

ASSOCIATION DES  
INSTITUTS D'ÉTUDES EUROPÉENNES

**AUTOUR DU RAPPORT  
TINDEMANS  
COLLOQUE D'ATHÈNES**

---

122, RUE DE LAUSANNE — GENÈVE 1976

# SOMMAIRE

## UNION EUROPÉENNE

Présentation générale et rapport de synthèse, par D. SIDJANSKI . . .	3
--	---

### I

#### PRINCIPAUX ASPECTS DU RAPPORT TINDEMANS

Propos de M. Léo TINDEMANS . . . . .	17
Rapport sur l'Union européenne, par E. CEREXHE . . . . .	28

### II

#### DIMENSION EXTÉRIEURE

La capacité européenne d'une politique extérieure commune, par Ch. FRANK . . . . .	39
La Communauté européenne facteur de mutation internationale, par J. LUKASZEWSKI . . . . .	49
Vingt-cinq ans de relations Est-Ouest: de la collision à la collusion, par G. GORIELY. . . . .	60

### III

#### ÉLECTIONS ET PARTICIPATION

Option et alternatives européennes dans la perspective des élections européennes au suffrage universel direct, par R. RIFFLET . . . . .	69
Les attitudes du public à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, par R. RABIER . . . . .	80
Le rôle des forces extra-parlementaires dans le cadre de l'Union européenne, par D. SIDJANSKI. . . . .	97

IV

UNION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'Union européenne: aspect économique et social, par A. BUZELAY 113

V

DROITS FONDAMENTAUX

La protection des droits des individus dans l'Europe communautaire, par G. BONET . . . . . 123

ANNEXE 141

LISTE DES PARTICIPANTS

A. Angelopoulos, P. Bianci, G. Bonet, A. Buzelay, S. Calegoropoulos-Stratis, A. Casadia, E. Cerexhe, C. Doucas, D. Evrygenis, D. Franke, L. Frank, P. Gerbet, G. Goriely, G. Kavadias, M. Kavounidis, F. Kinsky, M. Klepsch, N. Kyriazidis, P. Lambrias, J. Lukaszewski, M. Mavridis, R. Metaxas, P. Papaligouras, J. Pesmazoglou, J. Pintos, J. R. Rabier, G. Rallis, D. Sidjanski, G. Tenekides, M. Vegleris, F. Wöhring.

R. Ripplet,

PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET RAPPORT DE SYNTHÈSE

par Dusan Sidjanski

Note liminaire

Le colloque d'Athènes a pu avoir lieu grâce à l'aide de la Direction générale de l'Information de la Commission et à l'invitation de Pantios - Ecole supérieure des Sciences politiques d'Athènes. Il a été une opportunité exceptionnelle d'échange d'idées et d'informations. A l'occasion de ce colloque, les représentants de l'AIEE ont pu en outre s'entretenir avec le Ministre de la coordination, le Gouverneur de la Banque nationale de Grèce ainsi qu'avec diverses personnalités politiques et universitaires au sujet des voies et moyens qui permettraient d'intensifier la collaboration de l'AIEE avec les autorités et les instituts grecs. Un des objectifs de ce colloque a été précisément d'offrir la possibilité aux directeurs et enseignants des instituts d'études européennes d'avoir un échange de vues et d'expériences avec des enseignants, chercheurs et étudiants grecs.

Le colloque d'Athènes a eu pour thème central l'Union européenne. Après une présentation générale du Rapport sur l'Union européenne, quatre dimensions ont fait l'objet de plusieurs rapports: les élections européennes, leur perception par les électeurs européens ainsi que le rôle des forces extra-parlementaires; le deuxième chapitre porte sur la politique extérieure de l'Union européenne, alors que le troisième aborde les problèmes de l'union économique et sociale. Le dernier chapitre est consacré aux droits fondamentaux des citoyens européens.

Outre la discussion à laquelle a donné lieu chaque rapport, une table ronde sur les effets de l'adhésion de la Grèce à la CEE a réuni, sous la présidence du professeur Angelos Angelopoulos, quelques représentants de l'AIEE et des personnalités grecques telles que MM. Jean Pezmazoglou, J. Pintos, G. Tenekides, S. Calegoropoulos-Stratis. Leurs interventions, de même que les discussions qui ont suivi les exposés

présentés par les rapporteurs, ont été enregistrées dans l'intention d'en reproduire la substance. A notre regret nous avons dû y renoncer car, pour des raisons non éclaircies, les bandes en notre possession ne contiennent que des chants religieux arabes. Nécessité oblige, nous nous sommes contentés de reproduire les rapports écrits, tout en cherchant à combler cette lacune, si ce n'est que partiellement dans la présentation qui suit. C'est dire que le présent volume ne reflète qu'une partie de nos travaux et de nos discussions d'Athènes.

En revanche, nous avons l'insigne privilège de pouvoir faire précéder les rapports par le texte d'un entretien avec M. Léo Tindemans, Premier ministre belge. Les commentaires ainsi recueillis permettent une meilleure compréhension du Rapport sur l'Union européenne et contribuent à éclairer le débat qui s'engage sur ce thème décisif.

1. En faisant un tour d'horizon des problèmes qu'affrontent les pays et la Communauté, Monsieur Tindemans rappelle que les uns s'opposent à l'Union européenne au nom d'une politique individuelle et nationale; les autres en invoquant le fait que les problèmes dépassent actuellement le cadre européen. Face à ces positions, M. Tindemans se déclare convaincu que l'avantage d'une politique isolée ne saurait égaler le bénéfice d'une politique commune. En effet, l'Union européenne doit permettre aux pays membres de ne pas subir l'interdépendance mais de pouvoir l'assumer en exerçant ensemble une fraction accrue de leur souveraineté. En général, afin de résoudre les problèmes qui se posent il lui a paru essentiel de *renforcer les institutions* et de leur donner un fondement légitime et direct. D'où le rôle important des élections européennes. Ensuite, M. Tindemans passe en revue quelques problèmes tels que le déséquilibre entre les partenaires sociaux au niveau européen et les accords entre entreprises qui sont plus fréquents avec des firmes américaines.

En abordant le problème de la *politique extérieure commune*, il constate que la plupart de ses interlocuteurs ont insisté sur l'importance de l'identité européenne. D'où notamment sa proposition d'engagement progressif dans le domaine de la politique extérieure. L'objectif de cette politique est, comme l'a souligné le Président français, de

parvenir à faire entendre la voix de l'Europe. Or l'Europe ne se fera entendre que si les Etats membres acceptent qu'elle parle d'une seule voix. Tel a été le cas lors de la Conférence d'Helsinki, ainsi qu'au cours des négociations Nord-Sud. Tel devrait être le cas également à l'avenir dans les relations avec les Etats-Unis. Cependant dans bien d'autres domaines vitaux, comme lors de la crise pétrolière, les pays de la Communauté n'ont pas été capables de formuler une politique commune.

Quant à l'*équilibre institutionnel*, le Conseil qui représente une autorité européenne tend néanmoins à renforcer l'élément intergouvernemental dans la Communauté; d'autant que la Commission a perdu dans beaucoup de cas l'avantage de l'initiative que le Traité lui attribue. Dans la perspective d'un meilleur équilibre, le Rapport Tindemans propose la désignation du Président de la Commission par le Conseil européen et sa confirmation par le Parlement européen. A son tour, le Président de la Commission devrait désigner ses collègues en consultation avec le Conseil européen. Il semble que le nouveau Président de la Commission, M. Jenkins s'en soit en partie inspiré. D'autre part, M. Tindemans a cherché à dégager le Conseil des responsabilités mineures afin de lui permettre de se consacrer aux grandes questions politiques. Dans sa conclusion, M. Tindemans souligne le rôle moteur des partis politiques, à condition qu'ils soient capables de se donner une dimension européenne. L'élection européenne va œuvrer dans ce sens: elle obligera les partis à définir leurs programmes et à former des fédérations. De plus, les parlementaires désignés seront remplacés par des élus. Ainsi cette élection pourrait donner le signal de départ du processus d'Union politique en dotant la Communauté d'une assise démocratique directe. A plus long terme, la Communauté s'engagerait dans la voie fédéraliste en prévoyant deux chambres, l'une des Etats membres et l'autre des peuples.

En présentant l'économie du Rapport Tindemans, le professeur Cerexhe l'explique suivant quatre lignes de force: 1. La proposition Tindemans implique d'abord que l'Europe se présente unie au monde extérieur. La voix d'un seul Etat est inaudible. 2. Elle implique une politique commune dans le domaine économique et monétaire et des politiques communes dans les secteurs industriel et agricole, ainsi qu'en matière d'énergie et de recherche. 3. Elle suppose une prise de conscience plus grande par les Européens du phénomène de l'intégration auquel ils doivent être associés. 4. Elle nécessite des institutions démocratiques

ayant l'autorité nécessaire pour définir et mettre en œuvre des politiques communes et cohérentes.

2. La deuxième partie du colloque a été consacrée à la *dimension extérieure* de l'Union européenne. En discutant la capacité européenne d'une politique extérieure commune, Christian Franck examine deux analyses récentes, celle de Spierenburg et celle de S. Hoffmann, qui tous deux ont exprimé un diagnostic très réservé quant à la capacité des Neuf d'entreprendre une politique extérieure commune. Pour M. Spierenburg, le développement d'une politique étrangère devrait suivre et non pas précéder celui des politiques communes internes. Aussi reproche-t-il au Rapport Tindemans de privilégier la dimension internationale de l'intégration européenne au détriment de l'union économique et monétaire. Cette critique ne semble pourtant que partiellement justifiée, le Rapport Tindemans reconnaissant en effet la nécessité du parallélisme entre action extérieure et développement interne. Mais cette critique connaît une autre limitation: elle efface la spécificité politique des relations internationales; elle perd ainsi de vue qu'une politique étrangère est d'abord justifiée par les défis externes avant d'être mesurée par des progrès d'ordre interne. Et M. Franck d'ajouter qu'un développement de l'intégration interne accroîtra les moyens d'une politique extérieure commune. Mais ce n'est pas lui qui en fait naître la nécessité qui lui est antérieure et qui se traduit en Europe par un regain des préoccupations de haute politique et par la volonté de remédier à la vacance de l'Europe sur la scène internationale.

