationales avec un poids et une efficacité suffisants.

En revanche, quand la Communauté et les Etats membres, en s'appuyant sur les instruments des Traités, sont parvenus à exprimer une volonté commune comme par exemple cela a été le cas pour la Convention de Lomé, l'influence de l'Europe dans le contexte international a été incontestable et la Communauté a pu donner sa contribution originale et active à la solution de certains problèmes internationaux.

La sécurité de chaque Etat membre touche de près la sécurité des autres Etats et de l'Union entière. De plus, dans une union politique, la solidarité entre les Etats et entre les citoyens de l'Union exige que la sécurité de chaque Etat s'identifie avec la sécurité de l'ensemble de l'Union. D'où la nécessité d'une action internationale cohérente, qui permette de garantir les intérêts de chacun et de l'ensemble.

60. La nécessité d'assurer, vis-à-vis de l'extérieur, la garantie de l'efficacité des politiques communes réalisées à l'intérieur de l'Union rend aussi indispensable, dans ce domaine, le développement d'une politique étrangère commune de l'Union.

61. En se présentant unie, l'Europe répondrait en même temps à l'attente d'un nombre croissant de partenaires qui souhaitent déjà pouvoir considérer l'Europe comme un interlocuteur unique, et qui regrettent les lenteurs et les difficultés que nous éprouvons ainsi que l'absence d'initiatives qui en résulte.

En effet, l'Europe, à cause de sa position géographique et de sa puissance commerciale et économique se trouve au centre de certains problèmes parmi les plus critiques et les plus délicats pour l'équilibre mondial. Le vide créé dans plusieurs domaines par son absence d'initiatives ne peut sans risque être comblé par d'autres.

62. A une politique étrangère principalement fondée sur des relations bilatérales se substitue progressivement un système de relations multilatérales. On peut constater une importance croissante d'une part des organisations internationales et d'autre part des groupements régionaux. C'est ainsi que les Etats membres (ou la plupart d'entre eux) participent à des alliances militaires (OTAN) à des organisations internationales de caractère économique (OCDE, GATT, FMI, etc...), et participent de manière de plus en plus dynamique aux activités des diverses organisations des Nations Unies.

L'élargissement et le renforcement de la coopération internationale ne sont nullement en contradiction avec l'affirmation d'un rôle propre de l'Union. L'expérience des Communautés montre au contraire qu'une Europe unie peut jouer un rôle constructif, et parfois décisif dans la coopération mondiale et y constituer un élément d'équilibre et un facteur de progrès.

63. Au stade actuel, les matières qui font partie des relations extérieures sont traitées dans des cadres institutionnels multiples et font l'objet de procédures différentes.

Les matières liées à la réalisation des Traités existants, et notamment la politique commerciale commune, font l'objet de procédures communautaires et rentrent dans la compétence des Institutions des Communautés.

Les aspects politiques généraux des relations internationales sont traités dans le système de coopération politique établi entre les neuf Etats membres de la Communauté.

Les problèmes spécifiques de défense sont traités à l'O.T.A.N. et à l'Union de l'Europe occidentale (l'examen de ces problèmes fait l'objet du titre C).

Il s'agira d'organiser de façon cohérente ces multiples formes de collaboration dans le cadre de l'Union et de leur donner une dimension nouvelle.

64. L'action de l'Union sur le plan international nécessite :

- la définition d'une position commune et à cette fin un examen permanent des informations et des points de vue des Etats membres en matière de politique étrangère ;
- la contribution originale et active de l'Union, sur la base de cette position, au bon fonctionnement du système international.

65. Le développement de la coopération politique, qui s'ajoute aux instruments dont dispose la Communauté, a déjà marqué des progrès dans l'action commune. Toutefois, beaucoup reste à faire. Jusqu'à présent, par cette coopération politique, la Communauté a rarement réussi à faire plus que réagir à des événements extérieurs.

Une première condition pour réaliser ces objectifs est qu'on achève d'éliminer la séparation souvent artificielle entre les activités de la Communauté et celles de la coopération politique. En effet, cette séparation empêche de traiter les problèmes dans leur globalité, ne permet pas d'agir avec l'efficacité nécessaire, et place constamment nos partenaires devant une multitude d'interlocuteurs dont aucun n'est réellement mandaté à parler au nom de l'Europe. Essayer de remédier à cette situation par une coordination entre les deux structures n'est pas suffisant. Il faudra par conséquent que dans l'Union européenne la totalité des matières d'intérêt commun soit traitée dans un cadre institutionnel unique.

66. En ce qui concerne le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres l'objectif final est de parvenir à une politique commune, comportant une attribution directe de responsabilités aux institutions de l'Union. Ceci devrait être le cas dans tous les domaines où les Etats membres agissant seuls ne peuvent pas avoir le même poids que l'Union agissant pour tous, et où l'absence d'une telle politique commune empêcherait l'Union de poursuivre ses objectifs de développement interne ou de contribuer à des actions internationales revêtant un intérêt pour l'Union.

Il y aura bien entendu des matières qui demeureront de la compétence réservée des Etats membres. Toutefois le fait que les relations internationales sont marquées par une grande interdépendance entre les différents aspects conduira, pour une grès grande partie des problèmes, à une compétence concurrente de l'Union. L'Union n'exercerait cette compétence qu'en fonction des nécessités, ce qui implique que la compétence pour certaines matières pourrait, pour une très longue période, et peut-être indéfiniment, n'être exercée que par les Etats membres.

67. En partant des matières déjà, régies par les traités actuels, on peut constater que, pour le moment, les seules actions clairement définies vers l'extérieur relèvent du domaine de la politique commerciale et du secteur spécifique d'Euratom ainsi que du domaine de l'association avec certains pays en voie de développement ou groupes de pays en voie de développement. Il y a de plus une tendance à les interpréter restrictivement, ce qui a pour effet de cantonner la politique proprement communautaire dans des limites qui ne permettent pas une action cohérente. C'est ainsi qu'il est contesté par certains que la Communauté puisse s'engager, par exemple, en matière d'accords de coopération, d'investissements internationaux, de politique de crédit, etc. Vu l'évolution des relations économiques internationales et le rôle très actif qu'y jouent les gouvernements, il est très important d'envisager un élargissement des compétences de l'Union dans ce domaine, ce qui permettra à celle-ci de renforcer considérablement aussi son influence politique.

68. Enfin, il est certain que l'action des Etats membres est plus efficace, plus significative, plus libre vis-à-vis des pays du tiers monde quand ils agissent ensemble que quand ils oeuvrent séparément. La politique de développement sera donc une des formes privilégiées d'action intégrée de l'Union, qu'il s'agisse de son action directe vis-à-vis des "77" - financière et commerciale - de sa politique de relations spéciales avec certains pays (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, Méditerranée, pays de la déclaration d'intention, etc.), de sa contribution directe aux organismes mondiaux traitant du développement où les Etats membres

devront présenter des thèses communes.

69. L'Union doit avoir vers l'extérieur des compétences s'étendant sur les mêmes matières et des pouvoirs de même nature qu'en ce qui concerne son développement interne. Dès à présent, pour les Communautés, ce principe a été consacré par la Cour de Justice dans l'arrêt dit "AETR". Encore faudra-t-il que les Etats membres ne puissent pas, par des engagements internationaux, vider de sa substance une politique interne encore en voie d'élaboration.

70. Il faudra aussi prévoir d'une façon assez large la possibilité pour l'Union d'intervenir dans certains domaines liés à l'intégration économique, où la mise en place d'une politique vers l'extérieur serait justifiée en soi, même en l'absence de raisons contraignantes pour établir une politique commune à l'intérieur de l'Union (par exemple les problèmes de la navigation maritime et aérienne, déjà visés par l'article 84/CEE).

71. Au-delà de ces matières, et sans entrer pour le moment dans l'analyse des problèmes liés à la défense, il existe une large sphère d'activités internationales de caractère plus proprement politique, où se situe une grande partie des activités diplomatiques des Etats : ces activités couvrent, par exemple, la reconnaissance des Etats, les contacts diplomatiques courants, les initiatives en vue d'actions internationales déterminées, les dialogues de divers ordres. Elles reposent toutes sur une certaine appréciation soit politique, soit éthique de l'ordre international et de son évolution. La fonction générale de ces activités est d'affirmer, voire d'assurer, la place des Etats dans l'ordre international. Aussi sont-elles très liées à des problèmes de caractère économique et de sécurité. L'Union européenne devra y jouer le rôle qu'implique sa personnalité internationale.

72. La réalisation d'une politique étrangère commune exigera que le Traité de l'Union prévoit des procédures pour l'exercice progressif de leurs pouvoirs par les institutions qui soient suffisamment claires pour ne pas créer des incertitudes quant à la position respective de l'Union et des Etats membres à l'égard des pays tiers et des organisations internationales.

