

Tous les chemins mènent-ils à l'Europe ?

par L. JANZ

Directeur à la Commission des Communautés européennes.



L'intégration européenne a atteint un stade décisif en 1970. Les décisions adoptées à la conférence de La Haye en décembre 1969, tout en confirmant expressément le caractère irréversible de ce qui a déjà été réalisé et la finalité politique de l'intégration, ont permis, d'une part de mettre fin à la période transitoire prévue par le traité de Rome et, d'autre part, d'ouvrir avec cet « achèvement » de la Communauté européenne, la voie vers son « approfondissement » et son « élargissement ».

Au cours de l'année des progrès rapides ont été réalisés dans cette direction : des négociations ont été engagées avec des pays candidats, c'est-à-dire la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège et l'Irlande ; les décisions nécessaires ont été prises pour réaliser « l'autonomie financière » de la Communauté ; les « droits budgétaires » du Parlement européen ont été élargis en conséquence ; les actions déjà entreprises pour aller au-delà de l'union douanière existante en regroupant en une union économique et monétaire les intégrations partielles réalisées dans divers domaines (agriculture, commerce extérieur, énergie, transport, etc...) ont été poursuivies. En outre les travaux décidés à La Haye sur la réalisation de progrès dans le domaine de l'unification politique ont été réalisés.

En dépit de ces succès incontestables et obtenus en un temps très court, l'opinion publique européenne reste plutôt portée au scepticisme et à la déception qu'aux louanges. D'abord il y a naturellement le mécontentement à l'égard du résultat actuel des travaux entrepris pour réaliser l'unification politique, résultat généralement considéré plutôt comme une « décoration de façade » que comme l'expression d'une volonté politique commune d'atteindre cet objectif. On ne peut certes pas dire que les bases de départ pour une nouvelle évolution politique qu'offrent « l'autonomie financière » de la Communauté et le renforcement des « droits budgétaires » du Parlement soient méconnus. D'une manière générale on comprend aussi les exigences politiques que recèle l'objectif d'une union économique et monétaire. Il est, en effet, clair qu'en dehors de toute

une série de mesures économiques importantes, une union économique et monétaire requiert finalement une harmonisation des politiques fiscales et budgétaires nationales.

La voie vers une union économique et monétaire fait ainsi apparaître de plus en plus clairement la nécessité de l'intégration politique.

La potentialité politique de l'évolution enregistrée au cours des derniers mois n'est nullement contestée. Ce qui est mis en doute c'est la détermination et la volonté politique des gouvernements de prendre les dispositions nécessaires pour que cette potentialité puisse le moment venu devenir réalité.

Dès lors se pose la question décisive de savoir si l'on peut s'attendre de la part des seuls gouvernements à cette détermination politique et aux décisions qui en découlent. Pour ôter d'emblée à la réponse tout caractère de jugement moral et pour écarter la question, sans intérêt du point de vue politique, de la « bonne » ou « mauvaise » volonté des gouvernements, il convient de préciser immédiatement cette question en se demandant si les seuls gouvernements, dans les circonstances données, peuvent développer et exprimer cette volonté et prendre les décisions qui s'imposent.

En tant qu'organes exécutifs nationaux, les gouvernements ont la fonction et le devoir d'agir dans l'intérêt de leurs pays en obéissant ainsi au mandat dont ils sont investis à travers la formation démocratique de la volonté générale. Le jugement sur la question de savoir si l'appréciation de l'intérêt national a été « juste » ou « fausse » appartient à court terme au peuple qui se prononce par l'intermédiaire de ses institutions parlementaires, et à long terme à « l'histoire ».

Or, en signant les traités européens les gouvernements ont certes admis le postulat fondamental selon lequel l'unification européenne est conforme à l'intérêt de chaque Etat membre. Mais ces traités n'ont pas « fondé » la Communauté européenne comme, par exemple, l'Empire allemand l'a été il y a 100 ans. Il s'agissait d'amorcer un processus de création dont l'objectif final, l'intégration politique, était certes évoqué, mais non défini. A chaque pas fait en direction de cet objectif, chaque gouvernement national se voit donc à nouveau confronté à la question de savoir quelle place reviendra au pays considéré dans la future Europe unifiée et dans quelle mesure l'évolution envisagée influencera d'une manière favorable ou défavorable la réalisation de ses intérêts particuliers. Eu égard à la structure et à la fonction des institutions politiques nationales ainsi qu'à la responsabilité qui incombe aux gouvernements nationaux, c'est là une question très légitime, que chaque gouvernement a non seulement le droit mais le devoir de se poser. Seulement il s'ensuit forcément, si l'on subordonne tout progrès dans le processus d'intégration aux seules décisions d'un organe

