

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMISSION

INTERVENTION
DU PROFESSEUR WALTER HALLSTEIN
PRESIDENT DE LA COMMISSION
DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
LORS DU DEBAT CONSACRE PAR LE PARLEMENT EUROPEEN
AU RAPPORT DE M. FURLER RELATIF
AUX COMPETENCES ET AUX POUVOIRS DU
PARLEMENT EUROPEEN
LE 27 JUIN 1963

J'ai l'honneur d'exposer l'avis de la Commission de la Communauté économique européenne sur le rapport que M. le Député FURLER a établi au nom de la Commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen et sur le projet de résolution présenté sur cette base par la Commission politique.

Je félicite la Commission politique et M. le Rapporteur pour ces documents. Comme je l'ai déjà dit hier en présentant le sixième rapport annuel sur l'activité de notre Communauté, il devient de plus en plus nécessaire et urgent de réfléchir au renforcement de notre structure constitutionnelle, à la fois parce que notre union économique progresse si rapidement que nous nous rapprochons toujours plus nettement de la sphère des problèmes fondamentaux de la politique économique et sociale et parce que nous sommes contraints d'être en forme pour des négociations extrêmement importantes avec des puissances extérieures. A cet égard, une importance considérable s'attache naturellement aux possibilités de rendre le rôle de notre Parlement encore plus utile pour le développement d'ensemble de notre Communauté.

Aussi la Commission a-t-elle pris connaissance avec une attention particulière du rapport et du projet de résolution et les a-t-elle examinés avec soin.

Avant de vous communiquer notre réaction devant les diverses suggestions, je vous demanderai de me permettre quelques observations préliminaires qui se rapportent à l'ensemble des suggestions à l'étude et qui doivent servir en même temps à placer sous leur véritable jour nos diverses réponses.

.../...

La première de ces observations préliminaires a trait aux principes. Quand j'ai eu pour la première fois l'honneur, le 19 mars 1958, de prendre en qualité de président de la Commission de la Communauté la parole devant votre Haute Assemblée qui venait précisément de se constituer, j'ai entrepris de caractériser en quelques mots l'essence et la fonction du Parlement européen. J'ai vu son importance dans le fait

- qu'il érige notre communauté en création autonome superposée, dotée d'une personnalité différant de celle des Etats membres, en lui fournissant l'organe d'une volonté générale communautaire;
- qu'il met en lumière l'essence politique de cette Communauté, en organisant la responsabilité politique suprême, à savoir la responsabilité devant un Parlement librement élu;
- qu'il constitue l'élément démocratique de notre Communauté, en conférant à notre action la légitimation qui, à notre époque, est la plus valable pour l'exercice de fonctions publiques;
- qu'il est enfin l'élément dynamique le plus vigoureux de notre Communauté, en instaurant un cadre pour le grand affrontement intellectuel et politique, qui n'est pas une lutte d'intérêts, mais une compétition sur la manière la plus rapide, la plus durable et la meilleure d'avancer sur la voie de l'unification européenne.

.../...

Cette attitude foncière de la Commission à l'égard de "son Parlement" - je souligne intentionnellement l'expression, car la Commission n'est responsable que devant votre Haute Assemblée - ne s'est en rien modifiée depuis lors. Sans cesse, nous avons cherché et trouvé l'occasion d'en témoigner. Récemment encore, à l'occasion du grand débat constitutionnel qui a eu lieu en cette enceinte en octobre de l'année passée, j'ai encore une fois, en réponse aux observations de M. DERINGER, qui en était le rapporteur, souligné que toute la tendance qui imprègne le rapport de M. le Rapporteur général et qui vise à rehausser la position du Parlement européen, à aligner sa position sur celle des Parlements nationaux des pays membres, nous la partageons parfaitement et j'ai déclaré souhaitable tout renforcement possible de la position du Parlement. C'est dans le même esprit que nous avons entrepris l'examen de vos suggestions.