Ce processus sera bien entendu fonction du contexte international et de son évolution. Il dépendra aussi du degré de solidarité interne que l'Union pourra développer du fait de l'intégration économique et du dialogue permanent entre les forces politiques au sein des institutions.

73. Conformément à ce qui précède, les institutions de l'Union auront pour mission d'élaborer des positions et des actions communes et de les mettre en oeuvre.

Cette politique commune devra se refléter et se concrétiser dans l'activité diplomatique menée dans les capitales étrangères et auprès des organisations internationales. Ceci pose le problème de l'organisation de la diplomatie des Etats membres et de l'Union. Dès à présent - malgré le caractère limité de l'unité réalisée par la Communauté dans les affaires extérieures - les attitudes communes des Etats membres décidées au niveau central ne sont pas réellement mises en pratique sur place en raison du manque d'adaptation des techniques diplomatiques des Etats membres. Ces difficultés devront être surmontées avant que l'Union ne puisse tirer pleinement profit de ses possibilités dans le domaine des relations extérieures.

Au moins dans un premier stade, il ne sera pas nécessaire que l'Union établisse des représentations diplomatiques propres sur une large échelle, bien qu'elle pourra désigner des représentants auprès de certains pays et des organisations internationales là où elle l'estimera nécessaire. Ces représentations diplomatiques auront notamment la tâche de représenter les intérêts propres de l'Union et d'assurer en outre, en contact permanent et étroit avec les missions des Etats membres, l'exécution sur place des décisions communes. Il conviendra également d'examiner d'autres améliorations éventuelles telles que les dispositions permettant l'envoi d'instructions communes et, le cas échéant, une certaine forme de représentation en commun.

C - La défense

74. Le développement progressif d'une politique étrangère de l'Union, ainsi que l'accroissement de son influence et de ses interventions dans les relations économiques internationales constitueront sans aucun

doute des moyens pour contribuer activement au maintien de la paix et pour mieux assurer la sécurité des Etats membres.

Toutefois ce développement entraînera nécessairement des conséquences pour les relations extérieures au-delà des questions évoquées jusqu'ici et notamment, le moment venu, dans le domaine de la défense.

L'Alliance atlantique joue et continuera à jouer un rôle déterminant pour la sécurité de l'Europe occidentale, mais la sécurité de l'Union, sa cohésion à long terme et la solidarité entre ses peuples ne pourraient être pleinement assurées si les problèmes de la défense étaient purement et simplement laissés de côté au moment de la création de l'Union.

75. Les Etats membres n'ont pas, au stade actuel, la même position par rapport aux organisations de défense existantes. C'est ainsi que l'Irlande ne fait partie ni de l'Alliance atlantique, ni de l'U.E.O. Le Danemark ne fait pas partie de l'U.E.O. La France, membre de l'Alliance Atlantique, ne participe plus à l'organisation militaire de celle-ci. La position des différents Etats membres de la Communauté vis-à-vis du Traité de non-prolifération n'est pas identique.

76. L'élaboration de positions communes en matière de défense devra se fonder sur une vision commune des problèmes internationaux et à la réalisation d'une politique étrangère commune dans certains domaines importants.

Quant à une politique européenne de défense, pour être envisagée et acceptée par les peuples de l'Union, elle supposerait que les institutions européennes aient une autorité et une représentativité reconnues correspondant à un développement suffisant de la solidarité entre les peuples de l'Union.

77. Toutes ces conditions ne pourront être réalisées qu'après une période de renforcement de la cohésion de l'Union. Dès lors, une procédure appropriée pour tenir compte des problèmes de défense dans la mise en place de l'Union consisterait à prévoir que la défense serait une compétence potentielle de l'Union, donc sans attribution dès le commencement à celle-ci des pouvoirs et des moyens d'action dans ce domaine. Cette décision ne pourrait résulter que d'une procédure spéciale à laquelle les organes compétents des Etats membres devraient participer conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

78. Cet engagement de principe ne serait pas sans effet dans l'immédiat.

En particulier, les Etats membres seraient tenus, s'agissant d'une compétence potentielle, de ne pas entreprendre avec des pays tiers, des actions qui pourraient affecter la sécurité d'un autre Etat membre ou compromettre la cohésion à long terme de l'Union. A titre d'exemple d'un semblable comportement, on peut rappeler à cet égard que les Etats membres qui ont signé le Traité de non-prolifération ont affirmé l'interprétation que les engagements découlant de ce Traité ne devraient pas préjuger les droits d'une future Union européenne.

79. Indépendamment de la mise en vigueur du Traité de l'Union, un rapprochement des positions des Etats membres dans le domaine de la défense reste souhaitable et peut même faciliter la réalisation de l'Union. Parmi les mesures qui pourraient être les premières manifestations concrètes d'un tel rapprochement pourraient figurer, dans un cadre proprement européen englobant l'ensemble des Etats membres, des discussions périodiques sur les problèmes de la défense et sur l'effort à entreprendre pour l'assurer.

80. Pour que la mise en oeuvre d'une telle politique commune soit possible, on pourrait en outre procéder à une confrontation systématique, en vue de parvenir à une vision commune, des conceptions stratégiques des différents pays, en tenant compte des intérêts spécifiques de l'Europe.

81. Un autre pas significatif serait la mise en oeuvre d'une politique commune en matière d'armements et d'équipements, éventuellement par la création d'une "agence européenne des armements", ce qui conduirait à une utilisation plus rationnelle des ressources financières et du potentiel industriel et technologique des pays membres. L'expérience a montré en effet que l'absence d'une politique commune dans ce domaine est une

des causes d'une dépendance excessive de l'étranger dans certains secteurs industriels.

Cette situation comporte des répercussions négatives non seulement pour le développement des productions militaires, et par conséquent sur les possibilités d'indépendance de l'Europe, mais aussi pour certaines productions civiles.

D. La protection des droits de l'homme

82. La nature démocratique de l'Union européenne, qui devrait être explicitement rappelée dans l'acte constitutif, fait de la protection des droits de l'homme un élément fondamental de la construction politique nouvelle et du fonctionnement de ses institutions.

Les traités actuels ne contiennent pas de référence expresse aux droits de l'homme. Toutefois, la Cour de Justice a pu heureusement compléter cette lacune en considérant que les libertés fondamentales font partie des principes généraux du droit communautaire. C'est ainsi qu'elle a reconnu que :

"Le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect" et que "la sauvegarde de ces droits tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté" (2) et que "en assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces Etats; que les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire" (3).

La vocation politique générale de l'Union européenne et l'élargissement de ses compétences à des domaines qui touchent de plus en plus à la vie des citoyens sont des éléments qui militent en faveur d'une affirmation formelle des droits de l'homme, en leur donnant la force de règles juridiques susceptibles d'être appliquées par les tribunaux, et que, bien entendu, les institutions de l'Union devront respecter dans l'exercice de leurs pouvoirs et même promouvoir par l'adoption de normes positives pour leur mise en oeuvre effective (cela vaut surtout pour les droits économiques et sociaux)

Les droits de l'homme à protéger

83. S'il existe dans l'Europe des Neuf un consensus à l'égard des droits fondamentaux "classiques", civils et politiques, de l'individu, la situation n'est pas tout à fait la même s'agissant des droits des "individus groupés" (exemple : statut des étrangers) et des droits "économiques et sociaux". Les indications données par le droit international sont par ailleurs loin d'être uniformes.

Cela conduit à penser que l'inscription dans l'acte constitutif de l'Union d'une liste de droits spécifiquement déterminés se recommande comme la forme la plus adéquate.

Une autre option, beaucoup plus limitée, serait une inscription, sans autre précision, d'une obligation générale de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Cette formule préconisée par la Cour, assure un appui au développement d'une construction prétorienne; elle permet mal d'assurer le plein exercice des droits économiques et sociaux, dont la plupart demandent des mesures législatives de mise en oeuvre.

Une simple référence aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait aussi être envisagée, mais elle ne concernerait pas les droits économiques et sociaux et pourrait présenter des difficultés d'application.

La protection de ces droits

84. Dans le prolongement de ce qui est déjà possible dans la Communauté, il faudra prévoir un recours individuel largement ouvert contre tout acte pris en violation des droits fondamentaux protégés.

La Cour de Justice jouera nécessairement un rôle central dans cette protection.

85. Par ailleurs, le développement inévitable de l'arsenal des actes purement administratifs des institutions de l'Union rendrait souhaitable la mise en place de mécanismes de médiation, qui pourraient intervenir pour aplanir les conflits entre les autorités administratives de l'Union et les administrés.

III. La structure institutionnelle de l'Union européenne

Nature du système institutionnel

86. Il est indispensable d'examiner les implications institutionnelles des politiques communes qui ont été envisagées aux chapitres précédents.