composé des gouvernements ou même d'une conférence intergouvernementale, que le plus petit dénominateur commun deviendra de plus en plus la règle, à moins que ne s'impose même la tendance à dissimuler derrière un perfectionnisme stérile le souci d'éluider les décisions nécessaires. En effet, au fur et à mesure que l'intégration progresse, tout nouveau pas en avant devient plus difficile puisqu'on s'approche de plus en plus du noyau dur réputé irréductible des intérêts nationaux divergents.

D'autre part il devient aussi de plus en plus impérieux de prendre en commun des décisions dictées par le progrès de l'intégration. Ainsi, dans de nombreux domaines de la politique économique ce qu'on appelle la souveraineté des gouvernements nationaux devient une pure fiction : on est « condamné » à agir en commun. Cette expression souvent employée ne reflète que trop bien les sentiments que doivent éprouver à la vue de cette évolution certains représentants conservateurs de bureaucraties nationales attachés au statu quo. C'est ainsi que surgit le danger de voir parfois naître des décisions pour lesquelles l'opinion publique se demande à juste titre si des décisions nationales n'auraient pas été « meilleures ».

Le problème tient moins à ce que les gouvernements nationaux ne reconnaîtraient pas la nécessité de décisions communes, mais plutôt au fait que ceux-ci agissent dans des structures et conditions davantage orientées vers la conservation de situations acquises que vers des changements fondamentaux et que cette tendance conservatrice exerce une influence déterminante sur les législations, la structure des budgets et la gestion politique des Etats nationaux.

Les rédacteurs des Traités de Paris et de Rome ont très bien vu ce problème et ont essayé de le résoudre par une méthode institutionnelle originale basée sur la constatation réaliste qu'il serait illusoire de vouloir imposer une construction qui ne répondrait pas aux données effectives de « puissance ». Il est vrai que la déclaration Schuman de 1950 pouvait encore donner l'impression qu'elle reposait sur cette illusion, puisque dans ses propositions institutionnelles elle parlait seulement d'une « Haute Autorité », donc d'une seule institution « supranationale ».

Cependant il est devenu très tôt évident qu'il aurait été irréaliste de vouloir ignorer les détenteurs effectifs du pouvoir politique : les gouvernements nationaux. On a donc tenté de résoudre le problème par la méthode des « checks and balances » en instituant, en face d'un organe composé des représentants des gouvernements, le Conseil de ministres, un organe de décision indépendant, la Haute Autorité, chargé de veiller aux intérêts européens communs. Le Conseil de ministres avait été conçu davantage comme un organe de coordination entre les politiques économiques nationales des gouvernements et la politique économique « européenne » de la Haute Autorité dans le domaine du charbon et de l'acier. Sa partici-

pation au pouvoir législatif était plutôt de nature subsidiaire et les modalités en étaient constituées en fonction de l'importance des décisions à prendre : du simple avis jusqu'à l'unanimité, en passant par les avis conformes à la majorité simple ou qualifiée.

Une telle construction était possible parce qu'il s'agissait d'une intégration partielle, que le Traité de Paris qui l'amorçait laissait intacts les droits de décision essentiels des gouvernements en matière de politique économique et qu'il définissait avec précision les droits souverains qu'ils cédaient, et soumettait à des règles précises leur utilisation par la Haute Autorité. Le dynamisme voulu de ce système tenait à ce qu'il visait à proprement parler un objectif « impossible » compte tenu du degré élevé d'interdépendance d'une économie moderne : à savoir la dissociation des différentes économies nationales qui restaient du ressort des gouvernements nationaux, tandis que d'importants secteurs économiques étaient désormais soumis à des règles communes et assujettis à une autorité « supranationale ». Le « point de rupture » était ainsi prévu à l'avance. Il devait être forcément atteint lorsque, sous la pression de l'interdépendance économique, des décisions débordant le cadre de l'intégration partielle deviendraient nécessaires. La crise charbonnière, qui a posé le problème d'une politique commune de l'énergie englobant toutes les sources d'énergie, devait faire en sorte que ce point fût très rapidement atteint. Mais dans d'autres secteurs aussi, comme la politique des transports, la politique commerciale, la politique de concurrence, la politique sociale, il apparaissait de plus en plus clairement qu'il fallait passer de l'intégration partielle à l'intégration globale.

