

Au-delà de la Communauté, vers l'Union européenne : le rapport Tindemans

Jean-Yves Grenon

Volume 7, numéro 2, 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700668ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700668ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Grenon, J.-Y. (1976). Au-delà de la Communauté, vers l'Union européenne : le rapport Tindemans. *Études internationales*, 7(2), 252–265.
<https://doi.org/10.7202/700668ar>

AU-DELÀ DE LA COMMUNAUTÉ, VERS L'UNION EUROPÉENNE : LE RAPPORT TINDEMANS

Jean-Yves GRENON *

Le but que la Communauté européenne¹ s'était fixé, en 1952, était d'aboutir à l'union politique et économique de ses États-membres fondateurs (République fédérale d'Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) et des autres pays démocratiques qui viendraient les rejoindre par la suite, comme le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni. L'histoire, pourtant encore courte de la Communauté, montre bien que l'objectif d'une véritable union européenne ne va pas sans problèmes ni sans crises épisodiques. Si ce qu'on appelle « l'acquis communautaire » en matière d'intégration économique des « Neuf » est déjà impressionnant, la démarche des gouvernements vers une certaine forme d'union politique (fédéraliste, ou autre) est restée freinée par les suspicions, les divergences d'intérêts et le chauvinisme des souverainetés. C'est pourquoi, dans l'espoir de dépasser la simple intégration économique, les chefs d'État et de gouvernements des Neuf, réunis en « sommet » à Paris en octobre 1972, en arrivaient à envisager la formation, d'ici 1980, d'une vaste Union européenne qui irait bien au-delà de la Communauté actuelle.

Ce n'est que deux ans plus tard, en décembre 1974, qu'un autre « sommet » de Paris chargeait le premier ministre belge, M. Léo Tindemans², de préparer dans les douze mois un rapport personnel sur sa conception d'ensemble de cette Union européenne³ et des moyens pour l'atteindre. Il utiliserait comme base les rapports des institutions des Communautés. Ses pairs lui avaient donné carte blanche. Il faut dire que c'est M. Tindemans lui-même qui, quelques mois auparavant, avait lancé l'idée de former un groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe. Malgré une très lourde charge politique dans son propre pays, M. Tindemans s'est acquitté consciencieusement de son mandat et le 29 décembre 1975, dans les délais prescrits, il faisait remettre à ses

* *Premier conseiller près les ambassades du Canada en Belgique et au Luxembourg. Ce texte n'engage son auteur qu'à titre personnel.*

1. On entend par Communauté européenne la CEE (Communauté économique européenne), la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et la CEEA (Communauté européenne de l'énergie atomique).
2. M. Tindemans est membre du parti social-chrétien ; il dirige depuis 1974 un gouvernement de coalition composé des partis P.S.C. (social-chrétien), P.L.P. (parti pour la liberté et le progrès) et R.W. (Rassemblement wallon). Presque au même moment où il était chargé par ses pairs de sa mission européenne, il était élu par la presse belge « l'homme politique » pour l'année 1974. En mars 1976, le Prix Charlemagne international était conféré à M. Tindemans. Cette distinction est décernée chaque année à une personnalité qui a acquis des mérites particuliers dans l'œuvre d'unification européenne ; elle lui a été remise à la fin de mai 1976 à Aix-la-Chapelle.
3. Le concept d'Union européenne devait être, selon les délibérations du « sommet » de 1972, le développement d'une Communauté plus vaste et plus profonde d'ici 1980.

collègues du Conseil européen⁴, par voie diplomatique, le désormais célèbre rapport qui porte son nom. Le 7 janvier 1976, le rapport était rendu public par son auteur lui-même.

I - L'ÉLABORATION DU RAPPORT

Comment M. Tindemans a-t-il procédé ? Tout d'abord, il n'a pas cédé à la solution de facilité qui aurait consisté à donner la tâche en sous-traitance en la confiant à une commission d'experts. Au contraire, il a tenu à s'y atteler lui-même avec le concours d'une petite équipe formée principalement de quelques collaborateurs de son cabinet de premier ministre. Son conseiller en matières européennes, le professeur Jacques Vandamme, coordonnait les travaux auxquels le professeur Étienne Cerexhe et l'ambassadeur Félix Standaert étaient étroitement associés. Durant cette année 1975 où la crise économique n'a pas épargné la Belgique et a exigé beaucoup de temps du Premier ministre, ce sont les fins de semaine et les congés de M. Tindemans et de ses collaborateurs qui ont dû être consacrés à la lecture des dossiers, la réflexion et la rédaction du rapport. Dès le début de 1975, les mémoires les plus variés sur le sujet de l'Union européenne et la perception qu'en avaient de nombreux groupes d'opinion commencèrent à affluer, spontanément, au 16, rue de la Loi, siège du gouvernement, où M. Tindemans et son équipe étaient déjà à pied d'œuvre.

Dès janvier 1975, M. Tindemans livrait à la presse internationale ses premières réflexions, en soulignant la vulnérabilité économique d'une Europe qui, sur la scène mondiale, se présente en ordre dispersé. Il se demandait alors s'il était possible à l'Europe de s'unir « en évitant le double piège d'un atlantisme inconditionnel et d'un anti-américanisme nationaliste ». Il estimait que oui, en considérant que « l'Europe peut devenir une entité distincte et un partenaire égal, ami, mais non vassal des États-Unis ». En février, à Aix-la-Chapelle, il confirmait l'essentiel de ces propos. Au début de mars, il réunissait à Bruxelles un certain nombre de professeurs universitaires, venus des quatre coins de la Communauté, pour entendre et noter leurs suggestions.