Tout système institutionnel reflète des réalités politiques : il est par conséquent difficile, au moment actuel, de formuler des idées définitives à ce sujet : les solutions qui seront adoptées seront fonction de développements dont il est aujourd'hui impossible d'évaluer les conséquences, comme, par exemple, l'élection directe du Parlement européen. Dans ce chapitre, la Commission a examiné un certain nombre de problèmes dans le domaine institutionnel afin d'orienter les discussions futures.

Deux hypothèses peuvent être envisagées pour le système institutionnel de l'Union :

- a) Une structure institutionnelle unique couvrant l'ensemble des compétences reconnues à l'Union. Dans cette hypothèse, chaque fonction (gouvernementale, législative, etc.) est exercée par le même organe, quel que soit le domaine d'action.
- b) Des organes en partie ou totalement distincts compétents pour les diverses matières ou groupes de matières inclus dans l'Union européenne. Dans cette hypothèse la cohérence de l'ensemble est assurée par un organe central ou par un mécanisme de coordination.

87. Les arguments en faveur du premier modèle sont déterminants.

L'expérience de la Communauté montre les risques de conflit et de chevauchement qui existent entre organisations parallèles, telles que la Communauté et la Coopération politique, et les inconvénients qui en résultent.

En ce qui concerne les relations extérieures, une organisation unique est seule de nature à pouvoir traiter avec la cohérence nécessaire les différents aspects d'une coopération internationale. Au surplus, elle ferait prendre davantage conscience de la personnalité politique propre de l'Union au plan international.

En ce qui concerne le développement interne, l'efficacité des actions de l'Union dépendra en grande partie de la possibilité d'avoir en permanence une vue globale des problèmes de la société et de choisir les moyens d'intervention les plus adaptés aux circonstances, ce qui serait difficilement réalisable à l'intérieur d'une structure trop diversifiée.

Si on acceptait la deuxième hypothèse, l'exigence d'une coordination serait si pressante que l'organe, ou le mécanisme, de coordination deviendrait inévitablement l'élément politiquement central de toute la structure de l'Union.

Cette préférence pour une structure unique peut aussi s'appuyer sur l'évolution du système des

Communautés. Après la mise en place de la Communauté économique européenne, la nécessité d'une fusion des Institutions des trois Communautés existantes a été très vite reconnue, même si sa réalisation a été retardée par certaines difficultés politiques.

Il convient encore une fois de rappeler que le choix d'une structure unique ne signifie pas que les institutions de l'Union agissent dans tous les domaines de leur compétence selon les mêmes règles juridiques.

Les fonctions du système institutionnel

88. On a tenté de définir dans les chapitres précédents quelles devraient être les compétences et l'étendue des pouvoirs de l'Union européenne. Il convient maintenant d'examiner comment cette définition des compétences et des pouvoirs se traduira dans les tâches qui seront confiées aux institutions de l'Union. L'énumération ci-dessous détaille les diverses fonctions ou actions qui leur incombent :

a) Actes de nature normative définissant et organisant l'exercice de certains pouvoirs de l'Union (pour autant que la matière ne soit pas définie dans l'acte constitutif)

b) Actes de nature normative pouvant créer des droits ou des obligations pour les particuliers

Par exemple, législation en matière sociale, en matière de protection de l'environnement, de transports ; législation en matière de protection des droits individuels, etc.

c) Actes de nature normative dont les seuls destinataires sont les Etats membres

Par exemple, directives d'harmonisation des législations nationales ; lois-cadres ayant pour objectif d'encadrer certaines politiques nationales (par exemple, l'encadrement de la politique d'emprunt).

d) Décisions concernant les finances de l'Union

Par exemple, approbation du budget ; décisions permettant l'attribution à l'Union d'une partie d'impôts nationaux (par exemple, la TVA) ; décisions concernant la création d'impôts propres à l'Union ; décisions concernant les prêts de l'Union.

e) Autorisation de ratifier certains traités

f) Exercice du droit d'initiative en matière législative

g) Décisions de caractère exécutif concernant l'utilisation des instruments propres de l'Union

Par exemple, directives adressées à l'autorité monétaire centrale; décisions de dépenses dans le cadre du budget ; décisions d'exécution dans le cadre de la législation économique de l'Union.

h) Décisions de caractère non législatif concernant le contrôle ou l'encadrement de politiques nationales

Par exemple, fonction de "gardien du Traité", autorisations données aux gouvernements d'arrêter des mesures de sauvegarde ; contrôle des aides.

i) Exercice des compétences propres de l'Union en matière de politique étrangère

Définition d'une position de l'Union, ou d'une position commune des Etats Membres; négociation et ratification des Traités; participation à des organisations et à des conférences internationales; relations diplomatiques.

j) Organisation de la coopération entre Etats membres pour les matières ne relevant pas de politique

commune, mais incluses dans la compétence de l'Union

k) Actes juridictionnels

l) Décisions concernant l'utilisation de compétences "potentielles" de l'Union

m) Décisions concernant l'adhésion de nouveaux membres

n) Décisions portant modification de l'acte fondamental

89. L'énumération de ces tâches de nature diverse montre la nécessité de prévoir dans le système institutionnel de l'Union les fonctions fondamentales d'une organisation politique étatique, c'est-à-dire: une fonction législative, une fonction gouvernementale, une fonction juridictionnelle, des procédures de révision constitutionnelle. En outre la structure de l'Union devra permettre d'organiser et de mettre en oeuvre une coopération entre Etats membres.

Il convient de remarquer à cet égard que cette liste de tâches à accomplir par les institutions, n'a toutefois pas la prétention d'indiquer des critères précis pour établir d'une façon détaillée la séparation des pouvoirs entre les différents organes. En effet, si le principe de la séparation des pouvoirs constitue une valeur commune à tous les Etats membres et donc aussi de l'Union européenne, son application concrète présente de profondes différences dans les différentes expériences constitutionnelles. Il en est ainsi notamment pour la répartition entre fonction législative et fonction gouvernementale.

Aussi bien, dans le présent document, la Commission n'a-t-elle pas pour objectif d'élaborer un schéma d'une constitution, mais uniquement d'indiquer les caractéristiques essentielles que peut présenter un système institutionnel de l'Union.

Il appartiendra aux futurs constituants de l'Union, et ce sera en fait une des tâches les plus délicates à accomplir par eux, de définir avec précision des critères pour la séparation des pouvoirs dans l'Union, compte tenu de l'expérience des différents Etats membres, mais aussi des caractéristiques originales de l'Union européenne.

90. Les problèmes institutionnels de l'Union européenne présentent certaines différences importantes par rapport au Traité CEE, ou tout au moins par rapport à la phase de mise en place du marché commun. Celle-ci a été consacrée principalement à la réalisation d'objectifs spécifiques qu'on a défini d'"intégration passive", c'est-à-dire à l'élimination d'obstacles à la libre circulation des facteurs de la production. Un très grand nombre des dispositions du Traité tendaient seulement à cette fin.

La création de l'Union européenne interviendrait au contraire à un moment où il s'agira surtout de mettre en oeuvre des politiques et des actions communes, c'est-à-dire ce qui a été défini comme l'"intégration active".

91. Le système institutionnel conçu dans le Traité CEE est basé pour l'essentiel sur un rapport entre le droit d'initiative de la Commission et le pouvoir de décision du Conseil. La Commission est chargée en outre du contrôle du respect des règles communautaires ainsi que de certaines tâches d'exécution. Par ailleurs, le Parlement a jusqu'à présent un rôle principalement consultatif.

Le Conseil, pour sa part, assume dans une certaine ambiguïté, des responsabilités à la fois législatives et gouvernementales, tandis que d'autres fonctions gouvernementales reviennent aussi à la Commission. Il n'y a donc pas dans le système communautaire de séparation entre fonction législative et fonction gouvernementale.

92. L'Union européenne ne fera pas disparaître la nécessité du dialogue institutionnalisé, qui a caractérisé la Communauté, entre des instances chargées de l'intérêt commun et des instances qui représentent les intérêts nationaux.

L'attribution aux institutions de l'Union de pouvoirs propres plus importants que ceux des Communautés (conséquence reconnue, entre autres, de la mise en oeuvre d'une union économique et monétaire) implique en outre que les institutions chargées de prendre les décisions soient dotées d'un maximum de légitimité démocratique, ce qui devrait notamment entraîner l'octroi de responsabilités plus importantes au Parlement européen élu directement.

Corrélativement les fonctions législatives et gouvernementales de l'Union européenne devront être définies de manière plus rationnelle, ce qui correspondrait également au caractère plus politique de l'Union et renforcerait l'efficacité de l'action des institutions. L'inefficacité des Institutions actuelles résulte notamment de l'ambiguïté du rôle du Conseil.