Or, on a souvent affirmé et on prétend encore aujourd'hui que le Traité de Rome, qui a amorcé cette intégration économique globale en instituant la Communauté économique européenne, représente un recul « institutionnel » par rapport au Traité de Paris, parce qu'il a amenuisé la fonction « supranationale » de la Commission et a simultanément renforcé sensiblement le rôle du Conseil de ministres. Quelle que puisse être la justification de cette constatation du point de vue purement juridique, elle n'en est pas moins totalement gratuite sous l'angle politique.

Le passage de l'intégration partielle à l'intégration économique globale n'était pas seulement une opération quantitative, une sorte d'addition, il a été en vérité « un saut qualitatif ». Le Traité de Rome n'a pas « créé » l'intégration économique, il n'a fait que l'amorcer. Dès lors ce Traité ne pouvait pas, comme celui de Paris, avoir l'ambition d'enfermer a priori dans des règles précises ce processus extrêmement complexe. Il a dû pour l'essentiel se borner à en fixer les règles de procédure. D'où forcément

la nécessité politique d'adapter le modèle institutionnel créé par le Traité de Paris.

La Communauté économique européenne n'est pas un Etat qui existe et qu'il s'agit de gérer et de gouverner. Elle est un processus continu dirigé vers une construction politique qui reste à créer. Il était donc normal que les gouvernements des Etats membres, qui assument la responsabilité du destin de leur pays, se soient réservé la décision définitive sur les options politiques fondamentales pendant ce processus. Attendre autre chose n'aurait été que méconnaître les rapports de force politique réels et la fonction des gouvernements nationaux.

Dans ce système le Conseil de ministres est par conséquent devenu par la force des choses le principal organe de décision remplissant des fonctions législatives. Mais ici encore le principe des « checks and balances » a été appliqué. Le droit de décision du Conseil de ministres, « conservateur » de par sa composition et au sein duquel s'expriment les intérêts nationaux des Etats membres, a été jumelé avec le droit de proposition d'un organe « progressiste » par sa fonction, la Commission.

La fonction législative a donc été confiée à deux institutions indépendantes l'une de l'autre. « L'initiative des lois » appartient à la Commission. La composition, la méthode de travail et l'indépendance politique de cette institution doivent garantir que ses propositions ne seront pas le résultat d'un compromis entre des intérêts nationaux, mais résultent d'une analyse objective de l'intérêt commun.

Ce système a bien fonctionné aussi longtemps que la « compétence générale », la force de persuasion et l'indépendance politique de la Commission ont constitué un contrepoids politique suffisant en face du Conseil. Des difficultés devaient forcément apparaître lorsque les décisions proposées dépassaient l'application de la simple « technique d'intégration » et impliquaient de plus en plus des options politiques d'une portée considérable, c'est-à-dire lorsque, parallèlement à la réalisation de l'union douanière, la définition de politiques communes dans les domaines les plus divers atteignait le point où l'intégration économique débouche en réalité sur l'intégration politique. Cette évolution apparut déjà très tôt dans la politique agricole, mais elle vaut aussi pour la politique de l'énergie, plus nettement encore en ce qui concerne la politique commerciale, la politique régionale et la politique de recherche scientifique, pour finalement sauter aux yeux dans les efforts pour transformer l'union douanière en une véritable union économique et monétaire.

Ce système comporte donc également un « point de rupture ». Qu'il se soit annoncé d'une manière particulièrement spectaculaire est sans doute imputable en partie au langage très dur et à l'attitude intransigeante

du gouvernement français, bien qu'il semble permis de penser qu'il s'agissait plutôt d'un symptôme particulièrement fort de la crainte générale devant le « décollage » définitif de l'intégration politique. On ne saurait nier qu'il s'agisse là d'une décision d'importance vraiment historique pour tous les pays membres, décision qui commandera largement leur évolution économique et politique pour la fin de ce siècle et le début du prochain.

