



**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

Brussels, October 1981

COMMISSION COMMUNICATION ON RELATIONS BETWEEN THE COMMUNITY INSTITUTIONS(1)

The Commission has just approved and transmitted to the Council a communication on relations between the Community institutions, in which it sets out its ideas and guidelines concerning the development of the Community institutions.

The communication constitutes part of the follow-up to the May mandate report. That report called on the Member States to undertake new policies; the new communication shows how the institutions that will have to take the necessary decisions can be strengthened. To some extent it echoes the institutional debate held in Parliament last July.

The Commission concentrates on few main areas:

1. Improving the balance between the institutions and increasing their efficiency by:
 - reverting to majority voting in the Council; and
 - restoring the Commission's status in the legislative process and its executive and management functions.
2. Reinforcing Parliament's role in the decision-making process, the legislative conciliation procedure and the conclusion of international agreements.
3. Reinforcing political cooperation and at the same time strengthening the Community institutions.
4. With European Union in prospect, extending Parliament's powers, notably as regards legislation.

The Commission is pleased to see that European Union is being discussed again; it has every intention of furthering discussions by putting forward its own ideas on the subject in the near future.

The interinstitutional balance

In its communication the Commission points out that the strengthening of inter-governmental factors has compromised the institutional balance and considerably weakened the effectiveness of the Community's decision-making process. More particularly the Commission points out the continuing unhealthy consequences of the "Luxembourg compromise". It reiterates its own suggestions(2) and those of the Three Wise Men as regards the return to majority voting in the Council.

(1) COM(81)581 final

(2) Communication on enlargement (The Fresco) - COM(78)120 final, published as Supplement 1/78 - Bull. EC.

./.

The Commission stresses that majority voting does not mean that a vote is taken in every case where majority voting is possible, for the simple reason that it is always preferable for Council decisions to be acceptable to all Council members. But even if unanimity is out of the question, it should be possible to avoid deadlock. Majority decisions should therefore be seen as a last resort, but one which cannot be abandoned without seriously jeopardizing the workings of the Community.

Secondly, routine insistence on unanimity has eroded the Commission's status in relation to the first paragraph of Article 149 EEC, in that it has made it easier for the Council to depart from Commission proposals. The practice has also upset arrangements for Parliamentary responsibility as envisaged by the Treaty, thus eroding the Parliament's watchdog role.

Another spin-off from the strengthening of intergovernmental factors within the Community is the Council's refusal to delegate important administrative and managerial functions unconditionally to the Commission, even when the Treaties explicitly state that the Commission is to perform such functions as, for example, under Article 205 of the EEC Treaty with reference to the budget.

The first step towards strengthening Parliament's position must be the restoration of mutual trust between Member States and a return to observance of the letter and spirit of the Treaties. Restoration of mutual trust would automatically mean that the Community's political institutions were once again in a position to exercise their integrating function. In the case of the Council, the view expressed by Heads of State of Government, viz. that "it is necessary to renounce the practice which consists of making agreement on all questions conditional on the unanimous consent of the Member States" (final communiqué of the first Paris Summit), must be put into practice. Only in this way will the Commission be able to play its rightful role in the legislative process. If this is done, Parliament will win back the responsibilities conferred on it by the Treaties, namely to keep a watch on the Commission and provide a democratic base for the Community's legislative process.

Parliament's role in the decision-making process Commission recognizes
As regards Parliament's role in the Community's decision-making process, the / and supports Parliament's aspirations, but it is also anxious to discharge the function assigned to it by the Treaties to the best of its ability. It goes without saying that it is politically accountable to Parliament for the way in which it performs this task. This said, the Commission is determined to do all it can to facilitate interinstitutional cooperation, making full use of existing procedures and proposing ways of strengthening them.

The Commission recognizes Parliament's watchdog role and is prepared to ensure that Parliament is able to perform it fully.

As regards the decision-making process, the Commission intends to consult the House and Parliament's committees more frequently on important issues, such as decisions affecting the future of the Community, before it makes formal proposals. In the case of major ongoing initiatives with political implications the Commission normally sends Parliament and the Council communications setting out the main issues involved.

It intends to step up this practice and to draw on the views expressed by Parliament on the ensuing preliminary political debate when the time comes to shape its proposals.

Furthermore, the Commission attaches the utmost importance to the ideas adopted by Parliament and incorporated into formal proposals and is more than willing to draw on them provided that there are no objections of substance. If there are, it will give Parliament a detailed and timely explanation of the reasons for its reservations.

