

Luxembourg, le 7 janvier 1971

D 603.0

Monsieur le Ministre de des ...

Au moment de prendre la présidence du Conseil des Communautés européennes, j'aimerais vous soumettre ci-après quelques réflexions sur les idées développées par le Président Pompidou dans sa conférence de presse du 21 janvier 1971. Lors de notre déjeuner du 1er mars de l'année dernière nous étions tous tombés d'accord sur l'intérêt que présenterait un examen approfondi de ces idées. En ce qui me concerne, je n'ai pas voulu être le premier à vous soumettre un exposé écrit à ce sujet, mais je considère cependant que le moment où l'élargissement des Communautés européennes est chose pratiquement acquise, et le moment où nous devons entamer sérieusement la préparation du Sommet européen est particulièrement bien choisi pour que le Président en exercice du Conseil prenne l'initiative de donner une forme concrète à ces réflexions.

Le Président de la République française a esquissé le projet d'une confédération d'Etats européens décidés à harmoniser leurs politiques et à intégrer leurs économies. Parmi les institutions qui découleraient d'une telle conception figure essentiellement la mise en place d'un "Gouvernement dont les décisions s'imposent à tous les Etats membres".

L'observation des conditions de fonctionnement du Conseil au cours de la période de travaux particulièrement intenses que nous venons de vivre, et la nécessité de prévoir les conséquences de l'élargissement sur le fonctionnement des institutions communautaires ont nourri mon étude du texte de la conférence de presse.

Son Excellence
Monsieur Maurice SCHUMANN
Ministre des Affaires Etrangères
de la République Française
Quai d'Orsay

Une construction politique et juridique selon les lignes tracées dans cette conférence de presse aurait évidemment des répercussions profondes sur les institutions qui existent en vertu des traités de Rome, traités qui continuent à nous lier tous. Partant donc des institutions existantes je vous exposerai brièvement mes réflexions et mes interrogations relatives aux idées du Président Pompidou sur le fonctionnement du Conseil des Communautés, sur la Commission, sur l'Assemblée parlementaire européenne.

1. Dans la conférence de presse il a été dit que "le Gouvernement de l'Europe ne peut sortir que de la réunion des Gouvernements nationaux se mettant ensemble pour prendre des décisions valables pour tous". L'idée d'un Gouvernement européen est certainement valable et mérite d'être examinée; le principe de sa formation à partir des Gouvernements nationaux plutôt qu'à partir de la Commission est une des hypothèses de travail susceptibles d'inspirer avec fruit nos réflexions futures. Le Gouvernement luxembourgeois a toujours été en faveur d'une intégration aussi poussée que possible, aussi bien en ce qui concerne le fond que les mécanismes de prise de décisions communautaires. Je continue à souscrire entièrement à cette attitude de principe, tout en reconnaissant qu'elle est un objectif idéal, mais relativement reculé dans le temps. Pour l'immédiat je pense qu'une évolution de type confédéral pourrait représenter une base de départ valable, à partir de laquelle des améliorations substantielles pourraient être apportées au fonctionnement du Conseil. L'expérience des derniers mois m'a montré en effet que de plus en plus souvent le Conseil se trouve paralysé parce que l'un ou l'autre Ministre, seul habilité à engager son Gouvernement, est retenu par d'autres engagements. La désignation de "Ministres européens", déchargés de toute autre responsabilité au sein de leurs Gouvernements nationaux, et partant toujours disponibles, permettrait sans doute de pallier cet inconvénient.

Les points suivants me semblent dignes d'être approfondis: Les Ministres chargés plus spécialement des questions européennes seront-ils appelés à former l'embryon d'un exécutif européen? Si la réponse à cette question est positive, nous serons amenés à devoir prendre position sur leurs compétences. Auront-ils pour seule vocation de décharger le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères de l'inflation toujours croissante des réunions européennes, ou au contraire auront-ils une compétence générale, qui s'étendra également aux domaines traditionnellement renvoyés aux Ministres "techniques"? A supposer qu'ils aient une compétence générale, resteront-ils cependant subordonnés à un autre organe communautaire? On peut concevoir en effet tout un agencement institutionnel qui comprendrait, en dehors des "Ministres européens" le traditionnel Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, ainsi qu'éventuellement un grand Conseil composé des Chefs de Gouvernement, et des réunions régulières au Sommet.