Quelques jours plus tard, lors du premier Conseil européen, à Dublin, M. Tindemans annonçait à ses collègues qu'il se rendrait dans chacune des capitales de la Communauté pour y consulter non seulement les gouvernements mais aussi pour y recueillir les avis de ce qu'il appelait les « forces vives⁵ » de chaque pays (partis politiques, parlementaires, syndicats, monde industriel et financier, mouvements européens et de jeunesse, organisations féminines, personnalités, hauts fonctionnaires, etc.). C'est ainsi qu'en avril, il faisait sa première sortie officielle comme « sage de l'Europe », en commençant par Dublin. Subséquemment, il se rendit dans chacune des autres capitales⁶, où le programme avait été minutieusement préparé par les ambassades belges qui y sont accréditées. Naturellement, avant de se rendre à Londres, il a attendu de connaître le résultat (positif) du référendum en Grande-Bretagne. Il termina par Copenhague, en

4. Le Conseil européen est composé des chefs d'État et de gouvernements des « Neuf » et se réunit trois fois l'an. Cette formule est plus structurée que l'ancienne pratique des « sommets » qu'elle a remplacée en 1976.

5. Il est fort intéressant - et révélateur - de parcourir la liste impressionnante des organisations et personnalités rencontrées par M. Tindemans dans chacun des neuf pays de la Communauté. Cette liste se trouve en annexe au texte du rapport publié au début de 1976 par le ministère belge des Affaires étrangères, dans la série *Textes et Documents*, n° 306.

6. Sans suivre un autre ordre que celui dicté par la concordance des dates.

octobre. Avant de visiter une capitale, M. Tindemans soumettait au gouvernement concerné un document de base et un questionnaire dont le but était de poser le problème d'une manière uniforme dans tous les pays de la Communauté. À ce sujet, il est intéressant de noter qu'au cours de sa mission, personne ne lui a reproché de ne pas avoir posé les bonnes questions (même si sur les solutions, les opinions étaient souvent divergentes).

Au début de sa mission et dès le premier contact hors de Bruxelles, M. Tindemans ne cachait pas son pessimisme au sujet de la situation européenne – d'aucuns lui conseillaient même de renoncer à son rapport – et il préconisait que des « mesures concrètes » seraient nécessaires plutôt que des théories nouvelles. D'ores et déjà, on pouvait deviner qu'il chercherait une approche pragmatique dans sa démarche européenne. En outre, il laissait entendre déjà que 1980 était une échéance peu réaliste pour l'achèvement de l'intégration européenne et, en particulier, de son volet économique et monétaire⁷. En juillet, il reprenait le même avis et parlait plutôt d'un délai de dix à quinze ans.

Entre ses visites des capitales, les études et mémoires sur l'avenir de l'intégration européenne continuaient à s'accumuler par dizaines au cabinet de M. Tindemans. Au cours de l'été, la tâche s'avérait d'une ampleur telle qu'on se demandait si la présentation du rapport ne devrait pas être retardée d'un mois ou deux. Il n'en fut rien. Les rapports les plus importants furent sans doute ceux de la Commission de la Communauté du Parlement européen et de la Cour de Justice. Celui de la Commission semble avoir été le plus étoffé et le plus complet ; ayant d'ailleurs reçu une grande diffusion en Europe, il a sans doute constitué une source d'inspiration importante pour M. Tindemans⁸.

Ce n'est qu'à la fin de juin que M. Tindemans se rendait à Londres ; il y trouvait des autorités et une opinion publique de mieux en mieux disposées à l'idée d'une Europe unie. C'est d'ailleurs ce qui lui fit dire par la suite : « Je regrette d'avoir à remettre mon rapport au mois de septembre ; six autres mois auraient grandement changé l'attitude des Britanniques vis-à-vis [de] la Communauté. » À noter que certains dirigeants écossais avaient exprimé leur crainte du centralisme européen, crainte qui, selon M. Tindemans, est répandue dans tous les pays de la Communauté, d'où la nécessité, à son avis, de préserver les différences régionales. En France, l'accueil avait été favorable ; seuls accroc : le refus de M. Georges Marchais de rencontrer M. Tindemans, et celui plus feutré de M. Michel Debré.

Partout où il passait, M. Tindemans écoutait et se gardait bien d'avancer des propositions. On était discret dans son entourage. Mais ce que M. Tindemans ne manquait pas de remarquer et de souligner publiquement c'est l'intérêt suscité dans l'opinion publique par la mission qui lui avait été confiée et par sa visite des capitales ; cet intérêt a été soutenu tout au long de l'année consacrée à la préparation du rapport.

La somme des opinions (écrites et orales) recueillies a constitué le point de départ de la réflexion du « sage européen » ; il semble en avoir retenu principalement l'existence d'un sentiment proeuropéen très répandu que certains gouvernements cherchent délibé-

7. C'est pourquoi, dans son rapport, M. Tindemans propose qu'en 1980 on procède à un « nouvel examen de conscience approfondi » en vue d'entreprendre une autre étape vers l'Union européenne, entreprise de longue haleine. Pour lui, « 1980 sera en toute clarté l'année des grandes options ».

8. Le rapport de la Commission, intitulé « l'Union européenne », a été adressé le 26 juin 1975 par son président M. F.-X. Ortoli au président en exercice du Conseil européen, M. Lionel Cosgrave (Irlande).

rément à garder sous le boisseau, sans doute pour perpétuer la poursuite d'intérêts nationaux plus étroits. D'ailleurs, M. Tindemans a clairement laissé entendre que l'Europe est souvent un moyen de camouflage pour certains États-membres.

Au terme de son pèlerinage des capitales, M. Tindemans était redevenu optimiste sur l'issue de sa mission et confiant de « pouvoir faire un bon rapport sur l'avenir de l'Europe ». Quelques jours avant de le soumettre, il pouvait constater, sans doute avec satisfaction, que selon l'Eurobaromètre – un sondage bien connu en Europe – l'idée d'une intégration européenne plus poussée remportait presque 75% des suffrages exprimés dans l'ensemble des pays de la Communauté. Et pourtant, il s'agissait d'une période où la crise économique a divisé l'Europe au lieu de rapprocher les partenaires.