93. Ces considérations conduisent à examiner la portée réelle du passage de la déclaration de Paris, selon lequel la création de l'Union européenne doit avoir lieu "dans le respect absolu des Traités existants". Il ne paraît pas raisonnable d'interpréter cette condition dans le sens que la création de l'Union européenne ne devrait comporter aucune modification institutionnelle. Bien au contraire, le débat politique pendant le Sommet de Paris, ainsi que la référence, contenue dans la même déclaration, à la nécessité d'une transformation des relations des Etats membres, conduit plutôt à penser que la création de l'Union européenne doit être accompagnée par des modifications en matière institutionnelle.

La Commission, pour sa part, interprète la mention du "respect absolu des Traités" comme un souci que l'Union européenne n'entraîne pas un recul par rapport au système institutionnel actuel, mais au contraire un renforcement. On peut aussi en déduire que le système institutionnel de l'Union devrait être mis en place à partir des institutions existantes.

La mise en place du système institutionnel

94. Deux méthodes sont possibles :

- la création de l'Union européenne ne s'accompagnerait pas d'emblée d'une réforme institutionnelle importante, mais le système institutionnel serait transformé par étapes parallèlement à l'élargissement progressif des compétences de l'Union.

- dès le début de l'Union, on procéderait à une réforme institutionnelle suffisamment importante pour permettre aux nouvelles institutions de constituer une "structure d'accueil" pour l'utilisation ou l'accroissement progressifs des compétences de l'Union et pour guider son évolution pendant une période d'une durée assez longue.

Une évolution par étapes est un processus concevable dans des secteurs bien définis (comme cela a été le cas pour le désarmement tarifaire). Par contre une telle évolution paraît difficilement applicable à une réalité aussi complexe qu'une structure institutionnelle.

Pour que le système institutionnel de l'Union puisse constituer une structure à l'intérieur de laquelle les forces politiques développeront un véritable dialogue européen, il doit être doté d'une certaine stabilité et ne pas être soumis à des changements fréquents.

La deuxième méthode, que l'on pourrait appeler celle du saut qualitatif, présente à cet égard des avantages certains. C'est d'ailleurs cette méthode qui a été choisie par les auteurs des Traités de Rome et de Paris, en prévoyant la mise en place des nouvelles institutions dès l'entrée en vigueur des Traités.

D'ailleurs la mise en place, dès le début de l'Union, d'une structure institutionnelle complète ne signifie pas que cette structure doive être définitive. Il s'agira de créer les organes politiques indispensables pour permettre à l'Union, durant un laps de temps qui sera nécessairement assez long, d'exercer progressivement l'ensemble de ses compétences. Cette période de temps conduira d'ailleurs à une évolution des rapports politiques réels entre les différents organes qui seront déterminés par l'équilibre entre les forces politiques.

Rien n'empêchera, après une première phase historique, et en tenant compte de l'évolution politique, de procéder à une révision, même profonde, des institutions de l'Union.

La structure institutionnelle

95. Le débat institutionnel au sein de la Communauté porte sur deux problèmes principaux. D'une part l'élection au suffrage universel du Parlement européen et l'attribution à celui-ci de pouvoirs législatifs. D'autre part, l'organisation de la fonction exécutive.

L'Union européenne n'a aucun sens si elle n'implique pas la création d'un organe gouvernemental européen qui, selon la Commission, doit être un organisme exécutif ayant l'autorité politique, la capacité de mouvement et une ampleur de pouvoir comparable à celle qui incombe normalement à un gouvernement, bien entendu dans les secteurs pour lesquels l'Union dispose de pouvoirs propres, et qui assumera ses activités sous le contrôle d'un Parlement vis-à-vis duquel il sera responsable.

96. La Commission considère par conséquent qu'il est utile à ce stade de se concentrer sur les problèmes posés par l'organisation des pouvoirs exécutifs et législatifs et par leurs relations réciproques. Certaines considérations seront aussi exprimées quant au pouvoir juridictionnel de l'Union.

La Commission est consciente que d'autres problèmes importants se posent. A l'époque actuelle, en particulier, l'exigence d'une plus grande participation des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales se fait de plus en plus évidente, elle est déjà reconnue dans la Communauté actuelle. Il y aura lieu d'examiner comment y faire face dans l'Union, et notamment si cela doit être prévu dans l'acte constitutif de l'Union, si cette exigence peut être satisfaite en ayant recours à un acte législatif, ou bien dans le cadre du fonctionnement quotidien des institutions, ou encore par le biais de formules du type Comité de l'emploi. La Commission n'estime toutefois pas opportun de formuler, à ce stade, des idées précises, en attendant surtout que les partenaires sociaux eux-mêmes se soient prononcés. Elle prendra en particulier connaissance avec beaucoup d'intérêt des suggestions qui seront sans doute avancées par le Comité économique et social dans son avis à l'intention du Premier Ministre TINDEMANS.

97. Quant à l'organisation des pouvoirs législatifs et exécutifs, les diverses formules concevables à cet égard peuvent se caractériser par rapport à trois principaux modèles.

Premier modèle

98. L'organe gouvernemental de l'Union serait composé de ministres venant des Gouvernements nationaux qui seraient appelés à se consacrer à des fonctions européennes. Le Gouvernement européen constituerait ainsi une transformation de l'actuel Conseil, dont les fonctions ne comporteraient plus de volet législatif et qui devrait naturellement exercer ses activités de manière permanente.

Les responsabilités exécutives et de gestion de la Commission seraient transférées au gouvernement européen, ainsi que l'administration correspondante. L'existence d'un tel gouvernement entraînerait la disparition de la Commission actuelle en tant qu'institution politique indépendante (sans pour autant exclure l'existence d'un organisme autonome de réflexion et de suggestion).

99. Le pouvoir législatif serait exercé par un Parlement qui devrait être vraisemblablement bicaméral ("Chambre des Peuples" et "Chambre des Etats"). La Chambre des Peuples devrait être élue au suffrage universel direct.

100. Dans ce modèle, chaque membre du Gouvernement européen tirerait sa légitimité directement des gouvernements nationaux. Il ne se poserait donc pas un problème de rapports de responsabilités entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, parce que chaque institution de l'Union aurait une base de légitimité tout à fait indépendante.

Deuxième modèle

101. L'organe gouvernemental serait un organe collégial, composé de personnalités indépendantes des gouvernements nationaux.

Un Gouvernement européen de ce type absorberait naturellement l'ensemble des fonctions exécutives du Conseil et des fonctions exécutives, de gestion et d'initiative de la Commission actuelle, qui devrait donc disparaître.

102. Quant au pouvoir législatif, un système bicaméral semble ici indispensable (Chambre des Peuples et Chambre des Etats). La Chambre des Etats devrait émaner des Gouvernements nationaux.

103. Quant aux rapports entre l'exécutif et le législatif, il convient en premier lieu de réfléchir sur la procédure de nomination de l'exécutif. Il faudra à cet égard garantir sa légitimité, son autorité et son homogénéité.

Les diverses formules possibles peuvent se caractériser par rapport à trois systèmes.

Un premier système conférerait à la Chambre élue au suffrage universel la responsabilité principale dans la désignation du Gouvernement (ou du Chef de gouvernement).

Un deuxième système conférerait au contraire cette responsabilité à la Chambre des Etats, sans préjudice du fait que le Gouvernement européen devrait être responsable devant la Chambre élue, et donc pourrait être censuré par elle.

Un troisième système impliquerait une participation conjointe des deux Chambres à la formation du Gouvernement. On pourrait imaginer par exemple, que la Chambre des Etats désignerait le Chef du gouvernement européen, cette désignation devant être confirmée par la Chambre élue (ce qui implique que la Chambre des Etats devra tenir compte de la composition politique de l'Assemblée élue). Le Chef de gouvernement constituerait ensuite son équipe, qui serait responsable devant la Chambre élue (droit de censure).

Le premier système correspond assez largement à la pratique constitutionnelle de plusieurs Etats membres. On peut toutefois se demander si, au stade actuel de la construction européenne, il est possible d'exclure toute influence des représentants des Etats membres dans la formation du Gouvernement.

Le deuxième système, donnant aux gouvernements nationaux une responsabilité prépondérante dans la formation du Gouvernement, risquerait de reproduire la situation de légitimité insuffisante, qui est souvent reprochée aux Institutions présentes. En outre, le droit de censure reconnu à la Chambre des Peuples perdrait beaucoup de sa signification si celle-ci ne pouvait pas concourir à la formation du Gouvernement.

Quant au troisième système, il vise à établir un équilibre dans le rôle des deux Chambres, c'est-à-dire finalement des représentants élus d'une part, des Etats membres de l'autre.

