

Note confidentielle de la Commission des CE sur la coopération en matière d'Union politique (17 février 1971)

Légende: Le 17 février 1971, une note confidentielle de la Commission des Communautés européennes décrit les implications de l'Union politique sur le fonctionnement de la Communauté et détaille le rôle de la Commission dans le mécanisme prévu par le Rapport Davignon.

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Franco Maria Malfatti, FMM. Coopération politique européenne. Union politique, 03/12/1969-09/07/1971, FMM 37.

Copyright: Tous droits réservés

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_confidentielle_de_la_commission_des_ce_sur_la_cooperation_en_matiere_d_union_politique_17_fevrier_1971-fr-76ccdcdf-7bf4-4743-a011-1de2f45dcba5.html

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

Communication de la Commission des CE sur la coopération en matière d'Union politique (17 février 1971)

1. Processus d'union économique et « union politique »

Dans le passé les Etats ont révélé une tendance à situer les deux processus, « politique » et « économique », sur des plans distincts et ne communiquant pas. En particulier, le cadre communautaire, lieu de tous les efforts d'union économique, a été jusqu'à présent considéré comme dépourvu des éléments nécessaires – bases juridiques et conditions politiques – pour se présenter comme point de référence et comme centre opérationnel du processus d'unification politique.

Dans le communiqué même de La Haye, qui sanctionne cependant l'objectif de l'union économique et monétaire, objectif riche d'implications politiques pour la Communauté, l'Union politique et la construction communautaire sont situées sur des plans distincts et appartiennent à des processus séparés ou qui n'ont des interférences ou convergences virtuelles.

2. L'accentuation des aspects politiques de la construction communautaire

En s'acheminant vers l'élargissement et vers la réalisation du Plan de l'Union économique et monétaire approuvé par le Conseil le 9 février, la Communauté a entamé un processus dans lequel les distances entre plan économique et plan politique tendent à se réduire.

L'objectif consistant à réaliser dans une décennie une véritable Union économique et monétaire, que le Sommet de La Haye a sanctionné, représente pour les Communautés un changement de registre qualitatif. Les mesures visant cette finalité touchent et toucheront toujours davantage les sphères des souverainetés des Etats et se révèlent comme appartenant de plus en plus au domaine politique.

Il est clair qu'une Communauté élargie et renforcée dans son contenu constituera une assise européenne plus valable et équilibrée.

Il faut noter que dès maintenant, dans le contexte de la convergence virtuelle du processus économique et du processus politique, certaines attributions de la Communauté correspondent à des secteurs de la politique étrangère et, comme telles, sont appelées à assumer un rôle fondamental et propulsif. Tel est le cas, par exemple, des activités communautaires dans le domaine commercial, monétaire, technologique et scientifique. Les grands choix que la Communauté est appelée à accomplir dans ces secteurs sont partie intégrante et déterminante des relations politiques générales et celles-ci sont appelées à accroître la responsabilité politique communautaire à l'égard des pays tiers.

Cette perspective à court terme d'une convergence sans cesse accrue entre le processus politique et le processus économique enlève aux débats idéologiques, qui dans le passé trouvaient leur raison d'être dans la rigidité de la conjoncture politique européenne, une partie de leur poids. Les processus en cours fourniront toujours davantage des réponses concrètes et inscrites dans les faits, aux sujets qui faisaient l'objet des débats du passé.

L'évolution en cours présente une autre caractéristique : le vigoureux bond en avant accompli par la Communauté en termes de cohésion a fait que le centre de gravité des difficultés se déplacera toujours davantage de l'intérieur vers l'extérieur. Il est à prévoir que, parallèlement au renforcement et à l'élargissement de la Communauté, des pressions toujours plus fortes seront exercées sur les pays de la Communauté pour enrayer ou influencer les progrès de la construction communautaire. Ceci constitue un nouveau défi auquel on ne pourra répondre qu'en accentuant la cohésion et l'aspect politique de l'édifice communautaire.

Quels sont les délais de cette évolution ? Il est indubitable que le processus en cours couvre tout le laps de temps prévu par le Plan de l'Union économique et monétaire. Mais il est tout aussi vrai que des échéances nombreuses et diverses – passage à la seconde phase du Plan de l'Union économique et monétaire,

réalisation de l'élargissement, éventuelle révision des institutions communautaires – échéances qui coïncident presque, d'autre part, avec celles de la présentation des nouvelles propositions en matière d'unification politique, contribuent à faire en sorte que les années 1972-1974 se présentent dès maintenant comme décisives et cruciales. Les décisions et les actions qui seront adoptées à ce moment-là orienteront et conditionneront les développements ultérieurs.