Puis, à l'automne, ce fut le sprint final de la rédaction. Le texte qui devait découler de cette gigantesque entreprise d'analyse – véritable radiographie de la pensée européenne – aurait pu se présenter comme une vaste fresque synthétisant les grandes orientations perçues dans les capitales, ou comme l'assemblage d'une mosaïque de suggestions diverses mais pouvant être tenues comme représentant un commun dénominateur réconfortant pour certains, décevant pour la majorité. M. Tindemans a délibérément opté pour une toute autre formule ; il a tenu à donner à son texte une allure personnelle et, comme les observateurs l'ont remarqué, c'est en effet une œuvre très « incarnée ».

S'adressant à la presse internationale, le 7 janvier 1976, M. Tindemans a expliqué qu'il concevait l'Union européenne comme un instrument visant à consolider « l'acquis communautaire » et à entreprendre une nouvelle phase vers l'unification de l'Europe, unification entrevue par les Traités de Rome et de Paris. Mais, encore une fois, le « sage européen » s'est bien gardé de prévoir un calendrier précis pour la réalisation finale de l'Union. Il a conclu son exposé devant les journalistes en reprenant la devise de Charles le Téméraire, en pensant à l'Europe : « Je l'ai emprins, bien en aviengne⁹ ».

II – QUELQUES LIGNES DE FORCE

Le rapport a été préparé durant une période de crise économique grave et sévissant dans toute l'Europe des Neuf ; d'où le réalisme et la sobriété du texte. D'ailleurs, les observateurs ont vite remarqué que c'était un « rapport de crise ».

Il est axé sur l'élaboration de « politiques communes dans la plupart des secteurs d'activités étatiques » avec, comme corollaire, le renforcement des institutions communautaires, plus particulièrement celui du futur Parlement (à partir de 1978). Dans la lettre par laquelle il a transmis son rapport à ses collègues du Conseil européen, M. Tindemans s'est dit frappé par le fait que, malgré la crise que traverse l'idée européenne, « presque tous ses interlocuteurs ont affirmé ne pouvoir imaginer un meilleur avenir pour leur pays qu'à travers la construction de l'Europe ».

À partir de cette constatation, M. Tindemans laisse clairement entendre que la condition *sine qua non* du progrès vers l'Union européenne demeure la volonté politique des gouvernements en place. « L'enjeu est politique », il y revient souvent. Mais encore faut-il que les progrès proposés soient graduels, d'où l'approche prudente de M. Tindemans. D'ailleurs, il s'est refusé à « décrire ce que devrait être l'Europe idéale, tout en restant personnellement convaincu que l'Europe n'aura pas sa véritable signification

9. Ce qui en français moderne voudrait dire : je l'ai bien pris en main, qu'il en advienne pour le mieux !

que si elle s'engage dans la voie fédéraliste ». Son rapport n'est pas destiné au grand public et n'emprunte pas le style pamphlétaire. Il a constaté que toute démarche plus poussée serait utopique et « perdrait toute crédibilité auprès des gouvernements ». Il estime donc que son rapport constitue « une approche réaliste et encore réalisable ». C'est d'ailleurs à dessein qu'il ne propose pas de changements immédiats des Traités (on sait que cela équivaldrait à ouvrir la boîte de Pandore).

En outre, ses propositions forment un tout¹⁰. Ainsi, lorsqu'il parle de relations extérieures, il relie directement cet aspect aux relations intracommunautaires. On peut lire entre les lignes que M. Tindemans n'est pas favorable au « saucissonnage » de la Communauté en compartiments étanches, par exemple entre ce qui est prévu par les Traités et ce qui ne l'est pas, ou entre l'économique et le social ; selon lui, il faut voir le tout et agir en conséquence.

Autre ligne de force de son étude, M. Tindemans souhaite qu'on revienne à la règle de la majorité prévue par les Traités au lieu de la pratique du consensus qui s'est glissée dans la bergerie (à la suite de l'intervention du Général de Gaulle). Au fur et à mesure de l'élargissement de la Communauté, cette pratique contraignante pourrait conduire à la stagnation ; c'est peut-être ce que M. Tindemans avait à l'esprit.

Comme on le verra ci-dessous, le rapport vise des objectifs limités mais concrets. Il ne peut être vu comme une description du stade final de l'Union ; il s'agit plutôt d'une description d'une phase de celle-ci.

Enfin, par son rapport, comme il l'a dit lui-même, M. Tindemans a voulu essentiellement « engager le débat sur l'Europe unie » et susciter une « mutation qualitative ». C'est cette notion qui constitue en quelque sorte la trame de tout le document. Par cette expression, M. Tindemans entend un changement profond dans la nature et l'intensité des relations entre les « Neuf » ; il y revient dans chaque chapitre parce que ce facteur constitue « la caractéristique de sa conception de l'Union européenne ».

III – LE RAPPORT EN RÉSUMÉ

Par sa densité, le Rapport Tindemans se prête mal à un résumé ; c'est le texte intégral qu'il faut lire attentivement. Ce qui suit reste donc approximatif et fragmentaire.

M. Tindemans commence par dresser un portrait de l'Europe d'aujourd'hui en se demandant pourquoi l'idée européenne a perdu beaucoup de sa force. Dans ce premier chapitre, intitulé « Une vision commune de l'Europe », le rapporteur estime qu'il faut replacer l'Europe dans la ligne des préoccupations essentielles de l'opinion.