En ce qui me concerne, j'avouerais une préférence pour la solution qui attribuerait aux Ministres chargés des questions européennes une compétence générale - car ce n'est qu'ainsi qu'ils pourraient former un jour l'amorce d'un Gouvernement européen. En tant que représentant du Luxembourg, j'aimerais cependant, fût-ce provisoirement, les maintenir sous la haute direction des Ministres des Affaires Etrangères, mais chaque pays pourra adopter le système qui lui conviendra le mieux, compte tenu de l'importance des questions européennes par rapport à l'ensemble de sa politique étrangère. Le Ministre des Affaires Etrangères d'une grande puissance, chargé de responsabilités mondiales, pourra préférer une solution différente de celle du Ministre des Affaires Etrangères du Luxembourg, pour lequel les questions européennes représentent de loin la part la plus importante de ses attributions. L'organisation générale des Gouvernements nationaux ainsi que les dispositions constitutionnelles pourraient également influencer sur le choix de tel ou tel autre système. Les solutions envisageables sont donc nombreuses, y

compris celle du cumul de fonctions, l'essentiel étant l'homogénéité des pouvoirs des Ministres chargés des questions européennes. Il faudrait éviter notamment de donner au Conseil une composition "bancale", dans laquelle certains de ses membres disposeraient de pouvoirs de décision qui feraient défaut à d'autres.

Les développements qui précèdent vous auront fait comprendre que je n'envisage pas, pour l'instant du moins, la création d'un Conseil des Ministres chargé des affaires européennes qui supplanterait le Conseil dans sa composition normale, qui est le Conseil formé par les Ministres des Affaires Etrangères. Le traité de Rome laisse toutes les possibilités ouvertes à cet égard, car il dispose simplement que chaque Gouvernement délègue au Conseil un de ses membres. Je préférerais donc une solution pragmatique, qui serait un pas en avant dans la voie tracée par le Président Pompidou, sans pour autant rompre complètement avec ce qui existe à présent: les Ministres chargés des questions européennes auraient une compétence générale pour tout ce qui concerne l'intégration européenne; ils siègeraient régulièrement à Bruxelles, mais feraient partie des Gouvernements nationaux et assisteraient de plein droit aux Conseils de cabinet nationaux. Cette position bivalente les placerait bien évidemment au-dessus du Comité des Représentants permanents actuel, et leur permettrait de trancher en hommes politiques et de gouvernement la masse des problèmes européens qui sont renvoyés à l'heure actuelle au Conseil ministériel siégeant au niveau des Ministres des Affaires Etrangères. Ce Conseil-là subsisterait en tant qu'organe suprême, qui se réunirait moins souvent et seulement pour s'occuper des questions vraiment fondamentales. Débarrassé de la politique courante européenne, le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères ou encore, selon l'hypothèse retenue, le Grand Conseil, voire le Sommet, assisté en tant que de besoin des Ministres techniques nationaux, serait appelé à trancher les questions controversées les plus tenaces, à définir les grandes options de la politique à suivre, et à donner des impulsions nouvelles.

2. En ce qui concerne le rôle de la Commission, la portée fondamentale des remarques que je serai amené à faire visera le respect des traités. Les textes qui nous lient reconnaissent à la Commission de nombreux pouvoirs d'initiative, lui assignant ainsi un véritable rôle-moteur. Il va sans dire que la Commission travaillera en étroite collaboration avec les nouveaux organes qui seraient éventuellement créés, et que ses tâches ne seraient pas moindres que celles qui lui incombent à l'égard du Conseil actuel.