Ces différents systèmes doivent par ailleurs être appréciés aussi en fonction d'autres éléments tels que la durée du mandat gouvernemental, la compatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et la qualité de parlementaire européen, l'éventualité d'une dissolution du Parlement à la suite de l'adoption d'une motion de censure à l'égard du gouvernement, etc...

104. En ce qui concerne l'exercice des pouvoirs législatifs il conviendra de définir le rôle respectif des deux Chambres.

Le fait d'établir un système bicaméral n'implique pas nécessairement que les deux Chambres aient, dans tous les domaines, la même fonction et les mêmes pouvoirs. Si pour un certain nombre de matières, un système de co-décision paraît souhaitable, il y aura des matières (par exemple : pouvoirs budgétaires,

politique étrangère, etc.) où des exigences d'efficacité, ou d'autres exigences politiques, pourraient conduire à différencier le rôle des deux Chambres.

Ce résultat pourrait être obtenu par plusieurs moyens ; par exemple en réservant certaines matières ou en attribuant à l'une des Chambres le dernier mot, ou bien en définissant des règles en matière de pouvoir d'amendement et de majorité requise pour prendre les décisions.

Il ne paraît pas opportun d'analyser ici les solutions possibles, ainsi que les matières qui feraient l'objet des différentes procédures. Il s'agit d'une tâche qui appartiendra à ceux qui devront établir la constitution de l'Union et le rapport du Parlement européen aura naturellement un grand poids à cet égard.

Troisième modèle

105. La structure des organes exécutifs et législatifs de l'Union serait la même que dans le deuxième modèle. Toutefois, on y ajouterait un organe supplémentaire - "Comité des ministres" -, où siègeraient les représentants des Gouvernements, et qui aurait notamment la tâche d'intervenir dans la procédure d'adoption de certaines décisions du Gouvernement européen.

106. La création de cet organe, qui avait déjà été prévue dans le projet de traité instituant une Communauté politique européenne (4), serait justifiée par la considération que le Gouvernement européen ne pourra développer que progressivement le contenu réel de sa légitimité, c'est-à-dire un contact politique efficace avec les forces politiques et l'opinion publique. En outre, pendant une première phase du développement des compétences de l'Union, il serait appelé à agir dans des domaines où les États membres conserveront des pouvoirs et des responsabilités considérables.

107. Il faudrait toutefois que l'intervention de cet organe ne soit pas de nature à annuler le progrès réalisé par la création d'un Gouvernement européen, institution politique dotée de pouvoirs et de légitimité propres.

On pourrait à cet égard prévoir que les interventions obligatoires du Comité des ministres seraient limitées à des problèmes spécifiques et, éventuellement, qu'elles auraient un caractère transitoire. Le Gouvernement européen aurait toujours la possibilité de recourir, de sa propre initiative, à l'avis de ce Comité des ministres.

108. Pour ce qui est des modalités d'intervention du Comité des ministres, elles pourraient varier selon les matières. Plusieurs systèmes sont envisageables sur la base de l'expérience des Communautés. On pourrait ainsi réfléchir à des formules telles que l'avis simple ou l'avis conforme du Traité C.E.C.A., ou bien à la procédure des comités de gestion et des autres Comités analogues développée dans la C.E.E.

109. On peut se demander si, dans ce modèle, l'intervention dans la formation des décisions gouvernementales ne pourrait pas être confiée à la Chambre des États afin de ne pas alourdir la structure institutionnelle. Cette solution, sans doute plus simple et efficace, aurait par contre l'inconvénient que la Chambre des États aurait à la fois des fonctions législatives et gouvernementales.

110. L'adoption du premier modèle présenterait plusieurs inconvénients et ne marquerait pas un progrès réel par rapport à la situation actuelle. En effet, le Gouvernement de l'Union serait en substance un organe intergouvernemental. Si on considère que c'est au sein de ce même organe que devrait s'organiser la coopération entre États membres, dans le cadre de l'Union, on doit en déduire que ce Gouvernement européen pourrait très difficilement développer les caractéristiques d'une institution capable de dégager une volonté politique commune avec la continuité et l'efficacité nécessaires à une véritable action gouvernementale. De ce fait ce premier modèle paraît plus adapté à une Union principalement fondée sur la coopération et sur le rapprochement des politiques nationales qu'à une Union, qui, développement et renforcement des Communautés existantes, serait principalement fondée sur la mise en oeuvre de politiques communes et sur l'utilisation de pouvoirs propres.

111. Les deuxième et troisième modèles paraissent donc mieux correspondre aux caractéristiques fondamentales de l'Union, telles qu'elles semblent découler des intentions politiques exprimées jusqu'ici par

les Institutions, comme elles ont été exposées dans le chapitre II.

Le deuxième modèle a l'avantage d'une plus grande clarté dans la répartition des pouvoirs. Il implique, certes, un saut qualitatif très ambitieux en ce qui concerne le transfert de pouvoirs des Etats membres vers les Institutions de l'Union. Par ailleurs, il exigerait que l'on trouve une place appropriée, dans la structure institutionnelle, pour l'organisation de la coopération entre Etats membres dans le cadre de l'Union.

Le troisième modèle nécessiterait un saut qualitatif moins ambitieux et il donnerait une solution plus satisfaisante au problème de l'organisation de la coopération. Il implique par contre une structure institutionnelle plus lourde. Il comporte en outre le danger que, dans les faits, l'intervention du Comité des ministres aboutisse à compromettre l'efficacité de l'action gouvernementale.

Le choix entre le deuxième et le troisième modèles est de nature essentiellement politique.

La Commission estime que le deuxième modèle présenterait les caractéristiques les mieux appropriées pour l'Union européenne pleinement réalisée. Elle pense cependant que le troisième est indiqué pour une période transitoire limitée.

112. Il faut, par contre, écarter la possibilité d'autres formules mixtes en ce qui concerne la composition du Gouvernement européen, comme par exemple qu'une partie de ses membres représente les Gouvernements nationaux tandis que d'autres seraient élus sur une base indépendante. Une telle formule conduirait à un organe hybride qui serait soumis à des tensions internes permanentes, du fait des différentes légitimités de ses membres, et courrait donc le risque d'un blocage politique permanent.

113. Certains problèmes relatifs à la structure institutionnelle de l'Union sont évoqués ci-dessous.

L'initiative législative

114. L'organe gouvernemental devrait évidemment disposer d'un pouvoir d'initiative législative. Par ailleurs, le problème se pose de savoir si et dans quels domaines il faudrait reconnaître ce droit d'initiative aux organes parlementaires et, le cas échéant, aux Etats.

115. En ce qui concerne le Parlement, il serait raisonnable de reconnaître un droit d'initiative aux députés à la Chambre des Peuples, avec les limitations qui s'imposent en matière de dépenses nouvelles.

Dans le cas où le Parlement comprendrait une Chambre des Etats émanant des Gouvernements nationaux on pourrait se demander si un tel droit doit être reconnu à la délégation d'un Etat membre. L'expérience des Communautés qui ne connaît pas un tel type d'initiative, devrait inciter à la réserve à l'égard d'une telle possibilité.

116. La Commission, dans l'attente d'une prise de position éventuelle du Parlement européen, a préféré ne pas prendre une position définitive à ce sujet.

La Cour des Comptes

117. Enfin, la Cour européenne des comptes actuellement prévue par modification du Traité devra évidemment être maintenue et fonctionner en liaison avec les institutions de l'Union, pour permettre notamment aux deux chambres d'exercer un contrôle démocratique sur les comptes de l'Union.

L'organisation de la coopération des Etats membres dans le cadre de l'Union

118. L'organisation de la coopération devrait être envisagée de façon différente suivant les modèles

possibles.

119. Dans le premier modèle; la structure de l'organe gouvernemental prévu peut donner à penser qu'il fournit un cadre approprié pour les activités de coopération. Toutefois, cette formule aurait l'inconvénient de souligner le caractère de Ministre national des membres de l'organe gouvernemental, alors que l'organisation envisagée dans le premier modèle tend à mettre l'accent sur les aspects européens de leur fonction.

120. Dans le deuxième modèle, la formule la plus simple serait que l'organe gouvernemental provoque, cas par cas, les réunions appropriées de représentants des Etats membres (ministres ou hauts fonctionnaires), pour y organiser les coopérations souhaitées. On notera, en effet, que la Chambre des Etats, bien qu'émanant des gouvernements, ne serait pas un cadre approprié, en raison de sa compétence législative et du fait que sa composition fixe ne lui permettrait pas nécessairement de traiter les sujets abordés dans le cadre de la coopération.

121. Quant au troisième modèle, le "Comité des ministres" qu'il prévoit semble fournir un cadre parfaitement adapté pour les actions de coopération.