A – Une seule voix vers l'extérieur

« L'Europe dans le monde », tel est le titre du deuxième chapitre. Pour l'auteur, l'Europe doit avoir une politique extérieure commune, c'est-à-dire que les « Neuf » doivent être solidaires face aux pays tiers. Il reviendrait au Conseil européen, organe suprême de la Communauté, de définir les orientations générales à cet égard. Pour le

10. Au sujet de son rapport, M. Tindemans a dit : « Vouloir le fragmenter c'est en réduire la portée globale, si bien que ma vision de l'Union européenne en deviendrait indéfendable. »

rapporteur, un terme devrait être mis à la distinction qui existe actuellement entre les réunions ministérielles qui s'occupent de « coopération politique » (en réalité il s'agit des affaires diplomatiques) et celles qui s'occupent des sujets couverts par les Traités ; cette distinction, en effet, implique la possibilité pour les États-membres de pratiquer des politiques divergentes dès lors que la coordination - formule actuelle - a échoué. M. Tindemans propose que dans certains domaines de la politique étrangère on passe de la simple concertation à la politique commune, celle-ci étant caractérisée par l'obligation d'aboutir à un point de vue commun.

Quatre grands thèmes sont identifiés comme prioritaires pour développer cette politique commune. Le premier est « le nouvel ordre économique » mondial, lequel fait l'objet des négociations qui se sont engagées, à Paris, avec le Tiers-Monde ; l'Europe doit s'y présenter avec une seule voix. Les États-membres doivent transférer progressivement à la Communauté les crédits nationaux présentement affectés à l'aide au développement. Deuxièmement, un dialogue constructif entre l'Union européenne et ses « partenaires privilégiés » s'impose sans délai. Ainsi, le Conseil européen est invité à désigner un de ses membres pour entamer avec Washington une réflexion sur les relations futures entre l'Europe et les États-Unis. Troisièmement, le rapport soulève l'épineuse question de la sécurité européenne. À ce sujet, l'Union doit viser à une politique de défense commune, même si le rapporteur ne la croit pas possible pour l'instant. Ceci dit, il note l'utilité pour les « Neuf » de coopérer dès maintenant à la production d'armements. Enfin, autre action préconisée : la définition d'une position commune quand surgiraient des crises dans l'aire géographique immédiate de l'Europe, y compris la Méditerranée. Plus loin, M. Tindemans ajoute qu'il s'agit aussi de

définir des relations avec des pays appartenant à d'autres continents dont certains, comme la Chine, le Canada et le Japon, manifestent une sympathie croissante à l'égard de l'œuvre d'unification européenne¹¹.

B - L'économique et le social

Puis vient le chapitre sur « l'Europe économique et sociale », chapitre subdivisé en trois parties : les problèmes économiques et monétaires, les problèmes sectoriels et les problèmes sociaux et régionaux.

Après avoir dressé un tableau sombre de la situation économique et monétaire, le rapporteur observe qu'il n'existe pas encore de consensus politique ni technique sur la manière de réaliser l'union économique et monétaire ; il ajoute : « aucun progrès réel n'est en vue¹² ». Il propose dès lors que le Conseil européen relance le débat au sein des institutions de la Communauté et suscite sans tarder des progrès concrets dans la voie choisie depuis 1969. Il faut donc un nouveau débat et, en attendant, il propose « une nouvelle approche ». Tout en soulignant bien qu'il refuse d'envisager une « Europe à la carte », l'auteur du rapport estime judicieux d'admettre que toutes les étapes de l'intégration économique et monétaire ne seront pas nécessairement franchies par tous

11. M. Tindemans a élaboré sa pensée en matière de politique étrangère communautaire dans les allocutions qu'il a prononcées le 16 février 1976, au déjeuner du Cercle de l'opinion et du Mouvement européen, et à Ottawa, le 29 avril 1976, au déjeuner du Club des Affaires étrangères.

12. Se référant au Rapport Werner sur ce sujet, M. Tindemans considère que ce document « doit continuer à inspirer nos débats en même temps que les idées qui ont été émises depuis son adoption » (y compris la création d'une monnaie européenne).

les États-membres au même moment : « les États qui sont en mesure de progresser ont le devoir d'aller de l'avant », et que « les États qui ont des motifs valables pour ne pas progresser ne le fassent pas », tout en recevant des premiers l'aide qu'il est possible de leur donner et tout en participant, au sein des institutions, à l'évolution des résultats obtenus. Le rapporteur propose donc la recherche de progrès d'abord entre certains États, selon les formules communautaires, le « serpent ¹³ » étant le point de départ de cette action.

Pour M. Tindemans, il faut en effet « communautariser » et consolider le « serpent », le transformer en étendant son action dans des secteurs qu'il ne couvre pas encore. Dans ce but, il estime que le fonctionnement et le contrôle du « serpent » devraient dorénavant s'effectuer à l'intérieur des institutions communautaires (alors qu'il se fait actuellement en marge de la Communauté)¹⁴. Ainsi, les pays de la CEE qui ne participent pas au « serpent » seraient associés à la discussion (ce qui n'est pas le cas actuellement). Alors que le « serpent » se limite présentement à imposer des obligations de politique monétaire extérieure, des contraintes identiques devraient être acceptées dans la politique monétaire interne, dans la politique budgétaire et pour les éléments clés de la politique économique en matière de conjoncture et de contrôle de l'inflation. En outre, le système doit prévoir, selon l'auteur, des modalités de décisions communautaires pour les modifications des taux pivots des devises. On devrait prévoir également des mécanismes de soutien à court et moyen terme entre pays-membres, mécanismes qui seraient rendus automatiques et considérablement renforcés. De plus, les pays participants au « serpent » doivent supprimer graduellement entre eux les entraves qui subsistent à la libre circulation des capitaux. Enfin, des structures d'accueil et des mesures d'assistance seraient prévues pour les pays-membres qui ne font pas partie du « serpent ».

Cette politique, selon M. Tindemans, n'est qu'un point de départ apte à permettre certains progrès et à servir de prélude aux étapes importants qu'il faudrait encore franchir. La condition de succès de ces étapes est la globalisation et l'interdépendance des solutions ainsi que l'irréversibilité du mécanisme. De toute façon, dans les circonstances actuelles de crise, la réalisation de l'Union économique et monétaire est une œuvre de longue haleine¹⁵. M. Tindemans en conclut que « le Conseil européen doit attacher son autorité à cette réalisation ».