A cela s'ajoute le fait que la finalité politique n'en est pas clairement définie. Cette incertitude se traduit d'ailleurs par le terme « union politique », qui est devenu à la mode récemment et qui par ses contours vagues permet finalement toutes les idées, même celles qui sont inconciliables.

La stricte distinction entre le processus de l'intégration économique et le processus de l'intégration politique repose sur une fiction, qui perd de vue la réalité et qui, en ce qui concerne la méthode d'intégration, menace de conduire ou a déjà conduit à des conclusions erronées. L'intégration politique a déjà commencé, car le passage de l'intégration économique à l'intégration politique se fait d'une manière progressive et continue. Cette évolution a maintenant atteint un stade où il devient évident que la répartition des poids entre le Conseil et la Commission instituée par le Traité de Rome ne répond plus aux nécessités actuelles, car elle ne garantit plus que seront prises les décisions nécessaires avec la portée politique requise. Cela serait probablement le cas même si les dispositions du Traité relatives aux modalités de vote au Conseil étaient scrupuleusement respectées. On pourrait même alors le risque ou bien de ne plus pouvoir prendre aucune décision importante ou, pire encore, de voir des conflits ouverts entre la Communauté et les gouvernements mis en minorité devenir chose courante.

Comme pour le passage de l'intégration économique partielle à l'intégration économique globale, une nouvelle adaptation du modèle institutionnel communautaire s'impose maintenant pour le passage à l'intégration politique. En effet, le véritable problème ne peut être résolu en essayant d'isoler artificiellement du processus d'intégration économique les aspects de l'intégration relevant de la politique étrangère et de la défense, en en faisant en quelque sorte l'objet d'une « mini-intégration » spéciale. Des rencontres périodiques entre ministres des affaires étrangères pour discuter des questions de politique étrangère - jusqu'à présent il n'a même pas été question des problèmes de défense - ne sont assurément pas nuisibles mais elles passent à côté du véritable problème. Le processus d'intégration forme un tout indivisible. C'est une évolution continue. L'intégration politique résultera de l'intégration économique, parce qu'elle est nécessaire dans ce domaine si l'on veut que le processus général se poursuive. C'est donc à partir de cette base qu'on doit continuer d'agir

et tout le reste ne peut avoir de signification qu'en tant qu'opération d'appui ou de promotion.

L'adaptation des structures institutionnelles de la Communauté, qui est désormais nécessaire, doit aller dans le sens de la création d'un contrepoids politique suffisant en face du Conseil de ministres, afin que dans les conditions actuelles le processus de décision politique et la fonction législative ne soient pas bloqués. De ce point de vue, la « compétence générale », le prestige moral, la force de persuasion et l'indépendance politique de la Commission ne sont plus suffisants.

On a souvent exprimé l'avis qu'un meilleur équilibre pourrait être réalisé en « valorisant » la Commission, c'est-à-dire en conférant directement de nouveaux pouvoirs de décision à cette institution. Cependant, pour les raisons déjà exposées, il n'est guère probable que dans le cadre du système actuel les gouvernements soient disposés à faire des pas importants dans cette voie. Assurément il faudrait se réjouir d'un tel élargissement, même modeste, des compétences de la Commission, mais il n'aurait que des effets partiels et peut d'ailleurs probablement être réalisé plus facilement d'une manière indirecte. Il ne s'agit pas tant d'une nouvelle délimitation des compétences mais plutôt de la question de la capacité politique de s'imposer, de la répartition des poids politiques.

Les membres de la Commission sont désignés par les gouvernements de leur pays, puis nommés - « d'un commun accord » il est vrai - mais tout de même par les gouvernements des Etats membres. A l'expiration de leur mandat une nouvelle désignation et donc aussi leur reconduction dépendent donc du gouvernement de leur pays. Il convient de souligner tout de suite que jusqu'à présent ces modalités de nomination n'ont pas compromis l'indépendance personnelle de leur jugement politique ni leur liberté de décision. Mais il faut néanmoins se demander si une institution formée de cette manière a encore au stade actuel de l'intégration un poids politique suffisant pour fournir sur le plan politique la force motrice nécessaire à la poursuite du processus d'intégration. Cette question se pose d'autant plus que les gouvernements réunis au sein du Conseil sont une émanation directe des forces politiques de leurs pays respectifs, alors que la Commission est dépourvue d'une telle « légitimité » politique. Le célèbre mot sur « l'aréopage des apatrides » fait allusion à l'indéniable fait que « l'indépendance » d'une institution équivaut à l'impuissance politique si elle signifie que ses décisions ou propositions n'ont pas le soutien direct d'importantes forces politiques.