3. Implications du Plan DAVIGNON pour les activités de la Communauté

Les formes de coopération prévues par le rapport « DAVIGNON » doivent certes être considérées comme timides et restreintes. Elles reprennent les schémas traditionnels et modérément efficaces de la coopération entre Etats.

Mais il est positif qu'après des années d'hésitation et d'insuccès, on ait établi des mécanismes de coopération entre les Etats membres dans le secteur de la politique étrangère, mécanismes qui veulent être le point de départ d'un processus menant à l'unification politique. Il convient de considérer favorablement aussi le fait que le rapport « Davignon », fidèle à la vision du Sommet de La Haye disant que « les Communautés européennes restent le noyau original à partir duquel l'unité européenne s'est développée et a pris son propre élan », a rattaché ce processus à la réalité communautaire. D'autre part, ce même rapport, tout en associant le Parlement Européen et la Commission aux travaux en matière de politique étrangère, se borne à établir des mécanismes de coopération politique sans procéder à la création d'institutions ad hoc. C'est là un autre pas en avant substantiel par rapport aux conceptions du passé en matière d'unification politique, qui tendaient à une nette séparation institutionnelle par rapport à la réalité communautaire.

Cela ne signifie pas qu'il ne manquera pas de se produire des éventualités d'interférences avec la sphère des décisions communautaires, du moment qu'il existe des tendances en ce sens, de même que le tissu juridique – le rapport Davignon ne l'exclut pas – pour que cela puisse arriver.

4. Rôle de la Commission dans le mécanisme prévu par le plan Davignon

1. Objectifs

Le processus « d'unification politique » et le processus communautaire connaissent un élément de communication du fait que le Parlement Européen et la Commission sont associés dans une certaine mesure aux mécanismes du plan Davignon.

La participation de la Commission aux travaux prévus par le plan « Davignon » est justifiée et souhaitable dans la mesure où elle peut contribuer à faciliter ou accélérer la conjonction du processus « d'unification politique » avec le processus d'approfondissement et du renforcement de la Communauté.

La participation de la Commission doit avoir un triple objectif :

a. éviter que la coopération politique prévue par le plan Davignon comporte un affaiblissement des Communautés existantes.

Le processus communautaire, tout en étant sectoriellement limité, a des institutions propres et des règles précises et incontestées. En revanche, le processus de « coopération politique » n'est pas institutionnellement organisé.

Dans l'intérêt général de la construction de l'Europe, il est important que les mécanismes de la Communauté ne soient pas affaiblis par des interférences avec les mécanismes prévus par le plan Davignon.

Une condition imprescriptible par conséquent – et en même temps une considération dont elle s'inspirera essentiellement – doit être, pour la participation de la Commission aux travaux prévus par le plan Davignon, de sauvegarder rigoureusement les compétences communautaires.

Il est évident que la participation de la Commission aux travaux des Ministres des Affaires Etrangères n'est pas en soi le signe d'une interférence avec les matières communautaires que doit traiter le Conseil. Ce qui caractérise le moment actuel du développement communautaire et qui par la suite ira en s'accroissant, c'est précisément la fluidité de la séparation entre matières exclusivement politiques et matières communautaires. C'est ainsi que, par exemple, des délibérations principalement politiques peuvent avoir des conséquences directes ou indirectes sur l'action et la responsabilité de la Communauté. Dans d'autres cas, les délibérations politiques peuvent porter sur des matières qui sont à la limite des compétences communautaires.

C'est cette fluidité qui justifie la participation de la Commission aux travaux des Ministres des Affaires Etrangères, pour leur apporter sa propre contribution dans les cas où leurs décisions peuvent comporter des répercussions sur la vie communautaire.