Entre-temps, des « actions spécifiques » attendent l'Union européenne en matière de politique sectorielle. Ainsi, il s'agit dans le domaine industriel de « maintenir collectivement notre capacité propre d'innovation et de haute technologie ». Il s'agit également de poursuivre les objectifs de la Communauté en matière d'ouverture des marchés, de respect des règles de concurrence, de suppression des barrières fiscales et de défini-

13. Dans le jargon communautaire, on entend par « serpent » l'accord monétaire européen (Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne) sur la limitation obligatoire des fluctuations de change, i.e. maintien de parités fixes.

14. « Il n'y a même plus d'unité au sein de la Communauté, puisque certains États-membres participent au « serpent » et que d'autres n'en font pas partie. Telle est la vérité. Cette situation me paraît intolérable ». Discours de M. Tindemans, prononcé à Bruxelles, le 5 février 1976, devant le congrès du Mouvement européen.

15. Pour plus de précisions sur l'opinion de M. Tindemans en matières économiques, monétaires et sociales, voir les allocutions qu'il a prononcées, le 5 février 1976 à Bruxelles, devant le congrès du Mouvement européen, et le 29 mars 1976 devant le Comité économique et social de la Communauté européenne.

tion du statut de la future « société européenne ¹⁶ ». Sans vouloir dresser un inventaire des actions à entreprendre, l'auteur se penche sur deux secteurs en particulier : l'énergie et la recherche. M. Tindemans insiste sur la nécessité de promouvoir une politique européenne de l'énergie, compte tenu de « notre dépendance de sources extérieures » ; il s'agit d'une « question de stabilité et de sécurité » pour l'Europe. De plus, il préconise « la solidarité de nos États en cas de difficulté d'approvisionnement », un programme de ressources alternatives et autres mesures communautaires. Pour la recherche, le rapporteur est d'avis qu'elle doit être orientée dans des secteurs directement liés aux politiques communes de l'Union, ou porter sur des travaux dont les coûts dépassent les capacités individuelles de chacun des États ; d'où la nécessité de disposer de ressources suffisantes.

Au chapitre du social, M. Tindemans estime que l'essentiel du bien-être social des Européens doit découler d'une prospérité économique permettant d'assurer l'emploi optimum, « dans le cadre d'une croissance mieux contrôlée » et « respectueuse des valeurs humaines et des finalités sociales ». Il suggère donc une politique économique assurant une meilleure emprise commune sur les niveaux de production. Des actions spécifiques doivent être entreprises en ce qui touche à la sécurité sociale, à la concertation et à la participation des travailleurs. Ainsi, l'Union devrait définir des normes de sécurité sociale applicables dans tous les États. C'est également au niveau européen, pense le rapporteur, qu'il faudrait résoudre le problème par un accroissement de « la participation du travailleur à la gestion, au contrôle ou au bénéfice des entreprises ». La même dimension communautaire est proposée pour la concertation entre employeurs, travailleurs et autorités publiques. L'auteur ne manque pas de souligner que le progrès social et le progrès économique vont de pair.

Enfin, pour clore ce chapitre, le rapporteur fait valoir que la politique régionale devrait se traduire par un transfert net de ressources à partir des zones les plus prospères de la Communauté vers les zones les moins favorisées. Il note à ce sujet « la volonté de renaissance des régions qui apparaît clairement dans tous nos pays ».

Les politiques communes évoquées dans ce chapitre « donnent en somme les instruments qui permettent de rechercher une nouvelle croissance dans une société plus juste et plus humaine ». L'auteur ajoute :

L'Union européenne sera en bonne voie lorsque la dimension européenne sera constamment à l'esprit des dirigeants... lorsque l'action européenne cessera d'être considérée comme le prolongement accessoire et marginal d'une politique nationale conçue en fonction d'intérêts nationaux.

C'est aussi cela la « mutation qualitative » sur laquelle l'auteur revient tout au long de son rapport.

C – L'Europe des citoyens

M. Tindemans consacre son quatrième chapitre à « l'Europe des citoyens », c'est-à-dire à la situation des individus dans la société changeante issue de la création de la Communauté. Le rapporteur dégage les propositions suivantes. Tout d'abord, le droit pour chaque citoyen de recourir directement à la Cour européenne de Justice

16. On entend par « société européenne » le projet d'un nouveau type de compagnie commerciale qui aurait un statut juridique uniforme à travers tous les pays de la Communauté.

contre un acte posé par une institution communautaire qui violerait ses droits fondamentaux¹⁷. Puis, il souligne l'importance des droits du consommateur et de la protection de l'environnement (il fait allusion au contrôle des centrales nucléaires). Le rapport propose une uniformisation en matière de libre circulation des personnes, y compris la liberté de se faire soigner : « Il faut donner vie à cette Europe de la santé ». La disparition progressive des mesures de contrôle de personnes aux frontières doit être poursuivie, comme l'amélioration des transports. Dans la même perspective, le rapport propose l'accroissement des échanges d'étudiants et soulève le problème de l'équivalence des diplômes. En somme, il s'agit de « rendre l'Europe plus proche du citoyen » et lui donner « sa dimension humaine et sociale ». Dans la conclusion de ce chapitre, M. Tindemans suggère la création d'une Fondation européenne ayant pour objet la promotion de tout ce qui peut « concourir à une meilleure compréhension entre nos peuples » et qui aurait également « un rôle de rayonnement à l'extérieur de l'Europe unie ».

D – Le renforcement des institutions

Après avoir décrit le contenu de l'Union européenne, le rapporteur examine le fonctionnement de la Communauté et il propose le « renforcement des institutions », titre du cinquième chapitre. En vingt-cinq ans de Communauté, l'autorité de ses institutions s'est usée, ce qui se traduit trop souvent par l'absence ou le retard dans les décisions ; il faut donc « améliorer les performances » en renforçant le mécanisme institutionnel. L'auteur résume sa pensée en écrivant : « La Communauté européenne a intégré des marchés. L'Union européenne doit intégrer des politiques. » La « mutation qualitative » exigée par cette évolution tient au processus de décision, c'est-à-dire aux institutions.