Ma deuxième observation préliminaire a trait à notre ordre constitutionnel. La structure présente et les fonctions présentes du Parlement européen sont imparfaites, inachevées, pas encore entièrement développées. Ce n'est pas que l'entendement technique des rédacteurs du traité de Rome ait été en défaut ou que lesdits auteurs aient manqué d'imagination. Au contraire, cette imperfection reflète l'impromptu, le caractère partiel de notre Communauté même. Le compromis entre nos désirs en projetant la Communauté économique européenne et les réalités dont il nous fallait partir a consisté à donner pour corollaire à la limitation de notre Communauté au domaine de la politique économique et sociale une imperfection de sa structure constitutionnelle. De même qu'une simple union dans le domaine de la politique économique et sociale n'est pas encore une fédération complète, véritable, ainsi cette union partielle

.../...

- à savoir union limitée à une partie des fonctions publiques - n'est pas encore pleinement dotée des organes qu'elle implique et qui possède une fédération politique totalement aménagée.

Quelle conclusion faut-il tirer de cette analyse constitutionnelle ? Sûrement pas, par exemple, que tout effort d'amélioration et de réforme de notre constitution communautaire doit cesser. Car sur le plan matériel aussi notre Communauté évolue à l'intérieur des limites qui lui sont tracées par la définition des domaines de sa compétence. Il s'ensuit que son caractère politique se concrétise sans relâche. Aucun de ceux qui surveillent le sort de notre Communauté au cours des dernières années et sa situation présente ne le niera. Au contraire, la seule conclusion que l'on puisse en tirer c'est que l'ordre constitutionnel de notre Communauté doit toujours être considéré comme un tout. Ainsi, nous voulons parfaitement progresser sur le plan constitutionnel, mais, ce faisant, nous ne devons pas tomber dans l'erreur de considérer isolément divers éléments de cette constitution, par exemple la position du Parlement. Là aussi, nous devons plutôt voir constamment les choses dans leur contexte, c'est-à-dire nous fixer pour objectif une progression harmonieuse.

.../...

Qu'il y ait des différences quant à la possibilité de réformer les divers éléments de notre agencement actuel, naturellement la chose n'a nullement échappé non plus à M. le Rapporteur et à la Commission politique. Aussi les suggestions formulées distinguent-elles entre les desiderata immédiatement réalisables et ceux qui impliquent une modification du Traité.

Cela procède, en définitive, de cette même idée que j'ai exprimée tout à l'heure, à savoir qu'il y a des modifications qui n'affectent pas substantiellement l'équilibre des rapports entre les institutions de la Communauté, qui au contraire opèrent plutôt des corrections destinées précisément à mieux mettre en valeur l'équilibre prévu par le Traité, mais qu'il en est d'autres qui ne peuvent être réalisées sans modification du Traité. C'est justement pour ces modifications du Traité que se pose le problème que j'évoque.

Ma troisième observation préliminaire a trait à la procédure. La Commission politique a préféré - c'est son droit incontesté - tenir ses délibérations sur le rapport sans y convier les Exécutifs. Il s'ensuit que certaines des observations que nous avons à formuler n'ont pas le caractère d'une prise de position définitive, mais sont en quelque sorte l'amorce du dialogue entre votre Haute Assemblée et nous. A ce titre, nous voudrions que le dialogue se poursuive pour que nous soyons mieux à même de donner notre réponse définitive.

Après ces remarques préliminaires je me prononcerai maintenant sur les différentes suggestions.

.../...

I. Nomination des Exécutifs

Il est suggéré que tout nouveau président d'un Exécutif fasse devant le Parlement une déclaration-programme qui sera suivie d'un débat. Cette suggestion n'est pas vraiment nouvelle car, comme le rapport de M. FURLER le signale, "il est devenu de règle que les présidents des Exécutifs présentent au Parlement européen, dès leur entrée en fonction, leur politique dans un exposé oral". La Commission, pour sa part, ne voit que des avantages à ce que cette pratique soit consolidée dans l'avenir. En effet, elle permet au Parlement d'exercer son contrôle sur la politique d'ensemble que le Collège se propose d'appliquer et elle renforce également la position de l'Exécutif, en l'informant dès son entrée en fonction, de l'appui qu'il peut attendre de l'Assemblée sur les grands problèmes qui intéressent la Communauté.