The Commission considers that the legislative conciliation procedure should take place at an earlier stage, before national positions have become entrenched, and all Member States should be free to participate. Better preparation in the form of preliminary contacts between institutions could increase the chances of agreement being reached.

The Commission for its part advocates extension of the conciliation procedure and intends to apply it extensively. Thus, the Commission considers that most of the decisions following on from the Mandate Report would qualify, the object being to ensure that they are consistent with any action which Parliament takes later under its budgetary powers, when the financial consequences of the Mandate are incorporated into the budget.

In the field of international agreements the Commission is prepared to collaborate with Parliament and the Council in the search for an agreement on practical improvements to existing procedures so that Parliament can be more closely involved in the preparation of international agreements, without eroding the competences of the individual institutions.

Beyond the Treaties

The proposals and suggestions set out above must be seen in the current context of the Community. The Commission believes that with European Union in prospect Parliament's powers ought perhaps to be extended further. European Union is, after all, a dynamic process and, as the Three Wise Men so rightly said, it must lead to a community prepared to display increasing solidarity. The basis for this would be a new treaty, which would respect the fundamental principles of the existing Treaties and supplement them to establish a European Union.

The Commission considers that recent moves by Mr Genscher and other members of the German Government to relaunch discussions on European Union merit reflection. As the dividing line between the community and political cooperation becomes increasingly blurred, the time is ripe for concrete ideas. The major issues facing the Community (the economic crisis, energy problems and relations with developing countries) can no longer be solved without reference to foreign policy decisions. The Commission believes that the subject should be pursued further. It intends to make an active contribution by submitting its own suggestions to Parliament and the Member States in the near future.

Parliament's views on this cannot be ignored. The Commission feels that any new Treaty should define the direction in which Parliament's powers should be extended, particularly in the legislative process, and consequently welcomes Parliament's decision to set up an ad hoc Committee.

Extending political consensus

In the general introduction to the document the Commission stresses that a broadening of the political consensus which underpins the Community is more important than ever. The mere pursuit of the objectives laid down in the Treaties will not lead to genuine European integration. The community must go further.

At all events the Commission would stress that care must be taken to ensure that closer political cooperation does not reinforce the intergovernmental nature of the Community's decision-making mechanism. That would weaken rather than strengthen the Community. Economic cooperation calls for a different mechanism to political cooperation. Any new internal development presupposes stronger institutions.

But this would not preclude the further development of European cooperation in fields where it has always been purely intergovernmental. As soon as convergence of political ideas is achieved Member States should find it easier to bow to a truly Community decision-making mechanism. Development of Community policy, strengthening of the institutions and broadening of political consensus underpinning cooperation are the three prongs of future action. As guardian of the Treaties, the Commission, fully aware of the original responsibilities it shoulders under the Community's institutional set up, intends to be and stay in the foreground of the debate.

**INFORMATION · INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, octobre 1981

Les relations entre les institutions de la Communauté.
(Communication de la Commission) (1)

La Commission vient d'approuver et de transmettre au Parlement européen une communication sur les relations entre les institutions de la Communauté, document dans lequel la Commission développe sa pensée et ses orientations concernant l'évolution des institutions de la Communauté.

Cette communication constitue en quelque sorte un complément du rapport sur le Mandat du 30 mai 1980. Ce dernier rapport appelant les Etats membres à s'engager dans de nouvelles politiques, la communication indique la voie vers un renforcement des instruments institutionnels indispensables pour prendre les décisions qui s'imposent. Le document s'inscrit également dans le cadre du débat institutionnel qu'a tenu le Parlement européen en juillet 1981.

Dans son document, la Commission a développé ses orientations au travers des quatre grandes lignes suivantes :

1. Améliorer l'équilibre entre les institutions et rendre plus efficace le fonctionnement de celles-ci
 - en recourant à nouveau au vote majoritaire au sein du Conseil et
 - en rétablissant le rôle de la Commission dans le processus législatif et dans ses tâches d'exécution et de gestion.
2. Renforcer le rôle du Parlement dans le processus décisionnel, la concertation législative et la conclusion des accords internationaux.
3. Renforcer la coopération politique et parallèlement renforcer les institutions communautaires.
4. Dans la perspective de l'union européenne, étendre les compétences du Parlement européen notamment dans le domaine législatif.

La Commission se félicite de la récente relance du débat sur l'union européenne. Elle entend contribuer à l'approfondissement de ce débat en faisant valoir prochainement ses propres idées en la matière.