L'élection du Parlement européen au suffrage direct – déjà décidée – donnera à ce dernier une autorité politique nouvelle. Le rapporteur propose que les « Neuf » reconnaissent au Parlement une faculté d'initiative et que le Conseil européen s'engage à délibérer sur les résolutions que le Parlement lui adressera. (Pour l'instant, seule la Commission possède ce droit d'initiative.) Il demande aussi que le Parlement puisse délibérer dès maintenant de toutes les questions qui sont de la compétence de l'Union, qu'elles relèvent ou non des traités.

Le rapport confirme l'importance du Conseil européen comme organe chargé de déterminer une orientation générale de la politique commune à suivre et des travaux des autres institutions. Quant au Conseil des ministres, il convient que son action devienne plus cohérente, plus rapide, plus continue, notamment dans les domaines de l'Union qui ne sont pas couverts par les traités. À cette fin, M. Tindemans avance plusieurs propositions et en particulier : le recours au vote majoritaire au sein du Conseil qui devrait devenir pratique courante dans le domaine communautaire, le renforcement de l'autorité de la présidence, l'éventuelle transmission de responsabilités pour des tâches spécialisées ou temporaires soit à la Commission, soit à un pays désigné, soit à une ou plusieurs personnes.

17. Dans l'état actuel du droit communautaire, la saisie de la Cour, en matière de droits individuels, s'effectue par la procédure indirecte du recours préjudiciel (article 177 du Traité de Rome), lequel est exercé par les tribunaux nationaux.

Le rapporteur souligne que la Commission doit exercer ses fonctions sans réticences, en mettant régulièrement le Conseil devant ses responsabilités. À noter que M. Tindemans s'est référé aux pouvoirs accordés naguère à la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier « dont il faut s'inspirer, dit-il, de l'exemple ». Il propose donc qu'un usage accru soit fait de l'article 155 du Traité de Rome qui prévoit la possibilité de conférer des compétences à la Commission. Pour donner à la Commission une autorité et une cohésion accrues, il envisage la modification des traités pour permettre la désignation de son président par le Conseil européen lui-même, ce président se présentant ensuite devant le Parlement européen pour y faire une déclaration et voir sa désignation confirmée par un vote. Il lui reviendrait ensuite de choisir lui-même ses collègues (ils sont nommés aujourd'hui par chacun des gouvernements), en tenant compte bien sûr d'une juste répartition entre les pays-membres. M. Tindemans souhaite que cette réforme joue dès maintenant, au moins partiellement, sans attendre la modification des Traités. Le prochain président de la Commission (qui doit entrer en fonction le 1^{er} janvier 1977) serait désigné de cette manière par le Conseil européen de juin 1976 avant de se présenter devant le Parlement.

Dans un ordre d'idées parallèles, la situation de la Cour de Justice est également évoquée et le rapporteur suggère un examen du système judiciaire actuel de la Communauté pour voir s'il peut être amélioré ou étendu, au moment où l'Union européenne aura acquis son dynamisme propre.

Plus loin, le rapport fait allusion aux organes communs de la Communauté, c'est-à-dire le Comité de l'emploi, le Comité économique et social, le Comité des représentants permanents (COREPER), le Comité politique, etc. En général, M. Tindemans recommande le renforcement de ces organes. Au sujet du COREPER, il propose que lorsqu'un consensus entre les pays-membres et la Commission est dégagé sur une décision à prendre, celle-ci soit prise à ce niveau-là sans avoir à la faire entériner par le Conseil. Enfin, le rapporteur revient sur l'opportunité de la délégation du pouvoir d'exécution qui lui paraît un principe essentiel à la réalisation de l'Union européenne. Pour lui, cette délégation deviendrait la règle générale et toute décision devrait s'accompagner de la désignation de l'organe d'exécution, ceci valant pour les décisions prises par le Conseil en matières communautaires et non communautaires.

Dans ses conclusions générales, M. Tindemans note que la tâche des gouvernements et des institutions européennes consiste maintenant à définir un consensus politique sur les buts et les caractéristiques de l'Union, conformément à l'aspiration des peuples ; à établir ensuite les conséquences de ce choix dans les différentes zones d'activité de l'Union ; à mettre en route, par des actions concrètes, le processus dynamique des réalisations de l'Union ; et à renforcer l'appareil institutionnel pour le mettre à même de faire face aux tâches qui l'attendent.

M. Tindemans note enfin que la réalisation de l'Union européenne - étape nouvelle et qui va au-delà de la Communauté - n'est certainement pas aisée mais qu'elle est essentielle et mérite les efforts de tous. Elle est, dit-il encore, « la seule réponse globale au défi » que pose actuellement l'Europe dont le poids et l'influence dans le monde « n'ont cessé de se dégrader » ; elle est « la seule réponse qui aille à la racine des problèmes » et la seule qui puisse « nous mettre à même de construire nous-même la société dans laquelle nous voulons vivre... une société plus juste. »

Comment ce remarquable document allait-il être accueilli dans l'Europe des « Neuf » ?

IV – L'ACCUEIL RÉSERVÉ

« Europe du possible » pour les uns, « de l'impossible » pour les autres, voilà en abrégé ce qu'on pouvait déceler en filigrane des premières réactions de l'opinion publique sur le Rapport Tindemans. Pour avoir choisi délibérément « la voie médiane entre l'utopie d'une construction résolument supranationale et l'acceptation résignée de la suprématie des États (Nations) sur l'œuvre commune » il était naturel que le rapport soit jugé « réaliste » pour les uns et trop en flèche pour les autres. Pour leur part, bon nombre de compatriotes de M. Tindemans ont décelé dans son rapport, « pragmatique et responsable », la trace de la « sagesse bien belge du compromis ». En général, l'opinion belge a manifesté une satisfaction cocardienne assez légitime devant un rapport qui pour plusieurs pourrait constituer « le déclic qui remettrait l'Europe en marche ».