Le "Conseil européen"

122. L'intervention croissante des Chefs de gouvernement dans les décisions européennes a été rendue nécessaire, par la faiblesse des structures actuelles, et par la nécessité de parvenir, au niveau le plus élevé, à des accords politiques sur des grands objectifs qui souvent vont au-delà de ce qui avait été explicitement prévu dans les Traités.

La mise en place des nouvelles institutions et la définition de nouveaux objectifs devraient conduire à un nouveau dynamisme des structures de l'Union.

Toutefois, le rôle des Chefs de gouvernement sera plus crucial encore durant les progrès de la Communauté vers l'Union européenne. Lorsque de nouvelles institutions auront été mises en place, les réunions des Chefs de gouvernement devraient se borner à traiter des problèmes politiques les plus délicats qui continueront de se poser.

Les procédures constitutionnelles

123. L'acte constitutif devrait de toute évidence prévoir des procédures constitutionnelles spéciales pour la réforme de cet acte et pour l'adhésion de nouveaux membres. Ces procédures devraient prévoir la participation de toutes les institutions de l'Union et aussi des Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

Organisation judiciaire et contrôle de légalité et de constitutionnalité

124. La Commission a pris connaissance avec un très grand intérêt des considérations émises par la Cour de justice dans son avis du 15 juillet 1974. Dans ses suggestions, la Cour rappelle que la Communauté constitue un "état de droit" et affirme la nécessité que tout prolongement à lui donner réponde à une telle condition; un authentique régime de droit implique "des règles contraignantes, uniformément applicables et protectrices des droits de la personne" (point 1). Dans ce même ordre d'idées la Cour indique, comme premier impératif judiciaire, le principe de l'unité de juridiction (point III A)

"En raison de la nécessité d'assurer l'application uniforme du droit dans tous les Etats membres, il est fondamental que le système judiciaire repose sur une juridiction régulatrice suprême".

La Commission partage cette opinion de la Cour.

Organisation judiciaire

125. Dans la Communauté actuelle, sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice, les litiges portant sur l'application du droit communautaire restent de la compétence des juridictions nationales. Les questions préjudicielles d'interprétation ou de validité des actes communautaires peuvent ou doivent selon les cas être résolues par la Cour de justice (art. 177 CEE), mais la décision au fond est prise en définitive par le juge national. Ce système a eu le mérite de faire l'économie de la création d'une vaste organisation judiciaire communautaire et de promouvoir une collaboration fructueuse entre la Cour et les juges nationaux, qui amène peu à peu ces derniers à prendre conscience de la dimension européenne.

La Cour partage cette appréciation favorable du système actuel de "coopération judiciaire" dont elle souhaite le maintien; elle suggère par ailleurs de le renforcer en rendant obligatoire la saisine de la Cour (par toutes les juridictions et non seulement les juridictions suprêmes comme dans l'actuel art. 177) dès lors que la question porte sur la validité d'actes de l'Union (III C).

Certes, ce système présente un défaut : le risque de déséquilibre dans l'utilisation par les juridictions nationales du mécanisme du renvoi préjudiciel à la Cour de Justice : on a relevé en effet que le recours des cours et tribunaux nationaux à cette procédure est beaucoup plus fréquent dans certains pays que dans d'autres.

Le remède à ce défaut peut être recherché dans deux directions :

- soit en prévoyant une sanction appropriée (procédure obligatoire de manquement ou recours à la Cour des parties intéressées) contre tout arrêt de juridictions nationales qui auraient manqué de saisir la Cour en violation d'une règle les y obligeant : c'est la solution préconisée par la Cour (point I C 3);

- soit plutôt en accordant aux parties intéressées un droit d'appel à la Cour contre les arrêts de juridictions nationales ayant tranché sans avoir saisi la Cour (qu'elles y aient été ou non obligées) sur une question de droit de l'Union.

La première solution est plus rigoureuse parce qu'elle sanctionne toute violation de la procédure "177" mais est limitée aux cas où le renvoi par la juridiction nationale est obligatoire. La seconde a par contre l'avantage de donner le dernier mot à la Cour de Justice dans tous les cas sans qu'elle doive relever un manquement du juge national.

126. Une réflexion particulière devrait être faite sur la fonction judiciaire à l'intérieur de l'Union, par rapport aux Communautés actuelles, en raison de l'emprise générale de l'autorité exercée par l'Union. Il convient en effet de se demander si une partie au moins du droit dont la source repose dans les institutions de l'Union ne devrait pas être confiée en exclusivité à un système juridictionnel propre à l'Union elle-même. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de déterminer une fois pour toutes, en pareille hypothèse, quelle législation de l'Union devrait ainsi être soustraite à la juridiction des juges nationaux. La constitution de l'Union pourrait prévoir que le pouvoir législatif de l'Union réglerait lui-même cette question lors de l'élaboration des lois communautaires.

Le rapport de la Cour ne contient pas une suggestion de ce genre. Il faut cependant souligner qu'elle ne va pas à l'encontre de l'impératif de l'unité de juridiction défini par la Cour. En effet, une seule et même Cour, de l'Union assurerait l'unité de jurisprudence tant dans les domaines laissés juridictions nationales, que dans ceux confiés en exclusivité à une juridiction propre à l'Union.

Contrôle de légalité et de constitutionnalité

127. Dans les Communautés actuelles, la Cour de Justice dispose déjà, entre autres, de pouvoirs comparables à ceux d'un Conseil d'État et d'une Cour constitutionnelle. Sur recours direct des institutions

communautaires, des Etats membres et dans certaines limites des particuliers, la Cour a en effet le pouvoir d'annuler, s'ils ne sont pas conformes aux traités, les actes communautaires aussi bien administratifs que normatifs (articles 173 à 175 CEE); elle a en outre le pouvoir de déclarer des manquements des Etats aux obligations découlant des traités, l'arrêt de la Cour obligeant les Etats membres à s'y conformer (articles 169-171). Elle exerce enfin, à la demande du juge national, une compétence préjudicielle d'appréciation de validité et d'interprétation du droit communautaire permettant notamment au juge national d'écarter les actes communautaires invalides ou les actes nationaux incompatibles avec le droit communautaire (art. 177).

Ce système, qui a fait ses preuves doit être confirmé et développé. Le rôle "constitutionnel" du contrôle de la Cour s'affirmerait évidemment avec plus de netteté à l'égard des actes normatifs de l'Union à partir du moment où ils émaneraient d'un parlement élu. La Cour partage ce point de vue (I C 1).

128. Le système actuel accuse un déséquilibre évident entre, d'une part, le pouvoir large dont dispose la Cour d'annuler ou déclarer invalides les actes communautaires, et les pouvoirs plus limités dont elle dispose dans le cadre des articles 169 à 171 et 177 à l'égard des actes étatiques. Il semble logique de rétablir l'équilibre en habilitant la Cour à déclarer invalides les actes des Etats membres contraires au droit de l'Union sur recours direct des institutions de l'Union ou des autres Etats membres ou sur recours préjudiciel des juges nationaux.

Dans le même souci de renforcer l'arrêt de manquement d'Etat, la Cour propose en revanche (I A 3) :

- que l'arrêt précise les mesures à prendre par l'Etat défaillant;
- qu'un contrôle systématique soit fait sur son exécution;
- que "les avantages sollicités par l'Etat concerné soient liés à la régularisation du manquement".

La deuxième de ces suggestions est certainement acceptable; les deux autres, telles qu'elles sont formulées posent quelques problèmes et mériteraient des éclaircissements. Il faut souligner en tout cas que la suggestion formulée ci-dessus répond également aux préoccupations de la Cour.

129. Le système actuel pêche en deuxième lieu par les limites imposées au recours des particuliers.

a) On peut certes comprendre que le recours direct pour annulation d'actes communautaires de portée générale soit réservée aux institutions des Communautés et aux Etats membres et que les particuliers ne puissent attaquer en principe que les décisions individuelles les concernant. Dans une Union européenne cependant il y aurait lieu de distinguer entre le contrôle de constitutionnalité des actes législatifs émanant du parlement élu, où cette restriction subsisterait, et le contrôle de légalité des actes réglementaires émanant de l'exécutif, qui - conformément à la suggestion de la Cour (I C 3) - seraient susceptibles, de même que les décisions individuelles, de recours "de la part des particuliers qui justifient d'un intérêt direct, comme il en est dans le système juridique de plusieurs Etats membres".

b) Dans la mesure où les particuliers trouvent dans le droit national le droit de requérir directement l'annulation d'actes nationaux contraires au droit communautaire, on peut aussi penser qu'il n'est pas indispensable de leur ouvrir ce droit devant la Cour de justice.

c) Ce qui est peu satisfaisant pour les particuliers, dans la perspective de l'Union est l'absence d'une garantie d'intervention de la Cour de Justice dans les questions de validité au regard du droit de l'Union d'actes communautaires ou nationaux, soulevés dans des litiges devant les tribunaux nationaux. Actuellement, la saisine de la Cour ne se fait que par la procédure préjudicielle et il appartient exclusivement au tribunal national de décider s'il est oui ou non nécessaire ou opportun de déférer la question à la Cour. De plus, celle-ci ne peut faire droit aux revendications des particuliers qui invoquent des dispositions communautaires non "directement applicables".