Au stade ultime d'un tel développement, appelé à intervenir à l'époque où - comme l'envisage le Président de la République française - les Ministres chargés des affaires européennes abandonneraient leurs fonctions nationales pour ne plus assumer que des fonctions communautaires; le rôle de la Commission devrait inévitablement être réexaminé. Je partage entièrement l'appréciation flatteuse que le Président de la République française a portée sur le travail et la compétence de la Commission, et je considère que cette institution ne constitue pas seulement l'innovation la plus originale et la plus efficace introduite par les traités de Paris et de Rome, mais encore que, sous une forme ou une autre, son maintien répond à une exigence fondamentale du développement communautaire. Dès lors que la Commission viendrait à se trouver face à une nouvelle institution, répondant en partie aux mêmes caractéristiques - notamment pour ce qui est de l'indépendance à l'égard des Etats membres - ne conviendrait-il pas d'envisager une fusion de ces deux branches? Le Conseil, qui serait composé à ce stade des seuls Ministres des Affaires Etrangères, voire des Chefs d'Etat ou de Gouvernement, assumerait des prérogatives purement politiques et se limiterait à arrêter les options fondamentales pour la vie des Communautés.

Dans l'immédiat, d'autres questions, tenant aux rôles respectifs du Conseil et de la Commission méritent un examen attentif. Il y aurait intérêt à ce que le Conseil change une pratique suivie dans le présent et qui consiste à intervenir directement non seulement - comme l'y obligent les traités -

dans la définition de règles communautaires et leur adoption formelle, mais encore dans leur mise en oeuvre. C'est dans ce dernier domaine que l'action de la Commission devrait être développée de manière plus conséquente, ce qui aurait le triple avantage :

- de décharger le Conseil des missions difficiles pour lesquelles n'étant pas outillé suffisamment, il s'en remet trop souvent à la sagesse et à la compétence des experts,
- d'introduire une plus grande cohérence dans les actions et politiques communautaires,
- de permettre d'emblée au contrôle exercé par l'Assemblée parlementaire européenne de porter, de manière plus directe déjà, sur l'action communautaire.

Les compétences du Conseil seraient suffisamment sauvegardées par un droit d'évocation général.

Ne devrait-on pas aller plus loin, et, dans la logique du rôle-moteur dont j'ai parlé plus haut, prévoir que la présidence du Conseil des Ministres européens sera désormais assurée par le Président de la Commission? Il s'agirait bien entendu d'une présidence neutre, analogue à celle que p.ex. le Secrétaire général de l'OTAN exerce à la satisfaction générale depuis la création de cet organisme. J'y verrai l'avantage de la continuité, et la disparition du branle-bas de combat qui gagne tous les six mois un autre de nos pays, du Ministre à son Ministère en passant par la Représentation permanente à Bruxelles, et qui finit par créer une tête de pont croissante dans la capitale belge. Il est bien évident qu'un Président permanent n'aurait aucun droit de vote, ni aucun rôle prépondérant au sein du Conseil: il aurait simplement à diriger les débats, et à décharger les Ministres de cette tâche ingrate qui leur incombe à tour de rôle.

Subsidiairement, un net allègement des tâches incombant actuellement aux délégations nationales, ainsi qu'une plus grande cohésion et un renforcement de l'esprit communautaire pourraient

être obtenus si la présidence se confinait à sa mission propre, qui est celle de diriger les débats, et si l'élaboration des rapports destinés au Conseil était confié aux services de la Commission. Une telle procédure permettrait d'ailleurs de faire de sensibles économies en ramenant les services du Secrétariat du Conseil à de plus justes proportions.

Une autre idée qui à mon avis permettrait d'accélérer notablement nos travaux, serait celle de confier l'étude d'un problème particulier à l'un de nos collègues, en le chargeant d'examiner les possibilités de solution et de nous faire rapport à une date rapprochée. Ceci permettrait souvent d'éviter le renvoi pur et simple d'une question, sans qu'une procédure soit arrêtée pour la suite des travaux, tout en associant étroitement à la recherche d'une solution la ou les délégations qui rencontrent des difficultés.