De son côté, le professeur Hoffmann estime que l'autonomie européenne existe valablement au niveau du commerce interne, de la politique agricole, des politiques régionale et sociale, mais non dans les domaines industriel, énergétique, monétaire. Sur ce plan, la Communauté ne peut jouer un rôle déterminant: elle est un acteur secondaire dont la place a été fixée sans qu'elle ait eu vraiment à la choisir. M. Franck admet que la Communauté n'apparaît pas comme un des deux grands, voire les trois grands du système international. Mais cependant, elle dispose d'un statut de *partenaire recherché* auprès des nations qui veulent échapper à la dépendance à l'égard d'une superpuissance: ainsi dans la coopération possible avec les pays arabes ou dans le cadre de la convention de Lomé.

M. Tindemans propose que les Européens s'engagent à avoir une politique commune dans quatre secteurs: le nouvel ordre économique mondial, les rapports Europe-Etats-Unis, la sécurité, les crises dans

les régions européennes. De ces quatre actions concrètes envisagées, celle concernant les rapports Europe-EU paraît, selon M. Franck, la moins réalisable. En effet, dans ces rapports, l'identité européenne se superpose à l'identité atlantique et à l'identité occidentale. En revanche, le dialogue Nord-Sud et la Conférence d'Helsinki représentent le premier cas, celui d'une hétérogénéité qui oblige les divers interlocuteurs à trouver leur identité propre. Face au Tiers-Monde, face à l'Union soviétique et aux démocraties populaires, l'identité européenne se dégage nettement et favorise une position commune des Neuf.

Selon M. Kissinger, les Etats-Unis ont une responsabilité mondiale tandis que l'Europe n'a que des intérêts régionaux. Cet avis est faux selon le Recteur Lukaszewski, s'il doit signifier que la Communauté n'a pas eu d'impact sur d'autres régions de la planète, ou qu'elle n'a pas de vocation de devenir un facteur de premier plan dans les affaires mondiales. Dans ses relations avec l'Europe de l'Est, la Communauté a provoqué de profondes divergences entre les différentes composantes du réseau communiste. Ce clivage ne sépare pas les communistes de l'Europe de l'Ouest de ceux de l'Europe de l'Est mais traverse la frontière entre l'Ouest et l'Est de l'Europe. D'après le recteur Lukaszewski, la Communauté est non seulement un facteur de modernisation doctrinale et politique, mais également un centre d'attraction pour les petits Etats de l'Europe de l'Est. Cette attraction a été renforcée par le développement des échanges: au cours de la dernière décennie tous les Etats de l'Europe de l'Est, à la seule exception de la Bulgarie, ont augmenté leurs échanges avec la Communauté beaucoup plus vite que l'Union soviétique. Enfin, le troisième aspect de l'influence de la Communauté sur l'Europe de l'Est consiste en son rôle de catalyseur d'une intégration régionale parallèle: le COMECON et la Communauté sont des organisations asymétriques, l'un est construit autour d'une superpuissance, tandis que l'autre s'est constituée sur la base du consensus de ses membres. Mener une politique à l'égard de l'Europe de l'Est signifie pour la Communauté saisir pleinement, puis maîtriser les conséquences de son impact indirect. Aussi longtemps que l'on poursuivra la construction communautaire et défendra la liberté en Europe occidentale, on incitera les Européens de l'Est à faire de même, qu'on le veuille ou non.

La politique européenne de la Chine a l'avantage de situer la Communauté dans une vision globale. Elle vise néanmoins à la soutenir en tant que facteur d'imperméabilité et de contrepoids à l'influence sovié-

tique, ainsi qu'en tant que facteur d'indépendance et d'équilibre dans les relations avec le Tiers-Monde. Mais pour assumer pleinement sa responsabilité, la Communauté européenne doit être elle-même indépendante sans pour autant se couper des alliances. En conclusion, le recteur Lukaszewski croit qu'une Communauté européenne indépendante serait un facteur décisif dans le processus d'affranchissement graduel de l'Europe de l'Est de la tutelle soviétique, ainsi qu'un allié privilégié du Tiers-Monde dans sa lutte contre le sous-développement et la dépendance.

Le professeur Goriely situe les relations Est-Ouest dans le contexte des événements tels que la mort de Staline et de Mao, la rupture entre Moscou et Pékin. Ce conflit apparaît comme une lutte de puissances nationales plutôt que comme un combat idéologique. Après le désastre américain au Vietnam et l'ère Kissinger, apparaît la faille: l'entente des grands ne suffit plus pour que l'ordre international soit assuré. En effet, d'autres puissances, moyennes et petites, semblent disposer d'une certaine autonomie d'action. Dans ce monde désormais polyarchique, l'Europe a un rôle important à jouer, à condition d'être unie.

3. *Elections et participation* constituent la troisième partie qui s'ouvre par le Rapport de Raymond Rifflet. Après avoir rappelé les antécédents, M. Rifflet développe la problématique des élections européennes. Dans une situation difficile, remarque-t-il, les citoyens ont tendance à s'accrocher aux autorités qui détiennent le pouvoir d'intervention, autorités qui demeurent essentiellement nationales. L'inexistence d'un arbitre européen, capable d'assumer la représentation de l'ensemble des intérêts et des idéologies, l'absence d'un centre d'intégration des volontés politiques au niveau communautaire rendent peu probable la possibilité d'imposer une ligne généralement acceptable par l'ensemble des citoyens européens. L'élection du Parlement européen apparaît donc comme le début d'un changement qualitatif qui devrait permettre de fonder la légitimité et l'autorité européenne. Elle devrait en outre conduire les uns et les autres à définir leurs options politiques, ainsi qu'à procéder à des regroupements politiques allant bien au-delà d'une redistribution des étiquettes.

Dans la discussion concernant les élections européennes on évoque le plus souvent les positions des pays. Mais qu'en est-il de l'opinion publique dans ces pays membres de la Communauté? Jacques-René Rabier répond à cette question: Dans l'ensemble de la Communauté des Neuf, quelques semaines avant la décision de principe de juillet

1976, plus de six personnes sur dix (62%) se prononcent « tout à fait pour » (28%) ou « plutôt pour » (34%) l'élection du Parlement européen; deux sur dix (21%) sont « plutôt contre » (11%) ou « tout à fait contre » (10%); enfin deux sur six (17%) ne se prononcent pas. En termes de referendum, c'est-à-dire en excluant les « abstentions », on peut dire que les trois quarts des Européens qui se prononcent sont en faveur de l'élection d'un Parlement européen. Les pays les plus favorables sont, dans l'ordre décroissant: l'Italie, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France (qui passe du sixième au quatrième rang de 1970 à 1976) et l'Allemagne; viennent ensuite la Belgique et l'Irlande; et en dernier lieu le Danemark et le Royaume-Uni.

Encore plus parlante et surprenante est l'attitude des électeurs des partis politiques: ainsi par exemple en Italie, 74% des communistes sont favorables et 12% hostiles, tandis qu'en France les proportions sont de 64 et 24; en France, à l'intérieur de la majorité présidentielle et gouvernementale, 75% des républicains indépendants sont pour l'élection contre 67% des électeurs de l'UDR; mais, dans l'ensemble de l'électorat français, il n'y a pas de différence significative entre les électors de la majorité et les électors de l'opposition. Ainsi donc même les partis dont les états-majors sont opposés ou parfois divisés face aux élections européennes ont des électors à majorité favorable à cette élection. Face à ces données on ne peut manquer de se demander dans quelle mesure les partis politiques et leurs états-majors tiennent-ils compte des attitudes de leurs électors lorsqu'ils définissent leur position à l'égard des élections européennes?

A propos du rôle des *forces extra-parlementaires* dans le cadre de l'Union européenne, la question essentielle est de savoir comment parvenir à les associer, à les faire participer sans pour autant porter atteinte à la capacité des autorités de prendre des décisions autonomes et de contrôler les agissements de ces forces extra-parlementaires. La présentation de ces forces est faite selon le schéma suivant: les groupes classiques qui comprennent les groupes d'intérêts et les groupes de promotion et d'autre part les groupes nouveaux dont ceux d'intérêt public ainsi que différents groupes d'extrémistes. Ces groupes organisés au plan national tendent à former des structures et à développer leur action au niveau de la Communauté. Le réseau européen constitué d'environ 400 organismes accuse un certain déséquilibre entre les structures patronales et les structures ouvrières. Afin de préserver l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie européenne, le Rapport Tinde-

mans propose de renforcer le Comité permanent de l'emploi et d'introduire des conventions collectives européennes par la voie des concertations sectorielles.

Diverses formes de participation et de consultation de ces forces caractérisent par ailleurs la Communauté dont les consultations informelles que pratique la Commission lors de l'élaboration de ses propositions. La politique de la Commission consiste à consulter en priorité les groupements européens. On peut se demander si en se limitant à ce niveau d'agrégation très élevé, la Commission ne risque pas de se priver d'une information diversifiée. En outre, deux autres traits critiquables de ce processus méritent un examen critique: le choix relativement arbitraire des organismes à consulter ainsi que le caractère clos de ce dialogue qui se poursuit entre experts et représentants de la Commission et leurs interlocuteurs appartenant aux organismes professionnels européens. Ne serait-il dès lors opportun de réglementer de manière plus précise cette pratique ainsi que d'élargir le cercle de groupes consultés pour y introduire, selon les besoins, des organismes nationaux et régionaux. Des auditions des intéressés que la Commission a organisées parfois, permettent d'élargir les sphères des personnes et des organisations consultées. Dans cette même optique on pourrait procéder à une réforme du Comité économique et social en augmentant le nombre de ses membres afin d'assurer une meilleure représentation de différentes activités. La procédure de désignation des membres, la compétence du Comité, de même que son fonctionnement mériteraient d'être revus à la lumière de l'expérience.