Dans un modèle dont l'équilibre sera nécessairement délicat entre l'Union et ses Etats membres, la délimitation des terrains d'action respectifs ne s'établira pas sans tâtonnements inévitables, et cela pendant une longue période. Dans de telles conditions, et pour hâter la stabilisation, il conviendrait de donner aux

particuliers un large accès au prétoire pour contester la constitutionnalité des actes de l'Union et des Etats au regard du Traité de l'union non seulement devant les tribunaux nationaux de l'ordre judiciaire ou administratif mais encore, par voie d'appel, devant la Cour de Justice, et sans distinguer selon que les règles du droit de l'Union, dont la violation serait alléguée, ont ou non un effet direct.

La Cour se prononce elle aussi (I C 3) pour un renforcement du droit de recours des particuliers.

IV. Vers l'Union par la relance de la construction européenne

130. La mesure de l'effort à entreprendre pour réaliser l'Union européenne apparaît d'autant plus évidente que l'on compare l'ampleur de l'objectif avec les difficultés que connaît actuellement la Communauté.

En dépit des succès indéniables qui ont suivi les premières années de la Communauté, et qui ont conduit à son élargissement, ainsi que de l'intérêt croissant montré par un grand nombre de pays tiers pour l'établissement de liens de coopération de plus en plus étroits avec elle, l'idée de l'Europe semble avoir perdu beaucoup de sa force et de son élan initial.

131. Trop de programmes ambitieux ont été annoncés qui n'ont été suivis que de réalisations modestes ou même d'échecs.

Certes, dans certains cas, en dépit des efforts, l'on a dû constater que le désaccord existant sur des questions de fond ne pouvait pas être surmonté; dans d'autres, les programmes envisagés se sont heurtés aux divergences structurelles qui existaient entre les pays membres, qui, dans un certain nombre de cas ont constitué un obstacle important au progrès.

Souvent toutefois, l'échec a été dû au fait que, tout en étant conscients de la nécessité d'une action commune, les Gouvernements n'ont pas voulu doter les institutions de la Communauté des moyens d'action nécessaires, retombant ainsi dans une simple coopération intergouvernementale.

Privée de son dynamisme interne, la Communauté n'a pu répondre efficacement à l'évolution de la société européenne.

Tout en continuant à se montrer dans son ensemble favorable à l'unité de l'Europe, l'opinion publique a progressivement cessé de voir la Communauté comme une entreprise politique originale et a manifesté à son égard un scepticisme croissant.

En outre, une partie de l'opinion publique continue à manifester sa réserve sur les conditions dans lesquelles s'est développée la construction communautaire.

132. L'Union européenne ne verra pas le jour sans une action vigoureuse pour convaincre l'opinion publique et les forces politiques et sociales de sa nécessité et les avantages qu'elle comporte.

Il faudra en premier lieu, rendre une crédibilité et une actualité à l'entreprise commune.

Cela implique un nouvel effort pour montrer quels peuvent être les avantages tangibles de politiques communes pour les Etats membres dans leur ensemble et quels changements institutionnels sont indispensables pour une élaboration et une conduite appropriées de ces politiques.

133. Il s'agit maintenant de reprendre et d'approfondir cet effort par des mesures qui, sans comporter un bouleversement des structures actuelles, contribueront à leur donner un élan nouveau en s'inscrivant dans la perspective de l'Union européenne.

Les éléments d'un tel développement pourraient être constitués par:

- l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen qui, tout en assurant une plus large légitimité

démocratique à l'entreprise communautaire, ouvrirait aussi la voie à d'autres progrès dans le domaine des institutions; la ratification de la Convention pour l'élection, déjà approuvée par le Parlement européen, la campagne électorale, qu'il conviendra d'avancer le plus possible et l'activité même du Parlement européen élu, assureront l'ouverture et le développement d'un débat politiquement important dans tous nos pays, entre forces politiques, économiques, sociales, gouvernements nationaux et institutions européennes sur les objectifs et les formes de l'Union européenne.

Par ailleurs, de nouvelles mesures de relance des politiques communes, constituent également un élément important du développement souhaité.

L'élection du Parlement européen et les autres mesures institutionnelles qui y sont liées

134. Cet objectif est inscrit dans les Traités existants. Sa réalisation pour 1978 a déjà reçu l'accord de principe de la plupart des Etats membres lors de la Conférence des Chefs de gouvernement de décembre dernier. Le Parlement européen a déposé en janvier 1975 un nouveau projet de convention.

La Commission estime que les Etats qui ont maintenu une réserve devraient la lever et que les travaux sur la Convention devraient commencer sans délai, l'objectif étant d'avancer le plus possible la date de l'élection.

135. L'introduction de ce nouvel élément de légitimité propre dans le système institutionnel assumerait une importance encore plus grande s'il était complété par d'autres mesures renforçant le rôle du Parlement européen, ce qui permettrait d'augmenter l'intérêt pour l'élection directe de la part des forces politiques et de l'opinion publique.

136. Parmi les mesures envisageables, l'élargissement de la procédure de concertation qui a été convenue entre le Parlement, le Conseil et la Commission pour les actes à incidence financière paraît particulièrement prometteur à la Commission. Cette procédure pourrait être étendue à d'autres domaines de l'activité législative, en s'inspirant à cette fin des suggestions formulées par le "Groupe Vedel".

Le "Conseil européen"

137. En attendant la mise en place des nouvelles institutions de l'Union européenne le "Conseil européen" sera amené, dans le cadre des institutions actuelles, à jouer un rôle croissant d'impulsion et d'orientation ainsi qu'un rôle de décision pour des questions de grande importance. Il lui appartiendra de garantir, par son autorité politique, la volonté commune de réaliser les objectifs de la relance.

La relance des politiques communes

138. La Commission estime que l'effort de renforcement de la Communauté doit porter en premier lieu sur l'ensemble des politiques communes existantes, par l'utilisation complète des moyens d'action des Traités. C'est ainsi, par exemple, qu'elle attache une grande importance à la poursuite des travaux sur les aménagements qu'il convient d'apporter à la politique agricole commune afin de mieux l'adapter aux circonstances nouvelles.

Dans ses relations extérieures également il faudra que la Communauté joue pleinement son rôle dans les négociations internationales, en renforçant sa cohésion et sa capacité d'initiative à l'égard de problèmes qui présentent pour elle un intérêt primordial comme, par exemple, le développement économique et la stabilité en Méditerranée. La politique à l'égard des pays en voie de développement doit être poursuivie et renforcée, à partir du progrès réalisé par la Convention de Lomé.

Le présent rapport n'est pas le cadre approprié pour dresser un programme détaillé de relance des politiques communes. La Commission s'est limitée par conséquent à esquisser ci-après un certain nombre d'initiatives

qui, tout en s'inscrivant dans le cadre des Traités actuels, constitueraient un progrès politique important dans la direction de l'Union européenne.

A. Le domaine économique et social

139. La tâche qui s'impose à la Communauté est de restaurer rapidement un climat de confiance et de stabilité alors que la plupart des agents économiques sont désorientés et s'interrogent sur l'avenir.

A court terme, la tâche prioritaire doit être de renforcer et d'améliorer la cohérence des politiques nationales, car c'est essentiellement à ce niveau qu'il faut chercher des solutions, au stade actuel du développement de la Communauté.

140. Les politiques à court terme subissent souvent l'influence de l'instabilité actuelle entre les monnaies de la Communauté. Il conviendrait de trouver des moyens de réduire le degré actuel d'instabilité entre les monnaies de la Communauté. Pour ce faire, il faudrait revoir le système monétaire de la Communauté dans un sens qui permette à toutes les monnaies des Etats membres d'y participer en toute sûreté. Cette révision doit porter aussi bien sur les moyens d'intervention que sur les mécanismes de financement. Un rôle important sera également réservé aux concours financiers à court et à moyen terme et à l'emprunt communautaire.

Il est également indispensable que le rôle de l'unité de compte européenne soit développé dans toute la mesure du possible, aussi bien dans les transactions financières de la Communauté que sur les marchés financiers internationaux.

L'objectif d'une stabilité monétaire renforcée exigera le contrôle efficace de la croissance des liquidités et des politiques budgétaires. Il faudra développer à cette fin le rôle du FECOM.