En ce qui concerne la durée de la présidence rotative, notre collègue, M. le Ministre Harmel, a suggéré de la porter de six mois à un an. Une telle solution est ingénieuse et mérite un examen plus poussé parce qu'elle présente dans une large mesure les mêmes avantages qu'une présidence permanente. Elle aurait cependant l'inconvénient d'obliger pratiquement le Président en question à se consacrer pendant une année entière presque exclusivement aux problèmes européens, et à se couper dans une large mesure de la vie politique de son pays.

3. Si des réformes fondamentales sont entamées au niveau de l'exécutif européen, il est indispensable que l'équilibre institutionnel soit garanti dans un sens démocratique, par un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire. Les régimes de tous nos pays, bien qu'ils se distinguent sur des points importants, reposent tous sur une même philosophie politique qui veut que la souveraineté procède du peuple. La règle fondamentale en régime démocratique veut que les pouvoirs de l'exécutif ou

bien soient conférés, ou bien soient contrôlés par des mécanismes de nature démocratique, cela étant d'autant plus nécessaire que l'exécutif est fort. Je serais même tenté de dire qu'à la longue l'exécutif, à moins de verser dans la dictature, ne saurait accroître ses pouvoirs s'il n'a pas comme correspondant un Parlement actif et doté de pouvoirs réels. En effet, voulant échapper à la contestation parlementaire, on ne risque que trop de devoir céder à la contestation imprévue et imprévisible de la rue. J'en tire la conclusion que les idées du Président Pompidou sur la mise en place progressive d'un pouvoir confédéral européen doivent être complétées par un deuxième volet comportant un renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Je suis sans parti pris sur les modalités d'un tel renforcement, et n'écarterai aucune des idées possibles, tout en manifestant cependant ma préférence en faveur de l'élection des Parlementaires européens au suffrage universel. Ne pourrait-on pas d'ailleurs prévoir un système à deux Chambres, dont l'une serait élue au suffrage universel avec un nombre de Députés proportionné à la population, alors que l'autre serait un Sénat, ou Bundesrat, européen, ayant un nombre de membres égal par Etat. Il me semble qu'un tel système bicaméral serait dans la logique de l'idée confédérale développée par le Président Pompidou, et tiendrait compte au mieux des exigences des principes démocratiques, tout en sauvegardant cependant une représentation équitable de chaque Etat membre.

En tout état de cause, il serait désirable que le Parlement de Strasbourg soit doté rapidement de pouvoirs réels, car ce n'est qu'ainsi qu'il pourra remplir ses fonctions avec un sens suffisant des responsabilités. Ne voyons-nous pas maintenant des Députés européens, élus au deuxième degré, et qui ne rendent aucun compte de l'exercice de leurs fonctions, nous soumettre des avis dont ils savent pertinemment qu'ils sont irréalisables? Le suffrage universel ne résout bien évidemment pas tous les problèmes, mais en instituant le dialogue direct entre le Député et ses mandataires, il crée, dans le chef de ceux-ci, un intérêt accru

pour les problèmes européens, et dans le chef du Députés un sens accru des responsabilités.

J'insisterai toujours sur le binôme pouvoir-responsabilité, parce qu'il correspond à la logique interne de la personnalité humaine, tout comme j'insisterai sur le binôme renforcement de l'exécutif-renforcement du contrôle démocratique, parce qu'il correspond à la logique interne du système confédéral. Cette même idée de base m'interdirait d'ailleurs d'accepter une quelconque incompatibilité entre les mandats parlementaires national et européen, au moins tant que le Parlement européen ne disposera pas de pouvoirs vraiment étendus.