D'autres formes de dialogues et de consultations pourraient également être envisagées: œuvre de techniciens et experts, la programmation européenne pourrait recevoir désormais une dimension démocratique et faciliter la participation plus large des intéressés. Comme dans l'expérience française, cette programmation démocratique pourrait avoir des effets positifs lors de l'exécution des directives du plan. Une méthode semblable de participation pourrait être adoptée lors de l'élaboration et de l'exécution des programmes sectoriels communs, de même qu'au niveau des pays et au niveau des régions européennes. La programmation pourrait être complétée par une fonction de réflexion et de prospective qui pourrait être assurée par des groupes composés de personnes indépendantes et de haut niveau de compétence. A son tour le Parlement européen aurait avantage à s'ouvrir sur l'extérieur en recourant plus fréquemment aux experts indépendants et en procédant aux

auditions publiques des forces extra-parlementaires. Ces divers moyens existants ou suggérés convergent vers un même objectif: démocratiser le processus d'union et rendre plus transparent le fonctionnement de la Communauté européenne.

4. La quatrième partie porte sur l'aspect économique et social de l'Union européenne. Dans son introduction M. Buzelay rappelle l'interdépendance entre l'économique, le social et le monétaire. En se fondant sur plusieurs exemples, il aboutit à la conclusion que l'intégration économique et monétaire implique une relative fixité entre les parités monétaires, point qui avait déjà été envisagé par le plan Barre en 1967 et le plan Werner en 1970. Le rapporteur souligne ensuite les aspects positifs de la proposition Tindemans: contrairement au plan Werner, le Rapport Tindemans envisage la possibilité d'une approche partielle, mais à l'inverse de l'Europe à deux vitesses de Willy Brandt, l'Europe à deux vitesses de M. Tindemans n'exclut pas l'association des Etats en retard aux Etats en avance, puisque ces premiers continuent à participer à un certain niveau de la décision. De plus le Rapport Tindemans implique une action sur d'autres politiques sectorielles; il propose une action communautaire dans le domaine social en matière de sécurité, de la concertation et de la participation. Cette action commune porte également sur la politique régionale, la politique énergétique et la politique de la recherche. En deuxième lieu, M. Buzelay mentionne quelques aspects négatifs du Rapport Tindemans: les limites du mécanisme du serpent l'amènent à rappeler les deux grandes thèses qui visent à la création d'une monnaie européenne (thèse de Triffin et Mandell et thèse de Magnifico) que le Rapport Tindemans passe sous silence. M. Buzelay estime par ailleurs que les développements relatifs aux aspects budgétaires, régionaux et sociaux sont traités d'une façon trop générale.

En dernier lieu, il aborde le problème de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne: tout en l'estimant souhaitable, il étudie les principaux obstacles qui se dressent sur son chemin: obstacles structurels résultant de la base industrielle faible de l'économie grecque; obstacles tenant aux besoins réels du développement en Grèce et obstacles tenant à la politique agricole commune. Bien que consciente de ces difficultés, la grande majorité des participants au colloque a néanmoins estimé qu'il était nécessaire de trouver une solution rapide et claire à la demande grecque. Ainsi que l'ont fait ressortir M. Pasmazoglou et le professeur Calogeropoulos-Stratis lors de la table ronde consacrée au problème de l'adhésion de la Grèce, la demande grecque a, au premier

chef, une dimension politique. La présence de la Communauté européenne dans cette région est le meilleur garant du développement économique, de l'indépendance et de la démocratie en Grèce. C'est pourquoi la Grèce souhaite participer dès que possible à la construction d'une Europe démocratique et unie.

5. Le rapport sur la *protection des droits des individus* dans l'Europe communautaire a été confié au professeur Bonet. Celui-ci fait remarquer que même si le domaine communautaire demeure strictement économique, ce qui limite singulièrement les risques, le droit communautaire est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux, en l'absence de charte communautaire garantissant l'existence et l'exercice de tels droits. La Cour de justice des Communautés s'est efforcée de combler ce vide. En réaffirmant l'analyse déjà consacrée par sa jurisprudence antérieure elle va au-delà en refusant d'admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions des Etats membres. Si l'acquis communautaire, grâce à l'œuvre de la Cour, est considérable, M. Bonet estime que la mise en œuvre du principe laisse cependant fort à désirer. Ainsi par exemple le bilan est plutôt déficitaire en ce qui concerne les moyens juridictionnels mis à la disposition des particuliers pour défendre leurs droits. En se situant dans la perspective du Rapport Tindemans, M. Bonet envisage pour la définition des droits fondamentaux trois voies qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre: la première consisterait à établir un catalogue des droits fondamentaux; la deuxième entérinerait la solution actuelle par l'élaboration d'une protection de ces droits par la voie jurisprudentielle, fondée sur les principes généraux et les traditions constitutionnelles des Etats membres; la troisième voie viserait à intégrer dans le droit communautaire les règles consacrées par les nombreux traités et notamment par la Convention européenne des droits de l'homme. En appréciant les avantages et les inconvénients de chacune de ces méthodes, M. Bonet conclut qu'il s'agirait à l'avenir de choisir la meilleure voie, mieux, d'en conjuguer plusieurs afin de garantir une protection élargie et efficace des droits de l'homme dans la Communauté européenne. Dans la discussion qui suit, plusieurs participants se sont référés au rôle de l'Association de juristes européens qui pourrait saisir les différentes instances, au besoin d'informer les avocats praticiens, ainsi qu'à d'autres méthodes telles que la création de « boutiques de lois » mises à la disposition de la population, ainsi que l'instauration du système d'ombudsman à différents niveaux en Europe.

6. Tout au long de leurs travaux consacrés au Rapport sur l'Union européenne, les participants au Colloque d'Athènes ont eu présente à l'esprit la conjoncture difficile qui rend problématique une relance immédiate. Dans ces conditions, comment ranimer la dynamique communautaire, comment remédier au grippage du mécanisme de la Communauté? Certes, plus d'une décision en apparence mineures mais à effet durable et profond ont été prises durant cette période, telles que la directive instaurant la libre circulation des médecins ou l'accord de Lomé. Cependant, le processus d'engrenage caractéristique de la première étape de la construction européenne semble parvenu au bout de ses possibilités. Conçue à la fois par un homme d'action, Jean Monnet, et par un homme de science, Ernest Haas, l'Europe fonctionnelle marque le pas. Les tenants de cette Europe n'ont pas manqué de reconnaître les limites de ce processus créateur de solidarités de fait qui, de proche en proche, devait aboutir à l'intégration politique. Ainsi Jean Monnet écrit: « je savais que leur progrès s'arrêterait aux limites où commence le pouvoir politique »<sup>1</sup>. En réalité, cette limite est moins un seuil précis qu'un processus par palliers dont chaque nouvelle étape implique une volonté européenne renforcée, voire même des transferts supplémentaires de souveraineté de la part des gouvernements membres. Force est d'admettre que quelle que soit la portée pratique de cette affirmation, les progrès de l'intégration ne s'accomplissent nullement d'une manière automatique. Ils requièrent en revanche, outre l'acquis communautaire, des soutiens sociaux et des implusions politiques toujours renouvelés. Qui plus est, le ralentissement de l'élan de l'intégration, l'impuissance dont fait preuve la Communauté devant les problèmes vitaux de l'heure, pourraient bien, avec le temps et sous le couvert du laisser faire, déclencher les processus de désintégration en réveillant les nationalismes et en libérant les forces centrifuges. Dans la crise, les intérêts et les groupes ont tendance à rechercher la protection que la Communauté, faute d'une autorité réelle, n'est pas en mesure de leur offrir. En suivant les vieux réflexes, ils risquent de se replier vers des centres de décisions nationaux qui, de leur côté, ont perdu progressivement la maîtrise des grands problèmes de l'heure. Or précisément la solution de ces problèmes tels que l'inflation, l'emploi, l'énergie ou la monnaie ne peut être envisagée que par une autorité européenne réelle capable de prendre des décisions communes et de les faire exécuter.

<sup>1</sup> *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 599.



Dans la situation actuelle, tant la Communauté européenne que les gouvernements pris séparément sont privés l'une de l'autorité et les autres de la capacité de les résoudre. S'il est vrai que les efforts de certains pays membres sont encourageants, il est douteux qu'à la longue ils sauront s'accommoder, du fait de l'interdépendance de leurs économies, des solutions partielles et parfois discordantes. Même la prospérité et le succès économique de l'Allemagne fédérale demeurent fragiles selon les récents propos du chancelier Schmidt. De son côté, la Communauté européenne, malgré son impuissance présente, n'est pas dépourvue d'atouts: sa dimension et son potentiel économique offrent un terrain plus propice aux solutions à long terme; par surcroît, elle continue à bénéficier des vastes mouvements qu'elle a provoqués: ceux-ci, sous la forme des échanges, de la circulation ou de la coopération des facteurs de production, contribuent à l'interpénétration et à la solidarité des économies nationales; ils consolident par ailleurs, sous la forme de changements de structures et d'attitudes, de développement d'organismes professionnels européens et de soutiens dans l'opinion, les fondements socio-économiques de la Communauté. Enfin, la Communauté a fait naître des espérances multiples tant à l'intérieur qu'à l'extérieur comme en témoignent les attitudes favorables des citoyens, voire même l'apparition du phénomène d'« euro-communisme ». Sur place en Grèce, nous avons eu la preuve directe de l'attente enthousiaste que la Communauté y a suscité et de l'importance qu'elle représente dans certains pays européens. De même, plusieurs rapports ont insisté sur l'attraction qu'elle exerce sur des pays à l'Est comme au Sud. Devant les peuples de l'Europe et du monde, la responsabilité de la Communauté est engagée. Sera-t-elle à la hauteur des espoirs qu'elle a fait éclore et des tâches qui l'attendent?

