

M. Hallstein, président de la Commission
M. Mansholt, vice-président de la Commission
M. Marjolin, vice-président de la Commission
M. Caron, vice-président de la Commission
M. Rey, membre de la Commission
M. von der Groeben, membre de la Commission
M. Schaus, membre de la Commission
M. Lévi Sandri, membre de la Commission
M. Rochereau, membre de la Commission

M. Noël, secrétaire exécutif

Bruxelles, le 19 février 1964

P- 14.630

Je vous prie de trouver en annexe la traduction française
de l'interview accordée par Monsieur le Président Hallstein
à "DIE WELT" du 15 février 1964.

B. OLIVI.



OU EN EST L'UNIFICATION DE L'EUROPE?

Quatorze questions du Président de la Commission de la C.E.E.

Une oeuvre de paix sans exemple

Interview du Professeur Walter Hallstein.

D'Ernest-Ulrich Fromm, membre de notre rédaction.

Question: Récemment des doutes de plus en plus nombreux ont été émis quant à savoir si l'automatisme des traités de Rome entraînera aussi une coopération politique, sans vouloir parler d'une union politique des six pays membres de la C.E.E. Prédominant à cet égard, les objections du général de Gaulle, du Chancelier fédéral allemand Erhard et de tels doutes ont été également émis notamment par la Fédération allemande des chambres de commerce et d'industrie. Etes-vous encore d'avis, Monsieur le Président, que la C.E.E. peut par son seul fonctionnement économique-technique mener aussi à une coopération politique effective ou même à une union politique des six pays membres tout d'abord?

Hallstein: Par "Union politique" on entend deux choses distinctes: premièrement, l'extension du processus d'unification européenne par delà l'intégration dite économique aux matières qui ne sont pas couvertes par le Traité de Rome, à savoir la défense, la politique étrangère non économique (la politique commerciale fait déjà l'objet du Traité de Rome) et éventuellement la politique culturelle; et deuxièmement, l'amélioration de la structure constitutionnelle des Communautés existantes grâce à un renforcement des éléments communautaires qui assurent le contrôle démocratique de la politique des Communautés.

Je commence par cette constatation, parce que de nombreux malentendus proviennent de ce que l'on pose mal la question de l'Union politique; après une question mal posée on peut difficilement attendre des réponses correctes. L'intégration économique n'est pas un phénomène purement économique. Au contraire, il s'agit en réalité d'amalgamer, de cimenter les politiques des pays membres dans les domaines de l'économie et de la vie sociale.

La Communauté économique européenne n'est donc pas simplement, comme on l'entend dire souvent, une préparation de l'Union politique; au contraire, elle est déjà un élément de sa réalisation. Elle est, si on veut, une "union de politique économique et sociale". Car ce qu'elle synthétise et ce qui est imparti aux institutions communautaires, ce sont des décisions politiques, qui, si la Communauté n'existait pas, seraient arrêtées dans les capitales des six pays membres: par les gouvernements, les parlements, les administrations et avec la participation de tous les autres facteurs de l'appareil d'un Etat démocratique.

D'où ma réponse à votre question: Je n'ai jamais été d'avis que la C.E.E. mènera par son fonctionnement "seul" - entendons bien "automatiquement" - à ces autres développements que l'on appelle Union politique. Rien ne se fait automatiquement dans la politique, tout se fait par application d'une volonté politique.

Mais la réalité d'une coopération de politique économique et sociale si étroite, comme celle que garantit la Communauté économique européenne, représente naturellement une "pente naturelle", qui favorise cette évolution plus poussée. Plus les décisions de politique économique et sociale qui doivent être prises sur le plan communautaire sont importantes, et plus forte devient l'habitude que prennent les facteurs politiques dans les six pays membres de penser en termes de responsabilité politique commune pour ce qui se passe dans tous les six pays membres et plus il devient naturel pour l'opinion publique de demander aussi l'inclusion des matières où les pays membres agissent encore jusqu'ici indépendamment les uns des autres.

De même le renforcement de l'organisation communautaire, en particulier dans le sens de pouvoirs plus étendus du Parlement européen - à l'instar des pouvoirs que détiennent les parlements nationaux - s'offre d'autant plus à l'esprit que les phénomènes assujettis à la discipline communautaire deviennent plus nombreux et plus importants.