L'équilibre entre les institutions

Dans son document, la Commission constate que le renforcement des éléments intergouvernementaux ont compromis l'équilibre institutionnel et affaibli considérablement l'efficacité du processus décisionnel de la Communauté. La Commission rappelle plus en particulier l'influence néfaste qu'exerce le "compromis de Luxembourg" sur le processus décisionnel de la Communauté. Elle réitère les suggestions faites par les Trois Sages et par elle-même (2) visant à réinstaurer la pratique du vote au sein du Conseil.

./.

(1) COM (81) 581 final

(2) ~~Communication sur l'élargissement (Eresque) - COM (78) 120 final~~

La Commission souligne qu'il ne s'agit pas d'exiger systématiquement un vote pour toutes les décisions qui peuvent être prises à la majorité. Il est en effet toujours préférable qu'une décision du Conseil soit acceptable pour tous ses membres. Cependant dans le cas où un accord ne peut être réalisé, il doit être possible d'éviter un blocage. La décision à la majorité est donc un *ultimum remedium*, que l'on ne peut écarter sans mettre gravement en péril le fonctionnement de la Communauté.

En deuxième lieu, la pratique de l'unanimité a en fait privé la Commission de la prérogative que lui reconnaît l'article 149, alinéa 1, CEE selon lequel les décisions prises à la majorité doivent être conformes aux propositions de la Commission. Du coup, le régime de responsabilité parlementaire prévu par le Traité se trouve également déséquilibré en entraînant une diminution du rôle de contrôle du Parlement.

Le renforcement de l'élément intergouvernemental dans les Communautés s'est en outre concrétisé par le refus du Conseil de déléguer largement à la Commission des tâches importantes d'administration et de gestion, même quand les traités désignent expressément la Commission pour exécuter de telles tâches comme en matière financière à l'article 205 CEE.

Le premier pas dans la voie du renforcement de la position du Parlement européen consiste dans le rétablissement de la confiance mutuelle des Etats membres et dans un retour au respect des règles et de l'esprit des Traités. Le rétablissement de la confiance mutuelle entraînera automatiquement la possibilité, pour les institutions politiques des Communautés de remplir leur fonction de moteur de l'intégration. En ce qui concerne le Conseil, il s'agit de concrétiser le souhait exprimé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement "qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question" (communiqué final de la première conférence au Sommet de Paris). Ce n'est qu'ainsi que la Commission pourra remplir de façon optimale le rôle qui lui revient dans le processus législatif communautaire. Grâce à ces mesures, le Parlement européen pourra retrouver les compétences qui lui confèrent les Traités et qui consistent non seulement à contrôler effectivement la politique de la Commission, mais également à permettre une participation démocratique à l'élaboration de la législation communautaire.

Rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel

Quant au rôle du Parlement européen dans le processus de décision de la Communauté, la Commission admet et soutient l'aspiration du Parlement à acquérir plus d'influence. Toutefois elle tient aussi à remplir au mieux la mission que lui assignent les traités. Bien entendu, elle reste tenue de rendre politiquement compte au Parlement de la manière dont elle s'acquitte de cette tâche. Dans cet esprit, la Commission est résolue à contribuer pleinement au bon fonctionnement de la collaboration interinstitutionnelle, aussi bien en valorisant les procédures existantes qu'en proposant de nouveaux moyens de les renforcer.

Pour ce qui est de la fonction du contrôle du Parlement, la Commission la reconnaît et reste disposée à mettre le Parlement en mesure de l'exercer pleinement.

En ce qui concerne le processus décisionnel, la Commission se propose d'utiliser davantage les contacts préalables avec le Parlement - en séance plénière ou en Commission - sur les questions importantes, telles que les décisions qui engagent l'avenir de la Communauté, avant de faire des propositions formelles. Pour les grandes initiatives d'une certaine envergure politique et de caractère évolutif, la Commission a coutume d'adresser au Parlement européen et au Conseil des communications dans lesquelles elle expose la problématique du

domaine traité. Elle a l'intention d'intensifier cette pratique afin de pouvoir élaborer ses propositions à la lumière du débat politique ainsi engagé. La contribution du Parlement dans ce débat préliminaire constituera pour la Commission un élément important lors de l'élaboration ultérieure de ses propositions.

En outre la Commission attache la plus grande importance aux idées adoptées par le Parlement sous forme de projets de propositions formelles. Dans la mesure où elles ne soulèvent aucune objection substantielle la Commission est prête à s'en inspirer; dans le cas contraire, elle s'engage à exposer de façon détaillée au Parlement, dans un délai raisonnable, les raisons qui déterminent son attitude.