II. Pouvoir de consultation

1. Il est suggéré qu'un échange de vues ait lieu avec les commissions compétentes du Parlement sur les propositions de règlement des Exécutifs avant leur présentation au Conseil de ministres.

En prenant connaissance de cette suggestion, la Commission s'est interrogée sur sa portée réelle. La rédaction de cette demande pourrait en effet donner à penser que le Parlement attend de l'Exécutif que celui-ci procède à une sorte de "préconsultation" de la commission parlementaire compétente sur les propositions de règlement qu'il a élaborées. Une telle modification de notre méthode de travail n'irait évidemment pas sans soulever de sérieuses réserves, fondées avant tout sur la considération de nécessités pratiques, mais justifiées également du point de vue juridique. Cependant, la Commission a constaté avec satisfaction que l'intention des auteurs du projet de résolution ne visait pas une telle modification de la procédure. En effet, le rapport présenté par M. FURLER précise : "selon la procédure actuelle, l'Exécutif présente au Conseil, dans la plupart des cas qui appellent une consultation, des propositions de décision ou de règlement. Leur contenu est parfois discuté dans ses grandes lignes avec la commission parlementaire compétente mais, le plus souvent, cette discussion n'a pas lieu. A diverses reprises, le Parlement n'a eu connaissance du contenu des propositions de la Commission qu'au moment de la consultation officielle ...". Il ressort de cette citation que l'objectif réellement visé par la Commission politique est en fait la généralisation de la pratique qui a été appliquée jusqu'ici dans une majorité de cas.

Pour éviter tout malentendu, je crois utile de préciser cette pratique, telle que nous l'avons effectivement appliquée :

Les membres compétents de la Commission ont le plus souvent informé verbalement les commissions parlementaires de leurs intentions et de leurs projets en ce qui concerne les propositions de règlement dont le dépôt devant le Conseil était envisagé; les commissions parlementaires ont été ainsi en mesure de procéder à un échange de vues sur la base de ces informations;

- Aussitôt que la Commission a adopté définitivement une proposition de règlement, cette proposition a été transmise au Conseil et elle a été communiquée à la commission parlementaire compétente, sauf dans les cas, peu nombreux, où l'objet de la proposition était de caractère confidentiel ou de nature essentiellement technique.

La Commission pense que cette pratique répond aux préoccupations exprimées par la commission politique. En effet, elle permet des échanges de vues au sein des commissions parlementaires avant le dépôt des propositions devant le Conseil, et, lorsqu'il y a lieu à consultation obligatoire ou facultative, elle permet aux commissions parlementaires d'entreprendre la préparation de leurs avis dans un délai assez court après le dépôt des propositions et la transmission au Parlement de la demande d'avis officielle émanant du Conseil. La Commission est disposée à veiller à ce que cette pratique soit appliquée de la manière la plus générale, sous réserve que les dispositions convenables soient prises pour assurer le caractère confidentiel de certaines de ces communications. En outre, en vue de faciliter les échanges de vues au sein des commissions parlementaires, la Commission se réserve de joindre, le cas échéant, une documentation écrite à ses informations verbales.

2. Il est suggéré que les Exécutifs prennent position sur les modifications aux projets de règlement proposées par le Parlement lors des débats portant sur des consultations.

Cette demande du Parlement est légitime. La coopération entre la Commission et le Conseil ne doit pas aboutir à ce que l'on ne puisse plus déterminer ce dont l'une et l'autre institution sont responsables. La Commission entend ici assumer pleinement sa responsabilité politique devant le Parlement.

.../...

En conséquence, la Commission marque son accord sur cette suggestion. Ceci veut dire qu'à l'avenir la Commission, - ou tout au moins celui de ses membres particulièrement compétent - s'efforcera de faire connaître au cours des débats publics du Parlement sa position à l'égard des amendements présentés au sein de ce dernier.