Question: Dans quelle mesure la C.E.E. a-t-elle agi comme élément moteur pour une unification également politique de l'Europe?

Hallstein: Avant tout par l'habitude déjà mentionnée que prennent tous les intéressés de voir et de traiter les décisions de politique économique et sociale comme une affaire d'intérêt commun et de responsabilité commune. On sait qu'au cours de l'élaboration des décisions communautaires on coopère constamment à tous les niveaux entre organes communautaires et organes des pays membres, entre fonctionnaires communautaires et fonctionnaires nationaux, avec les organisations de la vie économique et sociale dans les pays membres, avec les organes de l'opinion publique dont l'esprit critique à l'égard de notre action est un facteur fort important pour créer une réceptivité interne à l'égard du mode de pensée communautaire, et ainsi de suite.

PROGRESSION ET NON REGRESSION

Question: Que pensez-vous des diverses idées exprimées sur une Union politique, notamment de la possibilité d'instituer un conseil des chefs de gouvernement statuant obligatoirement à l'unanimité qui se superposerait à l'Exécutif de Bruxelles?

Hallstein: Je ne dispose d'aucune espèce d'information permettant de conclure que les idées d'union politique qui réapparaissent depuis peu comportent la conception d'un conseil des chefs de gouvernement statuant obligatoirement à l'unanimité qui se superposerait à l'Exécutif de Bruxelles. J'estime d'ailleurs exclu qu'une telle modification du Traité de Rome recueille l'approbation des gouvernements et des parlements des six pays membres de la Communauté. On sait que la Commission s'opposerait très résolument à une telle évolution. Elle a nettement exposé à plusieurs reprises son attitude au Parlement européen à l'occasion de la discussion de plans antérieurs.

Il va de soi que la Commission est en faveur de tout progrès dans le domaine de l'unification politique. Pour elle l'essence de l'intégration économique a toujours été de favoriser l'unité politique. C'est précisément pourquoi elle a estimé que toutes les autres réalisations de l'unification politique ne doivent pas impliquer un affaiblissement de l'intensité, c'est-à-dire du degré de rapprochement, de cohésion au sein de la Communauté économique européenne. En fait un tel relâchement serait une grave erreur politique, car la structure des Communautés est incontestablement la réalité européenne la plus avancée.

Les éléments constitutionnels de la Communauté sont empruntés à l'expérience fédéraliste de la doctrine politique moderne. Il n'est pas exagéré de dire que nous avons ici affaire à une entité quasi-fédérale (je dis "quasi" - fédérale, car la Communauté est incomplète quant aux matières de son ressort). Bref : l'Union politique doit apporter une progression, et non une régression de l'unification européenne.

Question : Vous avez dit un jour, Monsieur le Président, "l'histoire est de notre côté". Mais n'apparaît-il pas après l'intermède des dix premières années d'après-guerre que l'histoire de l'Etat national agissant sous l'empire de sa souveraineté non seulement n'est pas révolue, mais s'apprête apparemment à écrire un nouveau chapitre ?

Hallstein : Je m'en tiens à ma formule ! A considérer le cours des choses internationales de notre époque on ne peut se défendre de l'impression que l'avenir appartient aux grands ensembles politiques. Dans cette réalité la technique prend sa part tout autant que l'évolution intellectuelle de l'humanité.

Mais j'avoue que la confrontation courante "national" - "supranational" est trop grossière pour faciliter vraiment la compréhension du phénomène réel de la construction politique européenne. Elle recèle le danger d'être mal compris dans le sens d'une attitude anti-nationale. En réalité tous les responsables en Europe sont unanimes pour estimer que l'objectif ne saurait être une Europe carénée sur mesure. Il n'entre pas dans nos intentions de détruire ou d'araser la personnalité nationale, les particularités, les singularités nationales. "L'Europe est diversité". Ce que nous voulons, c'est une harmonie de tous les divers trésors de dons et talents qui sont présents dans les peuples européens. Nous n'entendons supprimer dans la diversité des nationalités que ce qui divise ce qui détruit. Car l'idée de fédération a deux faces : à la différence de combinaisons plus larges elle comporte un degré plus élevé de concentration des pouvoirs politiques ; à la différence de l'Etat centralisé unitaire elle admet une vie propre, puissante et consciente d'elle-même, pour les pays membres.