Quant à la procédure de concertation législative, la Commission estime qu'elle devrait avoir lieu à un stade plus précoce, avant que les positions des Etats membres ne soient déjà pratiquement arrêtées. Chacun des membres du Conseil devraient pouvoir y participer. Une meilleure préparation de la concertation par des contacts préliminaires entre institutions pourrait également améliorer les chances d'un accord.

La Commission préconise l'extension du champ d'application de la procédure de concertation. Aussi entend-elle y accorder d'ores et déjà une application extensive. Ainsi, la Commission estime que la plupart des décisions qui doivent être prises sur la base de son rapport consacré au Mandat du 30 mai 1980 relèveront, en principe, de la procédure de concertation, en vue d'assurer la cohérence avec l'action que le Parlement exercera ensuite dans le cadre de ses pouvoirs budgétaires, lorsqu'il s'agira de répercuter dans le budget les conséquences financières du Mandat.

Il est ensuite impérieux, également pour "revivifier" la concertation législative, que le "dialogue interinstitutionnel" dans le domaine budgétaire aboutisse réellement à rapprocher les positions des institutions sur les questions budgétaires.

Dans le domaine des accords internationaux, la Commission est prête à rechercher avec le Parlement et le Conseil un accord sur une amélioration concrète des procédures existantes, afin d'associer le Parlement d'une façon plus étroite au processus d'élaboration de ces accords, tout en respectant les compétences propres des différentes institutions.

Au-delà des Traités

Les propositions et suggestions décrites ci-dessus se situent dans le contexte actuel de la Communauté. La Commission se demande s'il ne faut pas, dans la perspective de l'Union européenne, prévoir une extension des compétences du Parlement. En effet, cette union est un processus dynamique bien plus qu'une construction statique et, comme le dit le rapport des Trois Sages, il doit aboutir à une Communauté qui ferait preuve d'une solidarité croissante. Le fondement en serait un nouveau traité instituant une Union européenne qui respecterait pleinement les éléments essentiels des Traités existants et compléterait ceux-ci.

La Commission estime que les initiatives récentes (Genscher; gouvernement RFA) visant à relancer en quelque sorte le débat sur l'Union européenne méritent d'être retenues. Il y a lieu de les concrétiser maintenant que la coopération politique est devenue de plus en plus indissociable de la construction communautaire. En effet, il n'est plus possible de résoudre les grands problèmes auxquels la Communauté doit faire face (crise économique, énergie et relations avec le tiers monde) sans faire intervenir directement les aspects de politique étrangère. La Commission croit nécessaire d'approfondir ce débat. Elle entend y contribuer activement en faisant valoir prochainement ses propres idées en la matière au Parlement et aux Etats membres.

Il va de soi que la position prise par le Parlement européen dans ce contexte ne saurait être ignorée. La Commission estime que tout nouveau traité devrait définir d'une façon évolutive l'extension des pouvoirs du Parlement et prévoir notamment l'attribution de certaines compétences dans le domaine législatif. Elle se félicite d'ailleurs que le Parlement lui-même ait créé à cet égard une Commission ad hoc.

Elargir le consensus politique

Dans l'introduction générale du document, la Commission souligne qu'il est plus que jamais nécessaire d'élargir le consensus politique qui est à la base de la Communauté. En effet, la seule poursuite des objectifs prévus dans les Traités est insuffisante pour conduire à une intégration européenne véritable. La Communauté doit maintenant aller plus loin.

En tout cas la Commission insiste sur la nécessité que le renforcement de la coopération politique se fasse sans renforcement parallèle du caractère intergouvernemental du mécanisme de décision communautaire, car celui-ci n'aurait pas pour effet de renforcer mais, bien au contraire, d'affaiblir la Communauté. La coopération économique postule un mécanisme de décision différent de celui de la coopération politique. Un renforcement des institutions s'impose pour permettre un nouveau développement interne.

Ceci n'empêche pas d'approfondir la coopération européenne dans des domaines où elle est restée purement intergouvernementale. Du moment où une plus grande convergence des conceptions politiques sera réalisée, il sera plus facile aux Etats membres de se soumettre à nouveau à un véritable mécanisme de décision dans le cadre de la Communauté.

Le développement de la politique communautaire, le renforcement des institutions et l'élargissement du consensus politique à la base de la coopération européenne constituent en quelque sorte un triptyque pour l'action future. Dans ce débat la Commission, gardienne des traités et pleinement consciente des responsabilités originales qui lui incombent dans le schéma institutionnel de la Communauté, entend être et rester au premier rang.