Des conclusions du Colloque d'Athènes se dégagent quatre voies susceptibles de ranimer le dynamisme du processus d'union:

a) Cristalliser les tendances favorables des forces socio-économiques, mobiliser le potentiel latent des groupes, des dirigeants et de l'opinion, en les associant par des moyens variés, de manière plus concrète et plus continue au processus de décision communautaire; bref, rapprocher citoyens et groupes des institutions européennes.

b) Donner un fondement démocratique et légitime plus direct à l'autorité commune par le recours aux élections européennes et assurer de la sorte la participation des électeurs et des partis politiques; à elle seule, l'annonce de ces élections a déjà provoqué des tentatives de regroupements des principaux partis politiques au plan de la Communauté

ainsi que la préparation des programmes communs en vue de la première campagne électorale européenne; cette effervescence partisane préfigure une participation plus active et plus suivie des partis au fonctionnement de la démocratie européenne en formation.

c) Renforcer la capacité de décision des institutions européennes en la fondant davantage sur la participation des forces politiques et sur l'association des forces socio-économiques. La création du Conseil européen accroît l'autorité commune en assurant la participation directe des plus hauts responsables politiques; ceux-ci sont les seuls à pouvoir engager leurs gouvernements par des décisions économiques impliquant des responsabilités politiques ou par des directives en matière de politique étrangère. Cette autorité européenne a en principe la capacité de définir les grandes orientations politiques et de prendre des décisions fondamentales, à condition néanmoins que le Conseil européen puisse fonctionner efficacement et que la Commission retrouve dans cette structure modifiée son rôle originaire d'institution chargée de dégager les intérêts communs et de proposer des solutions communes. L'autorité européenne ainsi renforcée disposera d'une capacité accrue pour affronter les problèmes vitaux et pour restaurer la confiance entamée des Européens. En effet, l'union ne peut pas reposer uniquement sur la bonne volonté des Etats membres d'exercer progressivement leur souveraineté d'une manière convergente; les institutions européennes doivent offrir en revanche à la fois des objectifs communs, un cadre commun et un soutien aux décisions que sont appelés à prendre les gouvernements de la Communauté. Ce rôle d'impulsion et de direction incombe principalement au Conseil européen.

d) Assurer la présence politique de l'Europe dans le monde et assumer pleinement la responsabilité solidaire qui découle de son poids économique et commercial. Comme Denis de Rougemont se plaît à le rappeler: vue de loin, l'Europe apparaît unie. Encore faut-il qu'elle prenne conscience de son identité et qu'elle affirme sa personnalité par des actes. Ce n'est pas l'opportunité mais la volonté qui fait défaut. Il ne reste qu'à espérer que le Conseil européen répondant à l'attente générale se résoudra à s'engager, par des étapes successives, à mettre en œuvre une politique étrangère européenne. Quant à la construction de la société et de la démocratie européennes, cette entreprise de longue haleine incombe aux institutions et à tous les Européens. Le débat public sur les options fondamentales de la société européenne en gestation pourrait bien s'ouvrir à l'occasion de la campagne électorale en

1977-78. Comme à l'origine du processus d'union, l'initiative passerait-elle à nouveau dans le camp non-officiel des partis, des groupes et des personnalités? N'est-ce pas d'autant plus indispensable que les gouvernements ont donné l'impression d'avoir esquivé toute discussion approfondie au sujet des propositions cohérentes certes, mais néanmoins minimales contenues dans le Rapport du Premier ministre belge. Au lieu d'engager un véritable débat et de décider des mesures concrètes, le Conseil européen semble se contenter de proclamer sa conception commune de l'Union européenne. Ainsi, il demeure en deçà des souhaits et des espoirs de l'opinion publique que ses déclarations d'intentions risquent de décevoir. Le moment n'est-il pas venu pour que cette haute autorité reprenne en main, avec la participation des autres institutions, des forces politiques et des citoyens, la chose européenne. Plus que jamais, l'Europe communautaire a besoin d'une vision et des actions communes.

## PREMIÈRE PARTIE

### LES CHANCES DE L'UNION EUROPÉENNE PROPOS DE M. LÉO TINDEMANS, PREMIER MINISTRE DE BELGIQUE<sup>1</sup>

*Question: Monsieur le Premier Ministre, après la publication de votre Rapport sur l'Union européenne au début de 1976, les gouvernements ont été lents sinon hésitants à aborder l'examen de votre Rapport. Quel est votre diagnostic général à l'heure actuelle? Pensez-vous qu'à présent il y a plus de chances d'aboutir à des conclusions positives concernant votre Rapport?*

*Réponse de M. Tindemans:* Afin de répondre à votre question, je voudrais distinguer les éléments objectifs et les éléments subjectifs de la situation actuelle. Je considère comme éléments subjectifs les attitudes des chefs de gouvernements qui peuvent, s'ils ont la volonté commune, faire avancer l'Union européenne dont l'idée remonte à 1969. A l'heure actuelle, il me semble difficile d'apprécier le degré de volonté de mes collègues du Conseil européen. Les prochaines réunions en seront le meilleur test. Quant aux éléments objectifs, ils sont essentiellement constitués par la crise économique qui caractérise la situation actuelle en Europe: ainsi par exemple la France a dû sortir du serpent monétaire; de même, il n'existe pas pour le moment de politique commune contre l'inflation, ni en matière d'emploi.

*Question: En effet, Monsieur le Président, la crise économique favorise probablement le repliement des Etats sur eux-mêmes: les entreprises et les syndicats cherchent des appuis auprès des autorités nationales. Ne rend-elle pas plus difficile votre mission tout en menaçant la solidarité communautaire?*

*Réponse:* A la suite des difficultés énergétiques, économiques et monétaires, certains de mes interlocuteurs m'ont suggéré d'abandonner

---

<sup>1</sup> Un extrait de cet entretien a paru dans le *Journal de Genève*, les 7 et 8 décembre 1976.

5° Déjà, pour l'orientation des grands débats électoraux qui devraient précéder l'élection du Parlement européen, nous avons de bonnes hypothèses sur ce que sont, pays par pays, les meilleurs prédictors de l'attitude favorable au principe même de l'élection. Il faudrait pouvoir aller plus loin. Sachant que les électeurs se déterminent en fonction des images qu'ils se forment des enjeux, des partis et des candidats, il faudrait préciser, en première urgence, quelles sont les attentes et les craintes, c'est-à-dire les enjeux européens, dans les diverses catégories de l'électorat: hommes et femmes, jeunes et vieux, leaders et non-leaders, etc.

Programme ambitieux, moyens limités, recherche passionnante. L'avenir prochain nous dira si les institutions européennes et les organismes universitaires de recherche sont capables d'affecter à ces travaux une très modeste fraction des moyens mis en œuvre, aux Etats-Unis par exemple, pour savoir comment sont composés le sol et l'atmosphère de la planète Mars, ou même, en Europe, pour savoir qui achète telle marque d'essence ou de poudre à laver plutôt que telle autre.

## LE ROLE DES FORCES EXTRA-PARLEMENTAIRES DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE

par Dusan Sidjanski

*Professeur à l'Université de Genève  
et à l'Institut universitaire d'études européennes*

L'objet de ce rapport est de chercher à déterminer la place et le rôle de ces forces dans les démocraties occidentales ainsi que dans la Communauté européenne. Face à leur influence réelle, la question est de savoir quelle voie choisir: les *associer* au processus de décision ou les écarter et les *combattre*? En observant le fonctionnement des démocraties occidentales on constate qu'à des degrés divers ces systèmes politiques ont opté pour l'association des forces extra-parlementaires au processus de décision. Dans la plupart des cas cette association est réalisée sous la forme de consultation et de collaboration de ces forces avec les autorités politiques. Le principe étant acquis, les différences que l'on observe concernent le degré de cette association ainsi que l'influence que ces forces peuvent exercer sur les décisions politiques. On peut conclure que le dilemme entre associer ou combattre ces forces extra-parlementaires est mal défini dans le contexte de la démocratie européenne. Le choix étant fait, la question demeure cependant de savoir dans quelle mesure les autorités politiques gardent la capacité de prendre des décisions autonomes et de contrôler les agissements extra-parlementaires.

Notre deuxième observation se réfère au déséquilibre des forces socio-politiques dans la Communauté européenne: du fait de son contenu principalement économique, les groupes d'intérêt et des agents économiques y occupent une place privilégiée. La Communauté possède déjà un potentiel politique et se caractérise par le processus de décision politique, décisions prises en dernier ressort, mais portant sur des matières principalement économiques. Le pouvoir naissant de la Communauté est contenu par avance dans un espace délimité, mais n'en est pas moins important pour autant. Le contenu de la Communauté européenne, explique, s'il ne justifie pas, le déséquilibre des forces socio-politiques. Dans nos différents travaux sur les structures et les comportements des groupes, nous avons été amenés à constater qu'il existe un certain

parallélisme entre la nature et l'extension des pouvoirs publics et la structure et l'action des groupes socio-économiques en particulier. D'autre part, on admet que la formation des nouveaux groupes au niveau régional répond à des motifs concrets et ne correspond pas à une action gratuite. Par définition les groupes sont appelés à représenter et à défendre des citoyens réunis dans un ensemble plus ou moins organisé afin d'infléchir les décisions des autorités publiques. Les groupes se forment et se renforcent principalement dans les domaines d'intervention du pouvoir public. A titre exceptionnel, les groupes idéologiques ou d'intérêt public ont pour objectif de rendre des sphères visibles. Du fait de la configuration actuelle de la Communauté européenne, les déséquilibres qui se manifestent au niveau national au profit des groupes d'intérêt, des groupes d'affaires et des groupes économiques en général, tendent à s'accroître au niveau européen. Cette situation ne laisserait pas avec le temps d'avoir des conséquences sur la démocratie européenne en formation.