Toutefois, des voix dissidentes n'ont pas tardé à se faire entendre comme, par exemple, dans les rangs de l'opposition socialiste en Belgique où l'on a parlé de « l'Europe machiavélique de M. Tindemans ». Ainsi, pour le PSB (Parti socialiste belge), le Rapport « déçoit (en partie, dit-on, parce qu'il n'a pas mis l'accent sur la politique sociale européenne), il manque d'originalité et avance des idées conventionnelles ». Le journal *Le Peuple* remarque ironiquement que « le texte ne chagrinerait pas la libre entreprise ». Le Parti communiste italien s'est montré en « désaccord ouvert » avec le rapport, tout en reconnaissant son importance et en retenant comme positive « l'exigence affirmée de démocratiser les institutions communautaires » et à établir des relations efficaces entre elles. Pour l'influente agence *Europe*, M. Tindemans ne va pas au-delà de ce qu'il estime pouvant être demandé aux gouvernements (« l'Europe du possible »), et l'éditorialiste se demande ce qu'on a fait de la volonté, ou tout au moins des vœux des « forces vives » qui ont été consultées. Communistes italiens, socialistes français et d'autres groupes refusent la généralisation de la règle de la majorité proposée. D'ailleurs, *L'Humanité* a attaqué le rapport. Par contre, *Le Monde* a trouvé que M. Tindemans avait gardé « les pieds sur terre ». En France, pour l'U.D.R., le rapport est un « nid d'ambiguïtés » et les gaullistes le condamnent en estimant qu'il contient des propositions inacceptables, allant à l'encontre de l'indépendance française et de la défense nationale autonome. On se méfie aussi du renforcement de la Commission.

Ceci dit, les commentateurs se sont presque tous retrouvés dans le même camp pour exprimer, en un premier temps, qui de fortes réserves, qui de fortes critiques, sur ce qu'ils ont appelé « l'Europe à deux vitesses » (expression qui a fait son tour d'Europe et qui avait été lancée, il y a quelques années, par M. Willy Brandt). En effet, on a cru voir dans la partie économique du rapport la notion d'une Europe où l'on aurait distingué des « pays forts » qui iraient plus vite et des « pays faibles » à la remorque des premiers. M. Ortoli lui-même avait émis des réserves à l'égard de cette idée et le bulletin de l'agence *Europe* a catégoriquement rejeté cette proposition.

M. Tindemans n'a pas tardé à réagir, assez vigoureusement, à cette interprétation de son texte en rejetant la thèse ainsi exprimée. L'auteur du rapport, s'adressant au congrès du Mouvement européen réuni à Bruxelles le 7 février 1976 (congrès qui a approuvé très largement le rapport), s'est défendu d'avoir jamais eu l'intention de proposer une Europe ainsi « différenciée », ou « à deux vitesses ¹⁸ ». Il a d'ailleurs suggéré qu'on lise son texte attentivement pour dissiper tout malentendu. Ce qu'il avait

18. Voir également le texte de l'allocution qu'il a prononcée, le 29 mars 1976, devant le Conseil économique et social de la Communauté européenne.

à l'esprit, a-t-il précisé, c'est que l'intégration économique et monétaire (clef de voûte de la construction européenne) soit réalisée plus rapidement par les pays qui en ont les moyens que par ceux qui éprouvent actuellement des difficultés, ces derniers recevant l'assistance nécessaire et pouvant participer en commun à l'évaluation des décisions. À ce sujet, il a tenu à souligner le fait que le rapport devait être réalisé dans une période de crise. Il a expliqué sa conception de la communautarisation du « serpent » comme suit :

J'ai proposé de mettre fin à la séparation qui existe entre les États participants au « serpent » et les autres membres de la Communauté, en donnant un caractère communautaire au « serpent ».

Le contrôle de celui-ci devrait se faire à l'intérieur de la Communauté et non pas en dehors, comme c'est le cas en ce moment.

Loin donc de vouloir accentuer la différence qui existe aujourd'hui entre deux catégories de membres de la Communauté, j'ai voulu y mettre fin en conformité avec la philosophie qui sous-tend tout mon rapport, et qui vise la cohérence et la globalité dans l'action.

Du côté des gouvernements des pays de la Communauté, on s'est montré parcimonieux en commentaires publics ; la raison étant que le Rapport Tindemans était destiné au Conseil européen, seul habilité à s'en saisir officiellement à sa session d'avril au Luxembourg. Mais en réalité, le débat public qui a suivi la publication du rapport lui a fait perdre sa « virginité » et, dans les capitales les unes après les autres, quelques réactions ont filtré par anticipation. Ainsi, le premier ministre Gaston Thorn (Luxembourg) a applaudi au rapport dès sa parution et, d'emblée, il s'est engagé à s'en faire l'avocat au Conseil européen (dont il est le président en exercice durant le premier semestre de 1976). Selon M. Thorn, Européen convaincu, les propositions concrètes avancées par M. Tindemans rejoignent les réalités politiques et il ne faudrait pas les aborder d'une manière « minimalisante ».

À Bonn, le rapport a été également bien accueilli ; le chancelier Schmidt l'a même qualifié de « base réaliste et pragmatique pour les discussions à venir ». À Rome et à Dublin, on était plutôt favorable. Pour sa part, M. Callaghan, à Londres, s'est montré plus réservé ; il a rejeté l'idée d'une « Europe à deux plans » (ou à deux vitesses). Méfiant de toute tentative « fédéralisante », le ministre britannique des Affaires étrangères a aussi exprimé des craintes qu'« un mouvement dans ce sens pourrait bien réveiller tous les démons du nationalisme ». En France, M. Sauvanargues a indiqué que sa « première impression » n'était « pas mauvaise » mais qu'il y avait des passages criticables. Le gouvernement néerlandais¹⁹, pour sa part, s'est montré circonspect surtout en ce qui concerne l'idée de défense commune. Au Danemark, le premier ministre Joergensen n'a pas caché son désaccord en matière de politique étrangère, de défense commune et en ce qui a trait à la règle de la majorité.