Le processus de décision et la fonction législative doivent être confiés à deux institutions ayant un poids comparable. Ce principe fondamental du système institutionnel de la Communauté doit absolument être préser-

vé : il faut en effet que, face au Conseil des ministres, « conservateur » de par sa composition et au sein duquel s'expriment les intérêts des Etats membres, il soit placé une institution « progressiste » qui défende l'intérêt général européen et qui ait la force politique requise pour pouvoir l'imposer.

Cette institution ne peut être qu'un Parlement européen élu directement par la population européenne, tirant sa légitimité politique, son exigence de participer au pouvoir et son poids politique effectif du fait qu'il représente directement les forces politiques essentielles des pays de la Communauté.

Le Parlement des Communautés européennes, comme avant lui l'Assemblée commune de la CECA, a fourni un excellent travail. Il a exercé avec efficacité ses « pouvoirs de délibération et de contrôle » et a notablement contribué à tenir en éveil l'intérêt de l'opinion publique pour l'intégration européenne. Sa participation au processus de décision et à la fonction législative de la Communauté se limite toutefois essentiellement à l'exercice d'une certaine influence sur les propositions de la Commission et à des avis sur les décisions qui doivent être prises par le Conseil de ministres.

Aussi longtemps que ce Parlement sera composé de députés des parlements nationaux, aussi longtemps donc que ses membres seront élus indirectement, c'est-à-dire sur la base de leur position dans le domaine de la politique nationale, il ne pourra devenir un élément décisif d'un système communautaire de « checks and balances ».

L'adaptation du système aux nécessités actuelles de l'intégration devrait donc consister avant tout à donner à ce Parlement, par son élection directe, une base politique solide qui fasse de lui le représentant direct des forces politiques de la Communauté. Aucun obstacle insurmontable ne s'y oppose. Le Traité de Rome stipule que le Parlement élaborera des projets en vue de permettre son élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres, et que le Conseil, *statuant à l'unanimité*, arrêtera ensuite les dispositions dont il recommandera l'adoption pour les Etats membres. Même si jusqu'ici une telle décision du Conseil n'a pas pu encore être obtenue, il faudrait renforcer les efforts pour atteindre ce but.

Toutefois le Traité de Rome stipule aussi que les parlements nationaux sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre les députés délégués à siéger au Parlement européen. Rien n'empêche donc les membres de ces parlements de faire usage de la souveraineté nationale pour faire prévaloir au moins dans leur propre pays l'élection directe des membres du Parlement européen. Récemment des

initiatives législatives ont été introduites en ce sens ou sont en préparation dans certains parlements nationaux. Un pas important en avant serait fait si elles pouvaient aboutir dans le plus grand nombre possible d'Etats membres de sorte que, dans un avenir proche, des représentants directement élus aussi nombreux que possible soient délégués au Parlement européen. La « légitimité » plus directe de ces députés pourrait difficilement être contestée par les Etats membres qui croiraient ne pas pouvoir s'associer immédiatement à cette initiative. En effet, c'est précisément l'absence de « légitimité » politique qui est employée couramment comme argument principal contre la possibilité d'une intégration politique. Or, le terme « légitimité » n'a jamais été interprété dans le sens d'être exclusivement mandaté par les aspirations politiques découlant de l'histoire et de la tradition d'une nation, mais a toujours été compris comme justification et exigence de représenter les aspirations présentes et futures d'un peuple.

De nombreux sondages d'opinion ont montré dans quel sens vont ces aspirations. D'après un sondage d'opinion réalisé sur une base très large au début de l'année dans tous les pays de la Communauté européenne, 74 % des personnes interrogées se sont déclarées clairement en faveur de l'unification européenne. De plus, la position des 26 % restants est imputable plutôt à l'indifférence et au manque d'information qu'à une opposition réfléchie. Dans ces conditions on peut espérer sans optimisme exagéré que dans un avenir prévisible tous les Etats membres devront accepter cette évolution vers l'élection directe du Parlement européen s'ils ne veulent pas désavouer la légitimation de leurs propres institutions politiques par la « volonté du peuple ».