Cette position pourra être négative; dans ce cas, tout en justifiant son attitude devant le Parlement, la Commission s'en tiendra devant le Conseil à sa proposition initiale. Son attitude pourra aussi être positive; dans ce cas, elle défendra devant le Conseil les amendements qu'elle aura approuvés, sous réserve de tenir compte, dans l'aménagement final de sa proposition, de la nécessité de dégager une majorité appropriée au Conseil.

3. Il est suggéré que le Parlement soit informé de l'attitude adoptée par les Exécutifs durant les délibérations donnant lieu aux décisions du Conseil.

En effet, le contrôle politique du Parlement sur la Commission ne pourrait être exercé convenablement si le Parlement ne pouvait obtenir toutes explications utiles sur l'attitude de la Commission au cours des délibérations du Conseil. La Commission doit en particulier avertir le Parlement lorsqu'elle s'est écartée de son avis et expliquer ses raisons dans toute la mesure compatible avec le respect des délibérations du Conseil.

Il pourra être difficile de fournir des explications substantielles dans un cadre aussi public que les séances plénières du Parlement. Normalement, les indications demandées par le projet de résolution devraient être données verbalement aux Commissions parlementaires compétentes. Ici également, autant dans l'intérêt du travail communautaire que pour tenir compte du caractère confidentiel des délibérations du Conseil, il y aura lieu, d'un commun accord avec les instances parlementaires, de rechercher une procédure assurant des garanties particulières de discrétion et de respecter dans les informations données les limites qu'exige une coopération confidentielle entre la Commission et le Conseil, le Parlement a, lui aussi, le plus grand intérêt à ce qu'une telle coopération soit maintenue.

Enfin, en vue de faciliter le contrôle du Parlement, la Commission s'efforcera d'améliorer encore les conditions dans lesquelles ses propositions sont publiées. En particulier, elle veillera à rendre publiques les propositions de règlement finales déposées devant le Conseil; le texte de ces propositions sera reproduit dans les cas où le texte adopté par le Conseil différera de celui des propositions.

Bien qu'elle soit décidée à faire preuve de l'esprit le plus large en matière de publication, la Commission devra néanmoins, dans l'intérêt du travail communautaire, renoncer à livrer au public des propositions dont le caractère confidentiel doit être sauvegardé.

4. Il est suggéré que le Parlement soit consulté sur les règlements qui constituent un "complément ou une modification à la législation existante".

.../...

Les auteurs du projet de résolution ont ainsi entendu opérer une distinction entre les actes établissant des règles normatives et les actes d'exécution. Cette distinction est justifiée.

En vertu du Traité, la consultation du Parlement est généralement requise pour les actes établissant des règles normatives; la Commission veillera, pour sa part, à ce que les dispositions du Traité ne fassent l'objet d'aucune exception ou détournement. En pratique, la modification de règles normatives contenues dans des règlements adoptés par le Conseil ne pourra être opérée que par une modification de ces règlements eux-mêmes; le Parlement sera donc normalement consulté.

En ce qui concerne les actes d'exécution, - pour lesquels le Traité ne prévoit pas de consultation du Parlement, - la Commission est d'avis que le bon fonctionnement de la Communauté exige que ces actes ne soient pas soumis aux formalités longues et complexes de la procédure législative. Ceci ne signifie cependant en aucune manière que la Commission désire se soustraire au contrôle politique du Parlement en ce qui les concerne. La Commission est consciente du fait que certains actes d'exécution ayant une portée générale revêtent une importance politique et économique considérable. Elle entend assumer pleinement, à leur égard, sa responsabilité politique vis-à-vis du Parlement; pour faciliter le contrôle du Parlement, elle s'efforcera de développer la pratique suivie jusqu'ici, en donnant aux Commissions parlementaires les informations et les explications les plus complètes sur son action.

En conclusion :

- Pour les actes de portée législative, la Commission veillera à ce que leur modification ne puisse intervenir en dehors des conditions qui ont été exigées pour leur adoption.

.../...

- Pour les actes d'exécution, la Commission est d'avis qu'il s'agit non d'un problème relatif à l'application de la procédure législative, mais de l'exercice efficace du contrôle politique du Parlement. Responsable devant ce dernier, elle mettra tout en oeuvre pour permettre et faciliter ce contrôle.