Un autre aspect mérite notre attention: le rôle prédominant des *éléments technocratiques* en l'absence d'un contrôle politique efficace. Malgré l'institution du Conseil européen qui réunit les plus hauts responsables politiques des pays membres de la Communauté, personne ne nie le rôle central qui est attribué dans le processus de décision au Comité des représentants permanents et à leurs collaborateurs. C'est lui qui filtre les propositions de la Commission et qui cherche à élaborer un consensus qui est par la suite automatiquement entériné par le Conseil des ministres. En raison même de la technicité des matières et de l'économie du temps, les Conseils tendent à confier des tâches importantes au Comité des représentants permanents. Ceux-ci règlent en fait la plupart des problèmes et contrôlent, à quelques exceptions près, le processus de décision. A ce propos d'aucuns se sont demandés s'il n'y avait pas là création de « pouvoirs parallèles » qui seraient exercés dans une large mesure par les experts et des fonctionnaires nationaux de 2<sup>e</sup> catégorie.

Prolonger cet état de choses c'est l'aggraver en risquant de cristalliser une situation transitoire: position privilégiée des forces socio-économiques et des techniciens. Les démocraties modernes subissent une déformation du fait de la faiblesse de l'appareil politique, des partis politiques et de la participation des citoyens ainsi qu'en fonction de la puissance des forces socio-économiques, des entreprises, du patronat et des syndicats. Cette déformation qui résulte du poids de l'économie et de la technique dans l'Etat moderne se trouve accentuée dans la

Communauté européenne en l'absence des pouvoirs politiques, de contrôle ou de contrepoids face à ces puissances économiques. En unifiant l'espace économique européen, la Communauté donne plus de liberté de manœuvre aux agents économiques et favorise la concentration des entreprises et leur coopération, sans instituer certains contrepoids dont un pouvoir fondé directement sur les élections et le consensus des citoyens. Il apparaît dans l'ensemble que dans cette nouvelle construction on a tendu à minimiser, involontairement peut-être, le rôle de la puissance politique au profit des forces économiques. Les plans économiques des pays membres ont, eux aussi, perdu de leur efficacité dans ce nouvel espace où ils sont exposés plus directement aux aléas de l'économie de la Communauté européenne, sans que ces conditions soient compensées au niveau européen par la coordination des politiques économiques ou par l'existence d'un programme européen. En conclusion, l'existence d'un vaste marché européen économique dépourvu de régulateurs, de coordinateurs efficaces doit valoir aux groupes européens un *supplément de pouvoir* économique et un accroissement de leur capacité d'influence.

Face aux grands problèmes actuels – inflation, énergie, utilisation de l'atome, participation, qualité de vie, concentration de la puissance économique – la Communauté européenne n'a la capacité que requiert la recherche de solutions communes. Après une vingtaine d'années de fonctionnement, la Communauté est parvenue à la limite de ses possibilités, les décisions vitales pour les peuples européens ne pouvant être fondées que sur un *consensus généralisé* et clairement exprimé. C'est dire que la Communauté, si elle désire continuer à vivre et à progresser, est contrainte de faire le *saut politique*: saut qui peut être constitué de démarches progressives conduisant à l'Union européenne. Le choix des moyens visant à transformer la Communauté économique en Communauté politique pèsera lourdement sur l'avenir de la démocratie européenne.

## I.

### Présentation des forces extra-parlementaires

#### 1. Typologie des groupes

Parmi les forces extra-parlementaires on peut distinguer les groupes classiques et les groupes nouveaux. *Les groupes classiques* comprennent: a) *Des groupes d'intérêt* ou des groupes socio-économiques que l'on appelle également les groupes professionnels. Sous cette même rubrique

figurent des groupes tels que les entreprises, les groupes d'affaires et les sociétés multinationales, de même que des entreprises publiques autonomes (Renault en France, Volkswagen en Allemagne). b) Des *groupes de promotion* parmi lesquels certains groupes idéologiques ou groupes qui assument la défense d'une cause. Exemple: une association d'écrivains, ou une association luttant contre la peine de mort.

Parmi les *groupes nouveaux* apparaissent: a) des groupes « politiques » organisés sous forme de *clubs* ou d'*associations politiques* ayant pour objectif, non pas de mobiliser l'électorat, mais de promouvoir une réflexion sur la société globale. Ces groupes qui se trouvent parfois à l'origine des partis politiques forment à l'heure actuelle des organisations d'appui des partis politiques, tels clubs giscardiens qui mobilisent les élites autour d'une réflexion politique. b) Une deuxième catégorie de *groupes d'intérêt public* qui ont pour objectif de défendre des biens collectifs. Exemples: les groupes visant à préserver la santé publique, à lutter contre des centrales nucléaires ou contre la pollution. A peine concevables il y a une dizaine d'années, ces groupes sont devenus à l'heure actuelle des éléments actifs de la vie politique tant aux Etats-Unis qu'en Europe. Voir à ce titre la résistance opposée à l'installation de centrales nucléaires en France, en Allemagne ou en Suisse, ou les difficultés que rencontrent les grandes entreprises chimiques ou sidérurgiques à créer de nouveaux complexes dans certaines régions (Fos près de Marseille). Ces groupes ont montré récemment leur capacité en mobilisant des citoyens et en promouvant des actions de protestation. c) Une troisième catégorie de différents *groupes extrémistes* constitués autour de l'idée d'un retour aux sources du marxisme-léninisme, de l'anarchie, du fascisme ou des idéaux gauchistes ont réussi à rassembler un ensemble d'organisations extrémistes sous forme de groupuscules actifs, plus ou moins violents et contestataires de nos sociétés.

## 2. Structure des groupements au plan de la Communauté

Le développement des groupements socio-économiques a été considérable dans la Communauté européenne. Certes, à l'origine même de l'intégration européenne on trouve des groupes de promotion, tels que le Mouvement européen et la famille des groupes spécialisés: groupements partisans, groupements fédéralistes européens et groupements culturels. Dans cette première catégorie on peut également situer le Comité Jean Monnet qui a contribué considérablement à la relance

européenne en 1955 et à la ratification des Traités de Rome. Cependant, dès la constitution des Communautés économique et atomique, nous assistons surtout à l'éclosion d'organisations socio-économiques.

Face à la naissance d'un pouvoir nouveau qui tout en utilisant certains procédés politiques agit surtout dans le domaine économique, il fallait s'attendre à la création de groupements au niveau européen ayant pour objectif d'informer leurs membres, de les rapprocher de ces nouveaux centres de pouvoir ainsi que de défendre leurs intérêts. Par divers moyens, ces groupements visent à infléchir la nouvelle construction économique en fonction de leurs intérêts. D'où le parallélisme que l'on observe entre la création d'un pouvoir communautaire et l'éclosion des groupes communautaires. Entre 1958 et 1961, soit en trois ans, on a créé dans la Communauté européenne approximativement 320 groupements devenus 400 en 1970. Si le nombre de ces groupements a tendu à se stabiliser, leur transformation continue à s'effectuer au niveau de leurs structures. Ceux parmi eux qui correspondent aux domaines où l'action communautaire se fait sentir de manière concrète, cherchent à s'organiser et à se donner des moyens efficaces d'influence. Tel est le cas dans les principaux secteurs: industrie, services, agriculture. Ainsi par exemple dans l'industrie outre l'UNICE, on dénombre environ 180 organisations qui recouvrent les principaux secteurs d'activités industrielles dans la Communauté. La situation n'est pas bien différente dans le domaine des services et du commerce: le COCCEE est entouré de diverses fédérations de commerce, de services, des banques et des transports. A l'exemple de l'organisation dans les pays membres, le domaine agricole tout en étant bien quadrillé ne comporte qu'un nombre limité de groupements, soit environ 25. Le COPA et les groupes spécialisés recouvrent cependant l'essentiel de l'activité agricole. Une vingtaine d'associations réunissant les professions libérales, un Centre d'entreprises publiques et de multiples groupes d'affaires multinationaux et européens complètent ce tableau. La Communauté a accéléré la concentration qui est épaulée dans une certaine mesure par des structures professionnelles.