J'ai toujours été frappé par l'absence d'études sur la nature et les règles de fonctionnement d'une institution de contrôle démocratique à l'échelle de l'Europe. Pourtant ce problème est parmi les plus importants dont nous ayons à considérer les implications pour l'avenir même de nos Communautés. Il s'agirait d'examiner selon quelles modalités peuvent être transposés les systèmes de contrôle parlementaire que nous connaissons dans nos pays respectifs et qui constituent la clé de voûte de nos systèmes démocratiques. Quelles sont les exigences d'un fonctionnement satisfaisant d'une institution parlementaire, dotée de pouvoirs réels et fonctionnant à l'intérieur d'un système qui diffère, à beaucoup d'égards, de nos systèmes étatiques traditionnels? Dans cet esprit, les Ministres des Affaires Etrangères pourraient prendre l'initiative de créer un groupe de travail chargé d'élaborer des études et de leur présenter un rapport. Pour la composition et les méthodes de travail de ce groupe, on pourrait mettre à profit l'expérience du groupe de travail chargé de mettre au point le projet de l'Union économique et monétaire.

J'aimerais suggérer à cet égard qu'un tel groupe examine sérieusement les problèmes posés par la règle de l'unanimité dans les décisions à prendre par le Conseil. Après l'élargissement, nous risquerons de rencontrer de plus en plus de difficul-

tés pour des problèmes souvent mineurs, et il me semble que nos réflexions devraient s'orienter vers l'instauration d'une procédure en deux phases, la règle de l'unanimité étant maintenue pour la première phase; en cas de désaccord persistant, le Conseil ne se résoudrait pas à un constat d'échec, mais s'en remettrait à une instance d'appel qui ferait intervenir le Parlement européen ou, dans un premier stade, les Parlements nationaux.

Ayant ainsi touché aux problèmes et aux projets de longue haleine, je dirai un mot des réformes de détail, mais qui ont le mérite de pouvoir être réalisées rapidement. Afin d'accroître l'intérêt pour les questions européennes, et une meilleure information tant de nos Parlements que de nos opinions publiques, il serait utile d'instituer dans chacun de nos Parlements, au même moment, une "semaine européenne", au cours de laquelle on procéderait à un débat approfondi de la politique européenne. Les Gouvernements feraient le point des progrès réalisés et des problèmes qui se posent, alors que les Députés rendraient compte de l'exécution de leur mandat qu'ils se verraient ensuite confirmer ou retirer.

Une autre réforme de détail, et qui aurait essentiellement pour objectif d'assurer la présence au Parlement européen des chefs de groupe et des députés les plus influents, devrait consister en la désignation de suppléants. Ainsi le représentant en titre pourrait assister aux débats les plus importants, quitte à se faire remplacer pour les questions courantes par son suppléant. Comme le Conseil est saisi actuellement d'une proposition d'augmenter le nombre des Députés, on pourrait réfléchir aux moyens de réaliser en même temps cette réforme concernant les suppléants.

Pour être complet, mais sans entrer dans les détails, j'aimerais suggérer également que le rôle de la Cour de Justice des Communautés dans la formation du droit communautaire, et dans les rapports entre droit national et droit communautaire, soit étudié en détail à un moment approprié.

En vous soumettant ces réflexions, je tiens à souligner qu'elles n'ont pas encore pris une forme figée, mais ont la seule prétention de constituer quelques matériaux bruts pour l'amorce d'une discussion. Il me paraît essentiel en effet qu'une telle discussion ait lieu au plus tôt, sans qu'il soit besoin, ni même utile, de la préparer par un long échange de notes et de contrenotes, qui risquerait de cristalliser prématurément des textes et des formulations.

Si vous n'y voyez pas d'objection, je me prévaudrai de mes prérogatives de président du Conseil des Communautés européennes afin de suggérer à nos collègues d'avoir un premier échange de vues informel et préliminaire lors d'un déjeuner ou en marge d'une réunion. Nous pourrions alors notamment convenir de la suite de nos travaux en la matière.

Il va de soi que vous pourrez communiquer la présente lettre à M. le Président de la République française, puisqu'elle se réfère aux propos qu'il a bien voulu tenir le 21 janvier 1971. Je me propose moi-même d'en communiquer la copie à nos collègues d'ici quelques jours, et vous saurais donc gré de ne pas lui conférer d'autre publicité d'ici là. *En attendant à votre*

*dispositif pour * ... complimenter*
... d'avec à nos collègues et par ailleurs
...

Le Ministre des Affaires Etrangères,