

"L'ouverture sur l'Union européenne" dans 30 jours d'Europe (novembre 1972)

Légende: Dans un article paru en novembre 1972 dans le mensuel 30 jours d'Europe, Emanuele Gazzo, directeur de l'Agence Europe, analyse les grandes orientations qui se dégagent des conclusions du sommet de Paris des 19 et 20 octobre 1972. Selon lui, le sommet, en définissant les objectifs d'avenir, pourrait constituer le point de départ pour la transformation de la Communauté en Union européenne.

Source: 30 jours d'Europe. dir. de publ. Fontaine, François ; RRéd. Chef Chastenot, Antoine. Novembre 1972, n° 172. Paris: Service d'information des Communautés européennes. "L'ouverture sur l'Union européenne", auteur:Gazzo, Emanuele , p. 7-9.

Copyright: Libre reproduction, mention d'origine obligatoire.

URL: http://www.cvce.eu/obj/l_ouverture_sur_l_union_europeenne_dans_30_jours_d_europe_novembre_1972-fr-a95d46d8-2be5-4a78-962c-15210475e69e.html

Date de dernière mise à jour: 13/08/2015

L'ouverture sur l'Union européenne

Le Sommet européen est maintenant derrière nous. Il en est résulté un ensemble imposant de déclarations de principes, d'énonciations d'objectifs, de décisions concrètes. Pour l'observateur, qui a suivi avec attention la très longue préparation — non exempte de «suspense» — puis qui a vécu, pendant presque quarante-huit heures d'affilée, en contact étroit avec le processus laborieux, difficile, souvent mystérieux qui a produit ce résultat, il est délicat d'exprimer un jugement global, équilibré et raisonné.

Cela est vrai, surtout lorsque cet observateur refuse la banalité comme l'extrémisme. Dire que l'on est satisfait des possibilités ouvertes est une réponse diplomatique, mais insuffisante. Dire que nous sommes profondément insatisfaits de constater le nombre des virtualités qui ne sont pas réalisées n'exprimerait qu'une vérité partielle.

La difficulté majeure, lorsqu'on veut porter un jugement, se trouve cependant dans la nature même des choses. Le Sommet n'est pas un point final: il est le commencement d'un processus dont nous ne savons pas, à l'avance, comment il évoluera. Son évolution dépendra, en effet, de la volonté des hommes, des institutions et des circonstances.

Il serait facile de dire: le résultat est positif sur tel ou tel point, négatif sur tel ou tel autre. Mais qui peut nous garantir aujourd'hui que ce qui nous apparaît comme une virtualité riche de promesses ne se fane bientôt et meure sans donner aucun fruit? Qui peut assurer que ce que nous pouvons considérer comme un échec apparent ne soit à l'origine de tensions et de déséquilibres qui acculeront les «Neuf» à entreprendre des actions concrètes? L'expérience du Sommet de La Haye (décembre 1969) est à ce propos riche d'enseignements. L'«esprit de La Haye» a permis des réalisations qui nous paraissaient alors avoir peu de chance de voir le jour. Il est devenu, lorsqu'il y a eu une volonté politique, une sorte de «moteur». C'est à partir de ces considérations que l'on peut tenter d'analyser les grandes orientations qui se dégagent des conclusions du Sommet de Paris, telles qu'elles résultent des textes que nous publions plus loin et dont nous conseillons une lecture attentive.

La chèvre de M. Seguin

Il faut d'abord faire état de la très grande déception qu'a provoquée chez beaucoup d'Européens le naufrage de tous les espoirs dont on avait pu se bercer au sujet de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen. On ne s'attendait pas vraiment à une décision ferme sur une date. Mais l'on pouvait espérer que le Sommet mette en mouvement une procédure qui aurait rendu plausible une décision dans un avenir relativement rapproché. La bataille a été conduite, presque uniquement, par le gouvernement néerlandais et plus précisément par une des figures dont la dimension politique est sortie grandie de ce Sommet: le Premier ministre Barend Biesheuvel. Mais elle a été perdue.

La chèvre de M. Seguin avait résisté jusqu'à l'aube avant que le loup ne l'égorge. M. Biesheuvel a résisté jusqu'à minuit. Mais il devait faire face à plusieurs loups aux longues dents. Il a sauvé l'honneur, en refusant toute formule de compromis, nécessairement boiteuse, que des mains charitables lui avaient offerte.