5. Il est suggéré qu'au cas où une proposition de règlement ne serait pas approuvée par le Conseil conformément à l'avis adopté par le Parlement, celui-ci devrait avoir la possibilité de donner à nouveau son avis.

Cette demande concerne le Conseil, mais elle intéresse naturellement aussi la Commission.

Ecartons immédiatement une hypothèse extrême qui, compte tenu du caractère complet et approfondi de vos débats, semble plutôt théorique : celle où le Conseil modifierait les fondements mêmes de la proposition sur laquelle le Parlement a émis son avis; dans ce cas, le Conseil rejetterait en fait la proposition qui lui a été soumise : une nouvelle proposition de la Commission et une nouvelle consultation du Parlement seraient alors requises.

Mais que doit-il se passer si le Conseil, tout en se prononçant sur la proposition qui lui a été soumise, ne se rallie pas à l'opinion du Parlement sur un point important ? La suggestion en présence de laquelle nous nous trouvons tend à permettre au Parlement de donner à nouveau son avis.

.../...

Dans la situation actuelle du Traité on ne peut suivre cette suggestion que si elle recueille l'approbation du Conseil. Elle semble inspirée de pratiques qui sont appliquées dans divers Parlements nationaux en cas de désaccord entre les deux Chambres. Elle pourrait être mise en oeuvre d'après l'un des deux méthodes classiques:

- dans un premier système, le Parlement émettrait formellement un second avis selon la procédure habituelle, c'est-à-dire en séance publique; ce serait la procédure de "navette";
- selon l'autre système une représentation parlementaire pourrait à nouveau faire valoir les arguments du Parlement au cours d'une rencontre avec le Conseil, qui, dans les cas d'urgence, pourrait être tenue pendant la session même du Conseil; ce serait la procédure de conciliation qui a été évoquée au cours du débat d'octobre 1962.

Pour sa part, la Commission comprend et approuve le désir du Parlement de faire en sorte que son intervention dans le processus législatif soit effective. Elle est disposée pour sa part à étudier en commun avec le Parlement et le Conseil une procédure pratique qui, sans comporter un alourdissement trop marqué des procédures de travail, garantirait au Parlement que ses avis sont pris en considération par le Conseil.

6. Il est suggéré que le Conseil informe le Parlement des raisons pour lesquelles il se serait éventuellement écarté de son avis.

.../...

La Commission a cru déceler dans le discours prononcé par le Président en exercice du Conseil au cours de la session d'octobre 1962 une disposition favorable en principe à cette demande. Pour sa part la Commission serait heureuse que le Conseil accepte d'y donner suite, de manière à renforcer la collaboration entre les institutions.

7. Il est suggéré que, lorsque le nouvel avis aura été adopté par le Parlement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, le Conseil ne devrait s'en écarter qu'en statuant à l'unanimité.

Cette suggestion représente manifestement un complément de la suggestion figurant au point 5 (étant entendu que celle-ci serait mise en oeuvre sous forme d'une navette entre le Conseil et le Parlement).

La Commission comprend l'intention qui a inspiré cette demande : une valeur particulière devrait être reconnue à un avis ou à un projet d'amendement qui aurait été adopté par une majorité très large des membres du Parlement. Cependant la Commission pense qu'il ne faut pas perdre de vue les conséquences qu'aurait le système proposé : il aurait pour effet d'exiger que le Conseil statue à l'unanimité dans des cas où un vote à la majorité suffirait en vertu du Traité. Une telle exigence - qui irait à l'encontre du système institutionnel de la Communauté - paraît en outre peu opportune à un moment où, pour renforcer le système communautaire, on tend à réduire le nombre des cas dans lesquels le Conseil doit se prononcer à l'unanimité. Ces réserves sur le système proposé se doublent de réserves en ce qui concerne les modalités de sa mise en oeuvre : en effet, la majorité du Parlement qui est prévue serait celle des 2/3 des suffrages exprimés et non celle des 2/3 des membres du Parlement. En tout état de cause, la mise en pratique de cette suggestion modifierait appréciablement l'équilibre institutionnel établi par le Traité et paraît en conséquence liée à un amendement préalable de celui-ci.