Deux remarques peuvent être faites à propos des groupements européens: l'une concerne le déséquilibre actuel entre les organisations patronales et les organisations ouvrières et l'autre se réfère à la lente émergence des groupes d'intérêt public. Le déséquilibre apparaît clairement lorsque l'on examine la structure de leurs organisations respectives. Alors que dans le domaine patronal, l'essentiel des secteurs de l'industrie et du commerce est couvert par des organisations à la fois

générales telles que l'UNICE et le COCCEE et spécialisées, selon secteurs et sous-secteurs, une telle structure n'a pas d'équivalent du côté des travailleurs. Certes, la Confédération européenne des syndicats est impressionnante par ses 30 millions de syndiqués inscrits dans les organisations membres. Une deuxième caractéristique: la Confédération a réussi à reconstituer en grande partie l'unité du mouvement syndical au niveau européen: en effet aux côtés des syndicats libres et chrétiens, la Confédération européenne comprend aussi la CGIL italienne à forte participation communiste. Cependant, les défauts originaires de cette structure confédérale compensent largement ses traits positifs: essentiellement confédérale, elle ne s'appuie pas sur des fédérations spécialisées par secteurs ou par branches qui puissent donner la réplique aux organisations patronales à tous les niveaux. En réalité, il n'existe à l'heure actuelle qu'une douzaine d'organisations ou fédérations spécialisées dont une particulièrement importante, la Fédération européenne des métallurgistes. Mais, l'action syndicale demeure générale et abstraite, l'essentiel de cette action continue à se réaliser au niveau national par l'intermédiaire des organisations membres qui négocient les salaires, les conditions de vie et de sécurité des travailleurs et décident du recours à la grève. Ainsi les actions fondamentales, le pouvoir syndical demeurent réservés aux organisations nationales. De ce fait, la concentration économique au niveau des entreprises et des organisations professionnelles patronales ne trouve pas de contreponds au niveau des travailleurs européens. Quelques rares exemples de grève européenne dans une entreprise multinationale restent marginaux et exceptionnels. De même, l'effort visant à constituer des comités européens spécialisés de la FEM dans le cadre de plusieurs multinationales. Un exemple d'échec: les difficultés du Comité Philips qui a cherché à engager des discussions sur la stratégie des entreprises, ainsi que sur les conventions collectives. Pour l'heure ces efforts n'ont donné aucun résultat concret. Cette absence d'une action positive des travailleurs européens pourrait perpétuer ce déséquilibre malsain pour la démocratie européenne. C'est dans cette perspective notamment que le rapport sur l'Union européenne suggère de renforcer le Comité permanent de l'emploi, d'accroître la participation des travailleurs et d'introduire des conventions collectives européennes par la voie de concertations sectorielles<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L. Tindemans, *L'Union européenne*, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, 1976, n° 306, pp. 35 et 36.

Quant aux mouvements d'intérêt public, ceux-ci aussi collaborent au plan européen. Un bureau européen de l'environnement a été fondé en décembre 1974. En vue de la défense de l'environnement, ce bureau regroupe la plupart des associations et des organisations nationales qui ont une activité dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement. D'autres associations européennes ont pour but de coordonner les activités des groupements membres afin d'influencer la politique d'environnement de la Communauté européenne. Au vu de ce réseau de groupements européens divers, la question est de savoir comment s'organise leur participation aux activités communautaires.

## II.

### Différentes formes de participation et de consultation

#### 1. Consultations de groupes et d'experts lors de l'élaboration des décisions communautaires

Lors de l'élaboration des projets de décision ou de ses propositions, la Commission consulte largement des groupes européens. En confiant la tâche d'élaboration à une Direction générale, la Commission peut procéder à des études ou recourir aux services extérieurs d'experts ou groupes d'experts. Au cours de cette phase préliminaire d'informations la Commission peut également adresser des questionnaires et des demandes d'informations aussi bien aux administrations nationales qu'aux représentants des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la Commission cherche à élaborer son projet et à préciser sa conception. Dès lors, s'ouvre une période assez longue de *consultations*. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux; convoqués par la Commission à titre personnel, ceux-ci assistent à ces réunions sans mandat officiel, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration des textes préparés par la Commission.

Nous pouvons avancer, sur la base de nos travaux, que cette première phase a pour les groupes communautaires une importance essentielle. L'incapacité éventuelle de convaincre la Commission à ce stade ne

constitue pas une défaite irrémédiable mais, dans la moyenne des cas, c'est un échec sérieux toujours difficile à réparer. Durant cette phase, les groupes s'efforceront d'utiliser au mieux de leurs intérêts toutes les ressources dont ils disposent tant au titre des contacts officieux que des relations officielles qui ne procurent pas toujours des accès les plus efficaces. Cependant, cette phase donne une priorité aux groupes européens qui disposent d'une capacité directe, sinon de façon exclusive, du moins de manière prépondérante par rapport aux groupes nationaux. Mais, dès ce stade, les groupes européens se préoccupent aussi d'agir sur les autorités nationales par voie indirecte: ce pourrait être le cas notamment si le groupe communautaire a le sentiment de ne pouvoir contrôler le déroulement des négociations ou s'il désire coordonner un effort de pression que tout ou partie de ses membres sont décidés à entreprendre auprès de leurs gouvernements respectifs. En réalité, le souci de l'efficacité empêche les groupes de se lier par une quelconque norme rigide de distribution des accès et les incite à utiliser leurs capacités à tous les stades du processus délibératif. Si les groupes européens et nationaux cherchent à peser sur ce processus, leur influence effective est difficile à évaluer, d'autant plus qu'elle varie selon les domaines et les cas observés.

Ces processus de consultation des groupements européens comportent des avantages et des désavantages. Parmi les avantages il y en a un notamment: la Commission laisse aux groupes européens le rôle d'arbitre entre les positions et les intérêts divers des groupes nationaux qui en sont membres. Mais cet avantage comporte également des inconvénients, notamment celui d'une agrégation des intérêts diversifiés au plan européen; cette agrégation, du fait même de la faiblesse structurelle de ces organisations confédérales européennes, ne permet pas de définir souvent des positions claires mais conduit le plus fréquemment à des compromis. Parfois cependant, les membres d'une organisation européenne choisissent une autre voie: celle du rapport majoritaire et du rapport minoritaire. Le fait de ne consulter que les groupements européens a stimulé la création de ceux-ci et a simplifié la tâche de la Commission au départ; cependant cette formule a joué parfois au détriment de l'information diversifiée qui pouvait être nécessaire à la Commission. Un autre aspect critiquable de ce processus: le choix relativement arbitraire des organismes à consulter ou du moins un choix qui n'est pas orienté par des principes définis. Enfin, tout ce processus se développe dans un dialogue clos qui échappe aux yeux du public, un dialogue entre experts

et représentants de la Commission et leurs équivalents dans les organismes professionnels européens. C'est donc un processus à *huis clos*, limité à des organismes professionnels classiques sans tenir compte des opinions d'organismes nouveaux. On peut estimer dès lors qu'il serait souhaitable que toute cette consultation qu'effectue la Commission soit à l'avenir réglementée dans le cadre de l'Union européenne ainsi qu'étendue à d'autres secteurs. Il serait donc utile que des règles de consultations orientent l'action de la Commission tout en lui laissant une certaine liberté; de plus, la Commission devrait avoir la capacité d'entrer en contact direct avec les groupements nationaux pour recueillir leurs avis, notamment lorsqu'il y a au niveau national des clivages entre diverses organisations. Dans ces cas-là il n'est pas sans intérêt pour la Commission de connaître l'avis des organismes minoritaires qui par ailleurs sont souvent des organismes régionaux comme dans l'exemple du Royaume-Uni ou de la France. Enfin, ainsi qu'elle a eu l'occasion de le faire à deux reprises, la Commission devrait pouvoir procéder plus fréquemment à des auditions des intéressés. Ces auditions pourraient être publiques et permettre d'engager des débats beaucoup plus larges avec les différentes couches de l'opinion européenne, notamment sur l'implantation des centrales nucléaires dans la Communauté.

Dans une deuxième phase, le processus se déroule au niveau du Conseil et du Comité des représentants permanents. Interviennent à ce niveau, mais à titre consultatif, le Parlement européen et le Comité économique et social. A ce stade néanmoins les groupes européens ne jouent qu'un rôle marginal: en effet, si leur effort de pression s'est manifesté au cours de la phase précédente au niveau de la Commission, c'est rare qu'ils cherchent à peser sur les délibérations du Conseil. Cependant, quelques cas ont pu être observés, notamment à propos de la politique agricole: le COPA a organisé des manifestations d'agriculteurs au moment des réunions d'un Conseil agricole à Bruxelles ou à Luxembourg. Parfois, les groupements européens envoient des messages et des télégrammes au Conseil. Cette deuxième phase se caractérise essentiellement par le rôle très important du Comité des représentants permanents et de ses groupes de travail d'experts officiels. C'est dire que les Etats membres peuvent développer toute leur capacité d'influence au cours de ce processus de négociation auquel un représentant de la Commission est associé. Du fait même du rôle primordial qui incombe aux Etats membres les groupes nationaux redeviennent actifs. Dans le domaine agricole, une des dimensions essentielles de la politique française à

l'égard de l'intégration européenne consiste à défendre les agriculteurs français. Cette coïncidence des positions des organisations agricoles et du gouvernement français offre à ces organisations un canal privilégié d'influence. Cette situation leur permet de chercher à obtenir le maximum ou de soutenir les points de vue qu'ils ont déjà défendus au sein du COPA mais qui néanmoins ont dû être modérés en vue d'un compromis avec d'autres organisations membres du COPA. Ainsi les organisations françaises s'efforcent de réaliser leurs objectifs en faisant des pressions directes sur le gouvernement français. Par opposition à cette situation, les agriculteurs allemands dont les intérêts ne sont pas toujours en accord avec ceux des agriculteurs français cherchent au contraire à contrecarrer l'influence française en faisant pression sur leur gouvernement. Cette pression, même si elle n'aboutit pas du fait des compromis qui interviennent au Conseil, permet souvent aux agriculteurs allemands d'obtenir certaines compensations de la part de leur gouvernement.

Cependant, même dans l'exemple français les positions des organisations professionnelles et notamment de la FNSEA ne sont pas toujours identiques à celles du gouvernement. Un divorce a été constaté lors de la crise de 1965. Au nom de la défense de l'agriculture française notamment, le gouvernement français a provoqué la crise à la fin de juin 1965 et a été amené à pratiquer la politique de la chaise vide dans les institutions communautaires. La FNSEA, de même que le COPA et d'autres organisations professionnelles perçoivent cette politique française comme une menace générale qui pèse sur le Marché commun. Dès lors, la FNSEA prend une position qui va à l'encontre de la politique gouvernementale. Le point culminant dans cet exemple est atteint en octobre 1965, lorsque la FNSEA, abandonnant sa prudence et son apolitisme, prend une position hostile au gouvernement en mettant à profit la campagne qui prépare les élections présidentielles du 5 décembre 1965. Dans sa déclaration, le Conseil de la FNSEA, incite les agriculteurs français à ne pas voter pour le candidat gouvernemental, le général de Gaulle, en raison de sa politique à l'égard de la CE<sup>2</sup>.