En somme, l'accueil réservé au rapport Tindemans montre bien qu'il a commencé à susciter le genre de grand débat public que son auteur souhaitait vivement. Lorsque le Conseil européen en fut saisi officiellement à sa session d'avril, il se trouvait devant un document qui avait déjà subi l'épreuve du feu de l'opinion publique ; ce facteur a certes constitué une toile de fond utile pour les délibérations des chefs d'État et de gouvernements.

19. Aux Pays-Bas, on a aussi rédigé un rapport sur l'Union européenne : le Rapport Spierenburg. À La Haye, les deux rapports ont été par la force des choses comparés.

V – SUITE PRÉLIMINAIRE

Avant que se réunisse le Conseil européen chargé d'étudier le Rapport Tindemans, le président en exercice, M. Thorn, se rendait dans les capitales européennes pour déblayer le terrain en quelque sorte, et préparer la discussion.

Au terme du long débat qui suivit la parution du Rapport, on s'attendait généralement à ce que le Conseil européen, réuni à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 1976, prenne position sur cet important document dont il avait lui-même confié la préparation au premier ministre belge. En réalité, la crise monétaire provoquée au sein de la Communauté par la sortie de la France du « serpent », quelques semaines avant Luxembourg, a amené le Conseil européen à donner priorité au domaine économique, ce qui a eu pour conséquence de réduire le temps disponible pour une discussion plus approfondie sur le Rapport Tindemans.

Malgré cela, selon M. Tindemans, son rapport a « reçu un accueil plus chaleureux qu'il ne le prévoyait » dans les circonstances. À défaut de communiqué final²⁰, il est bien difficile de savoir avec précision comment s'est déroulé l'échange de vues des chefs d'État et de gouvernements ; nous nous en reportons à la déclaration verbale faite par le président luxembourgeois du Conseil telle que reprise par la presse. En fait, le Conseil européen ne s'est pas prononcé formellement sur le fond du rapport. Mais comme son auteur l'a fait remarquer, « personne au Conseil n'a rejeté globalement » son étude et tous étaient d'avis que l'approche pragmatique était la plus appropriée pour les discussions futures sur l'Union européenne. D'ailleurs, il semble qu'on se soit montré plutôt favorable à l'approche pragmatique choisie. De plus, l'on n'a pas cherché à démonter le rapport en pièces détachées pour l'envoyer tout simplement à diverses institutions. Au contraire, le Conseil européen a tenu à ce que le texte maintienne son intégrité ; ainsi, c'est aux seuls ministres des Affaires étrangères des « Neuf » qu'il a confié la tâche d'en faire une analyse approfondie. C'est en décembre prochain que les ministres devront présenter leurs conclusions au Conseil européen qui reste maître de l'œuvre. En décembre, le Conseil devra vraisemblablement prendre définitivement attitude, et décider ce que les « Neuf » pourront appliquer des propositions du rapport. Entre-temps, M. Tindemans sera en mesure de fournir aux ministres un certain nombre d'« éclaircissements » sur son texte. Devant un bilan par ailleurs maigre pour l'ensemble des travaux du Conseil de Luxembourg, une partie de la presse belge a décelé dans cette suite « un léger espoir pour le Rapport Tindemans ». Le document garde toute son actualité.

À signaler que, dans l'immédiat, le Conseil européen de Luxembourg a adapté une des propositions contenues dans le rapport. Ainsi, lors du prochain Conseil européen, en juillet, les « Neuf » choisiront la personnalité appelée à succéder en 1977 au président actuel de la Commission des Communautés, M. Ortolí. En outre, la composition de la nouvelle Commission sera fixée de commun accord par le président désigné et le Conseil européen.

Il faut rappeler également qu'au cours du Conseil européen de Luxembourg, M. Tindemans a esquissé un premier pas vers l'application d'une autre des idées maîtresses de son rapport en proposant que la Commission, représentante de l'intérêt général de la Communauté, assiste désormais de plein droit à toutes les réunions

20. À noter que c'est la première fois dans l'histoire des « sommets » et des Conseils européens que la réunion se termine sans qu'un communiqué conjoint soit publié à l'issue des travaux.

ministérielles des pays-membres du « serpent » ; la Commission deviendrait ainsi le « premier pont » jeté entre les États-membres du « serpent » et ceux qui n'en sont pas. Toutefois, la Commission n'interviendrait pas dans la gestion technique de cet accord monétaire encore extra-communautaire. Cette proposition fait partie du dossier économique que le Conseil européen a envoyé, pour étude, aux ministres des Finances.

Quels que soient les résultats qui découleront du prochain Conseil européen, il est certain que le débat public sur l'avenir de l'Europe est de nouveau engagé dans la Communauté européenne et cela à la suite du Rapport Tindemans et du projet d'élection du Parlement au suffrage direct, projet qui avait précédé le rapport.

En conclusion d'un article récent, l'un des plus proches collaborateurs de M. Tindemans, le professeur Étienne Cerexhe, faisait remarquer qu'au-delà du rapport il y a, se profilant à travers celui-ci, un nouveau projet de société, fondé sur une plus grande responsabilité de l'homme et sur un type de croissance plus respectueux de la qualité de la vie et de l'environnement physique et humain²¹. M. Tindemans avait lui-même posé le problème et indiqué le défi dans son rapport :

Nous devons créer une société de type nouveau, une Europe démocratique, plus solidaire et plus soucieuse de l'homme. Si nous échouons, nos démocraties seront en péril et nos enfants hériteront d'une société décadente.

21. *Revue du ministère (belge) des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement*, n° 5, printemps 1976, p. 54.