.../...

8. Il est suggéré que le Conseil soit tenu de consulter le Parlement sur toutes les questions importantes, même dans les cas où le Traité ne prescrit pas la consultation.

Comme je l'ai déclaré au début de mon intervention, la Commission est favorable en principe à toute mesure susceptible de renforcer le rôle du Parlement. Aussi est-elle favorable à ce qu'une consultation "volontaire" du Parlement soit décidée par le Conseil chaque fois que les nécessités du travail le permettront. Il paraît difficile d'établir ici une règle rigide et générale. On sera par exemple contraint de renoncer à la consultation lorsque les problèmes traités auront un caractère confidentiel ou lorsque la procédure de consultation entraînerait des retards inacceptables.

Cette réserve, qui est dictée par le souci du bon fonctionnement de la Communauté, ne signifie nullement que l'on s'efforce de limiter l'intervention du Parlement ou d'échapper à son contrôle; lorsque la procédure de consultation ne pourrait être mise en oeuvre, il conviendrait de fournir au Parlement toutes informations et explications utiles. A défaut d'une règle inflexible, le Parlement pourrait attendre du Conseil une déclaration d'intention en cette matière; la Commission, pour sa part, ne manquera pas de recommander au Conseil de procéder à la consultation chaque fois que celle-ci ne suscitera pas d'objections et n'aura pas de conséquences défavorables sur la bonne marche de la Communauté.

.../...

III. Pouvoir de ratification

1. Il est suggéré que le Parlement soit tenu au courant de l'évolution des relations extérieures en temps utile et d'une façon plus suivie que jusqu'à présent.

La Commission comprend le souci du Parlement en cette matière. Le texte de la demande montre d'ailleurs que les rédacteurs du projet de résolution ont été conscients des difficultés ("... en temps utile...") et n'ont pas envisagé plus qu'une amélioration de la pratique suivie jusqu'ici. Les difficultés qui se manifestent dans ce domaine sont d'ailleurs bien connues sur le plan national.

La Commission, pour ce qui la concerne, intensifiera ses efforts pour informer rapidement et régulièrement la commission parlementaire compétente, sous réserve de la nécessité de discrétion qui s'impose dans ce domaine. Je voudrais rappeler à cet égard les observations que j'ai présentées concernant les conditions dans lesquelles les commissions parlementaires pourraient procéder à des échanges de vues confidentiels.

2. Il est suggéré que le Parlement soit consulté sur les accords d'association au plus tard sur la base du texte paraphé.

La Commission a déjà fait connaître, à propos de l'accord d'association avec la Grèce, qu'elle partage sans réserve l'opinion du Parlement.

.../...

IV. Pouvoir budgétaire

1. Il est suggéré qu'un exposé des motifs politique soit joint aux projets de budget.

Cette demande est adressée au Conseil. La Commission espère qu'il y réservera une suite favorable et, pour sa part, renforcera le caractère politique de l'exposé des motifs qui figure dès maintenant en tête des avant-projets de budget transmis au Conseil.

2. Il est suggéré que les avant-projets de budget des Exécutifs soient présentés au Parlement en même temps qu'au Conseil.

La pratique suivie jusqu'ici par la Commission paraît conforme à cette demande : aussitôt que l'avant-projet de budget est transmis au Conseil, la Commission le communique pour information à la commission parlementaire compétente. La Commission est toute disposée à confirmer cette pratique pour l'avenir.

0

0 0

X

Telles sont nos observations en ce qui concerne le rapport et le projet de résolution.

Nous sommes reconnaissants d'avoir pu les présenter avec cette franchise qui est tout le secret de cette bonne coopération si réconfortante entre votre Haute Assemblée et la Commission. Nous espérons qu'on y verra une contribution positive. C'est ainsi, en tout cas, que nous les concevons. Mais nous sommes satisfaits surtout de constater qu'un débat constitutionnel a été de nouveau amorcé car, comme vous, nous voyons dans un bon agencement de l'organisation de l'organisation de notre Communauté une condition essentielle de la réussite de notre oeuvre européenne

oOo