Outre ces consultations lors de la formulation des politiques communautaires, il existe également des pratiques de consultation qui se

déroulent lors de l'exécution ou de la mise en application des politiques communautaires. L'exemple le plus intéressant est celui des différents comités consultatifs agricoles qui permettent d'assurer une gestion plus efficace de la politique dans ce secteur en consultation avec les groupements nationaux. A ce niveau de la gestion communautaire, on pourrait citer bien d'autres exemples, notamment l'existence du comité consultatif du Fonds social. Ce sont/là autant d'accès institutionnalisés ouverts aux groupes intéressés.

## *2. Elargissement et renforcement du Comité économique et social*

Le Comité économique et social qui existe dans la plupart des pays de la Communauté, forme une institution permanente de consultation générale. A la lumière de l'expérience quelque peu décevante du Comité économique et social de la CE, on peut se demander s'il ne faudrait pas envisager une réforme de cette institution. En effet, la première question concerne la représentation des activités socio-économiques dans la Communauté et par conséquent le nombre de membres et leurs qualités. Si l'on se réfère au Conseil économique et social en France, on constate qu'il est composé d'environ 200 membres. En tenant compte de cette représentation au niveau national, on est fondé à proposer l'accroissement du nombre des membres du Conseil économique et social qui en principe devrait avoir plus de trois cents membres. La deuxième question concerne l'infrastructure et la compétence de ce Comité. Le Comité devrait disposer d'une infrastructure suffisamment équipée pour lui permettre de faire des études et d'élaborer des avis bien fondés. Sa compétence actuelle se limite essentiellement aux activités socio-économiques, mais il pourrait être utile de l'élargir pour comprendre également les activités culturelles et scientifiques. Si cette suggestion devait être retenue il serait utile de songer à diversifier également la composition des membres du Comité en y introduisant des représentants des activités éducatives, scientifiques et culturelles. A l'exemple du Conseil français, le Comité devrait comprendre également environ 10% de personnalités qualifiées appartenant aux divers domaines d'activités dans la Communauté. Quant à la procédure de nomination, un certain nombre des organisations professionnelles, scientifiques ou culturelles, pourraient être autorisés à désigner leurs représentants « d'une manière autonome », un tiers étant réservé pour la nomination par les gouvernements membres. En transformant ainsi le Comité on devrait lui per-

<sup>2</sup> « Le Monde », 23 octobre 1965: « ... les agriculteurs dans un tel vote, effectuent leur choix en tant que citoyen et non pas en fonction de considérations professionnelles, mais ils devront prendre leur responsabilité en ayant pleinement conscience du fait qu'il serait de leur part parfaitement incohérent de demander à leurs responsables syndicaux de combattre une politique qu'ils auraient paru approuver par leur vote ».



mettre de devenir beaucoup plus actif et d'élargir sa sphère d'autonomie d'actions consultatives. L'extension d'un comité général renforcé n'exclurait nullement la création des comités spécialisés tels que celui de l'emploi. Pourquoi le rapport Tindemans passe pratiquement sous silence le Comité économique et social? Certes, l'expérience décevante du Comité a incité M. Tindemans à ne pas entrer en la matière. Est-ce une raison suffisante pour ne pas proposer une réforme de ce Comité, la question primordiale étant de savoir si une telle institution a sa place dans la future Union européenne. Si oui, sa transformation s'impose.

### 3. *Programmation européenne*

La Communauté européenne pratique pour l'heure une programmation très partielle sous la forme de prévisions. Confiée aux experts gouvernementaux, cette programmation reste fermée aux consultations avec les intéressés. Œuvre de hauts fonctionnaires, techniciens et experts, elle devrait être transformée: il s'agirait de lui donner une dimension démocratique en fonction de la participation des intéressés, des personnes compétentes de tout bord, ainsi que des experts indépendants. Quant à l'élargissement, l'objectif serait d'englober non seulement les aspects socio-économiques, mais aussi d'autres domaines tels que l'éducation, la recherche scientifique et les activités culturelles. En effet, le problème de l'environnement, celui de l'équilibre entre activités productives et techniques et activités sociales et culturelles, devraient constituer un des axes principaux de cette programmation. Dès lors, elle formerait un vaste processus de consultation assurant la participation non seulement de représentants des organismes de planification nationaux et régionaux, de représentants d'entreprises, d'organisations professionnelles et de syndicats, mais également de représentants d'activités sociales, scientifiques et culturelles. Elaboré en consultation avec diverses institutions et intéressés, le programme européen serait approuvé par le Conseil européen et par le Parlement européen.

La participation aussi large que possible des intéressés devrait être également assurée lors de l'exécution du programme à différents niveaux, l'objectif principal étant d'associer les citoyens intéressés et leurs associations à l'application en cascade de ce programme global européen. Ainsi cette action fondamentale de programmation européenne pourrait revêtir une forme démocratique et en assurant une large participation, mobiliser des citoyens européens. Selon un modèle similaire les program-

mes sectoriels ou les projets communautaires devraient être également fondés sur une large participation des intéressés. Cette dimension est totalement absente du rapport sur l'Union européenne. Cette lacune pourrait être comblée certes lors de la négociation qui portera sur les différents aspects de ce rapport. Dans ce sens le « rapport Maldagne » conclut que le nouveau modèle de développement qu'il préconise nécessite une « planification démocratique conçue non seulement comme cadre prévisionnel permettant d'analyser les chances et les risques de l'avenir, mais comme un instrument efficace susceptible de réorienter l'économie ». Cette proposition laisse en suspens le problème d'une vision plus globale qui inclurait les préoccupations générales de la société européenne et de son évolution.

Cette programmation européenne pourrait être complétée par deux types d'activités: une activité de réflexion et de prospective ainsi qu'une activité de réforme et d'innovation. Afin d'assurer ces deux fonctions on pourrait constituer un groupe autonome composé de personnes compétentes et indépendantes appartenant aux domaines divers. Ces personnes, sans aucun lien de subordination ou d'attachement hiérarchique, pourraient librement formuler leurs propositions quant à l'évolution de la société européenne et réfléchir notamment sur le modèle de cette société. Quant à la deuxième fonction de réforme et d'innovation, il serait utile de prévoir la création d'un centre ou d'une commission qui permettrait dès maintenant d'étudier les réformes et innovations qui sont proposées ou mises en pratique dans les pays membres ainsi qu'à l'extérieur de la Communauté. Ainsi ces trois fonctions fondamentales de l'Union européenne, à savoir la programmation, la réflexion et l'innovation s'appuieraient sur une consultation et un dialogue ouverts.

### 4. *Participation au niveau des régions européennes*

Une participation plus globale au niveau des régions pourrait venir compléter les participations sectorielles ou selon les fonctions et les activités. L'avantage de cette participation régionale serait d'offrir plus de possibilités aux citoyens et à leurs associations, de prendre part à des activités concrètes qui leur sont plus proches. De cette manière, en effet, on rapprocherait le pouvoir des citoyens. On constituerait toute une gamme de divers échelons de participation. Cette participation à l'échelon régional pourrait revêtir la forme d'une participation politique: le modèle de ce genre d'organisation de pouvoirs législatif, budgétaire

et de contrôle au niveau régional pourrait s'inspirer des expériences des Länder allemands, des provinces italiennes ou des cantons suisses. Les institutions pourraient comprendre des assemblées élues au suffrage universel dotées d'une série de compétences (éducation, services, tourisme, loisirs) qui leur sont attribuées soit par la Constitution nationale, soit par l'Union européenne. Ces régions européennes seraient par ailleurs représentées au sein du « Sénat européen ». Les décisions prises au niveau régional seraient confiées à un exécutif régional ainsi qu'à une administration régionale, permettant de décentraliser une série d'activités. En outre, les régions disposeraient également d'autres organes de participation socio-professionnelle ou culturelle sous forme de comités économiques régionaux qui seraient associés à l'élaboration de certaines politiques communautaires et de la programmation européenne. Dans notre idée, ces régions européennes avec leur structure d'action et de participation ne se substitueraient pas à l'échelon national. L'objectif est de tendre vers une division du travail efficace et souple entre différents échelons en confiant à chacun des tâches qu'il est le mieux apte à concevoir et à exécuter selon le principe de subsidiarité inhérent à toute organisation fédéraliste.

##### 5. Le Parlement européen

Grâce aux élections au suffrage universel, le PE devrait connaître une nouvelle ère. Plusieurs conséquences découleraient de la participation directe des citoyens européens: regroupement des partis politiques nationaux au sein des confédérations européennes, définition des options ou des programmes européens; mobilisation des citoyens autour de ces programmes lors de la campagne électorale, et enfin participation des citoyens aux élections.

De cette manière, on doterait la Communauté d'un *fondement légitime direct* et on démocratiserait ses institutions. Il s'agit là de la participation des forces politiques « parlementaires » et des électeurs. La question qui nous préoccupe ici est de savoir comment développer les contacts du Parlement européen avec les forces extra-parlementaires et avec l'opinion européenne.

Un des moyens consisterait certes à utiliser davantage les possibilités de recours aux experts extérieurs à qui on pourrait confier des études sur les matières qui intéressent le Parlement. Cela permettrait d'élargir le réseau de consultation dont disposerait le Parlement.

Parmi les moyens divers dont devrait pouvoir disposer le Parlement pour obtenir des informations et recueillir des opinions d'associations ou de groupements extra-parlementaires, figure notamment les auditions publiques. Celles-ci ont pour objectif d'introduire plus de transparence, d'élargir les contacts extérieurs du Parlement, de lui fournir une information diversifiée, ainsi que de réduire la distance qui le sépare des forces socio-politiques et de l'opinion publique. Dans la pratique, tant les matières techniques que les matières générales dont s'occupe la CE pourraient être soumises à cette procédure. L'avantage de cette procédure est qu'elle permet de tenir compte de l'actualité et de l'importance des problèmes. Outre la consultation des groupes classiques ou traditionnels qui par ailleurs sont associés régulièrement à des processus de décision au niveau de l'exécutif, les auditions offrent la possibilité d'entendre les groupes nouveaux: les groupes écologiques, les groupes porteurs de valeurs nouvelles et certains groupes qui prônent des changements rapides dans la société. Afin de compléter ces procédures, le PE pourrait organiser ses relations avec le Comité économique et social et les rendre plus étroites et organiques en fonction du principe de la division du travail. Dans cette optique, le PE ferait appel aux services du CES toutes les fois qu'il l'estime nécessaire. Les rapporteurs et les experts du Comité pourraient être invités à témoigner ou à répondre aux questions devant une commission ou le PE. Ces liens de collaboration pourraient servir de modèle à l'établissement d'autres relations avec les institutions autonomes de la Communauté.

##### Conclusions

Les quelques tendances esquissées visent à généraliser le dialogue dans la Communauté et à développer la participation des citoyens européens et de leurs associations à tous les niveaux. De la sorte, ils conduisent à rompre les privilèges dont disposent certains groupes classiques ainsi qu'à offrir à une large gamme de groupes des moyens de faire entendre leur voix et de prendre part à la formulation et à l'exécution des politiques communes. Enfin, l'ensemble des moyens existants ou suggérés convergent vers un même but: démocratiser le processus d'union et rendre plus transparent le fonctionnement réel de la Communauté européenne.

## EN 1950 MICHEL DEBRÉ PROPOSAIT L'ÉLECTION D'UN ARBITRE ET DES DÉPUTÉS EUROPÉENS

par Dusan Sidjanski

Il y a un quart de siècle, M. Michel Debré était en avance sur son temps: dans son *Projet de Pacte pour une Union d'Etats européens*<sup>1</sup>, il préconisait un modèle *présidentiel* et *fédéraliste*, comprenant « un arbitre élu pour cinq ans au suffrage universel des hommes et des femmes », un Sénat composé de ministres des Etats européens et des commissaires nommés par l'arbitre ainsi qu'« une Assemblée des Nations européennes, composée de députés élus à raison d'un député par un million d'habitants »<sup>2</sup>. Aujourd'hui M. Michel Debré s'élève contre le Rapport Tindemans et contre l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Certes, tout homme politique comme tout citoyen a le droit de changer d'idée. Il n'en est pas moins intéressant de rappeler l'évolution des conceptions d'un homme politique de premier plan qui autrefois partisan passionné de l'Union européenne est aujourd'hui son opposant non moins passionné. D'autant qu'il a consacré un livre en 1950 à expliquer sa conception de l'Union européenne.

Sa conviction européenne clairement exprimée, M. Debré propose un *Pacte fondamental entre les Etats européens* en quatre articles suivis d'un commentaire ainsi que d'une loi organique, en cinq titres et 31 articles complétée par un commentaire de l'auteur. A l'heure actuelle où le débat s'engage sur les formes et la substance à donner à l'Union européenne, il nous a paru utile de reproduire ce projet hardi de 1950 à l'intention de ses responsables politiques et des citoyens européens.

---

<sup>1</sup> Michel Debré, *Projet de Pacte pour une Union d'Etats européens*, Paris, Les Editions Nagel, 1950, 61 p.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 34 et 35.

## Mission de l'Union

En fonction de la Mission qui lui est confiée, l'Union, par délégation de chaque Etat participant, aura compétence et pouvoir pour assurer la défense, l'amélioration des conditions de vie des peuples, le développement économique et la liberté du commerce, et l'unification des institutions juridiques. Ainsi, outre les domaines couverts par la Communauté européenne, M. Debré estime nécessaire d'inclure la défense en tant que première tâche de l'Union. En cela, M. Debré va bien au-delà des suggestions de M. Tindemans.

Une part plus modeste est dévolue à la politique extérieure qui entre également dans la compétence et le pouvoir de l'Union: la politique des membres dans ce secteur sera «unifiée par une coordination.» Cette terminologie ambiguë s'explique par des susceptibilités que provoque l'unification de la politique extérieure. Chaque Etat pourra conserver «le privilège d'une organisation autonome de sa politique extérieure, marque d'une personnalité internationale qui demeure indiscutée. Les autorités de l'Union auront la responsabilité d'assurer une coordination à laquelle aucun Etat ne pourra se refuser sans renier sa signature»<sup>3</sup>. Dans ce domaine, la démarche de M. Debré ne diffère pas fondamentalement de celle préconisée par le Rapport sur l'Union européenne qui propose un engagement à mener une politique extérieure commune dans un certain nombre de secteurs précis, choisis en fonction de leur importance, et des possibilités pratiques de réalisation.

## Organisation de l'Union

L'organisation de l'Union reflète le modèle *présidentiel et fédéraliste*. La responsabilité de l'Union est confiée à un *arbitre* élu au suffrage universel et assisté d'un *Sénat*. Le Sénat inspiré de l'idée fédérale, comprend d'une part un ministre par Etat membre qui ensemble constituent le Comité des ministres présidé par l'arbitre et ayant la charge de coordonner la politique extérieure de l'Union; et d'autre part une dizaine de commissaires nommés par l'arbitre pour assurer le fonctionnement des services de l'Union. Le contrôle politique des organes responsables de l'Union est assuré par l'*Assemblée* des nations européennes élue au suffrage universel direct. Ces trois institutions principales sont

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 40.

assistées d'un *Conseil de l'Union* ayant une fonction consultative. Le Conseil composé de quatre sections assure la représentation: 1. de la production et du travail; 2. de l'éducation et des universités; 3. des villes et des agglomérations et 4. des œuvres et entreprises publiques ou privées de solidarité sociale. Il s'agit d'un Conseil économique et social élargi. Enfin, une Cour de l'Union veille à l'application des obligations et des décisions communes.

L'organisation proposée par M. Debré se caractérise par deux traits originaux: l'arbitre et l'assemblée de l'Union, tous deux élus au suffrage universel. L'arbitre constitue le pouvoir actif et central. Face à la variété et à la division de la société européenne, M. Debré croit nécessaire de placer au sommet de sa construction «un homme dont le prestige moral et politique ne peut être discuté grâce à la manière dont il est désigné»<sup>4</sup>. L'arbitre est entouré par les dirigeants politiques des Etats membres correspondant au Conseil des ministres de la Communauté européenne et par des commissaires qui ne sont pas sans rappeler les membres de la Commission de la CE. L'originalité principale du projet de Michel Debré est que ces deux organes sont présidés et coiffés par un homme élu pour cinq ans à la majorité absolue des suffrages exprimés des hommes et des femmes sachant lire et écrire et ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union. L'élection de l'arbitre au suffrage universel est seule susceptible d'assurer la légitimité d'une autorité.

Dans la même perspective, l'autorité légitime de l'Assemblée est fondée sur les élections au suffrage universel. Cette élection européenne que M. Debré préconise en 1950, il la récuse en 1976. Ce changement d'attitudes s'explique d'autant moins que l'Assemblée projetée par M. Debré est dotée de pouvoirs bien plus vastes que ceux dont dispose le Parlement européen à l'heure actuelle. En effet, l'Assemblée de l'Union contrôle les organes responsables, elle entend le rapport d'activité de l'arbitre, elle vote le budget de l'Union; elle est saisie de toute mesure imposant des obligations aux Etats membres ou relative aux droits des personnes; de plus, les membres de l'Assemblée peuvent poser des questions à l'arbitre et formuler des propositions. Les décisions adoptées par l'Assemblée sont promulguées par l'arbitre qui dispose d'un veto suspensif. Ce veto peut être levé par le Sénat ou par l'Assemblée si elle décide de maintenir son texte. Il s'agit donc d'une Assemblée représen-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 41.

tant les peuples de l'Union et dotée de pouvoirs budgétaires, d'initiative et de contrôle.

Dans le débat qui s'ouvre à propos du Rapport Tindemans et de l'accord sur les élections européennes et qui porte sur le choix d'un modèle pour l'Union européenne, nous avons cru bon de verser au dossier le projet de M. Debré. Bien que datant de 1950, ce projet n'a hélas pas perdu de son actualité d'autant que l'Europe se fait pas à pas selon la réflexion de Churchill et non pas avec des bottes de sept lieues selon le souhait d'alors de M. Debré. En relisant ce projet aujourd'hui, on ne laisse pas d'être impressionné par la force et la logique de l'argumentation de son auteur. Dès lors, on ne peut manquer de s'interroger sur les raisons d'un changement profond qui a conduit M. Debré dans le camp des opposants les plus acharnés et inconditionnels de l'élection du Parlement européen. En refusant cette *légitimité directe*, M. Debré rejette en réalité au nom d'un nationalisme suranné l'idée même de l'Union européenne. A contre-courant en 1950 lorsqu'il demandait au nom de l'Europe que l'on impose un pouvoir et que l'on force l'assentiment populaire<sup>5</sup>, il l'est à nouveau aujourd'hui en cherchant à freiner les efforts prudents des gouvernements et en s'opposant à l'opinion publique favorable à l'Union et à l'élection européennes. Après avoir contribué à lancer l'aventure européenne, il réagit à présent à tout ce qui pourrait conduire à son accomplissement. Cependant, à son corps défendant, M. Debré, continue à nourrir, grâce à son projet de 1950, la réflexion sur l'avenir de la démocratie européenne.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 22.