La méthode de « l'intégration par le haut » a donné ce qu'elle pouvait donner pendant les premières phases de l'œuvre d'unification ; le temps est venu de la compléter et de la renforcer par la méthode de « l'intégration par le bas ». Une riche expérience historique permet de ne pas douter qu'un Parlement européen directement élu deviendrait très rapidement un puissant moteur du processus d'intégration.

L'élection directe des membres du Parlement européen impliquerait tout d'abord que ceux-ci mènent leur campagne électorale sur une « plate-forme européenne » dans leur circonscription et qu'ils exposent à leurs électeurs leurs conceptions sur les problèmes de la politique européenne. Leur victoire électorale ne serait donc plus comme par le passé due presque exclusivement à leur attitude devant les problèmes de la politique nationale. Cela signifie en même temps que les partis politiques nationaux devraient non seulement consacrer plus de temps, plus d'intérêts, plus d'énergie et plus d'imagination à l'élaboration de programmes de politique communau-

taire, mais aussi qu'ils devraient établir davantage de contacts, des collaborations et finalement des formes d'organisation commune par delà les frontières avec les partis correspondants des autres pays membres. On ne peut guère surestimer « l'impact » que ne manqueraient pas d'avoir sur l'opinion publique l'animation et l'élargissement du débat sur les questions de politique européenne qui en découleraient nécessairement.

Eu égard à la complexité et à l'envergure sans cesse croissantes des problèmes que soulève le processus de l'intégration, il ne faudrait pas non plus négliger les avantages pratiques résultant de ce que les députés directement élus pourraient consacrer toute leur compétence et toute leur énergie à leur travail au Parlement européen et à leur circonscription « européenne ». A côté d'une accélération, d'une intensification et d'une amélioration des travaux parlementaires ceci contribuerait indubitablement à mobiliser, notamment parmi la jeune génération, des talents politiques qui seraient de plus en plus disposés à engager ici leur ambition et - pourquoi pas ? - leur carrière politique.

Sans révision profonde du Traité on introduirait ainsi un nouvel élément dynamique dans la structure institutionnelle de la Communauté, qui ne manquerait pas d'agir dans le sens d'une participation accrue du Parlement européen au processus de décision politique et à la fonction législative de la Communauté. En effet, l'évolution ainsi amorcée et directement soutenue par la « volonté des peuples » pourra certes être retardée, mais difficilement arrêtée.

Il a déjà été dit qu'un pas dans cette direction a été franchi au premier semestre de cette année avec le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Mais celui-ci illustre aussi les possibilités limitées de réformes partielles. En effet, les pouvoirs budgétaires accordés au Parlement n'ont pu s'étendre qu'à la partie relativement modeste du budget communautaire qui n'est pas déjà déterminée d'avance par les décisions du Conseil de ministres sur la mise en œuvre de politiques communes. Certes, à partir de 1975 le Parlement aura « le dernier mot » dans l'adoption du budget, certes, la Commission se voit tenue de joindre à ses propositions des estimations des dépenses financières liées à leur réalisation, certes, il doit y avoir entre Conseil et Parlement des consultations régulières sur la motivation et la finalité des décisions envisagées, mais en fin de compte les pouvoirs budgétaires du Parlement ne deviendront un instrument efficace de contrôle politique qu'au moment où ce Parlement participera directement à l'élaboration et à l'adoption de ces décisions, c'est-à-dire où il participera directement à la fonction législative.

Le dynamisme d'un Parlement directement élu agira comme un « balancier » dans « l'horlogerie » institutionnelle de la Communauté et la poussera

de lui-même vers cet objectif. Il renforcerait simultanément aussi la pression politique sur les gouvernements pour qu'ils tiennent compte, par des adaptations de la « Constitution communautaire », de la nécessité de passer à l'intégration politique qui découle de l'état actuel de l'intégration économique ; car le Parlement ne manquerait pas d'utiliser le dynamisme inhérent à la poursuite de l'intégration économique comme levier pour un renforcement de l'intégration politique. Or un tel renforcement est indispensable si l'objectif d'une union économique et monétaire doit être atteint. Dans cette perspective des consultations périodiques des ministres des affaires étrangères sur les questions de politique étrangère offrirait de meilleures chances d'aboutir à des arrangements concrets qui pourraient faciliter l'intégration politique. Il faut à tout prix éviter que le grand courant de l'intégration s'éparpille en une multitude de petits fleuves et ruisseaux qui débouchent ensuite dans l'océan de la « coopération », mais toutes les actions doivent au contraire être dirigées vers le courant de l'intégration économique pour le renforcer dans son élan vers l'intégration politique.