La participation de la Commission à la première réunion des Ministres des Affaires Etrangères constitue un cas typique. Dans la discussion sur l'éventuelle conférence sur la sécurité européenne, la Commission a exposé son propre point de vue dans le cas où cette conférence devrait traiter de problèmes connexes à la politique commerciale. Il est évident que, si les ministres des Affaires Etrangères décidaient en un second temps d'inclure cette matière dans l'ordre du jour de la conférence, la préparation du problème et sa présentation devraient avoir lieu dans le cadre des institutions communautaires. C'est là la manière d'éviter toute interférence possible.

La Commission devra donc surveiller attentivement l'ordre du jour des réunions des Ministres. Elle veillera à participer effectivement aux discussions sur des matières ayant une incidence sur l'activité communautaire. Elle n'hésitera pas à s'opposer à d'éventuelles conclusions qui empièteraient sur les compétences des institutions communautaires. Elle saisira directement ces institutions – et notamment le Conseil – en utilisant à plein son droit d'initiative, chaque fois qu'il apparaîtra que les discussions politiques des Ministres justifient une action ou intervention de la Communauté, dont la forme et le contenu devront être arrêtés par les institutions, conformément aux Traités.

En raison du caractère fondamental de ce point, il serait opportun que la Commission fût connaître à l'extérieur, devant le Parlement Européen, sa position en la matière, à la première occasion utile. La Commission, en tant que gardienne des Traités, doit garantir qu'il ne soit pas porté atteinte à la compétence des institutions communautaires.

b. constituer le lien entre les politiques communautaires et les politiques étrangères « classiques » discutées dans les consultations à Six.

La Commission doit être à même de se rendre concrètement compte des effets, toujours plus marqués et profonds, que la coopération entre les Six en matière de politique étrangère a sur la Communauté, pour être en mesure d'exercer de la meilleure des façons son propre droit d'initiative. A cet égard aussi, il faut appliquer rigoureusement et pleinement la disposition du rapport Davignon qui légitime cette participation de la Commission (deuxième partie, paragraphe 5).

Dans ce contexte, la Commission doit axer sa propre participation sur une vision qui soit à la fois réaliste et à longue portée. Tout en devant être consciente du rôle que sa participation revêt actuellement, elle doit se rendre compte que la progression du processus d'unification politique et l'avancement convergent de la construction communautaire augmenteront ses propres responsabilités.

Il est évident que le processus même de l'élargissement, lequel est strictement communautaire, impliquera à brève échéance des choix importants par les répercussions sur les autres pays européens. Il est évident en outre que ces choix seront de caractère éminemment politique et que de l'extérieur on cherchera à agir sur eux. Dans ce cadre, la fonction de la Commission doit consister surtout à éviter des interférences avec « l'acquis » communautaire enrichi aujourd'hui de la décision du Conseil de passer à l'union économique et monétaire.

c. être associée aux réflexions visant à élaborer les nouvelles propositions que les Ministres des Affaires

Etrangères se sont engagés à présenter dans les deux ans.

Compte tenu de ce que cette échéance se situe chronologiquement presque au moment où il faudra prendre d'importantes décisions concernant l'avancement de la construction communautaire, il est évident qu'il faudra tenir compte dès maintenant, sur le plan institutionnel et fonctionnel, de la possibilité de réaliser à cette date les premières convergences entre le processus d'unification politique et la dynamique communautaire. En particulier, les propositions que la Commission s'est engagée à présenter pour le passage à la deuxième étape ne pourront pas faire abstraction des nouvelles propositions que les Ministres des Affaires Etrangères se sont engagés à présenter dans les deux ans en matière d'unification politique.

2. Modalités de la participation de la Commission aux travaux prévus par le plan Davignon.

Une condition pour que la Commission puisse atteindre ces objectifs la concernant est qu'elle soit associée à tous les mécanismes de coopération politique. En ce sens, elle doit être invitée à participer aussi aux travaux du Comité des Directeurs des Affaires politiques, étant donné que cette participation se fonde sur les mêmes raisons et sur le même titre que commande sa participation aux travaux des Ministres des Affaires Etrangères.

Le Comité des Directeurs des Affaires politiques, en ce qu'il est doté d'un caractère de continuité et d'une fonction de préparation des travaux des Ministres, est l'endroit où la Commission peut agir utilement et concrètement, même pour éviter des interférences avec les matières communautaires. En particulier, le Comité est le lieu, en plus du niveau des Ministres, où la Commission pourra utilement fournir sa contribution aux travaux pour la préparation du rapport prévu par la troisième partie du plan Davignon.