141. Les déséquilibres monétaires sont toutefois le reflet de divergences économiques plus profondes. Ce n'est qu'au moment où celles-ci pourront être atténuées qu'il deviendra possible d'arriver dans la Communauté à une véritable stabilité des rapports de change. Il est nécessaire de prendre de nouvelles mesures plus énergiques pour réduire ces divergences, qui pourraient encore être aggravées dans les circonstances actuelles par des politiques industrielles non coordonnées. Cela implique la mise en oeuvre d'actions budgétaires de la Communauté en vue d'atténuer les déséquilibres structurels, et cela, aussi bien à l'aide des instruments existants représentés par le Fonds social, le Fonds régional et la BEI, que par la création de nouveaux instruments.

142. Certains de ces instruments peuvent aider la Communauté à trouver les moyens d'offrir une réponse unifiée aux problèmes qui se posent à elle dans le domaine de l'énergie. Dans ce dernier domaine, le problème clé est celui qui consiste à déterminer et à encourager les investissements nécessaires dans les ressources énergétiques de la Communauté et dans de nouvelles mesures d'ordre industriel propres à réduire la consommation d'énergie. La somme de ces investissements est d'une ampleur telle qu'un effort communautaire de financement sera essentiel, à la fois par les canaux existants (plus particulièrement la CECA, la BEI) et par des instruments encore à mettre en place (par exemple, les emprunts EURATOM). Dans certains cas, il peut être nécessaire que la Communauté donne des garanties générales propres à assurer la rentabilité des investissements. De telles mesures permettront à la Communauté de développer son potentiel dans un secteur vital de son économie et de renforcer de la sorte sa capacité à adopter les autres mesures nécessaires en vue du passage vers l'Union.

143. Dans un autre domaine spécifique, celui du crédit à l'exportation, il est souhaitable d'accélérer l'harmonisation des pratiques communautaires, et il peut également être indiqué de créer un instrument communautaire spécifique. Les différences de principes et de pratique qui existent entre les Etats membres dans ce domaine font obstacle à toute politique communautaire cohérente et minent l'efficacité du soutien qui peut être apporté aux exportateurs de la Communauté.

144. La résorption des déséquilibres actuels est une oeuvre de longue haleine. Elle nécessite la mise au point d'une stratégie à moyen terme, qui puisse donner de l'avenir une vision plus ordonnée.

Pour définir cette stratégie, il conviendra de s'interroger sur le rythme et la nature de la croissance possible et souhaitable et de déterminer les meilleurs choix pour une restauration des équilibres fondamentaux.

La conception de cette politique d'ensemble qui portera aussi sur des actions d'ordre social et structurel, devra s'effectuer dans le cadre d'un programme communautaire de politique à moyen terme.

Il est important aussi d'enrichir les moyens d'analyse des structures économiques et sociales au niveau de la Communauté.

145. En raison des efforts et des sacrifices requis par la mise en oeuvre de ce programme à moyen terme, il faut que les partenaires sociaux soient plus étroitement associés au processus de décision socio-économique. Dans un tel contexte, il existe un besoin réel de créer un cadre général en vue d'un dialogue permanent entre gouvernements, institutions et partenaires sociaux. Sans préjudice du rôle du Comité économique et social, celui du Comité de l'emploi devrait en particulier être renforcé.

B. Les relations extérieures

146. La Communauté se trouve dès à présent en face d'une série de problèmes majeurs - notamment en ce qui concerne l'énergie, les matières premières et plus généralement les pays industrialisés et les pays en voie de développement.

Pour faire face à ces besoins immédiats, et en ayant à l'esprit les objectifs de l'Union en matière de relations extérieures, la Communauté doit renforcer dès maintenant son action sur la base de ses compétences actuelles.

147. Il faut d'abord que les compétences de la Communauté ne soient pas interprétées de façon restrictive comme on tente souvent de le faire aujourd'hui. La Communauté doit pouvoir s'exprimer pleinement dans certains domaines dans lesquels son rôle est actuellement contesté.

La Communauté doit aussi être dotée de nouveaux instruments d'action. Ainsi, pour tenir compte des aspects nouveaux des relations internationales dans le domaine économique, la Communauté en tant que telle devrait être en mesure de conclure des accords de coopération économique dans les cas appropriés.

Ces accords, tel que celui que la Commission a proposé de négocier avec le Canada, n'excluraient pas les accords nationaux mais contribueraient plutôt à les encadrer dans une politique cohérente.

Ils éviteraient que des politiques désordonnées mises en oeuvre sur le plan national neutralisent les efforts des différents pays, avec des répercussions négatives même sur l'interpénétration économique à l'intérieur de la Communauté. La mise en oeuvre d'accords de coopération par la Communauté serait en revanche un élément complémentaire de renforcement de la solidarité et de l'interpénétration économique interne. En particulier, on peut penser que la conclusion de tels accords avec les pays producteurs de matières premières faciliterait dans certains cas un approvisionnement stable de l'Europe dans un cadre d'avantages réciproques.

148. Il faut ensuite consentir un effort accru pour définir et soutenir des points de vue communs et parler d'une seule voix dans les négociations internationales. Ceci est particulièrement important dans les négociations monétaires et financières, ainsi que dans les discussions internationales à venir sur l'ensemble des problèmes touchant les relations avec les pays en voie de développement, l'énergie et les matières premières. C'est seulement dans ces conditions que la Communauté sera en mesure de jouer pleinement son rôle dans la détermination d'un nouvel équilibre entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement.

149. Enfin, le processus de la Coopération politique devra être renforcé afin que les Neuf puissent prendre des initiatives communes dans le domaine international.

Les procédures pour réaliser l'Union européenne

150. La réalisation de ces objectifs ne constitue pas une phase de transition ou une première étape de l'Union européenne.

Cependant un engagement sur ces objectifs sera une des conditions essentielles pour l'étape importante que représente la création de l'Union européenne. La réalisation de l'Union impliquera la définition de nouveaux objectifs, une transformation du système institutionnel et l'attribution explicite aux institutions de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs.

151. La Commission rappelle que, si elle estime préférable que les transformations dans la structure institutionnelle, et la définition des compétences interviennent dès le début de l'Union, celle-ci n'exercera ses nouveaux pouvoirs et ne mettra en oeuvre les nouvelles politiques communes que graduellement, sur la base d'un processus évolutif qui s'étalera sur une période assez longue.

L'ensemble de ces transformations et de ces engagements nouveaux devra de toute façon être consacré dans l'Acte constitutif de l'Union, sous la forme d'un nouveau traité. Il convient à cet égard de réfléchir sur les procédures à prévoir pour la rédaction et l'approbation de ce Traité en vue de sa ratification par les États membres selon leurs procédures institutionnelles respectives.

152. Plusieurs procédures sont envisageables, mais elles peuvent être ramenées à deux formules principales, en fonction de l'instance à laquelle sera confié le rôle politiquement déterminant. La Commission les indique ci-après, tout en se réservant d'y revenir en fonction du développement du débat sur l'Union européenne.

153. Selon la première formule, le rôle central dans l'élaboration du nouveau Traité serait attribué à une Conférence des représentants des États membres.

Dans cette perspective il serait possible de suivre la procédure de l'article 236 du Traité, qui prévoit une proposition de la Commission, une consultation du Parlement européen et la rédaction du projet définitif par une conférence de représentants des États.

154. Selon la deuxième formule, ce rôle central serait attribué aux institutions représentatives de la Communauté et de nos pays.

On pourrait par exemple envisager que, sur la base d'un mandat du "Conseil européen" contenant des orientations générales, l'élaboration de l'Acte constitutif soit confiée au Parlement élu. L'Acte constitutif, établi sous la forme d'un traité, serait ensuite soumis par les Gouvernements à la ratification des Parlements nationaux selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

Les Gouvernements et la Commission auraient bien entendu la possibilité de contribuer au débat dans le Parlement, à leur initiative ou à la demande du Parlement, pendant la procédure d'élaboration de l'Acte constitutif.

(1) Dans la Communauté des Six la partie commerce intérieur par rapport au commerce global de ces pays s'est accrue de moins de 30% à plus de 50% entre 1958 et 1972. L'augmentation du commerce entre les Six était de 840% pendant cette période; ceci n'a d'ailleurs apparemment pas freiné l'expansion du commerce extérieur de la Communauté qui s'est développé à un rythme aussi dynamique que le commerce mondiale (350%). Le produit intérieur brut (PIB) des pays de la Communauté des Six s'est développé, entre 1958 et 1974, à un taux de croissance annuel de 55% par rapport à 3,9% aux États-Unis.

(2) Arrêt du 17.11.1970 dans l'affaire 11/70 du 17.12.70 (Recueil XVI-1970. 1125)

(3) Arrêt du 14.5.1974 dans l'affaire 4/73 (Recueil 1974-4, 508)

(4) Adopté par l'Assemblée "ad hoc" en mars 1953