Indépendamment de l'opinion que l'on peut avoir sur le rôle du Parlement européen et du bien-fondé de la thèse selon laquelle il faudrait l'élire au suffrage universel, il semble qu'il y ait une contradiction certaine entre la position négative qui a finalement prévalu et la déclaration solennelle au point 1, selon laquelle les États membres de la Communauté veulent fonder le développement de leur Communauté sur... *la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus*. Certes, les membres actuels du Parlement européen sont eux aussi librement élus. Mais ne serait-il pas logique d'élire directement ceux qui auraient plus particulièrement la tâche de contrôler et de stimuler ce «développement de leur Communauté»?

Tout ramener à la Communauté

Cela dit, le «sacrifice» de M. Biesheuvel ne paraît pas avoir été vain. Lorsque le Premier ministre

néerlandais a exprimé sa profonde déception, celle de son peuple et de son Parlement, et lorsque le président de la Commission européenne, M. Mansholt, a souligné l'absurdité d'une situation dans laquelle *la Commission elle-même n'est pas contrôlée* parce que l'article 138 du Traité de Rome n'est pas appliqué, quelque chose s'est passé.

Chacun a dû prendre conscience du fait que certaines vérités ne peuvent pas être cachées, et qu'un effort devait être accompli afin que le «fait communautaire», qui était en somme la raison d'être du Sommet, fût reconnu et remis à l'honneur.

Si la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement a été timidement reconnue, celle de «tout maintenir dans ou ramener à la Communauté» a été très largement comprise.

C'est un fait que l'ensemble des décisions du Sommet constitue, chapitre par chapitre, un programme d'action des institutions communautaires, ou plus précisément, le schéma d'un programme que celles-ci devront mettre au point et dont, ensuite, elles devront entreprendre l'exécution dans certains délais.

Des engagements précis

Il est utile de rappeler schématiquement ces engagements issus du Sommet:

- a) Fonds européen de coopération monétaire: l'acte solennel de constitution sera fondé sur le Traité de Rome. Cela sera fait le 31 mars 1973. Deux rapports marquant l'évolution du Fonds dans sa dotation et dans ses tâches seront déposés avant le 30 septembre 1973 et le 31 décembre 1973.
- b) Politique régionale: un rapport sur les actions à entreprendre tout de suite. Création du Fonds régional au plus tard le 31 décembre 1973.
- c) Politique sociale: programme d'action des Institutions avant le 31 décembre 1973.
- d) Politique industrielle: programme d'action des Institutions communautaires avant le 31 décembre 1973 avec calendrier d'exécution.
- e) Politique de l'environnement: programme d'action des Institutions et calendrier d'exécution avant le 31 juillet 1973.
- f) Politique de l'énergie: programme des Institutions dans les meilleurs délais.
- g) Politique vers le Tiers Monde: «politique globale» à mettre en œuvre par les institutions avant fin 1973.
- h) Pays industriels: définition avant le 1^{er} juillet 1973 d'une conception commune des négociations commerciales.
- i) Pays de l'Est: politique commerciale commune à appliquer le 1^{er} janvier 1973.
- j) Renforcement institutionnel: les institutions devront préciser avant la fin de la première étape (31 décembre 1973) de l'Union économique et monétaire, la répartition des compétences dans le cadre de celle-ci, étant entendu que la date du passage à la deuxième étape est acquise et que l'union doit être achevée avant la fin de 1980. Le Conseil doit arrêter avant le 30 juin 1973 les décisions sur les mesures à prendre pour améliorer les procédures de décision et de contact.

Un instrument et un mandat pour les institutions communautaires

Deux points, qui ne figurent pas dans cette liste, ont, sur le plan des virtualités institutionnelles ouvertes par le Sommet, une importance cruciale. Ils se trouvent dans les dix dernières lignes du communiqué.

Le premier concerne l'utilisation de l'article 235 du Traité de Rome (1).