Il faudrait donc envisager des mesures qui soient susceptibles de favoriser et d'accélérer cette évolution. La fusion des « exécutifs » et des conseils de ministres opérée en 1967 était un premier pas. Mais la fusion projetée des Communautés mêmes et l'élaboration d'un traité unique se font encore attendre. Pour renforcer le dynamisme que dégagerait l'élection directe du Parlement, il faudrait, en plus d'une série d'autres réformes dictées par l'évolution, songer surtout à une modification de la procédure de décision définie dans le traité de Rome dans le sens que les propositions de la Commission ne seraient plus soumises au Conseil de ministres, mais au Parlement, à qui on pourrait en outre, dans certains domaines, reconnaître également « l'initiative des lois ».

Il ne s'agit pas d'analyser ici le dosage des modalités de cette nouvelle procédure et de la progressivité de sa mise en place. On pourra laisser cela à l'appréciation réaliste des possibilités politiques et à la subtilité des juristes. Ce qui est essentiel en tout cas pour le début et en conséquence pour l'évolution ultérieure, ce ne sont pas tellement les modalités de vote au Conseil et au Parlement, le nombre des navettes entre ces deux institutions, l'organisation de la médiation en cas de conflit, etc. mais plutôt la réalisation d'une participation directe du Parlement à la fonction législative de la Communauté.

Le développement des institutions dans cette direction ainsi que du volume et du champ de l'activité législative de la Communauté entraînerait automatiquement un accroissement des « tâches exécutives » de la Commission. La « valorisation » de cette institution qu'il est difficile d'obtenir directement par transfert de nouvelles compétences se produirait ainsi

d'elle-même par une extension de la compétence déjà prévue dans le Traité de Rome pour l'application des décisions arrêtées par le Parlement et le Conseil et par l'élargissement du domaine dans lequel elle dispose d'un pouvoir de décision propre. Ce n'est qu'ainsi que la responsabilité de la Commission devant le Parlement, prévue dans le traité de Rome, prendrait tout son sens politique et une modification correspondante des modalités désormais anachroniques de la désignation de ses membres deviendrait inéluctable.

L'élection directe du Parlement européen, la modification de la procédure de décision dans le sens d'une participation directe de cette institution au pouvoir législatif et l'élargissement qui s'ensuivrait des compétences de la Commission amorceraient la transformation du modèle institutionnel créé par le Traité de Paris vers un système de séparation horizontale et verticale des pouvoirs conforme aux principes fondamentaux du régime démocratique : le Conseil de ministres comme « Chambre des Etats » et le Parlement comme « Chambre des peuples » deviendraient les détenteurs du pouvoir législatif au niveau de la Communauté, tandis que la Commission, liée à eux par la procédure de sa désignation, « l'initiative des lois » et la responsabilité politique, viendrait assumer la fonction d'un « exécutif ».

Le chemin vers l'Europe passe par l'élection directe du Parlement européen. Ce « pas stratégique » doit être franchi au plus tôt afin de poursuivre logiquement la méthode d'intégration définie dans la déclaration Schuman de 1950. L'Europe ne se fera pas « d'un coup ». L'expérience a montré qu'il était clairvoyant de commencer, sur la base d'une appréciation réaliste des possibilités politiques, par un premier pas. Mais ce pas, en dépit de sa modestie relative, tirait son « importance stratégique » de ce qu'il était dirigé vers un grand et ambitieux objectif politique sur lequel doivent être orientés aussi tous les pas qui suivront. Un programme d'information élaboré en collaboration avec le Parlement européen, avec les parlements nationaux, les partis politiques, les syndicats, les organisations professionnelles, les organisations et associations européennes, et qui serait mis en œuvre sur une vaste échelle devrait viser à mobiliser toutes les forces politiques de la Communauté pour ce prochain pas « stratégique ».