.../...

TECHNOCRATE - TITRE DE GLOIRE

Question : Comment jugez-vous le scepticisme déjà nettement exprimé à diverses reprises par les chefs de gouvernement à Paris et à Bonn à l'égard de "l'institution technocratique" de Bruxelles, qui en outre "ne serait pas un organisme responsable au sens démocratique" ?

Hallstein : Si seulement quelqu'un pouvait me dire ce qu'est un technocrate ! Sommes-nous à Bruxelles des technocrates ? Et si nous devons l'être, devons-nous en avoir honte ? Nous aimerions vraiment le savoir.

Ce qui se fait à Bruxelles - je l'ai déjà dit -, ce n'est pourtant que la synthèse des actions de politique économique et de politique sociale qui se ferait sans cela dans les six capitales. Les ministres des six pays (ministres des affaires étrangères, de l'économie, du travail, des finances, des transports et ainsi de suite), qui prennent les décisions en qualité de membres du Conseil des Communautés, changent-ils de nature au moment où ils commencent à discuter au Conseil ? Ou bien - affreux soupçon - étaient-ils déjà des technocrates en se mettant en route pour Bruxelles et ne sont-ils en vérité, avec les dizaines de milliers de fonctionnaires qu'ils ont derrière eux, que l'espèce nationale du genre technocrate ?

Et la Commission ? Puisqu'elle est l'animatrice, l'arbitre et la gardienne du Traité, l'objet de son travail est exactement le même que celui des ministres ; en fait elle présente au Conseil les projets élaborés dans le détail pour ses décisions pour que celui-ci puisse se prononcer par oui ou par non et doit donc procéder aux mêmes réflexions, s'inspirer des mêmes critères que les ministres. Si ce n'est pas là du travail politique qu'elle fait, alors toute la politique économique et sociale n'est pas de la politique.

Enfin les membres de la Commission sont d'après le Traité de Rome responsables devant le Parlement européen, qui peut les contraindre à démissionner par une motion de censure (exactement comme cela s'applique aux membres du gouvernement d'après les constitutions parlementaires nationales). Et les membres du Conseil sont responsables devant leur parlement comme ministres nationaux. Pour les membres de la Commission cette responsabilité à l'égard du Parlement européen se traduit dans le travail journalier par un contrôle très approfondi de leur travail, qu'exercent les commissions respectivement compétentes du Parlement. Cette coopération avec les commissions parlementaires

correspond entièrement à celle qui est en usage dans les parlements nationaux.

Un dernier mot sur le côté technique du travail en matière de politique économique et sociale. Dans la société moderne avec ses multiples imbrications des activités de l'Etat et des activités économiques, tout n'est pas dans les orientations générales, les doctrines, les sentiments, les émotions ou la capitulation devant le brutal égoïsme des groupes. Il y faut un très subtil travail de précision et la plus grande exploitation concevable des constatations économiques et des expériences pratiques. Un homme d'Etat aussi foncièrement moderne que le défunt président Kennedy en a tenu compte de façon impressionnante par des méthodes entièrement inédites de coopération avec les "techniciens". Ainsi compris, le qualificatif de "technique" est un titre de gloire. Car la technique - même au sens figuré du terme - est une grandiose création de l'esprit humain.

Question : Une limitation persistante de la C.E.E. à l'intégration seulement économique garantirait-elle suffisamment à la longue l'existence de la Communauté ou serait-ce là le début de sa stagnation et d'un effacement de son pouvoir d'attraction sur d'autres pays jusqu'ici intéressés ?

Hallstein : J'ai déjà répondu en partie à cette question. Car c'est un malentendu de croire que "le politique" s'accomplit en dehors, en marge de l'intégration dite économique, que la réalisation de l'union dite politique signifie le passage d'une dimension (la dimension économique) à une autre (la dimension politique). En réalité avec la Communauté économique nous sommes déjà en plein dans la politique (politique économique et sociale). Le succès de l'intégration économique est donc un succès politique.

Je ne redoute nullement le danger d'un effacement du pouvoir d'attraction sur d'autres pays. On peut presque dire à l'inverse que l'immense succès économique, qui réside naturellement aussi en elle, est quelque chose de bien plus tangible et donc d'encore plus convaincant pour le vaste public que le profit politique qui ne s'offre pas partout à l'oeil à première vue. N'est-ce pas le succès économique qui a donné la première impulsion au rapprochement opéré par plusieurs Etats par rapport à notre Communauté ?

.../...

Au demeurant, cela dépend de ce qu'on entend par l'expression "à la longue". A la Communauté économique européenne, nous n'en sommes tout juste qu'au milieu de la période de transition de douze ans. Ce qui reste encore à faire dans la seconde tranche de six ans, ce n'est nullement moins de la moitié de tout le travail qu'exige le Marché commun. Une masse énorme d'énergie européenne sera requise par cette tâche, pour laquelle le traité de Rome constitue une base solide.

C'est à juste titre que le ministre fédéral de l'économie, M. Schmücker, a souligné à la dernière session du Conseil l'importance de cette tâche et a fait appel à la force de volonté de décision du Conseil. Au cours de la seconde moitié de la période de transition, la poussée vers une unification politique plus prononcée croîtra simultanément encore. Théoriquement donc le moment idéal pour des progrès décisifs dans la direction de l'Union politique se situe quelque temps avant la fin de la période de transition de la Communauté économique européenne. Mais naturellement, l'histoire n'obéit pas à de tels calculs.

Question : Quelles chances attribuez-vous à une extension de la CEE à l'Autriche, au Danemark et à d'autres pays ? Quelles possibilités voyez-vous au sujet d'Israël ?

Hallstein : La réponse est influencée par les différences dans l'état d'avancement de la procédure pour les divers pays. Une seule constatation a une validité générale, à savoir que l'extension géographique du marché intérieur de ce noyau d'Europe aux pays voisins est souhaitable et possible et est et reste un objectif de l'intégration économique. Dans les négociations avec l'Autriche nous avons bien avancé et espérons d'autres progrès prochains.

Dans le cas du Danemark, les contacts parfaitement étroits et confiants sont d'une nature quelque peu différente : ils n'ont pas pour objet immédiat d'instaurer des rapports permanents en bonne et due forme mais visent provisoirement à parer sur une base de fait au danger d'un cloisonnement où chacun s'en irait vivre de son côté et où nous deviendrions étranger l'un pour l'autre - et le résultat en apparaît notamment dans les décisions agricoles que le Conseil a consacrées spécialement au Danemark le 23 décembre.

On sait que la situation est analogue - en attendant les élections anglaises - dans les rapports avec la Grande-Bretagne, où l'Union de l'Europe occidentale commence à faire ses preuves comme instrument utile à cet effet. Une certaine optique homogène s'impose pour les pays méditerranéens, qui en viennent à constituer l'un des centres de gravité de notre action extérieure. Faciliter une solution satisfaisante par traité de commerce avec Israël, c'est là un désir qui devient toujours plus pressant aussi dans les institutions de la Communauté européenne.

Question : Quelles possibilités apercevez-vous pour une influence future de la Communauté sur le commerce avec les pays du bloc oriental ou - collectivement - avec le Comecon ?

Hallstein : Le Comecon n'est pas comparable à notre Communauté et en tout cas il a une structure formelle nettement plus lâche que celle-ci. En particulier, il ne connaît pas comme la CEE une politique commerciale commune. Plus que de l'unification des politiques commerciales des six pays membres de la CEE, notre commerce avec l'Est se ressentira de la capacité des pays du bloc oriental de libérer contre des produits de la Communauté des biens dont l'économie de la Communauté a besoin ; ce qui a grandement fait défaut jusqu'ici.

Mais un facteur de psychologie politique joue aussi : au cours des deux dernières années, nous avons observé des signes d'une appréciation réaliste de l'intégration économique européenne, d'une acceptation croissante de la réalité des Communautés. Nous espérons que cet infléchissement continuera de mûrir.

RESISTANCES NATIONALES

Question : L'accroissement tout récemment annoncé de la production globale dans la Communauté des Six est-il principalement une conséquence du Marché commun engendré par l'intérêt communautaire ou est-ce principalement l'action des divers pays membres qui ^{est} entraîné cet essor économique ?

Hallstein : On en saurait le calculer exactement - déjà parce que les deux facteurs ne peuvent absolument plus être dissociés : le Marché commun recèle l'action des pays membres et celle-ci recèle la contribution du Marché commun à l'expansion. Mais il ne fait aucun doute que l'existence

et le succès de la CEE ont puissamment favorisé l'essor économique. Les milieux économiques européens eux-mêmes se sont révélés l'allié le plus précieux de l'intégration en adaptant leurs plans au grand marché avec un esprit d'entreprise hardi et avec imagination.

Question : Lorsque la politique du commerce extérieur et la politique agricole passeront de plus en plus, et entièrement à dater de 1970, entre les mains de la Commission, les ministères nationaux des affaires étrangères n'y opposeront-ils pas de plus en plus de résistance, si une union politique ne va ^{pas} de pair avec cette évolution ? Et : qu' adviendra-t-il des ministères de l'agriculture ?

Hallstein : Même après 1970, les décisions politiques essentielles seront entre les mains du Conseil, où les gouvernements des pays membres ont la parole, à cela près que le principe de la majorité sera la règle pour les décisions du Conseil.

En ce qui concerne les ministères nationaux, je ne me fais pas de souci pour eux. Jusqu'ici, ils n'ont pas vu dans l'apparition de la Communauté européenne une raison pour comprimer, mais plutôt une raison pour renforcer leurs états-majors. (Même dans la République fédérale, qui est incontestablement une fédération complète, il existe bien des ministères de l'agriculture dans chaque Land).

Indéniablement, il y a dans toutes les administrations nationales une certaine résistance contre l'unification européenne. C'est la loi de nature de la résistance de ce qui est ancien contre ce qui est neuf, des vieux contre les jeunes, des habitudes contre les changements. Il est aussi compréhensible humainement que les corps de fonctionnaires nationaux, qui ont un passé glorieux et une haute qualité reconnue dans le monde entier, hésitent à soustraire des responsabilités à leur compétence exclusive avant qu'ils ne soient entièrement convaincus que les résultats du travail s'en trouveront améliorées. D'après notre expérience, il n'y a qu'un seul moyen sûr de rendre les esprits réceptifs et prêts à coopérer : c'est de les associer puissamment au travail communautaire. C'est ce que nous faisons à tous les niveaux.

.../...

Question: Comment jugez-vous les chances d'une fusion des trois Communautés? Quels droits le Parlement européen doit-il alors recevoir? A quels chiffres faudrait-il porter le nombre des commissaires?

Hallstein: La Commission s'est grandement réjouie de voir se dessiner au Conseil une orientation qui correspond au point de vue qu'elle a toujours soutenu: d'abord regroupement institutionnel (c'est-à-dire: à côté des institutions déjà uniques pour les trois Communautés: Parlement, Cour de Justice, en partie aussi Conseil, il y aurait une Commission unique); puis, ce que l'on appelle la fusion des Communautés ou des traités, c'est-à-dire suppression des disparités non justifiées quant au fond dans les traités.

Un tel ordre de progression est possible; dans le domaine national aussi il est entièrement normal qu'un ministère applique des lois différentes pour des secteurs différents. Il est aussi utile; car l'exécutif unique se trouvera, dans l'application pratique des différents traités, forcément confronté à la question de savoir si par exemple les différences du régime institué pour les ententes ou des règles applicables aux transports dans les deux traités trouvent leur justification dans une disparité de fond des états de choses qu'ils régissent ou s'il s'agit plutôt du résultat de stades d'évolution historiques différents de l'intégration.

Nous avons depuis toujours préconisé un renforcement des droits du Parlement européen (c'est là notre contribution à la pratique de la "technocratie"). Les discussions instructives que nous avons eues à plusieurs reprises à ce sujet au Parlement européen offrent une multitude d'exemples de la manière dont l'influence du Parlement peut même être accrue sans modification des traités. Tant dans le domaine de la législation que dans celui de la procédure budgétaire, de même qu'au sujet des négociations avec les puissances étrangères, le Parlement a des propositions toutes prêtes. Le Conseil a abordé leur examen.

Tout comme le Parlement européen, la Commission est convaincue que le nombre des membres de l'Exécutif unique ne devrait pas dépasser neuf. Pour la fonction politique de la Commission le caractère véritablement collégial, c'est-à-dire la cohésion dans l'action, est d'une