Le communiqué dit explicitement que, pour réaliser les tâches (en grande partie «neuves», c'est-à-dire qui se placent en dehors du Traité) définies dans les programmes d'action ci-dessus, *il est indiqué d'utiliser, aussi largement que possible, toutes les dispositions des Traités, y compris l'article 235 du Traité C.E.E.*

L'engagement n'est peut-être pas assez précis, mais l'avenir seul dira s'il a été pris avec la volonté de l'observer. L'initiative de l'application de l'article 235 revient à la Commission européenne, ainsi qu'on peut le lire dans le Traité. Elle n'est pas une faculté mais un devoir de la Commission, comme l'avocat général Lagrange l'a clairement expliqué. Le deuxième point, qui est une projection politique de l'action institutionnelle dans l'avenir, concerne le point 16, le dernier du communiqué. Les institutions de la Communauté y sont invitées à élaborer avant la fin de l'année 1975 (le délai peut sembler trop long), un rapport sur ce qu'il est nécessaire de faire pour *transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des Traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne.*

L'horizon 75 de la Commission européenne

Nous sommes, donc, en présence d'un tableau d'ensemble qui est imposant. On y trouve l'indication de l'instrument que les institutions peuvent employer pour élargir leur domaine d'action. On y trouve enfin un mandat en vue de la transformation de la Communauté en Union européenne, cette Communauté qui est définie comme étant le moteur de la construction, et donc de cette «transformation».

Je n'aime pas tellement les dénominations dont l'utilité n'est pas claire, et qui peuvent être à l'origine d'ambiguïtés et de malentendus. Puisque nous voulons éliminer toute querelle théologique au sujet de la «confédération» ou de la «fédération», on ne comprend pas très bien pourquoi il serait nécessaire d'introduire la notion d'*Union européenne*. La notion de *Communauté* ne suffit-elle pas? Mais passons outre. La clé de tout réside dans la méthode. Une «Union» qui se développe dans le respect des traités communautaires et sous l'impulsion des institutions communautaires ne peut que rester une «entité» communautaire. Le mot magique est alors celui de «transformation».

Il est inconcevable que les institutions proposent une transformation qui serait un retrait. Par conséquent, celle-ci ne peut se faire que dans le progrès.

N'oublions pas que dans la mécanique communautaire, le moteur est déclenché par la Commission européenne, en vertu de son pouvoir d'initiative, qui est sa raison d'être.

Par conséquent, l'horizon 1975 concerne surtout la Commission européenne, celle qui prendra le pouvoir le 1^{er} janvier 1973, celle de la Communauté élargie. Elle aura des tâches immenses (voir l'échéancier).

Mais dans l'exercice de son pouvoir d'initiative et de proposition, la Commission européenne ne fait qu'interpréter l'«intérêt commun». Le champ sur lequel doit porter la recherche de cet intérêt commun vient d'être défini par les chefs d'État ou de Gouvernement eux-mêmes, donc au plus haut niveau. La Commission a reçu un mandat d'en haut, mais son action ne pourra être couronnée de succès que si elle a des racines profondes dans cet intérêt commun, c'est-à-dire dans l'intérêt des peuples. C'est à eux, c'est à l'opinion publique qu'elle doit donner des explications, c'est d'eux qu'elle doit recevoir l'appui nécessaire au succès de ses efforts.

Chimères aujourd'hui réalité demain

Revenons à notre point de départ. Ce Sommet aura été surtout celui de:

— La confirmation, faite en commun par les six membres fondateurs et les trois nouveaux adhérents, et dans une forme solennelle, d'engagements antérieurs.

— La ratification des accords intervenus sur la réalisation de l'Union économique et monétaire et sur les

délais de sa mise en œuvre.

— La mise en veilleuse d'une partie des espoirs de «renforcement institutionnel» et de «démocratisation» de la Communauté.

— L'attribution aux institutions de responsabilités dans des domaines nouveaux, avec un programme de travail imposant, à exécuter dans le cadre juridique de la Communauté

— L'énonciation d'un objectif lointain, celui de l'«Union européenne», qui reste ambigu mais qui, pour cette raison même, pourrait devenir l'enjeu d'une grande bataille politique au cours des trois prochaines années.

C'est ainsi que le Sommet de Paris peut être un Sommet d'ouverture sur l'avenir.

A condition que les forces politiques et syndicales, que la jeunesse (le communiqué ne la mentionne point), que toutes les forces vives de nos peuples multiplient leur action et apportent leur appui aux institutions, en réclament sans cesse la démocratisation.

A cette condition, ce qui nous paraît chimère aujourd'hui peut devenir réalité demain.

Emanuele GAZZO

(1) « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées .»