

## Rapport Vedel (25 mars 1972)

**Légende:** Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen du 25 mars 1972.

**Source:** Bulletin des Communautés européennes. 1972, n° Supplément 4/72. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. ISSN 0377 - 9181. "Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen", p. 7-91.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_vedel\\_25\\_mars\\_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html)

**Date de dernière mise à jour:** 26/03/2014

## Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen

### « Rapport Vedel »

#### Introduction

Avec la création de ressources propres des Communautés par la décision du 21 avril 1970 <sup>(1)</sup> et les modifications apportées aux dispositions budgétaires des Traités par le Traité de Luxembourg du 22 avril 1970 <sup>(2)</sup>, le problème du renforcement des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen a trouvé une actualité nouvelle encore renforcée notamment par les perspectives qu'ouvre la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire <sup>(3)</sup>. Pour sa part, la Commission a pris, aussi bien à l'égard du Parlement européen qu'à l'égard du Conseil, l'engagement formel de soumettre des propositions en vue de ce renforcement <sup>(4)</sup>.

Afin de préparer les actions dont il lui incombe ainsi de prendre l'initiative, la Commission a décidé, au cours de sa séance du 22 juillet 1971, de constituer un Groupe *ad hoc* de personnalités indépendantes chargé d'examiner l'ensemble des problèmes liés à l'accroissement des compétences du Parlement européen.

Placé sous la présidence du professeur Georges Vedel, doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, le Groupe était composé de :

- M. Jean Buchmann, professeur à l'université de Louvain ;
- M. Leopoldo Elia, professeur à l'université de Rome ;
- M. Carl August Fleischer, professeur à l'université d'Oslo ;
- M. Jochen A. Frowein, professeur à l'université de Bielefeld ;
- M. Giuseppe Guarino, professeur à l'université de Rome ;
- M. Paul Kapteyn, professeur à l'université d'Utrecht ;
- M. Maurice Lagrange, conseiller d'Etat honoraire, Paris ;
- M. John Mitchell, professeur à l'université d'Edimbourg ;
- Mme Mary Robinson, professeur à l'université de Dublin ;
- M. Ulrich Scheuner, professeur à l'université de Bonn ;
- M. Andrew Shonfield, directeur du Royal Institute of International Affairs à Londres ;
- M. Max Sorensen, professeur à l'université d'Aarhus ;
- M. Félix Welter, président honoraire du Conseil d'Etat, Luxembourg.

Son mandat était le suivant :

a) Le Groupe examinera toutes les implications concernant l'élargissement des compétences du Parlement européen :

i) Dans la perspective d'un élargissement graduel des compétences de la Communauté et d'un transfert

graduel de certaines prérogatives des institutions des Etats vers les institutions communautaires à réaliser avec le libre consentement de tous les Etats membres ;

ii) en vue de doter la Communauté d'un système institutionnel efficace ;

iii) en vue de garantir que les décisions de la Communauté soient prises dans un cadre de légitimité démocratique ;

iv) en tenant compte des principes et des pratiques constitutionnels des Etats membres de la Communauté.

b) Pour remplir le mandat visé ci-dessus, l'examen du Groupe *ad hoc* devra porter notamment sur les sujets suivants :

i) la participation du Parlement européen à l'activité constituante permanente de la Communauté, c'est-à-dire à ce processus complexe, auquel participent, dans des formes différentes, la Commission, le Conseil, les gouvernements et les parlements nationaux, ainsi que, dans quelques cas, les peuples directement par référendum, et qui vise à attribuer de nouvelles compétences à la Communauté, à réformer ses institutions, ainsi qu'à bâtir progressivement l'union politique ;

ii) la participation du Parlement européen au processus législatif communautaire dans tous les domaines qui relèvent ou relèveront de la compétence communautaire. Cette étude porterait notamment sur le rapport entre droit communautaire et droit national ; sur le rapport entre les différents « actes » juridiques prévus par les Traités ; sur la nature des décisions du Conseil qui relèvent parfois de la fonction législative, parfois de la fonction gouvernementale, parfois de la fonction diplomatique inter-étatique ; sur le partage des compétences législatives et autres entre le Parlement et le Conseil ; sur le pouvoir d'initiative du Parlement ;

iii) la définition de la compétence du Parlement européen en matière budgétaire ;

iv) les fonctions du Parlement européen en matière de contrôle politique sur le pouvoir gouvernemental de la Communauté ;

v) les conséquences du renforcement des pouvoirs du Parlement sur les rapports entre les différentes institutions de la Communauté, sur leur structure et sur leur méthode de travail ;

vi) le rapport entre le renforcement des compétences du Parlement et son élection au suffrage universel direct.

Le Groupe a tenu, entre le 26 octobre 1971 et le 25 mars 1972, 11 sessions, certaines d'une journée, le plus souvent de deux. La dernière même s'est prolongée 5 jours.

Le Groupe a établi son rapport sur la base de rapports préparatoires établis par ses membres et de la documentation qui a été mise à sa disposition. Il a également procédé à l'audition de personnalités tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commission.

Après avoir exposé la méthode qui a guidé le Groupe dans ses réflexions et dans ses choix (Chapitre I), le rapport décrit l'état de la Communauté en 1972 (Chapitre II) ainsi que les institutions et la pratique actuelle au regard des tâches qui attendent la Communauté (Chapitre III). C'est sur cette analyse que s'appuient les propositions du rapport. Principalement consacrées à l'organisation du contrôle parlementaire, elles envisagent à ce titre successivement l'extension des pouvoirs du Parlement européen qui est au centre du mandat du Groupe (Chapitre IV), sa composition (Chapitre V) et les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (Chapitre VI).

Mais le problème du contrôle parlementaire ne saurait être considéré isolément ; il a donc paru nécessaire de prendre ensuite une vue plus large des aménagements à apporter à l'ensemble du système institutionnel de la Communauté en vue de permettre à celle-ci de déployer un dynamisme accru dans l'exercice de

responsabilités qui devraient normalement connaître de nouvelles extensions dans les années à venir (Chapitre VII).

Enfin, le Groupe n'a pas voulu terminer son rapport sans marquer les conditions dans lesquelles les réformes proposées pourraient être réalisées (Chapitre VIII).

## Chapitre premier – Méthode et critères de choix

Le travail collectif que le mandat de la Commission confiait au Groupe supposait une concertation permanente entre les participants en vue de dégager des points de vue, des solutions et des jugements communs. Cette concertation devait être plus facile dans toute la mesure où l'approche du sujet pouvait être objective et fonctionnelle.

L'*objectivité* de l'approche consiste en ce que l'analyse prend comme point de départ des constatations de fait qui font l'objet des deux chapitres suivants relatifs l'un à « la Communauté en 1972 », l'autre aux « institutions et à la pratique actuelle au regard des tâches qui attendent la Communauté ».

On constate que la Communauté est arrivée à un point non négligeable de développement, mais qu'elle est loin de sa pleine croissance. Si, sur le plan des structures comme sur celui des activités, d'autres résultats doivent être atteints dans l'avenir, ce n'est pas seulement parce qu'ils apparaissent désirables, mais avant tout parce qu'ils correspondent, pour une part, au plein accomplissement des stipulations des Traités et, ce qui est encore plus important, pour une autre part, à la volonté politique clairement exprimée par les Etats membres d'assigner à la Communauté de nouvelles missions.

L'*objectivité* de la méthode tient d'autre part à ce que le Groupe s'est référé aux deux critères définis par le mandat que lui a confié la Commission : la *démocratie* et l'*efficacité*.

Fort heureusement, le critère de la *démocratie* ne se prête, dans le cas présent, à aucune subjectivité. Si les institutions des Etats qui composent ou vont composer la Communauté présentent des différences appréciables, celles-ci ne mettent pas en question la notion même de démocratie conçue, pour l'essentiel, en termes identiques : les citoyens sont la seule source du pouvoir ; ils possèdent des droits et des libertés opposables à l'organisation sociale ; les détenteurs du pouvoir sont désignés par des élections véritables et significatives ; les partis politiques sont libres ; le droit d'opposition est une donnée fondamentale de la vie politique et sociale ; le statut et le rôle du Parlement en face de l'exécutif sont une partie essentielle de la démocratie ; le Parlement détient dans l'ordre normatif les plus hautes compétences ; sous une forme ou sous une autre, il exerce un contrôle sur le gouvernement.

Au surplus, comme le mandat de la Commission l'y invitait, le Groupe s'est référé aux institutions des divers Etats membres ou futurs membres de la Communauté.

On ne saurait certes transposer automatiquement ces principes généraux au cadre communautaire. La Communauté est dotée de structures originales correspondant, pour un moment donné, à sa nature et à ses missions et qui interdisent de recourir à des correspondances simplistes et profondément inexactes, telles que celles qui méconnaîtraient le rôle complexe du Conseil, à la fois gouvernemental et législatif, ou qui réduiraient la Commission au rang d'un simple rouage administratif, alors que les Traités l'associent fondamentalement aux responsabilités communautaires.

Il faut tenir compte d'autre part de ce que l'origine des gouvernements présents au Conseil et celle des membres du Parlement européen font que leurs compétences communautaires s'appuient effectivement sur un processus de légitimation démocratique dans le cadre national. Mais, précisément, l'exigence démocratique commune aux Etats membres et que va raviver l'adhésion de nouveaux Etats tend et tendra vraisemblablement de plus en plus à développer des mécanismes démocratiques proprement communautaires.

Quelle que soit la priorité que, selon telle ou telle opinion, on doit attribuer, dans la construction européenne,

à tel ou tel instrument d'action communautaire, la situation du Parlement européen au sein de la Communauté constitue en soi un problème très important et, dans la perspective de la légitimation démocratique, fondamental. C'est d'ailleurs ce problème que le mandat de la Commission désigne comme le centre du rapport demandé au Groupe.

Le critère de l'*efficacité*, dans la mesure où il implique des conjectures sur l'adéquation des moyens aux fins poursuivies, met en cause des appréciations qui ne peuvent être parfaitement objectives. En effet, notamment quand il s'agit de prévoir quels résultats donneront à terme plus ou moins long telle règle de droit ou telle pratique, cette supputation comporte une part élevée de jugement personnel et donc subjectif. Le Groupe ne pouvait ni échapper à cette donnée de fait ni se donner la facilité de recenser les choix possibles sans jamais les faire.

C'est pourquoi il a tenté de résoudre cette difficulté de trois façons. En premier lieu, le Groupe, en tant que tel, ne s'est pas référé, hors du principe démocratique lui-même, à des constructions idéologiques ou théoriques. Il a recherché les moyens concrets d'avancer sur la voie d'une communauté démocratique. En second lieu, les discussions du Groupe ont tendu non principalement à dégager un point de vue majoritaire, mais à rechercher un consentement général sur des solutions qui, le plus souvent, n'ont pas été le fruit de simples compromis, mais celui d'une conclusion commune.

Enfin, sur tel ou tel point où les appréciations subjectives n'ont pu aboutir à une opinion unique, la mention de cette situation dans le texte du rapport permettra à la Commission de prendre connaissance de la difficulté.

Ces prémices expliquent que le Groupe puisse également caractériser sa méthode d'approche comme *fonctionnelle*. Ce terme, qui traduit la fidélité au mandat reçu, a des significations diverses, mais convergentes.

La première répond à l'idée que les propositions concrètes qui seront présentées ne procéderont ni de théories ni de pures préférences personnelles. Il a pourtant été possible de dégager des vues d'ensemble en se demandant simplement ce que les objectifs européens voulus et affirmés par les Etats membres supposaient, pour être atteints, de moyens démocratiques et efficaces. Partant de ce qui existe et qui a fait ses preuves, il s'agit d'opérer un développement sans rupture. Aussi, le Groupe a-t-il pris comme fondement de son travail le refus des mécanismes, compliqués, inutiles et dangereux qui situeraient hors du cadre de la Communauté, les actions concertées que les Etats membres envisagent.

Le second sens qui peut s'attacher à l'idée d'une méthode fonctionnelle conduit à s'écarter, le cas échéant, de catégories sans doute classiques, mais qui ne trouvent pas d'application sur le terrain communautaire. Il peut ne pas y avoir d'équivalence absolue, surtout dans une phase de construction, entre le rôle d'un parlement national et celui d'un Parlement européen, entre rôle d'un exécutif national et celui d'un exécutif européen. Déjà, dans certains de nos cadres nationaux, la réalité politique concernant l'exercice du pouvoir législatif ou du pouvoir budgétaire ou la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement n'obéit plus aux théories du droit constitutionnel classique. C'est une raison de plus pour ne pas s'attacher à des vues a priori entre lesquelles on serait parfois embarrassé de choisir.

En troisième lieu, une méthode fonctionnelle veut que l'on recherche des modifications juridiques minimales pour des résultats politiques maximaux et que l'on préfère l'efficacité au spectaculaire.

Enfin, une méthode fonctionnelle suppose que l'on ne forge pas l'hypothèse que tout ce qui est désirable est immédiatement possible, comme si les changements d'une société pouvaient être décrétés sans tenir compte de l'état réel des forces politiques et sociales. Parfois, à une solution idéalement meilleure, il faut préférer une solution pratiquement plus vraisemblable, pourvu qu'elle soit un pas vers l'objectif final. Il faut tenir compte du temps qui, en lui-même, parce qu'il est porteur d'expérience, est un facteur de développement. C'est dire qu'une place importante devra être faite, comme dans le passé de la Communauté, à la notion de *progressivité* qui réconcilie souvent le souhaitable et le possible.

Le présent rapport n'aura donc rien d'un catalogue théorique de réformes instantanées ; il est parti, comme on l'a dit, des Traités existants et, sans s'interdire de proposer telle ou telle révision précise, le Groupe n'a eu ni la naïveté, ni l'orgueil de croire que le mandat de la Commission l'invitait à réécrire les Traités.

Il est certain que tous les problèmes posés par le progrès des institutions européennes n'ont pu être évoqués, étant donné d'ailleurs que, pour être larges, les termes de la mission confiée au Groupe n'étaient pas moins précis. C'est ainsi que la question souvent avancée dans les milieux les plus divers, de la liaison qui pourrait être établie entre les structures régionales et les structures communautaires n'a pas paru entrer dans cette mission.

Sur la base du mandat reçu, le rapport tend donc à dégager les points sur lesquels des progrès, à la fois démocratiques et efficaces, auront le triple mérite de s'appuyer sur ce qui existe, de ne modifier le système actuel que dans la mesure strictement utile et enfin de forger l'avenir non par de purs impératifs juridiques mais par la mise en route de processus socio-politiques convaincants, progressifs et par-là même contraignants.

## Chapitre II – La Communauté en 1972

### Section I – Les résultats acquis

La *Communauté économique européenne* instituée en 1958 a, en dépit de toutes les crises, changé l'Europe occidentale. La CECA était le commencement d'un chemin qu'a interrompu l'échec de la Communauté européenne de défense. L'*Euratom* est un mécanisme important mais très spécialisé. Dans la fusion des trois institutions, c'est la Communauté économique européenne qui constitue à la fois le noyau central et le champ d'action essentiel de l'Europe communautaire. Et, peu après l'entrée de la Communauté dans la « période définitive », l'adhésion de nouveaux Etats membres va accroître son importance en Europe et dans le monde.

Bien qu'incomplètes, les réalisations de la Communauté sont impressionnantes : l'union douanière achevée ; le marché agricole unifié ; la levée des principaux obstacles à la libre circulation des travailleurs ; le droit communautaire de la concurrence établi et placé sous la sauvegarde de la Commission et de la Cour de justice ; des progrès insuffisants, mais non négligeables, dans la voie de l'harmonisation des législations, dans celle de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

L'association de nombreux Etats et la conclusion de traités de commerce avec d'autres pays ont démontré le rayonnement de la Communauté à l'extérieur.

Enfin, les institutions communautaires sont entrées dans la voie de la coopération avec les Etats membres pour formuler une politique de développement du Tiers Monde.

### Section II – Les tâches qui attendent la Communauté

#### § 1 L'achèvement des missions inscrites dans les Traités

Cependant, les réalisations de la Communauté sont loin d'être complètes, même sur des points où des actions définies devaient être menées à bien pendant la période transitoire. La politique commune des transports est peu avancée ; la libre circulation des capitaux n'en est qu'à ses débuts ; toutes les restrictions au droit d'établissement et à la libre prestation des services, notamment en ce qui regarde les professions libérales, sont loin d'être levées.

Prévue par l'article 105 CEE, la coordination des politiques économiques a rencontré encore plus de difficultés que la réalisation des objectifs plus précis que l'on vient d'évoquer. Et pourtant, les distorsions dans la situation conjoncturelle des diverses économies nationales ont été souvent inquiétantes. Elles ont

engendré des déséquilibres qui expliquent, en partie du moins, les avatars des taux de change qui se sont manifestés à partir de 1969 avec la dévaluation du franc et la réévaluation du mark. Les auteurs du Traité n'avaient pas prévu toute l'ampleur du problème et ne lui avaient donné, notamment dans l'article 107 CEE, que des solutions circonstanciées. Ces variations des taux de change devaient pourtant altérer gravement la notion même d'un marché commun, tout particulièrement en matière de produits agricoles. Il devient évident que la politique monétaire, sous peine de ruiner les fondements du marché commun, doit être une affaire de l'Europe. C'est à cette donnée que répond l'idée de l'union économique et monétaire.

## **§ 2 La volonté politique de développement des tâches de la Communauté – L'union économique et monétaire**

Ce sont les gouvernements eux-mêmes qui ont pris les initiatives tendant à développer et à renforcer l'activité des Communautés par l'établissement d'une union économique et monétaire. Lors de la conférence de La Haye tenue les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969, les chefs d'Etat ou de gouvernement tombèrent d'accord pour accélérer le passage de l'union douanière à l'union économique<sup>(5)</sup>.

En exécution de cet accord, une décision du Conseil confia à un groupe de travail présidé par le chef du gouvernement luxembourgeois, M. Werner, le soin d'élaborer un rapport sur la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire. Un rapport intérimaire du groupe présenté le 20 mai 1972 <sup>(6)</sup> fut discuté par le Conseil. Le rapport final, dit « rapport Werner » <sup>(7)</sup>, fut remis le 13 octobre 1970 au Conseil et à la Commission et communiqué au Parlement et au Comité économique et social.

Sur la base de ce rapport, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres ont adopté, le 22 mars 1971, une résolution concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire <sup>(8)</sup>. Dans cette résolution, ils expriment leur volonté politique de mettre en place, au cours des dix prochaines années, une union économique et monétaire selon un plan par étapes débutant le 1<sup>er</sup> janvier 1971. La résolution précise qu'au terme de ce processus, la Communauté doit :

1. constituer une zone à l'intérieur de laquelle les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent librement et sans distorsion de concurrence, sans pour autant engendrer des déséquilibres structurels et régionaux et dans les conditions propres à permettre aux agents économiques de développer leur activité à l'échelle communautaire ;
2. former un ensemble monétaire individualisé au sein du système international, caractérisé par la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité, condition indispensable à la création d'une monnaie unique, et comportant une organisation communautaire des banques centrales ;
3. détenir dans le domaine économique et monétaire les compétences et responsabilités permettant à ces institutions d'assurer la gestion de l'union. A cette fin, les décisions de politique économique requises sont prises au niveau communautaire et les pouvoirs nécessaires sont attribués aux institutions de la Communauté.

La répartition des compétences et responsabilités entre les institutions de la Communauté d'une part, et les Etats membres d'autre part, s'effectue en fonction de ce qui est nécessaire à la cohésion et à l'efficacité de l'action communautaire.

Les institutions de la Communauté sont mises en mesure d'exercer leurs responsabilités en matière économique et monétaire avec efficacité et rapidité.

Les politiques communautaires mises en oeuvre dans le cadre de l'union économique et monétaire sont soumises aux délibérations et au contrôle de l'Assemblée.

L'organisation communautaire des banques centrales concourt, dans le cadre de ses responsabilités propres, à la réalisation des objectifs de stabilité et de croissance de la Communauté.

Les principes définis ci-dessus sont appliqués aux matières suivantes :

- la politique monétaire et du crédit interne de l'union ;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur ;
- la politique à l'égard du marché unifié des capitaux et des mouvements des capitaux à destination et en provenance des pays tiers ;
- la politique budgétaire et fiscale dans ses relations avec la politique de stabilité et de croissance ; en ce qui concerne la politique budgétaire proprement dite, sont déterminées, au niveau communautaire, les marges à l'intérieur desquelles doivent se situer les éléments essentiels de l'ensemble des budgets publics et notamment la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement et d'utilisation de ces derniers ;
- les actions nécessaires sur le plan structurel et régional dans le cadre d'une politique communautaire disposant de moyens appropriés, afin de contribuer elle aussi au développement équilibré de la Communauté et en vue notamment de résoudre les problèmes les plus importants.

Il convient de noter que cette résolution ne se prononce pas sur certaines des propositions du rapport Werner dans le domaine institutionnel : le rapport Werner avait estimé nécessaire l'institution d'un centre de décision pour la politique économique qui devrait exercer, de façon indépendante et en fonction de l'intérêt communautaire, une influence décisive sur la politique générale de la Communauté. Au sujet du Parlement européen, le rapport Werner avait ajouté : « Le centre de décision de la politique économique sera politiquement responsable devant un Parlement européen. Ce dernier devra être doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres. »

Il convient de rappeler que la résolution émise par le Parlement européen <sup>(9)</sup> à la suite du rapport Werner souligne, elle aussi, que tout transfert de pouvoirs, en matière économique et monétaire, des instances nationales à la Communauté devrait s'accompagner, pour garantir un contrôle démocratique, d'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen.

Pour en terminer avec l'importante question de l'union économique et monétaire, il convient de rappeler que cet objectif n'est pas expressément visé, comme tel, par le Traité CEE, en dépit du fait qu'au-delà de l'union douanière, celui-ci prévoit la coordination des politiques économiques et met au rang des problèmes d'intérêt commun les politiques de conjoncture et de taux de change. Il ne s'ensuit pas nécessairement que l'union économique et monétaire supposerait en tout état de cause une révision du Traité, puisque l'article 235 CEE pourrait servir de base, dans ce domaine, à un certain nombre d'initiatives. D'une façon ou d'une autre – et c'est l'essentiel – l'union exigera le développement des instruments communautaires.

### **§ 3 La politique régionale et la politique sociale**

La résolution du 22 mars 1971 reconnaît expressément la responsabilité de la Communauté en matière de politique régionale. Dans une union économique et monétaire où sont supprimées les barrières non seulement pour la libre circulation des marchandises et des travailleurs mais aussi pour les capitaux et les investissements, c'est à la politique régionale qu'il revient de veiller au développement des parties sous-industrialisées ou ayant besoin d'un changement structurel. La Communauté a déjà pris diverses initiatives dans le domaine de la politique régionale. La Commission a fait des propositions sur l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, et particulièrement sur la création d'un Fonds régional, qui n'ont pas encore obtenu l'accord du Conseil.

La politique sociale, qui est d'ailleurs visée par le Traité, a fait l'objet d'un grand nombre d'actions de la Communauté. Les conceptions de la Commission dans ce domaine viennent d'être exposées dans les «



Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire », du 17 mars 1971 <sup>(10)</sup>. Les actions prioritaires de la Communauté, prévues par la Commission pour la première étape de l'union économique et monétaire, visent :

- l'achèvement accéléré du marché commun de l'emploi ;
- l'absorption du sous-emploi et du chômage structurel ;
- l'amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène dans les milieux de travail et de vie ;
- l'amélioration de la condition de la femme au travail ;
- la promotion de l'intégration des handicapés dans la vie active ;
- l'établissement d'une prévision sociale à moyen terme ;
- le renforcement de la collaboration des partenaires sociaux.

Les « Orientations préliminaires » ne comportent pas de propositions formelles ; le Conseil ne s'est pas encore prononcé à leur égard.

#### **§ 4 La politique de l'environnement**

Le dernier secteur pour lequel la Commission a préconisé une politique d'ensemble est celui de l'environnement. Elle fait l'objet de la « Première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement », du 22 juillet 1971, qui énonce cinq groupes d'actions prioritaires visant à :

- la réduction de la concentration des polluants parmi les plus dangereux dans l'air et l'eau ;
- la réduction de la pollution provoquée par l'usage de certains produits commercialisés et par des substances résultant de productions industrielles ;
- l'amélioration des connaissances sur les polluants (origine, diffusion, effet), en vue notamment d'atteindre ces objectifs ;
- l'aménagement des espaces et du milieu naturel ;
- la réalisation d'études de base nécessaires pour mieux connaître, définir et résoudre des problèmes relatifs à l'environnement, non visés ci-dessus.

La Commission estime que ces mesures doivent s'accompagner d'une participation accrue de la Communauté aux travaux des organisations internationales et d'une coopération avec les pays tiers.

#### **§ 5 L'union politique**

Le souci d'instaurer une coopération politique plus étroite entre les Etats membres, notamment en matière de politique étrangère, n'a pas cessé d'inspirer, depuis les origines, les travaux des organismes communautaires.

Ce souci s'est manifesté au sommet, en décembre 1969, lors de la conférence de La Haye. Le communiqué souligne que les Communautés européennes demeurent le noyau original à partir duquel l'unité européenne a pris son essor. Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont chargé les ministres des affaires étrangères d'étudier, en tenant compte de l'élargissement éventuel de la Communauté, la manière de progresser dans la voie de l'union politique.

Conformément à cette mission, sur la base d'un travail préparé par un comité placé sous la présidence de M. Davignon, directeur général des affaires politiques au ministère belge des affaires étrangères, les ministres des affaires étrangères ont remis leur rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement <sup>(11)</sup>. Dans ce document figurent un certain nombre de constatations ; il convient tout d'abord, dans l'esprit des préambules des Traités de Paris et de Rome, de donner forme à la volonté d'union politique qui n'a pas cessé de soutenir les progrès des Communautés européennes. En second lieu, la mise en oeuvre des politiques communes, déjà instaurées ou en voie de l'être, implique des développements correspondants dans l'ordre proprement politique en rapprochant le moment où l'Europe pourra s'exprimer d'une seule voix ; aussi faut-il que la construction de l'Europe se poursuive méthodiquement par étapes successives dans le sens de la possibilité d'une action politique commune. Enfin, l'Europe doit se préparer aux responsabilités qu'en raison même de sa cohésion accrue et de son rôle grandissant elle a le devoir et la nécessité d'assumer dans le monde.

A ces fins, poursuit le rapport des ministres, il faut accroître la coopération politique. Des réunions des ministres des affaires étrangères des Etats membres devraient se tenir tous les six mois au moins. Elles seraient préparées par un comité politique composé des directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères se réunissant au moins quatre fois par an. Quand les circonstances le justifieraient, des conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement seraient convoquées.

Au cours de la session du Conseil du 27 octobre 1970, les ministres des affaires étrangères ont adopté ce rapport.

Déjà le 7 octobre 1970, le Parlement européen, sur le rapport de sa commission politique, avait adopté une résolution sur l'avenir politique de la Communauté européenne <sup>(12)</sup>. Cette résolution rappelle que le processus d'union économique et monétaire doit accélérer l'unification politique. Elle invite les ministres des affaires étrangères à définir promptement le rôle concret que peut et doit jouer dans le monde une Europe démocratique et indépendante. D'ores et déjà, des mécanismes de coopération plus efficaces devraient être mis en oeuvre. Enfin, la résolution insiste sur la nécessité de relier entre eux les mécanismes interétatiques de coopération en matière de politique étrangère avec les institutions communautaires et d'assurer en tout cas la participation active de la Commission au processus d'unification politique de l'Europe.

Selon le Parlement européen, la coopération envisagée devrait être étendue à la politique de défense et de sécurité.

## § 6 Les responsabilités de l'Europe

Comme on l'a déjà dit, à la Conférence de La Haye, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont exprimé la volonté de préparer les voies d'une Europe unie en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission. Ils ont souligné le rôle qui appartient à l'Europe dans la détente internationale et le rapprochement entre tous les peuples. Une Europe unie est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix. C'est bien du développement de la Communauté que dépend la place de l'Europe dans le monde.

Peut-être les responsabilités de l'Europe vont-elles au-delà même de ce qu'envisagent ainsi les chefs d'Etat ou de gouvernement. La crise de civilisation que traverse notre monde, la contestation générale des modèles, pourtant si différents, des sociétés existantes, l'émergence de problèmes découverts ou redécouverts mettant en cause les raisons de vivre, tout cela suggère que la mission de l'Europe, dans les décennies qui s'ouvrent, s'enrichit d'une dimension nouvelle. A les supposer même parfaitement réalisés, les objectifs de paix, de prospérité et de bien-être matériel de l'Europe ne sont pas tout. Ces bienfaits, la jeunesse les accepte comme un dû. Mais elle réclame bien davantage : que le bénéfice en soit étendu à tous les peuples et notamment aux plus pauvres ; que l'on raisonne non seulement en termes de niveau de vie, mais aussi de qualité de la vie ; que par-delà même le pain et la paix, l'homme, en maîtrisant la nature et en organisant ses sociétés, se donne de nouveaux desseins et comme une âme rajeunie.

Sans doute, tout cela ne pourra-t-il se faire par la seule Europe. Mais quelles plus belles ambitions pourraient l'habiter et l'animer ?

Sans doute encore, les institutions ne représentent qu'une faible part des moyens que devrait mobiliser cette oeuvre qui engagerait toutes les forces sociales, économiques et culturelles. Mais l'organisation politique paraît bien être un point de passage obligé pour tout cheminement de cet ordre, et c'est pourquoi il n'est peut-être pas interdit de mettre, à terme plus ou moins long, dans les tâches de la Communauté, une part de l'entreprise de civilisation qu'appelle la fin du XXe siècle.

### **Chapitre III – Les institutions et la pratique actuelle en regard des tâches qui attendent la Communauté**

#### **Section I – Les institutions prévues par le traité CEE**

L'équilibre institutionnel mis sur pied par le traité CEE repose sur une attribution de compétences à quatre institutions : une Assemblée « composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté » ; un Conseil « formé par les représentants des Etats membres » ; une Commission dont les membres sont « choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance » ; une Cour de justice, formée de sept juges assistés de deux avocats généraux.

Les auteurs du traité CEE se sont donc directement inspirés de la structure de la CECA, tout en lui faisant subir d'importantes modifications dans le rôle imparti à chacune des institutions et dans leurs rapports respectifs.

#### **§ 1 La répartition des compétences entre le Conseil et la Commission**

Comme pour la CECA, l'application et la mise en oeuvre du Traité reposent sur une participation au pouvoir de décision d'un organe de composition intergouvernementale. Mais, alors que, dans le traité de Paris, l'essentiel des pouvoirs d'action et de décision était attribué à l'organe indépendant, la Haute Autorité, puisque le Conseil (dénommé « Conseil spécial de ministres ») n'intervenait que dans des cas déterminés et sous forme d'avis, parfois conformes, le Conseil, dans la CEE, devient le centre du pouvoir. Son rôle, défini d'une manière très large, est double. Il assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres ; il dispose d'un pouvoir de décision.

Sans doute l'exercice de ce pouvoir subit une double limitation (« assurer la réalisation des objets fixés par le Traité et dans les conditions fixées par celui-ci ») l'une tenant aux finalités, l'autre à la règle de compétence d'attribution déjà édictée à l'article 4. Mais la structure générale du Traité montre que, pour l'application de l'article 145, le Conseil s'est vu reconnaître l'essentiel du pouvoir normatif, qu'il s'agisse de règlements ou de directives. Tantôt, ce pouvoir s'exerce dans le cadre de dispositions relativement précises fixant des objectifs à atteindre, des procédures et des délais pour y parvenir : c'est le cas de la plupart des objectifs fixés pour la période transitoire et, à cet égard, les pouvoirs du Conseil sont assez analogues à ceux dont un gouvernement dispose pour la mise en oeuvre d'une « loi-cadre ». Tantôt, et ceci vise surtout la période définitive, le pouvoir du Conseil ne rencontre plus d'autres barrières que les nécessités d'une politique commune qu'il lui appartient d'ailleurs de définir<sup>(13)</sup>. Le Conseil, dans la période définitive, est donc le législateur de la Communauté.

Quant aux règles de majorité au sein du Conseil, elles ont un caractère évolutif, la majorité qualifiée se substituant progressivement dans un grand nombre de cas à l'unanimité, à mesure que, les options essentielles étant intervenues, une solidarité croissante entre les Etats membres s'est établie, qui ne justifie plus un droit de veto.

*Le rôle de la Commission* présente un triple aspect :

- 1) Elle participe à l'exercice du pouvoir normatif du Conseil par les propositions qu'elle lui soumet : c'est l'association organique de deux institutions, l'une de composition intergouvernementale et l'autre indépendante, clé de voûte du système.
- 2) Elle exerce les pouvoirs que lui attribue le Conseil.
- 3) Elle jouit de pouvoirs autonomes, soit d'autorisation, soit de contrôle à l'égard des Etats membres <sup>(14)</sup> ou des particuliers.

La Commission est ainsi l'élément moteur du système : étroitement associée à l'élaboration des politiques communes et à l'exercice du pouvoir normatif, elle retrouve ses prérogatives d'institution indépendante aussi bien quand il s'agit de veiller à l'application du Traité que lorsqu'il y a lieu de faire face aux difficultés de fonctionnement du Marché commun.

## § 2 Situation et rôle du Parlement

Les attributions reconnues au Parlement européen s'exercent dans trois domaines : le pouvoir normatif, le pouvoir budgétaire, le contrôle de la politique de la Commission.

*Dans le domaine normatif*, le Parlement ne possède que des attributions consultatives <sup>(15)</sup>. Il est en général consulté par le Conseil sur une proposition de la Commission adressée à ce dernier. Cependant, cette consultation est loin d'avoir été prévue dans tous les cas où le Conseil est appelé à prendre une décision, même de caractère normatif. Il est difficile de retrouver le « fil conducteur » qui a pu guider les auteurs du Traité à cet égard.

Si le Traité n'a prévu au profit de l'assemblée parlementaire qu'un rôle consultatif, il a cherché à conférer à l'avis exprimé un poids sérieux : cela résulte de l'article 149, alinéa 2, aux termes duquel, « tant que le Conseil n'a pas statué (sur une proposition de la Commission) la Commission peut modifier sa proposition, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition ».

*Dans le domaine budgétaire*, l'article 203 CEE ne donnait au Parlement européen outre le droit de dresser un état prévisionnel de ses propres dépenses (droit reconnu à chaque institution en ce qui la concerne) qu'un pouvoir de proposition de modifications au projet de budget établi par le Conseil. Le dernier mot appartenait à celui-ci. L'article 201 CEE n'avait pas explicitement prévu la nécessité de réformer les procédures budgétaires au moment du passage au régime des ressources propres. Cependant, les Etats membres ont reconnu qu'il y avait une liaison logique entre les deux opérations et qu'à partir du moment où la Communauté était appelée à vivre sur des ressources qui lui seraient propres, il convenait de développer le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire.

C'est cette réforme qui a été réalisée par le Traité du 22 avril 1970 modifiant l'article 203 CEE et les articles correspondants des traités CECA et CEEA.

*Dans le domaine du contrôle politique de la Commission*, le traité CEE (article 144) reprend le système instauré pour le contrôle de la Haute Autorité par l'article 24 du traité de Paris : la motion de censure qui, pour entraîner le retrait de la Commission, doit recueillir au moins les deux tiers des voix exprimées et la majorité des membres composant l'Assemblée et intervenir dans un scrutin public.

## § 3 Les autres organes communautaires prévus par les Traités

On peut les répartir en deux catégories : ceux qui jouent un rôle « annexe » à celui dévolu aux quatre institutions fondamentales ; les organes spécialisés, dotés ou non de la personnalité juridique.

1. Dans le premier groupe, on rencontre des organes exerçant des fonctions très variées. Les uns, tel le *Comité des représentants permanents* (COREPER) institué par le Conseil en vertu de l'article 151, alinéa 2, CEE et confirmé par l'article 4 du traité de fusion, sont des instruments de travail à la disposition d'une

institution. D'autres sont organiquement associés à titre consultatif à l'exercice du pouvoir de décision dans des cas nombreux et importants : ainsi en est-il du *Comité consultatif de la CECA*, encore très actif aujourd'hui, et du *Comité économique et social de la CEE*.

2. Le deuxième groupe comprend de multiples organes, trop nombreux pour que l'énumération puisse en être faite à cette place.

## Section II – La pratique

Sur un certain nombre de points, la pratique de la Communauté s'est effectivement conformée à la distribution des rôles prévue par les Traités : ainsi en a-t-il été par exemple pour les fonctions de la Cour de justice. Pourtant, l'équilibre institutionnel fondamental, celui de l'appareil central de décision, a-t-il subi des modifications qu'il faut analyser.

### § 1 L'accentuation de la prépondérance du Conseil

Les dispositions et la philosophie générale du traité CEE, consacrant une évolution commencée au sein de la CECA, instituent la prépondérance du Conseil dans la prise des décisions communautaires. Mais la pratique n'a cessé de renforcer cette prépondérance au point de faire du Conseil, tantôt comme organe communautaire, tantôt comme concert des Etats, le seul centre effectif de pouvoir au sein du système. Cette évolution n'a sans doute pas brisé l'étroite association organique voulue par les Traités entre le Conseil et la Commission, bien au contraire, mais la collaboration entre les deux organes a été marquée par un déséquilibre croissant au profit du Conseil.

Même dans l'exercice de la fonction proprement administrative qui semblait devoir être l'apanage de la Commission, le rôle de celle-ci ne s'est pas pleinement vérifié, faute d'attributions de compétence assez étendues, parce que le Conseil, dans nombre de cas, a voulu se réserver jusqu'aux mesures d'exécution.

Le déséquilibre institutionnel le plus marquant est toutefois celui qui affecte l'exercice de la fonction politique englobant tout à la fois et sans solution de continuité, pouvoir législatif et pouvoir gouvernemental.

Sans doute, les Traités, ici comme ailleurs, consacrent-ils la compétence du Conseil, mais ils n'écartent nullement, au contraire, la Commission de cette fonction « politique ». A la fois par son pouvoir de proposition et par son rôle de médiation, elle doit y prendre part.

L'affaiblissement de la fonction politique de la Commission est essentiellement dû à trois facteurs :

Tout d'abord la pratique de l'unanimité au sein du Conseil a pour effet de priver la Commission de la prérogative que lui reconnaît l'article 149 CEE qui, précisément, confère une force juridique particulière aux propositions de la Commission.

Ensuite, les incertitudes, les discussions, les restrictions et, en certains cas, les pratiques négatives concernant l'intervention de la Commission dans tel ou tel domaine où a été décidée une coopération entre les Etats membres diminuent la participation de la Commission à la fonction politique.

Enfin, comme on le verra plus loin, les relations de la Commission avec le Parlement se trouvent altérées par le fait que l'attention de la Commission est, pour des raisons pratiques évidentes, concentrée sur la négociation avec le Conseil ou les organismes en dépendant, plus que sur l'opinion parlementaire.

### § 2 La substitution de l'unanimité à la majorité

Par sa nature même, le Conseil est à la fois un organisme de décision communautaire et un concert entre les gouvernements nationaux. Depuis la crise institutionnelle de 1965 qui s'est terminée, de manière équivoque, par le compromis de Luxembourg de janvier 1966, la pratique de l'unanimité au sein du Conseil a prévalu et

a favorisé le second de ces aspects au détriment du premier.

Le compromis enregistre l'accord de tous les Etats membres pour que, dans les hypothèses où une décision susceptible d'être prise à la majorité sur proposition de la Commission mettrait en jeu des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires, les membres du Conseil s'efforcent, dans un délai raisonnable, d'arriver à une décision unanime.

Mais la délégation française a estimé que « lorsqu'il s'agira d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ».

Cette divergence est constatée, mais non réglée par le compromis.

La conséquence de ce document a été que, dans la pratique, non seulement la France, mais d'autres Etats membres, invoquant l'argument de réciprocité, ont fait référence dans des cas divers à la notion « d'intérêts très importants », ce qui a généralisé le recours à l'unanimité.

Mais il s'agit en fait de bien autre chose que des clauses du compromis de Luxembourg ou de ses conséquences directes. Ce qui est en cause c'est la pratique selon laquelle on ne vote presque jamais au Conseil (à l'exception de ce qui concerne le budget). A tous les niveaux, celui des experts, celui des représentants permanents, celui des ministres, l'on a renoncé d'avance à toute procédure non unanime, et cela sans même se référer à l'importance des intérêts nationaux en question dans chaque cas.

Cette pratique ne favorise pas le pouvoir de décision du Conseil. Ce n'est pas tant d'ailleurs parce qu'elle empêche des décisions majoritaires, mais parce que, en écartant cette éventualité, elle prive la discussion d'un stimulant propre à favoriser les efforts de rapprochement et incite à une certaine paresse dans la recherche des solutions.

Elle affecte, d'autre part, l'équilibre institutionnel. Dès lors que l'unanimité est, en fait, toujours requise au sein du Conseil, les propositions de la Commission perdent le privilège que leur reconnaît l'article 149 CEE.

L'activité de la Commission s'en est trouvée infléchie. La dose d'innovation que ses propositions peuvent et doivent normalement inclure risque d'être sacrifiée à la recherche de solutions propres à recueillir l'unanimité. Déjà dans l'élaboration des propositions, la négociation de la Commission avec les administrations nationales, voire avec les représentants permanents, bonne en soi sans doute, affaiblit l'autonomie de l'initiative. La division du travail voulue par les Traités est ainsi altérée.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'en face de ces difficultés, la Commission n'a pas toujours pu ou voulu aller jusqu'au bout des pouvoirs que les Traités lui reconnaissent.

Au total, il est clair que le processus des décisions communautaires tend de plus en plus à être de négociation pure, voire quasi diplomatique. Cette situation procède moins d'une méconnaissance des Traités que de la dénaturation pratique des compétences et des organes. On pourrait alléguer – et ce ne serait pas faux – que ce système de négociations complexes à sept, et bientôt onze partenaires, avec le jeu auxiliaire ou extérieur d'autres instances, la recherche systématique du compromis, au prix de « marathons » ou de « package-deals », ne sont pas, autant qu'il le paraît, étrangers à un cadre communautaire. On en trouve maints équivalents dans les processus de décision au sein des Etats. Sans doute, mais la comparaison montre précisément qu'une concertation n'est ni pleinement efficace ni pleinement féconde si elle ne se développe pas dans la perspective d'un arbitrage politique éventuel, toujours possible, au sein duquel le Parlement tient une vraie place. Contrairement aux apparences, l'existence d'un pouvoir politique de décision ne dispense pas de la négociation ; il en favorise, en revanche, le succès.

### **§ 3 Les organes nouveaux non établis par les Traités de Paris et de Rome**

Il n'est pas anormal que, dans le fonctionnement des institutions communautaires, la pratique ait donné le jour à des organes non prévus par les stipulations initiales. Mais il faut relever qu'en général leur apparition

a contribué aux altérations de l'équilibre institutionnel dans le sens que l'on vient d'indiquer.

Le COREPER, officiellement consacré par le traité de fusion, non seulement prépare les décisions du Conseil, mais constitue sinon en droit du moins en fait un véritable organe de décision ayant des pouvoirs propres. Il en est ainsi notamment grâce à la procédure (dite des « points A »), qui, sur des questions non majeures mais souvent importantes, permet aux représentants permanents, d'accord entre eux et avec la Commission, de proposer au Conseil une adoption sans discussion. L'existence du COREPER et la pratique suivie ont pour effet de donner comme interlocuteurs à la Commission, dans les cas les plus nombreux, des représentants diplomatiques des Etats dont le rang et la qualité personnelle renforcent d'ailleurs le rôle.

C'est sur le terrain de la gestion administrative qu'il faut faire état des comités de gestion proprement dits. Il s'agit d'organismes techniques de composition intergouvernementale, placés sous la présidence de la Commission et chargés de l'assister dans l'exécution de certaines politiques communes, notamment de la politique agricole. Le Conseil, dans les cas où, conformément à l'article 155 CEE, il confie à la Commission des pouvoirs d'exécution, la nantit, par ce moyen, de collaborateurs qui lui apportent un précieux concours technique sans restreindre en fait sa capacité de décision, puisque les possibilités d'intervention du Conseil sont limitées et ont été très rarement mises en oeuvre.

En revanche, les règles qui président aux comités de réglementation sont moins favorables à la liberté d'action de la Commission puisque, dans le cas de désaccord entre un comité et la Commission, elles prévoient l'arbitrage du Conseil.

Plus significatives sans doute, parce que mettant en cause dans des domaines d'avenir, l'unité des institutions communautaires, sont l'apparition et la multiplication d'organes de concertation intergouvernementale. Une mise à l'écart de la Commission ou une minorisation de son rôle annoncerait une « Europe en morceaux ».

Enfin, et dans un autre sens, il faut saluer l'apparition, au plus haut niveau, d'un organe de fait destiné vraisemblablement à jouer un rôle essentiel pour l'avenir de la construction européenne : la conférence au sommet. Il est vraisemblable que c'est de cette pratique que viendront les développements majeurs et les champs d'action nouveaux de la Communauté, sans préjudice des déblocages qu'exige trop souvent le fonctionnement défectueux des institutions communautaires.

Paradoxalement, le problème que posent les « sommets » n'est pas celui de la volonté politique des Etats, attestée par les résolutions prises solennellement, mais celui de la mise en oeuvre de celles-ci, dans laquelle on a parfois l'impression que les instances intergouvernementales subordonnées, en principe chargées de l'exécution, ne ressentent pas avec toute la force qu'on pourrait attendre la volonté politique exprimée au plus haut niveau. L'expérience semble montrer qu'en confiant aux institutions communautaires la réalisation des décisions prises dans les « sommets », on irait plus vite et plus droit.

#### **§ 4 La vie du Parlement européen**

Les auteurs des Traités, oeuvrant dans la perspective de la construction de l'Europe plus que de son gouvernement, n'ont pas fait à l'Assemblée une très large place parmi les institutions communautaires, pensant sans doute que celle-ci devrait être revue le moment venu. De là, l'ambiguïté juridique et politique de la situation du Parlement européen.

En se plaçant à un point de vue sociologique, plutôt que juridique, on remarque que le Parlement comporte une dose non négligeable de représentativité démocratique. Les grandes tendances politiques des Etats membres y trouvent place. Bien plus, leur regroupement sur le plan européen n'est pas négligeable, encore qu'affecté de certaines lacunes et marqué de l'incertitude tenant à l'entrée de nouveaux pays ayant, notamment la Grande-Bretagne, des systèmes de partis originaux.

Mais cette représentativité se déploie en vase clos. Les débats et les travaux du Parlement, les tensions mêmes qui s'y manifestent et qui témoignent de sa nature d'institution politique, ne se répercutent presque

pas dans la presse, dans l'opinion publique et dans la vie des partis politiques. Ainsi, le Parlement ne remplit-il que très imparfaitement les fonctions d'expression et de formation de l'opinion politique qui lui incombent normalement. C'est essentiellement l'étroitesse de ses pouvoirs qui explique cet état de fait.

En effet, le Parlement ne dispose de pouvoirs de décision, d'ailleurs limités, qu'en matière budgétaire et pour la « petite révision » de la CECA. Il est aussi, en un certain sens, victime du déséquilibre institutionnel, relevé plus haut, du fait que le rôle de la Commission, organe sur lequel il a prise, s'est affaibli au profit de celui du Conseil, avec lequel la communication politique est beaucoup moins directe. Sa fonction consultative est altérée du fait que, tout en recherchant l'appui du Parlement, la Commission, avant même de saisir le Conseil d'une proposition en forme, est déjà entrée dans la voie d'une négociation avec celui-ci. Or, l'association, même à titre consultatif, d'un organe parlementaire à une négociation, est toujours difficile. Parfois, le Parlement, devant un accord implicite préalable entre la Commission et le Conseil, a l'impression que son avis ne peut avoir de portée substantielle.

Il demeure, certes, que la qualité technique de ses travaux, d'une part et, d'autre part, sur le plan politique, les liens de ses membres avec l'opinion publique des divers pays peuvent donner au Parlement une véritable audience auprès du Conseil. Mais il s'agit moins d'un processus institutionnel que d'une pratique qui ne va pas sans éclipses.

Le pouvoir budgétaire du Parlement, même compte tenu de son renforcement par le Traité du 22 avril 1970, ne doit pas faire illusion. Au sein de la Communauté comme dans les Etats, le budget est, pour une très large part, l'expression chiffrée des décisions prises « en amont ». C'est en tant que législateurs beaucoup plus que comme autorités budgétaires que les parlements nationaux contrôlent les finances publiques. Faute d'être législateur, le Parlement européen ne peut, pour la quasi-totalité du budget, que vérifier des additions.

Il faut se féliciter de ce que le pouvoir de contrôle que le Parlement détient à l'égard de la Commission n'ait jamais eu l'occasion de se manifester par le moyen de la motion de censure. C'est certainement la preuve de l'accord entre les deux institutions et de la qualité de l'action de la Commission. Il faut se féliciter encore davantage de ce que, par le biais des commissions et des questions écrites notamment, un dialogue, à la fois confiant et critique, se soit développé entre les deux institutions. Il faut pourtant reconnaître que, dans ces processus de contrôle et de dialogue, le principal interlocuteur, c'est-à-dire le Conseil, est absent, malgré les tentatives, auxquelles il ne s'est pas toujours refusé, faites pour l'y associer.

Sans doute ne pourrait-on, sans mettre en jeu les fondements mêmes de l'équilibre institutionnel, prévoir un contrôle impliquant un pouvoir de sanction du Parlement européen sur le Conseil dont les membres sont politiquement responsables devant leurs propres parlements nationaux. On peut, du moins, se demander si toutes les possibilités de procédure impliquant questions et réponses, explications, et au total dialogue et communication, ont été explorées.

Il est vrai que les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux pourraient résoudre une partie des problèmes évoqués. Par une sorte de va-et-vient entre le Parlement européen et leur parlement national, les députés européens pourraient jeter un pont entre la démocratie nationale et la démocratie communautaire. Les obstacles à franchir sont pourtant de taille : la difficulté pour les parlementaires d'être également actifs dans la vie politique nationale et la vie politique communautaire ; le fait que les carrières politiques ont présentement comme cadre normal les institutions et les compétitions nationales.

Au total, le rôle de l'Assemblée demeure « infra-parlementaire » et la légitimation démocratique des décisions communautaires emprunte des canaux presque exclusivement nationaux.

Ce résultat n'est pas contraire aux prévisions des Traités et notamment du traité CEE, on l'a déjà dit. Mais, comme en témoigne le mandat qui est à l'origine du présent rapport, la question se pose de savoir si, précisément, une promotion de l'institution parlementaire européenne n'est pas, dans les années qui viennent, nécessaire tout à la fois à la construction et au gouvernement de l'Europe.

## § 5 Vue d'ensemble sur les tendances générales du système



La pratique communautaire a, depuis quinze ans, révélé deux lignes d'évolution.

La première concerne la *Communauté elle-même*, ses champs d'action, ses réalisations, sa progression, ses promesses. Elle est dans l'ensemble satisfaisante et, au moins par rapport à certaines prévisions qui ne venaient pas toutes d'opposants aux Traités, elle est même surprenante.

La seconde ligne d'évolution concerne les *institutions* de la Communauté et elle appelle plus de réserves. Ces institutions ont subi une certaine *dénaturation*. Non seulement le caractère intergouvernemental du Conseil s'est accentué, mais ce caractère s'est communiqué à des instances de niveau inférieur dans la Communauté et s'est propagé dans des mécanismes qui tendent à se développer hors de celle-ci. La Commission n'a pas été touchée directement par ce processus, mais les limitations apportées à son rôle risquent de réduire celui-ci à une fonction administrative, sinon technocratique.

De façon plus générale, on constate un certain affaiblissement du rôle politique des institutions communautaires, y compris le Conseil. Tout se passe comme si les initiatives politiques, de plus en plus nécessaires dans l'avenir qui s'ouvre, échappaient aux organismes communautaires et comme si leur déblocage ne pouvait venir que de l'extérieur, au plan le plus élevé, ce qui, sous peine d'usure des sommets, ne devrait se produire que pour des problèmes très importants.

Dans ce bilan, il est vrai, tout n'est pas négatif et tel inconvénient que l'on a signalé s'accompagne parfois d'un avantage. Ainsi en est-il par exemple de l'interpénétration entre les structures gouvernementales et administratives nationales, d'une part, et les structures européennes de même niveau, d'autre part, ainsi que des relations humaines, engendrées les unes et les autres par les pratiques de négociation et de compromis. On peut se demander pourtant si cette sorte d'intégration sociologique, nécessairement très lente, serait suffisante pour faire face aux tâches de tous ordres qui attendent la Communauté et les Etats qui la composent ou vont y entrer.

Finalement, en s'interrogeant, conformément au mandat reçu, sur la place à faire au Parlement européen, on ne pose pas seulement un problème de démocratie mais aussi un problème d'efficacité, dans toute la mesure où l'instrument parlementaire peut, non certes à lui seul, mais de concert avec d'autres moyens, pallier les insuffisances du système que l'on vient, à grands traits, de décrire.

### Section III – L'adaptation à l'avenir

Dans la mesure où il s'agissait, durant la période de transition, de la réalisation progressive d'une union douanière, le traité CEE prévoyait souvent jusque dans leurs détails les règles à appliquer, les étapes à franchir et les procédures à suivre. En ce domaine, le système institutionnel a fonctionné en général de manière satisfaisante mais déjà moins bien dans les domaines pour lesquels le Traité (comme c'est le cas par exemple en matière de mise en oeuvre des différentes politiques communes et d'harmonisation des législations) avait confié à la Communauté en termes très généraux la mission de prendre elle-même des initiatives sur la base de certains principes et en vue de la réalisation de certains objectifs.

Maintenant que la période de transition est écoulée, l'accent se trouve mis pleinement sur ces tâches créatrices de la Communauté et sur l'exercice des pouvoirs largement discrétionnaires qui lui sont accordés à cet effet par le Traité. La politique commune, explicitement prescrite dans différents secteurs et l'harmonisation des législations exigée par le Traité en de nombreux points doivent être amplifiées, poursuivies et adaptées régulièrement aux circonstances et aux conceptions sans cesse changeantes. De nouvelles missions communautaires doivent être accomplies, qui résultent implicitement du Traité ou qui y ont été expressément ajoutées par les gouvernements eux-mêmes. Mais, tant au point de vue de la démocratie qu'à celui de l'efficacité, l'ensemble instrumental existant ne paraît pas pouvoir remplir de façon suffisante les tâches qui l'attendent. Des mesures doivent être prises pour renforcer le système institutionnel de manière telle qu'il soit à même d'accomplir ces tâches.

## § 1 Ce qui est nécessaire du point de vue de la démocratie

Pour accomplir les missions qui attendent la Communauté entrée dans la période définitive, celle-ci a besoin d'une légitimation démocratique communautaire en sus de celle que lui transmettent les gouvernements responsables. La nécessité d'une telle légitimation s'accroît avec l'étendue de ces missions.

En premier lieu, l'extension des compétences de caractère largement discrétionnaire contenues de manière explicite ou implicite dans les Traités ne peut se faire qu'avec l'appui des forces politiques et sociales. Le Parlement européen en est le lieu d'expression normal. Toute la gamme de nationalités, d'intérêts sociaux et de convictions politiques existant dans la Communauté y est représentée. C'est dans ce cadre, à la fois communautaire et parlementaire, qu'on doit chercher et qu'on peut trouver cet appui nécessaire.

En second lieu, il faut se rendre compte du fait que l'extension des compétences de la Communauté va de pair avec une perte du pouvoir juridique et du pouvoir de fait des parlements nationaux.

Dans la mise en oeuvre des tâches qui lui sont confiées, la Communauté exerce des pouvoirs qui, jusqu'à présent, appartenaient d'habitude, dans le cadre national, soit au parlement, soit à ce dernier et au gouvernement agissant ensemble. Les « lois » et « prélèvements » communautaires se substituent aux lois et prélèvements nationaux, les directives communautaires mettent, à la limite, les parlements nationaux dans la situation de simples chambres d'enregistrement.

Ce pouvoir de législation, de taxation et de direction qui occupe précisément une position centrale dans la période définitive, se trouve, dans la Communauté, aux mains du Conseil assisté de la Commission. Par l'intermédiaire de leurs représentants au sein de ce Conseil, les gouvernements nationaux conservent un pouvoir d'intervention considérable dans le processus d'élaboration des décisions. La nature collective de ce processus, et la caractère irrévocable des décisions qui en résultent, entravent toutefois le contrôle effectif que les divers parlements nationaux peuvent exercer sur la part que prend chacun des gouvernements dans ce processus. Les efforts destinés à réaliser un contrôle effectif de ce genre risqueraient d'aboutir à ce que les parlements nationaux lient d'avance les gouvernements par des instructions, ce qui rendrait encore plus difficile et plus laborieuse que maintenant la recherche d'un accord au sein du Conseil.

Les parlements nationaux se trouvent par conséquent dépossédés d'une partie croissante de leurs pouvoirs dont l'exercice par la collectivité des gouvernements représentés au Conseil échappe dorénavant en fait en majeure partie à leur contrôle. La logique du système démocratique voudrait que cette dépossession parlementaire au plan national trouve une compensation sur le plan européen.

Enfin, il convient de souligner que, par suite de l'extension des compétences, « l'intérêt européen » couvre des secteurs de plus en plus larges de la vie économique et sociale des Etats membres. Pour arriver à des décisions, il faut des arbitrages qui seront dans l'avenir autant des arbitrages entre les intérêts sectoriels qu'entre les intérêts nationaux, par exemple pour trouver un équilibre acceptable et justifié entre l'industrie et l'agriculture, entre le développement et l'environnement, entre la stabilité monétaire et le relèvement du niveau de vie. L'expérience montre que le succès de tels arbitrages n'est assuré que par des concertations complexes et non inégalitaires. Le Parlement européen est par excellence l'institution au sein de laquelle peuvent se dérouler de telles concertations. Si, comme c'est le cas dans le système actuel, cette fonction se trouve presque entièrement dévolue au Conseil, le danger apparaît alors de voir les conflits entre intérêts sectoriels subir une déformation qui les transforme en conflits entre intérêts nationaux. Cela aurait pour conséquence que ces arbitrages pourraient difficilement être élaborés et pourraient aboutir à des résultats qui se heurteraient à de nombreuses résistances en raison de leur caractère non équilibré et instable. Une telle situation ne peut être à la longue évitée qu'en faisant intervenir le Parlement européen, au besoin modifié dans son régime et dans sa composition. En assurant un large consensus dans un système complexe de tensions, la démocratie rejoint ainsi l'efficacité.

## § 2 Ce qui est nécessaire du point de vue de l'efficacité

*A En ce qui concerne les objectifs*

Le développement de l'action communautaire exige un effort d'invention. A cet effet, il faut que chaque institution fournisse sa contribution propre et spécifique. L'effort d'imagination créatrice devra venir, sinon exclusivement, du moins substantiellement, de la Commission. En tant qu'institution indépendante des gouvernements et politiquement responsable devant le Parlement européen, celle-ci occupe une position qui lui permet de réfléchir à long terme à l'intérêt européen, de manière à se former une vue d'ensemble de la politique à suivre et à jouer un rôle initiateur, planificateur et médiateur en fonction du bien commun. Une combinaison de deux éléments, à savoir son expérience politique et ses capacités techniques, réunis en son sein, lui permet de saisir les liaisons entre les actions communautaires et les nécessités techniques.

Ces actions communautaires doivent être soutenues par l'opinion publique qui doit être à la fois traduite et animée par un organe représentatif. Le Parlement européen peut être l'écho de cette opinion publique et son animateur.

Le Conseil, sans préjudice de sa capacité d'innovation, garantit que les centres d'autorité et de volonté politiques nationales acceptent les actions communautaires et que ces actions s'accordent avec les réalités de la vie politique, sociale et administrative variée des peuples réunis dans la Communauté.

Un équilibre rationnel entre ces éléments est indispensable à l'élaboration et à la réussite des actions communautaires. Le système actuel dans lequel le Conseil dépasse de loin en importance les deux autres institutions, pêche non par la place faite au Conseil, mais par l'affaiblissement ou l'effacement de ses partenaires.

La défense des intérêts nationaux à court terme prévaut sur les prévisions à long terme dans lesquelles ils coïncideraient le plus souvent avec les intérêts communautaires. Parfois, rien ne se décide, comme si le conservatisme l'emporterait sur l'imagination. La cohésion qui doit exister entre les différentes activités de la Communauté est souvent oubliée faute d'une vue d'ensemble de la politique à suivre. L'opinion publique n'est pas engagée. Tout au moins, est-elle indifférente ou ne se manifeste que dans la contestation. L'Europe a sa « majorité silencieuse » ; elle est, comme les autres, peu efficace.

La position dominante occupée par le Conseil marque également de son sceau le développement institutionnel de la Communauté. S'il n'est animé que par un seul pôle, il tend à accentuer l'importance de ce pôle et le déséquilibre qui en résulte.

### *B En ce qui concerne les moyens*

La réalisation de l'union économique et monétaire, avec ses implications de toutes sortes, exigera un mécanisme décisionnel mieux assuré pour trouver les éléments de solutions communautaires, prévoir les mesures de compensation et agir avec la rapidité nécessaire en matière monétaire. Un tel mécanisme de décision doit venir s'intégrer dans le système institutionnel communautaire de telle sorte que de meilleures liaisons avec les autres décisions communautaires soient garanties.

Des fonds communautaires seront nécessaires comme moyens de soutenir des actions communautaires nouvelles. L'utilisation de ces fonds deviendra l'expression d'une politique. Pareille politique ne peut être justifiée et ne peut avoir de chance d'être menée à bien que si elle a été élaborée sur la base d'un accord et donc d'un dialogue dynamique entre toutes les institutions.

L'extension des compétences de la Communauté comporte des actions d'envergure comme par exemple la politique régionale. Ces actions exigeront la détermination de normes qui peuvent encadrer l'action communautaire. A l'élaboration de telles « normes-cadres », le Parlement ne peut demeurer étranger.

Le prochain accroissement du nombre des membres du Conseil aggravera sans doute certains problèmes. On a vu que la recherche automatique et parfois nonchalante de l'unanimité conduit à des blocages et à des impasses. Ce n'est pas le pouvoir de décision du Conseil, que nul ne conteste, qui est ici en cause. Il s'agit d'autre chose, c'est-à-dire de sa capacité et de sa responsabilité de décision. Le vrai problème n'est pas posé

par les refus ou les amendements que le Conseil oppose aux propositions de la Commission, mais par l'enlisement sans fin de ces propositions dans des procédures subalternes ou dans l'inertie silencieuse, qui diluent les responsabilités et découragent les initiatives. Sur cette lancée, l'entrée de nouveaux pays dans le Conseil multiplierait les mécomptes si le problème n'était franchement abordé. On verra que les solutions en sont difficiles et qu'il n'existe pas de panacée ; du moins faudra-t-il faire quelque chose.

## **Chapitre IV – L'élargissement des pouvoirs du Parlement**

### **Section I – Nécessité du renforcement de l'élément démocratique dans la Communauté**

Dans les chapitres précédents, à diverses reprises, on a relevé certaines des raisons qui justifient le renforcement des pouvoirs de l'institution parlementaire européenne.

Il est vrai, comme on l'a déjà dit, que les processus de légitimation démocratique sont loin d'être absents des structures et des mécanismes établis par les Traités. Mais, pour l'essentiel, il s'agit de processus indirects par rapport à la Communauté, puisqu'ils prennent leur source dans les parlements nationaux et passent par le canal des gouvernements nationaux. Ce n'est qu'accessoirement, dans des domaines et avec des pouvoirs limités, qu'intervient, en tant que tel, le Parlement de la Communauté.

Les tâches nouvelles, issues notamment de la réalisation prochaine de l'union économique et monétaire, appellent une extension des pouvoirs du Parlement. Il en est ainsi parce que le développement des champs d'action et des pouvoirs de la Communauté a pour effet de transférer aux institutions de celle-ci des compétences qui, dans le cadre national, étaient attribuées, en tout ou en partie, aux parlements. Il ne faut pas que l'extension des compétences communautaires aboutisse à une réduction des compétences parlementaires. Même si la transposition intégrale dans le système communautaire de la répartition des pouvoirs en vigueur dans les systèmes nationaux (répartition d'ailleurs non uniforme de pays à pays) n'est pas, dans la période actuelle, pleinement possible ni désirable, il doit exister une compensation au dessaisissement des parlements nationaux.

On peut se demander, il est vrai, si cette exigence, qui paraît évidente du point de vue démocratique, l'est autant du point de vue de l'efficacité. Il serait vain de se dissimuler que l'entrée dans le jeu communautaire d'un Parlement disposant de pouvoirs étendus peut, en un certain sens, compliquer les mécanismes institutionnels, à la limite créer certains blocages supplémentaires.

Ces craintes peuvent être apaisées. En effet, les propositions qui seront faites plus loin tiendront le plus grand compte des risques que l'on vient de signaler. Mais, surtout, il faut marquer avec vigueur que le renforcement du rôle du Parlement comble non seulement une sorte de vide démocratique mais aussi certaines lacunes concernant le fonctionnement efficace de la Communauté.

A cet égard, il faut noter que le Parlement est la seule des institutions de la Communauté où se trouvera représentée l'opposition minoritaire des parlements des Etats membres. Au premier rang des structures essentielles, tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de la légitimité, figure l'existence d'une opposition non seulement permise mais regardée comme une pièce maîtresse du système constitutionnel. C'est l'un des points les plus sûrs de la théorie politique moderne.

Or, certaines discussions sur des problèmes fondamentaux n'ont de portée réelle que si elles mettent aux prises majorité et opposition. Il en est notamment ainsi de celles qui concernent les structures et la signification même des sociétés modernes, par exemple les rapports du quantitatif et du qualitatif, l'équilibre entre la croissance industrielle et la qualité de la vie, les problèmes de l'environnement, de la protection des consommateurs, du contrôle des entreprises à tendances monopolistes, de la politique régionale, de la démocratie fédérative ou décentralisée.

C'est souvent dans les parlements, où les soucis de la politique et de l'administration quotidiennes sont moins contraignants qu'au sein des gouvernements, que l'imagination, génératrice des innovations, pour ne

pas dire des inventions sociales, peut donner sa pleine mesure.

Ainsi, n'y a-t-il pas de contradiction générale et nécessaire entre l'exigence démocratique et le souci d'efficacité. Il faudra faire droit à l'une et à l'autre. C'est ce qu'on s'efforcera de faire dans les développements qui suivent.

## Section II – L'extension des compétences législatives

### § 1 Les principes

On indiquera plus loin (Chapitre V) les raisons pour lesquelles il ne paraît ni nécessaire ni souhaitable de subordonner l'extension des compétences du Parlement européen à la réalisation de son élection au suffrage universel direct.

D'ailleurs, une première extension des pouvoirs a été réalisée sans attendre la modification du mode de recrutement du Parlement, puisque le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 a donné à celui-ci des pouvoirs plus importants en matière budgétaire, limités cependant, comme on le dira, par le fait que les dépenses les plus importantes découlent, de façon rigide, de décisions sur lesquelles le Parlement n'exerce, au mieux, d'influence que par voie consultative.

Théoriquement, on pourrait envisager que l'extension des compétences du Parlement procède de l'idée que celui-ci doit jouer un rôle prépondérant dans tout ce que l'on peut appeler la législation communautaire.

Une telle proposition ne serait pas conforme à l'économie générale des Traités.

Ceux-ci ne reproduisent pas au plan communautaire la distinction généralement faite par les Constitutions nationales entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. C'est, selon le statut original de la Communauté, le Conseil qui constitue l'organe législatif. On ne saurait, sans toucher aux bases mêmes des Traités, substituer le Parlement au Conseil dans ce rôle. L'extension des compétences parlementaires doit donc se réaliser non par la substitution d'un organe à l'autre, mais par un système faisant participer le Parlement aux décisions normatives. On verra que cette participation peut aller d'un simple rôle consultatif dévolu au Parlement jusqu'à un véritable pouvoir de co-décision supposant la possibilité d'assentiment ou de refus du Parlement à l'égard des décisions du Conseil.

Il faut, en second lieu, tenir compte de ce que les Traités ne comportent pas de clause générale de compétences pour définir les pouvoirs de chacune des institutions. Les compétences du Conseil et de la Commission sont attribuées de façon explicite pour des domaines déterminés et c'est par voie d'énumération que sont prévus les cas où le Parlement doit être consulté. Par conséquent, les solutions proposées devront, conformément aux Traités, définir, cas par cas, les compétences élargies qui paraissent désirables.

Encore faut-il que cet examen obéisse à certains critères généraux.

Le Groupe n'a pas cru, en dépit de sa commodité, devoir retenir, au moins comme principe, l'idée que le renforcement des pouvoirs du Parlement devait se faire systématiquement par référence aux cas où, dans le droit positif actuel, le Parlement possède un rôle consultatif. Il eût été évidemment plus simple de considérer que, dans les cas ainsi visés, le Parlement devrait recevoir un rôle plus actif pouvant aller jusqu'à un pouvoir de co-décision, cependant que, dans les domaines où il n'existe pas présentement d'intervention, fût-ce à titre consultatif, du Parlement, il y aurait lieu de maintenir cette exclusion.

Une telle méthode aurait méconnu gravement la réalité. D'une part, il existe des cas où la consultation du Parlement est prévue par les Traités, sans que, pour autant, il s'agisse de problèmes primordiaux, compte tenu notamment de ce que, souvent, ce sont des questions dont la solution est largement préjugée par les stipulations des Traités. Dans ces hypothèses, il n'est pas nécessaire d'aller au-delà d'un pouvoir consultatif du Parlement, encore que la procédure de consultation puisse être renforcée et améliorée.

En revanche, il existe des cas où la simple consultation du Parlement n'est pas prévue et qui concernent des matières dont l'importance ira grandissant avec les développements de la Communauté, particulièrement du fait de l'union économique et monétaire. Dès lors, il faut se demander si l'intervention du Parlement ne doit pas être recommandée dans ces cas, soit sous forme consultative, soit sous forme de co-décision.

Une autre considération doit être retenue : la Communauté est amenée à établir des plans et des programmes guidant son activité pour un avenir à plus ou moins long terme. Il ne s'agit pas à proprement parler de décisions normatives créatrices d'obligations stricto sensu, mais ces documents n'en ont pas moins une importance politique considérable. Ici encore, au moins à titre consultatif, le Parlement doit être entendu.

Enfin, il est évident que l'intervention préalable du Parlement ne peut s'étendre à toutes les décisions particulières ou urgentes qui, en vertu d'une politique conjoncturelle commune ou d'une politique monétaire, doivent être prises au jour le jour ou rapidement. D'ailleurs, dans les droits constitutionnels nationaux en général, le parlement n'intervient pas dans l'élaboration de telles décisions. C'est par la voie d'un contrôle a posteriori qu'il exerce son rôle.

Tels sont les critères qui ont guidé la délimitation des domaines pour lesquels est prévue, ci-dessous, l'extension des pouvoirs du Parlement.

## § 2 Domaines et étapes de l'extension des pouvoirs du Parlement

Depuis ses origines mêmes, la Communauté a souvent recouru, pour définir les modalités de son développement, au système des programmes dont les parties sont à réaliser par étapes successives. La résolution du 22 mars 1971 concernant l'union économique et monétaire a récemment utilisé cette méthode. Le Groupe a pensé qu'il était utile d'y recourir pour réaliser les propositions qu'il avance.

Dans cette perspective, le Groupe recommande *deux étapes* pour l'extension des compétences normatives du Parlement. En effet, outre les problèmes d'opportunité politique que soulèverait la nécessité de l'acquiescement des Etats membres à une extension large et très rapide des compétences du Parlement, il faut prévoir une période transitoire au cours de laquelle les institutions communautaires s'adapteront progressivement et expérimentalement, chacune en ce qui la concerne, et dans leurs rapports respectifs, au nouveau système préconisé.

*Dans la première étape*, le Parlement recevrait un pouvoir de co-décision (selon les procédures définies au § 4 ci-dessous) dans les matières suivantes qui, pour simplifier, seront dans la suite du rapport, désignées comme matières de la *liste A* :

- révision des Traités ;
- mise en oeuvre de l'article 235 CEE et des dispositions analogues des traités CEEA et CECA ;
- admission de nouveaux membres ;
- ratification des accords internationaux conclus par la Communauté.

En outre, toujours dans cette première étape, le Parlement recevrait un pouvoir consultatif renforcé consistant dans le droit de demander une nouvelle délibération au Conseil et donc dans un veto suspensif en ce qui concerne les matières suivantes (dites de la *liste B*) :

Traité CEE

- article 43 (politique agricole commune) ;
- article 54, § 3, g (garanties exigées des sociétés) ;

- article 56 (régimes spéciaux des ressortissants étrangers) ;
- article 57 (diplômes et professions non salariées) ;
- article 75 (politique commune des transports) ;
- article 84 (navigation maritime et aérienne) ;
- article 87 (concurrence) ;
- article 99 (harmonisation des fiscalités) ;
- article 100 (harmonisation des législations) ;
- article 103, § 2 (politique de conjoncture) ;
- article 113 (politique commerciale commune) ;
- article 126 (Fonds social européen) ;
- article 128 (formation professionnelle).

#### Traité CEEA

- article 31 (normes de base de la protection sanitaire) ;
- article 76 (adaptation des dispositions du chapitre VI relatif à l'approvisionnement) ;
- article 85 (adaptation des modalités d'application du contrôle prévues au chapitre VII) ;
- article 90 (adaptation des dispositions du chapitre VII concernant le droit de propriété de la Communauté sur les matières fissiles spéciales).

#### Traité de fusion

- article 24 (statut des fonctionnaires).

*Dans la deuxième étape*, le Parlement recevrait, selon les procédures qui seront définies au § 4 ci-dessous, un pouvoir de co-décision dans toutes les matières de la liste B, étant évidemment entendu qu'il continuerait à exercer son pouvoir de co-décision sur les matières de la liste A.

Il faut brièvement justifier, à la lumière des principes exposés plus haut, la détermination des matières figurant respectivement sur la liste A et sur la liste B.

La liste A, comme on l'a dit, correspond aux matières qui, dès la première étape, sont remises à la compétence de co-décision du Parlement.

Il s'agit de questions qui, matériellement, mettent en jeu soit le pouvoir constituant au sein de la Communauté, soit les relations de la Communauté avec d'autres personnes du droit international.

La mise en jeu du pouvoir constituant apparaît évidemment à propos des articles 236 CEE, 204 CEEA, 96 CECA, relatifs à la révision des Traités. On proposera plus loin d'assimiler à la révision, en ce qui concerne la participation du Parlement, le jeu des articles 201 CEE et 173 CEEA relatifs aux ressources propres de la Communauté. En revanche, il ne paraît pas que les procédures simplifiées qui, dans certains cas, permettent

l'adaptation ou la modification sur des points très précis, et de façon limitée, des dispositions des Traités puissent être regardées comme mettant en oeuvre le pouvoir constituant. Il s'agit, en fait, comme ceci résulte de certains éléments de la liste B ci-dessus, plutôt d'un pouvoir législatif.

La révision des Traités par le jeu de l'article 236 CEE et des articles similaires suppose, il est vrai, une légitimation démocratique du fait que la ratification selon les règles constitutionnelles de chaque Etat membre implique un assentiment des parlements nationaux. Mais il est hautement souhaitable que le processus constituant proprement communautaire comporte un assentiment semblable du Parlement européen, institution démocratique de la Communauté en tant que telle. La procédure de révision prendrait ainsi tout son sens : l'approbation par l'Assemblée de la révision donnerait le sceau du Parlement de la Communauté aux textes arrêtés par le Conseil suivant la proposition faite ci-dessus avant que la parole ne soit donnée aux parlements nationaux et faciliterait sans doute l'assentiment de ceux-ci.

La procédure des articles 235 CEE, 203 CEEA et 95, § 1 CECA, sur laquelle on reviendra dans un chapitre ultérieur, est « para-constituante », si l'on peut s'exprimer ainsi. Elle vise, on le sait, les cas où les organes communautaires prennent des « dispositions appropriées » pour réaliser une action nécessaire au fonctionnement du Marché commun sans que le Traité ait expressément prévu ces pouvoirs. L'importance de l'article 235 précité est appelée certainement à s'accroître au fur et à mesure que se réalisera l'union économique et monétaire. En tout cas, il s'agit de dispositions qui touchent aux missions et aux moyens de la Communauté et qui ont une influence certaine sur les droits des Etats membres : c'est ce qui justifie la prise en considération de l'article 235 dans la liste A. Ainsi le Parlement pourra contribuer à une mise en oeuvre dynamique de ce texte.

L'intervention du Parlement par voie de ratification dans les accords conclus par la Communauté avec des personnes du droit international est conforme aux données du droit constitutionnel des Etats membres qui veulent que les accords internationaux conclus par les organes gouvernementaux soient d'une manière ou d'une autre approuvés par les Assemblées élues. (Il faut évidemment toujours, en parallèle avec la pratique constitutionnelle de la plupart des Etats membres, réserver le cas des accords techniques ou administratifs qui ne supposent pas une telle intervention.) On remarquera que, parmi les accords internationaux qui seraient ainsi soumis à la ratification du Parlement européen, figureraient les accords d'association visés par les articles 238 CEE et 206 CEEA.

Enfin, l'entrée de nouveaux membres dans la Communauté touche à la fois au pouvoir constituant et aux accords internationaux, ce qui justifie l'intervention du Parlement dans la procédure des articles 237 CEE, 205 CEEA, 98 CECA, non seulement à titre consultatif, mais pour l'assentiment à la décision unanime du Conseil en faveur de l'admission.

Sur les quatre matières qui viennent d'être ainsi définies, il paraît nécessaire que le Parlement reçoive, dès la première étape, un pouvoir de co-décision. Le Groupe n'a pas estimé indispensable d'inclure dans la liste A les articles 138 CEE, 108 CEEA, et 21 CECA. En effet, le texte actuel associe déjà étroitement le Parlement à la réalisation de l'élection au suffrage universel direct et, en pratique, il serait bien difficile au Conseil d'adopter des dispositions qui se heurteraient à une opposition résolue du Parlement européen.

La liste B ci-dessus est relative à des matières qui, dans une première étape, offrent au Parlement un rôle consultatif renforcé consistant en un veto suspensif et qui sont appelées dans une deuxième étape à donner lieu de sa part à l'exercice d'un pouvoir de co-décision.

La plupart d'entre elles doivent déjà, aux termes des Traités, donner lieu à des consultations du Parlement ; mais d'autres sont soustraites à toute consultation obligatoire de celle-ci (articles 84, 103, § 2, 113, 128 CEE).

En fait – et abstraction faite de ce qui concerne l'article 24 du Traité de fusion (statut des fonctionnaires de la Communauté) qui est visé par la liste B pour des raisons particulières évidentes – les matières visées dans la liste B ressortissent à l'un des deux groupes suivants.



Il s'agit tout d'abord de mesures d'*harmonisation des législations* qui ont des incidences importantes sur les législations nationales et qui, de ce fait, appellent, au plan communautaire, l'intervention d'un organisme parlementaire : que l'on songe par exemple à l'influence des mesures d'harmonisation en ce qui concerne l'exercice de certaines professions, notamment libérales. A ce premier groupe appartiennent les questions visées aux articles 54, § 3, g, 56, 57, 99, 100 CEE.

Il s'agit en second lieu de questions de principe intéressant les *politiques communes*, qui, d'ailleurs, peuvent entraîner des mesures d'harmonisation. S'agissant de mesures fondamentales définissant telle ou telle politique commune, leur importance dans la vie communautaire, les obligations qu'elles imposent aux Etats membres justifient la consultation renforcée du Parlement dans la première étape, puis son pouvoir de co-décision dans la seconde. C'est le cas des matières visées par les articles 43, 75, 84, 87, 103, § 2, 113, 126, 128 CEE.

Dans l'un et l'autre groupe, l'intervention préalable du Parlement ne concerne pas les mesures d'exécution qui, selon les cas, reviendront au Conseil ou à la Commission et qui ne pourraient être justiciables que d'un contrôle a posteriori.

On remarquera que les circonstances peuvent amener à inclure dans la liste en question des matières qui, présentement, n'ont pas paru devoir nécessairement y figurer. Par exemple, les articles 49 et 51 CEE relatifs au statut des travailleurs n'ont pas été retenus dans les propositions ci-dessus pour ne pas alourdir celles-ci de matières dans lesquelles le traité CEE paraît avoir défini de manière assez précise les tâches de la Communauté. Mais, on peut imaginer que, dans telle ou telle conjoncture politique, l'application des articles 49 et 51 appelle leur inscription dans la liste B. De même, la mise en oeuvre d'une politique régionale commune entraînerait une inscription semblable de l'article 94 CEE.

### § 3 La détermination du calendrier

La première étape envisagée ci-dessus s'ouvrira nécessairement lorsque entreranno en vigueur la ou les révisions des Traités destinées à réaliser l'extension des compétences du Parlement. On verra dans le chapitre VIII ci-dessous qu'en principe, cette ou ces révisions sont juridiquement nécessaires pour réaliser certains des objectifs proposés encore que, sur certains points, une pratique concertée puisse, par anticipation, s'instituer dans les relations entre le Conseil et le Parlement.

Quant à la deuxième étape, le Groupe s'est interrogé sur le point de savoir si elle devrait se réaliser en une seule fois selon un calendrier fixé d'avance.

La majorité du Groupe a répondu par l'affirmative. A ses yeux, la deuxième étape doit se réaliser de plein droit à une date précise qui serait fixée d'ores et déjà par le traité de révision. Il lui paraît en effet que la méthode du calendrier a déjà fait ses preuves et que, sans négliger la progressivité désirable, elle prévient toute attitude dilatoire.

Il est vrai que la date de réalisation de la deuxième étape peut être difficilement proposée par le Groupe étant donné qu'elle est largement fonction des progrès qui seront accomplis dans le développement communautaire, en particulier en ce qui concerne l'union économique et monétaire. Dans cette perspective, on pourrait estimer que l'entrée dans la deuxième étape ne saurait être retardée au-delà de 1978.

Un membre du Groupe a émis l'opinion qu'un système plus simple et plus facilement réalisable consisterait à prévoir simplement pour la deuxième étape une procédure d'accord entre le Conseil et le Parlement qui, sans calendrier préétabli, soumettrait progressivement les matières de la liste B au pouvoir de co-décision du Parlement.

Deux autres membres du Groupe estiment en revanche que, compte tenu de l'urgence de l'accroissement des pouvoirs normatifs du Parlement et des délais requis par la procédure de révision des Traités, on devrait, dès le début, attribuer au Parlement un pouvoir de co-décision en matière de politique commune.

## § 4 Les procédures de participation du Parlement

Pour la clarté des explications, il faut faire référence aux possibilités et aux modalités de participation du Parlement dans la première ou dans la seconde étape définie ci-dessus :

### A. *Co-décision, consultation et veto suspensif au cours de la première étape*

1. Le pouvoir de *co-décision* s'exerce au cours de la première étape dans quatre cas distincts (liste A). Pour chacun d'eux, il faut exposer les procédures envisagées.

a) *Révision du Traité* - L'article 236 CEE (204 CEEA, 96 CECA) prévoit plusieurs phases de procédure pour la révision du Traité : proposition d'un gouvernement ou de la Commission ; avis du Conseil en faveur de la réunion d'une conférence des représentants des Etats membres (après consultation de l'Assemblée et, le cas échéant, de la Commission) ; convocation de la conférence par le président du Conseil ; établissement des amendements de révision par la conférence ; ratification des amendements par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

L'article 201 CEE (173 CEEA) vise une modification de caractère para-constitutionnel des règles communautaires sur le point précis de la substitution aux contributions financières des Etats membres de ressources propres de la Communauté. La procédure est notablement plus simple que celle de l'article 236 CEE, puisque la modification suppose seulement, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, une décision unanime du Conseil dont les dispositions sont soumises à l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Le mode de révision des Traités pourrait être calqué sur la procédure de l'article 201, qui a l'avantage d'être plus simple du fait qu'elle ne comporte pas la réunion de la conférence des représentants des Etats membres, qui, d'ailleurs, selon l'expérience, a un caractère formel. En outre, naturellement, le pouvoir de co-décision du Parlement trouverait place dans cette procédure.

En définitive, la révision des Traités (articles 236 CEE, 204 CEEA, 96 CECA) ainsi que la très importante décision visée par les articles 201 CEE et 173 CECA interviendraient selon la procédure uniforme suivante :

- Proposition des gouvernements ou de la Commission (articles 236 CEE, 204 CEEA, 96 CECA) ou de la seule Commission (articles 201 CEE, 173 CEEA) ;
- Consultation du Parlement ;
- Décision unanime du Conseil portant révision ou décision (articles 201 CEE, 173 CEEA) ;
- Approbation de la décision du Conseil par le Parlement ;
- Ratification de la révision ou adoption de la décision (articles 201 CEE, 173 CEEA) par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

b) *Mise en oeuvre de l'article 235 CEE* (203 CEEA, 95, al. 1 CECA) – La mise en oeuvre de l'article 235 CEE suppose que, sur proposition de la Commission et, après consultation de l'Assemblée, le Conseil prend les décisions appropriées pour donner à la Communauté les pouvoirs nécessaires au fonctionnement du Marché commun, alors que ces pouvoirs n'ont pas été expressément prévus par le Traité. En ce cas, dès la première étape, la décision du Conseil ne pourrait prendre effet qu'après approbation du Parlement. Le fonctionnement de la procédure de co-décision dans ce cas-là serait à régir par les mêmes règles que celles que l'on exposera plus loin à propos du pouvoir de co-décision en général (infra B).

c) *Admission de nouveaux membres* - Dès la première étape, le pouvoir de co-décision remis en cette matière au Parlement se traduirait par le fait que la décision du Conseil d'admettre sur sa demande un nouvel Etat comme membre de la Communauté (articles 237 CEE, 205 CEEA, 98 CECA) ne prendrait effet qu'après

approbation par le Parlement. En outre, il conviendrait de prévoir qu'avant même la décision du Conseil, le Parlement est, comme la Commission, consulté, ce qui est logique et d'ailleurs favorable à la suite de la procédure.

d) *Accords internationaux conclus par la Communauté* - Les procédures prévues par les Traités varient selon les hypothèses tant en ce qui concerne la participation des diverses institutions qu'en ce qui concerne les règles de majorité ou d'unanimité au sein du Conseil (cf. 113, 238 CEE, 101, 206 CEEA). Deux règles communes devraient être adoptées :

- le Parlement doit toujours être consulté avant que n'intervienne le début de la négociation internationale ;
- l'accord international conclu ne peut entrer en vigueur sans son approbation par le Parlement.

2. *La consultation du Parlement* au cours de la première étape intervient dans trois sortes d'hypothèses : dans la liste A indépendamment du pouvoir de co-décision, ensuite dans les matières de la liste B où elle est assortie d'un veto suspensif, enfin dans des matières ne figurant ni dans la liste A ni dans la liste B mais pour lesquelles cette consultation est déjà prévue par les Traités.

On traitera plus loin des questions de procédure propres au veto suspensif. Pour l'instant, on n'envisage que ce qui concerne la consultation elle-même.

La procédure de consultation actuellement suivie n'est pas sans inconvénients. Par exemple, au moins en droit, les propositions de la Commission ne sont soumises au Parlement que sur décision du Conseil ; le Parlement n'est pas toujours bien informé des modifications que la Commission peut être conduite à apporter à ses propositions à la suite de tractations avec les groupes de travail, le COREPER ou le Conseil et il ne lui est pas toujours donné de manifester son opinion sur des modifications pourtant essentielles aux propositions initiales.

Il est sans doute inutile d'envisager une révision des Traités pour réaliser sur ce point les améliorations désirables.

En fait, dans le passé, des pratiques satisfaisantes ont pu être introduites par voie d'accord entre les institutions. On pourrait, par des procédés analogues, réaliser de nouveaux progrès dans l'aménagement de la consultation du Parlement.

Tout d'abord, on pourrait aller plus loin que la pratique selon laquelle le Parlement est « informé » des propositions dont la Commission saisit le Conseil. Il suffirait au Conseil de doubler cette pratique officielle par une saisine officielle et automatique du Parlement, l'intégrant déjà à la procédure institutionnelle.

Ensuite, si, postérieurement à l'avis donné par le Parlement, la proposition de la Commission subit des modifications importantes à la suite des contacts avec le Conseil, le COREPER ou les groupes de travail, le Parlement devrait en être saisi et pouvoir donner un nouvel avis.

En troisième lieu, si le Conseil s'écarte sensiblement de l'avis qu'il a reçu du Parlement, il serait bon qu'il motive sa position de façon circonstanciée. Encore qu'il ait toujours réservé le principe selon lequel il peut se refuser de répondre à des questions sur ce point ou qu'il ait usé de réponses laconiques de pure forme, le Conseil est, dans certains cas, entré dans la voie des explications.

Enfin, le faudrait éviter, dans toute la mesure du possible, que des décisions ne soient préjugées par des groupes d'experts du Conseil avant que le Parlement n'ait émis son avis.

3. *Le veto suspensif* que le Parlement pourrait exercer au cours de la première étape dans les matières de la liste B résulterait du droit de demander au Conseil une seconde délibération.

Sans préjudice de la consultation préalable que l'on vient d'évoquer ci-dessus, le Conseil devrait saisir le

Parlement de toute décision intervenant dans une des matières de la liste B. L'effet de la décision serait suspendu jusqu'à la délibération du Parlement qui devrait intervenir dans le délai d'un mois, délai à l'expiration duquel, faute de délibération du Parlement, la décision du Conseil entrerait en vigueur. Si, à l'intérieur de ce délai, le Parlement statuant dans les conditions prévues à l'article 144 CEE, demande au Conseil une seconde délibération, le Conseil doit procéder à cette seconde délibération et prendre une nouvelle décision qui a un caractère définitif et exécutoire. Pour ne pas alourdir indûment la procédure, le Parlement aurait toujours la faculté de déclarer qu'il renonce au délai d'un mois susvisé et accepte l'entrée en vigueur immédiate de la décision du Conseil.

On observera que cette procédure se surajouterait à celle de l'article 149 CEE mais n'en retrancherait rien, ce qui n'altérerait pas le rôle dévolu par ce texte à la Commission dont, en règle générale, la position ne devrait jamais être affaiblie par les nouveaux pouvoirs reconnus au Parlement.

### B Co-décision dans la seconde étape

Dans la seconde étape, le pouvoir de veto suspensif qui était reconnu au Parlement au cours de la première étape est transformé en un véritable pouvoir de co-décision.

Il n'y a pas de raison que ce pouvoir de co-décision qui s'exerce en fin de procédure ne laisse pas subsister la consultation du Parlement en début de procédure dans les termes indiqués plus haut. En effet, un exercice harmonieux du pouvoir de co-décision serait facilité par la consultation préalable du Parlement sur les propositions de la Commission. Sachant que l'assentiment du Parlement conditionne la bonne fin de la procédure de décision, Commission et Conseil auront intérêt à être informés assez tôt du point de vue du Parlement. Celui-ci, d'ailleurs, peut par avance proposer des amendements au texte envisagé.

Quant au pouvoir de co-décision, il se traduirait par le fait que la décision du Conseil ne pourrait entrer en vigueur sans l'approbation du Parlement. On peut espérer que, le plus souvent, la concertation tripartite à laquelle la consultation du Parlement aura donné lieu, comme on vient de le dire, conduira à un vote positif. Mais si l'assentiment parlementaire est refusé, le Conseil, pour aboutir à une décision, devra reconsidérer la question et reprendre une négociation avec le Parlement.

On a proposé parfois de confier à un comité de médiation la solution des difficultés qui séparent le Conseil du Parlement. Pourtant, il faut admettre que ces tâches de médiation reviennent naturellement à la Commission. Sur la base de l'article 149 CEE, c'est à elle qu'il appartiendra de saisir le Conseil d'une proposition modifiée propre à recueillir cette fois l'approbation du Parlement.

Faut-il aller plus loin et admettre qu'en cas de divergences persistantes et pour assurer le succès des propositions de la Commission qui auraient reçu l'approbation de l'une des deux autres institutions, la décision définitive pourrait, après un certain délai, intervenir en passant outre à l'opposition du Conseil ou du Parlement ? Cette idée doit être écartée comme étrangère à la notion de co-décision dont la généralisation caractérise la deuxième étape. On ne peut sérieusement proposer ni l'éviction, même exceptionnelle, du Conseil qui renverserait l'une des bases des Traités, ni celle du Parlement à qui on ne saurait retirer d'une main le pouvoir de co-décision qu'on lui donne de l'autre.

Toutefois, deux membres du Groupe souhaiteraient, pour favoriser le déblocage, faire intervenir le vote du Parlement avant celui du Conseil. Si, dans le délai d'un an, le Conseil ne se prononçait pas, son silence vaudrait approbation. On pourrait penser, en ce cas, qu'avant que la proposition ne soit adoptée, une deuxième lecture devant le Parlement devrait intervenir. Les deux membres du Groupe qui émettent cette opinion pensent que ceci rendrait peu vraisemblables des réponses du Conseil systématiquement négatives, étant donné la difficulté de réaliser l'unanimité sur le « non » et qu'il y aurait plutôt lieu de prévoir l'instauration d'une *navette* entre Conseil et Parlement.

### § 5 L'initiative législative du Parlement

Sous forme de résolutions demandant une action des autres institutions de la Communauté, et

particulièrement de la Commission, le Parlement a déjà la possibilité de proposer des initiatives intéressant la législation.

Il ne semble pas indiqué de transformer cette possibilité de fait en un pouvoir formel d'initiative législative. C'est à la Commission que les Traités confient le rôle d'initiateur et de promoteur des normes communautaires. Mieux vaut, pour ne pas mettre en péril cette prérogative conférée à la Commission en vue de l'intérêt communautaire, s'en tenir à la pratique souple qui permet en fait au Parlement de proposer des initiatives dans le domaine législatif et dont, d'ailleurs, l'accession de l'Assemblée à un niveau pleinement parlementaire ne pourra que renforcer l'efficacité.

## § 6 Le champ d'action de la fonction législative

La participation du Parlement à la fonction normative dans les domaines ci-dessus définis doit s'exercer en principe pour les décisions analogues à celles qui, dans les droits nationaux, sont regardées comme étant normalement de caractère législatif. Il s'agit donc de décisions importantes notamment en ce qu'elles modifient l'ordonnement juridique de la Communauté ou des Etats membres.

En effet, si le Parlement voulait participer à la masse des mesures d'exécution, il surchargerait son activité de tâches secondaires qui nuiraient à l'attention qu'il doit porter aux décisions fondamentales ou importantes. Déjà le régime de la législation en vigueur dans la Communauté comporte un système de lois-cadres posant les règles de principe dont l'exécution détaillée est remise au Conseil ou à la Commission. L'extension des pouvoirs du Parlement ne doit pas altérer cette pratique judicieuse.

A vrai dire, aucune formule générale ne permet de tracer la limite entre les deux types de normes que l'on vient d'évoquer et dont un seul requiert la participation, sous réserve du contrôle a posteriori, du Parlement. La distinction résultera plus efficacement de la pratique. Les décisions soumises à l'approbation du Parlement devraient comporter des autorisations expresses au Conseil ou à la Commission d'arrêter les mesures d'exécution.

Quant aux conditions dans lesquelles le Parlement pourra exercer, a posteriori, un contrôle sur la manière dont la Commission ou le Conseil s'acquittent de cette tâche, elles se relient au problème général du contrôle parlementaire, qui sera examiné plus loin.

## § 7 Possibilité d'une pratique anticipée des modifications proposées

Suivant une remarque déjà faite, avant même que les réformes proposées ne reçoivent une consécration juridique par la révision des Traités, une partie importante d'entre elles pourrait, en fait, se réaliser par accord entre le Parlement et les deux autres institutions et ainsi prendre effet dans des délais plus brefs (cf. chapitre VIII).

### Section III – Participation du Parlement à l'élaboration des plans et des programmes de politique économique

Les institutions de la Communauté ont assez souvent, sous forme de recommandations ou de déclarations, fait usage du système des programmes destinés à préparer et à dessiner pour l'avenir la politique de la Communauté dans tel ou tel secteur et à préjuger ainsi la future législation communautaire. Par exemple, le Conseil a, par trois fois en 1967, 1969, 1971, <sup>(16)</sup> élaboré des programmes de politique économique à moyen terme qui précisent certaines orientations de la politique économique à mener dans les Etats membres. Ces mesures n'ont pas de caractère obligatoire, mais leur portée peut être, en fait, considérable.

Avec la réalisation de l'union économique et monétaire, ce procédé d'orientation revêtira une importance de plus en plus grande (cf. résolution du 22 mars 1971). Il va de soi que le Parlement devrait, dès la première étape, être consulté lors de l'élaboration de ces plans ou programmes.

En principe, le caractère non contraignant de ces plans et programmes ne justifie pas nécessairement que l'intervention du Parlement aille jusqu'à la co-décision dans une matière où le caractère décisoire fait précisément défaut.

Mais il se peut qu'en certains cas, les programmes acquièrent une valeur non purement indicative. La décision du Conseil du 22 mars 1971 sur le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme des Etats membres <sup>(17)</sup> prévoit que le Conseil, dans l'une de ses trois délibérations annuelles sur la politique économique à court terme, fixe des orientations aux budgets nationaux avant que ceux-ci ne soient définitivement approuvés.

Ainsi, ces orientations exercent une contrainte, au moins de fait, sur la législation et les décisions financières communautaires et nationales.

Aussi, si, pour le moment, la pratique des programmes et plans permet de se contenter d'une intervention purement consultative du Parlement, il faut réserver l'hypothèse où cette pratique évoluerait dans le sens d'une véritable force normative des programmes et plans. Il faudrait alors étendre à cette matière le pouvoir de co-décision reconnu au Parlement dans la deuxième étape.

#### Section IV – Les compétences du Parlement en matière budgétaire et financière

### § 1 Le budget de la Communauté et ses incidences

L'ensemble de la politique économique et sociale suivie dans les pays de la Communauté, soit au titre des politiques communes, soit au titre d'actions coordonnées, soit de façon autonome, se traduit dans les budgets des Etats membres et dans celui de la Communauté elle-même.

Malgré le montant à première vue impressionnant des dépenses communautaires (environ 4 milliards u.c. prévus pour 1972), elles ne constituent qu'un élément modeste dans la masse des dépenses publiques, soit 1 % de l'ensemble des revenus nationaux, alors que, dans les budgets des Etats membres, le pourcentage correspondant est vingt ou trente fois plus élevé.

Les dépenses correspondant à la politique agricole commune forment la part essentielle des dépenses de la Communauté (le seul FEOGA bénéficie de 90 % de celles-ci). Plus modeste est la part des dépenses sociales (1 % pour le Fonds social sous réserve de développements futurs) et celle des dépenses d'investissement et de recherches (1,5 %) pour EURATOM.

Bien qu'il ne soit pas toujours facile à déceler et surtout à chiffrer, l'effet des actions communautaires sur les budgets nationaux n'est pas moins certain. Il est encore faible, mais s'élargira nécessairement avec la construction de l'union économique et monétaire et avec le développement de politiques communautaires dans les domaines de l'industrie, de la recherche, de l'énergie, de l'environnement, de l'action régionale. Même si les politiques ainsi mises en oeuvre reçoivent l'aide du budget de la Communauté, notamment par l'intervention de Fonds qui seraient créés, elles exerceront un effet d'entraînement sur les dépenses publiques nationales. Le budget communautaire ne traduira que partiellement les incidences financières des politiques communautaires en matière économique et sociale.

Il serait donc à la fois démocratique et efficace de développer une pratique récemment adoptée par le Conseil et visant à établir dans le cadre de la Communauté des prévisions annuelles et surtout pluriannuelles <sup>(18)</sup>.

Le champ de ces prévisions doit être élargi de façon à fournir des indications concernant les incidences budgétaires des politiques communautaires non seulement dans le cadre communautaire mais dans les cadres nationaux. L'établissement de tels documents devrait donner lieu à une procédure de concertation entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, qui pourraient ainsi prendre une vue d'ensemble de la politique économique et sociale suivie par la Communauté ou inspirée par elle. L'importance de cette

procédure est, politiquement et économiquement, plus grande que celle de l'établissement d'un budget isolé. Elle trouvera d'ailleurs son cadre normal dans l'ensemble des procédures qui se développeront pour gouverner et gérer l'union économique et monétaire.

Il y a là un point central pour l'exercice de la fonction parlementaire, qui comporte la participation de l'Assemblée à la détermination des orientations à moyen et à long terme de l'ensemble de la politique communautaire, dont les budgets, communautaires ou nationaux, traduisent les conséquences financières <sup>(19)</sup>.

## § 2 Limites du pouvoir budgétaire

Le pouvoir d'établir le budget ne coïncide pas avec le pouvoir de prendre les décisions de politique économique et sociale qui commandent le budget. C'est ainsi que les dépenses de la section garantie du FEOGA qui constituent de loin la catégorie la plus importante des dépenses communautaires résultent automatiquement des décisions prises auparavant par le Conseil en matière de prix agricoles. Même lorsque cette automaticité ne se retrouve pas au même degré, les dépenses portées au budget de la Communauté ont pour source principale des décisions antérieures prises par le Conseil et assorties de la fixation de maxima ou de minima ou d'autorisations données par le Conseil à la Commission d'employer à des fins déterminées tel volume de ressources.

Symétriquement, les recettes de la Communauté ont un caractère également automatique, voire obligatoire. Elles sont, en grande partie, constituées par les prélèvements agricoles et à partir de 1975 par la totalité des droits de douane perçus aux frontières de l'union douanière. La troisième source de recettes communautaires à partir de 1975, à savoir le « point » (maximum) de la TVA harmonisée révèle, notamment quant à son taux, des éléments d'automaticité, puisque le produit de cette source de recettes doit, en vertu de la règle de l'équilibre budgétaire, couvrir nécessairement la part de dépenses non couverte par les prélèvements agricoles et les droits de douane. Si d'ailleurs le taux maximum de la perception de la TVA au profit de la Communauté s'avérait insuffisant à cet effet, il y aurait lieu de procéder à son élévation ou à l'appel de nouvelles taxes qui, selon les dispositions combinées de l'article 2, al. 2 de la décision du 21 avril 1970 et de l'article 201 CEE ou 173 CEEA, suppose une décision du Conseil et une approbation par les Etats membres selon leurs dispositions constitutionnelles respectives. Il est nécessaire, comme on l'a dit plus haut à propos des articles 201 CEE et 173 CEEA, que, dès la première étape visée à la Section II ci-dessus, les décisions du Conseil qui seraient prises en vertu des textes que l'on vient de rappeler n'entrent en vigueur qu'après l'approbation du Parlement européen.

Au total, comme on l'a dit, le pouvoir budgétaire et le pouvoir de décision financière au sens large ne coïncident pas. Sans doute en est-il apparemment de même dans le cadre national où, de façon générale, la rigidité budgétaire est grande du fait que la plus grande part des dépenses budgétaires dépend de situations et de décisions préexistant à l'établissement et au vote du budget, de telle sorte que, soit en droit, soit en fait, le rôle du Parlement, détenteur juridique du pouvoir d'assentiment budgétaire, est fortement réduit. Mais si, dans le cadre national, le Parlement voit ainsi brider ses compétences budgétaires, il est du moins l'auteur ou le co-auteur des décisions initiales qui sont la source de la contrainte qu'il subit. Au contraire, dans le système communautaire, les automatismes et les rigidités qui pèsent sur le budget sont, en l'état actuel du droit, imputables à des décisions sur lesquelles, au mieux, le Parlement a été simplement consulté. Le développement du pouvoir de co-décision du Parlement dans le domaine législatif peut seul supprimer cette anomalie.

## § 3 Le pouvoir budgétaire du Parlement européen

Compte tenu du hiatus entre pouvoir proprement budgétaire et pouvoir de prendre des décisions à portée financière, on comprend l'économie du Traité du 22 avril 1970 qui, bien qu'attribuant au Parlement le pouvoir d'arrêter le budget à partir de 1975, lui dénie le droit de dire le dernier mot pour ce qui concerne « les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». Le pouvoir du Parlement de faire prévaloir sa décision sur celle du Conseil ne lui est reconnu que pour les autres dépenses.

La formule que l'on vient de citer est loin d'être claire. Le Conseil, se fondant sur une classification établie dans un document non publié, l'interprète en ce sens que le pouvoir de dernier mot du Parlement se limite aux seules dépenses ayant une base autonome et exclusive dans le budget lui-même, ce qui ne concerne que l'ensemble des dépenses administratives et quelques dépenses opérationnelles (p. ex. information) <sup>(20)</sup>.

Si cette interprétation est exacte, elle limite le pouvoir de dernier mot du Parlement à 3 ou 4 % des dépenses globales de la Communauté <sup>(21)</sup>.

Toutefois, l'on peut déduire de la formule précitée du Traité du 22 avril 1970 une autre interprétation plus favorable aux pouvoirs budgétaires du Parlement. On peut comprendre, en effet, que les « dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes pris en vertu de celui-ci » sont uniquement celles dont le montant est déjà *fixé* au moment de l'adoption du budget ou dont le montant découle *automatiquement* d'un mécanisme existant (p. ex. section garantie du FEOGA).

Dans cette seconde interprétation, le Parlement – réserve faite des limites quantitatives imposées à l'accroissement des dépenses communautaires par les articles 203 § 8 CEE – aurait le droit de voter, avec pouvoir de décision finale, des crédits budgétaires pour des dépenses non encore prévues par une décision antérieure du Conseil ainsi que des augmentations ou des diminutions de crédits déjà inscrits au budget pourvu qu'il n'enfreigne pas les règles de plancher ou de plafond résultant de décisions antérieures du Conseil.

Il est vrai que l'emploi des crédits ainsi ouverts proprio motu par le Parlement suppose que leur objet relève des compétences communautaires et, plus précisément, entre dans les attributions d'une institution communautaire. En général, sauf objection politique de sa part, le Conseil pourrait trouver dans les dispositions du Traité, et notamment dans l'article 235 CEE, une base juridique lui permettant de donner aux crédits en question l'emploi désiré par le Parlement. Quant à la Commission, dont le rôle dans la gestion et l'emploi des crédits est en quelque sorte naturel, elle pourrait recevoir du Conseil les autorisations nécessaires à cette fin.

Deux des membres du Groupe estiment qu'une augmentation des ressources propres sera inévitable pour la mise en place de nouvelles politiques communautaires devant assurer aux problèmes de dimension communautaire une solution plus efficace et plus complète que celle qui peut leur être donnée par des actions nationales. Ils proposent que le choix des secteurs devant faire l'objet d'interventions nouvelles de la Communauté soit décidé par le Parlement à une majorité qualifiée dans une délibération ayant pour objet la fixation de programmes pluriannuels définissant les emplois de la totalité ou d'une partie substantielle des nouvelles ressources ainsi mises à la disposition de la Communauté.

#### § 4 Le vrai problème

Le Parlement défend avec beaucoup de force l'idée que l'article 203 § 6 lui confère à partir de 1975 le droit « en fin de procédure et en cas d'objections graves, de rejeter globalement le projet de budget aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires » <sup>(22)</sup>. Cette interprétation est partagée par la Commission et sous forme de motions, par deux parlements nationaux, mais en dépit de l'insistance du Parlement, elle n'est pas partagée par le Conseil.

Le Groupe n'a pas à prendre parti sur cette controverse. Il doit toutefois exprimer ses doutes sur la possibilité, par un refus en bloc du budget, de favoriser le progrès de la participation parlementaire aux décisions communautaires, notamment en matière législative. Par sa nature, une crise institutionnelle prolongée qui résulterait, le cas échéant d'un tel refus, mettrait en péril le progrès, toujours précaire, des activités communautaires et son dénouement ne s'accompagnerait peut-être pas du succès désiré par le Parlement.

La vraie manière de poser le problème de la participation du Parlement à la politique de la Communauté est de considérer que, pour les raisons développées plus haut, la compétence proprement budgétaire est un faible moyen d'influence. L'attribution directe, proposée plus haut, d'un pouvoir de co-décision en matière



législative est d'un autre poids et c'est cette réforme qui, au contraire, donnera une portée réelle au pouvoir budgétaire du Parlement.

Du fait que le Parlement exercera un pouvoir de co-décision dans les actes qui sont à l'origine des dépenses communautaires et sera associé à l'établissement des prévisions pluriannuelles, il partagera avec le Conseil la responsabilité financière qui en découle. Dès que ces pouvoirs seront aux mains du Parlement, le hiatus entre la compétence budgétaire et les autres compétences, en particulier législative, disparaîtra. Il faudra alors supprimer la distinction entre les deux catégories de dépenses rappelées plus haut et donner au Parlement sur l'ensemble du budget un pouvoir de co-décision analogue à celui qu'il exercera alors en matière législative.

## § 5 Le contrôle du budget

Le Traité du 22 avril 1970 a partiellement adapté le contrôle de l'Assemblée sur l'exécution du budget aux nouveaux pouvoirs qu'elle exercera à partir de 1975 sur l'établissement du budget. Le nouvel article 206 al. 4 prévoit que le Conseil et l'Assemblée doivent ensemble donner décharge à la Commission.

Il semble tout à fait logique que, par assimilation, le Parlement reçoive également un pouvoir de co-décision pour deux cas étroitement liés à l'exécution du budget : l'autorisation de dépenses excédant les douzièmes provisoires (article 204 CEE) et l'élaboration des textes financiers visés par l'article 109 (a,b,c) CEE.

### Section V – Rapports entre droit communautaire et droit national

Alors que, aux termes de l'article 189 CEE, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre, la *directive* qui, selon les mêmes dispositions, est adressée aux Etats, les lie seulement quant au résultat à atteindre et laisse aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

En certaines matières intéressant essentiellement l'harmonisation des législations, seul le procédé de la directive est ouvert à la Communauté. Ceci ne va pas sans inconvénients dans des matières où, pour des raisons techniques, l'harmonisation suppose que les institutions communautaires aillent assez loin dans les détails et où, par conséquent, le procédé du règlement paraîtrait mieux approprié. Il est vrai que certaines directives, pour faire face à cette difficulté, ont pris l'allure de textes très détaillés, ce qui résout une partie du problème, mais provoque l'étonnement du législateur national qui se demande ce qui reste de sa compétence quant aux moyens et aux formes que la directive devrait, en principe, lui réserver.

On pourrait songer, sinon à supprimer toute distinction entre règlement et directive, du moins à ouvrir beaucoup plus largement la possibilité de règlements. L'attribution au Parlement de pouvoirs de co-décision telle qu'on l'a proposée justifierait cette orientation en tenant en échec l'argument selon lequel le règlement mutile le pouvoir législatif national. En effet, dans un système où le Parlement européen est associé à l'élaboration des règlements les plus importants, le dessaisissement des parlements nationaux est beaucoup moins choquant que s'il se produisait au seul profit de la compétence du Conseil. Pour valables qu'elles soient cependant, les considérations techniques que l'on vient de faire valoir concernant les inconvénients fréquents de la distinction des règlements et des directives ne paraissent pas justifier pour le moment l'abolition de la distinction ou une extension du champ d'application des règlements, qui pourraient être ressenties, à tort ou à raison, comme une offensive contre la compétence législative des parlements nationaux. Sur ce point, le temps fera son oeuvre : la pratique du pouvoir de co-décision fera tomber les préventions contre le pouvoir législatif communautaire et contre sa forme la plus poussée, le règlement ; le développement des compétences communautaires sous les auspices de l'article 235 CEE aura pour effet l'extension progressive du domaine d'application des règlements.

### Section VI – Les pouvoirs de contrôle du Parlement

L'extension des pouvoirs du Parlement ne concerne pas seulement l'exercice de la fonction normative, mais également celui du contrôle qui correspond, dans les systèmes démocratiques, à une mission fondamentale du Parlement.

### § 1 L'utilisation des procédures parlementaires

Le Parlement s'est attaché à renforcer son pouvoir de contrôle à l'égard de la Commission et à développer ses rapports avec le Conseil. A cette fin, les procédés les plus divers ont été utilisés et notamment les questions (très souvent de haut intérêt) posées dans le cadre du Parlement et appelant des réponses écrites ou orales (art. 140 CEE, art. 45 à 47 du règlement intérieur du Parlement). Le Conseil, on l'a dit, a accepté dans certains cas de faire connaître les raisons pour lesquelles une décision prise par lui diverge sensiblement de l'avis donné par le Parlement. Il a même accepté de présenter, de temps en temps, par l'intermédiaire de son président, un rapport à celui-ci. Il faut persévérer dans cette voie et l'élargir.

Les commissions du Parlement ont déjà une importance réelle appelée à s'accroître dans l'avenir. En multipliant les rapports avec les autres institutions, elles peuvent exercer un contrôle plus serré. La spécialisation et la compétence technique de leurs membres permettent aux commissions parlementaires de jouer un rôle important dans l'élaboration des programmes et des plans et de suivre leur exécution. Enfin, les commissions du Parlement européen peuvent instituer (Cf. chapitre VI) une collaboration très désirable avec les parlements nationaux.

Tous ces procédés qui appartiennent à la technique parlementaire se développeront et se renforceront avec l'acquisition par le Parlement de pouvoirs nouveaux et notamment des pouvoirs de co-décision. L'histoire des parlements montre qu'à partir du moment où l'un d'eux joue un rôle réel dans le processus législatif, il acquiert de ce fait une autorité et une influence qui lui assurent le pouvoir de suivre l'action du gouvernement et d'exiger les informations nécessaires.

Aussi ne paraît-il pas utile de proposer une révision des Traités pour doter le Parlement européen d'un pouvoir de contrôle dès lors que pour les raisons déjà dites, la sanction de ce contrôle, organisée à l'encontre de la Commission par l'article 144 CEE, ne peut aller jusqu'à atteindre le Conseil.

En fait, armé de pouvoirs nouveaux, notamment dans le domaine législatif, le Parlement sera à même d'être informé, de juger, voire d'avertir.

### § 2 Relations du Parlement avec le Conseil

L'absence de tout système de responsabilité du Conseil devant le Parlement est une donnée fondamentale des Traités et tient à la composition même du Conseil formé de ministres nationaux. En revanche, le système n'interdit pas que se développe et se renforce une pratique d'information et de contrôle déjà amorcée (§ 1 ci-dessus) et dont il faut souligner à nouveau la nécessité.

De même, comme on l'a déjà dit, il serait bon que le Conseil exposât clairement les raisons qui le conduisent à ne pas suivre, dans telle ou telle décision, l'avis du Parlement. Aller plus loin et prévoir par exemple de façon générale et systématique la publicité des délibérations du Conseil serait imprudent, car une telle mesure nuirait probablement à la formation du consensus au sein du Conseil.

#### Section VII – L'investiture du président de la Commission

Assez curieusement, les Traités qui reconnaissent à l'Assemblée le pouvoir de renverser la Commission ne prévoient pas son intervention dans la nomination de ses membres qui résulte du seul accord des Etats membres (art. 11 du traité de fusion).

On ne peut envisager la nomination des membres de la Commission par le Parlement. En effet, les rapports institutionnels entre la Commission et le Conseil, la situation de la Commission au regard des

gouvernements nationaux exigent, pour son autorité même, que ses membres procèdent du choix des gouvernements.

Mais on pourrait concevoir que le Parlement dans cette matière reçoive aussi un pouvoir de co-décision, qui serait logique et normal, aurait l'avantage de souligner l'importance politique de la Commission et orienterait peut-être le choix des gouvernements vers des personnalités politiques d'envergure.

Pour obtenir ce résultat, il n'est pas nécessaire ni même utile de soumettre à l'approbation du Parlement la totalité de la liste des membres de la Commission arrêtée par les gouvernements. En effet, compte tenu des difficiles équilibres qui commandent la composition de la Commission, le Parlement serait très gêné dans l'exercice du pouvoir qui lui serait théoriquement reconnu.

Au contraire, l'intervention du Parlement aurait sans doute plus d'impact si elle prenait la forme de l'approbation du choix par les gouvernements du président de la Commission. Ceci accentuerait la dimension politique de la fonction et de la personne.

En outre, le président investi devrait être consulté par les gouvernements sur la nomination des autres membres et, fort de sa double investiture, gouvernementale et parlementaire, pourrait provoquer la formation d'une véritable équipe.

Le système de l'investiture parlementaire du président de la Commission aurait ainsi des conséquences dépassant de loin le simple résultat juridique du système, notamment en donnant au choix du président un caractère politique, en asseyant l'autorité de celui-ci, en lui donnant un droit de regard sur la formation de la Commission. On est visiblement dans un cas où le critère de la démocratie et celui de l'efficacité coïncident totalement.

Les résultats attendus seraient sans doute encore renforcés si le mandat du président était porté de deux à quatre ans.

## **Chapitre V – L'élection du Parlement européen**

### **Section I – Le rejet de tout préalable à l'accroissement des pouvoirs**

L'article 138 CEE dispose dans son paragraphe 3 :

« L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres.

Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Bien que le Parlement européen ait, voici douze ans, mis en oeuvre la première partie des dispositions précitées en élaborant et en votant un projet devant permettre l'élection au suffrage universel direct, le Conseil s'est, quant à lui, abstenu de toute prise de position et a ainsi bloqué la procédure.

Selon une opinion très répandue, on ne saurait envisager un accroissement des pouvoirs du Parlement avant que les prévisions de l'article 138 CEE ne se soient réalisées. En effet, l'application des dispositions du Traité devrait logiquement précéder la révision de celui-ci. D'autre part, l'exercice de pouvoirs nouveaux et étendus supposerait politiquement une investiture populaire directe des députés européens. Ainsi l'élection du Parlement au suffrage universel direct constituerait un préalable à tout accroissement de ses pouvoirs.

Le Groupe a, sans ambages, pris fermement parti contre ce prétendu préalable, et ceci pour des raisons diverses.

La première est que, par un piège logique, le système du préalable aboutit à un cercle vicieux. En effet, si l'on ne peut concevoir un Parlement ayant des pouvoirs réels qui ne procéderait pas du suffrage universel direct, on ne peut davantage concevoir l'élection au suffrage universel direct d'un Parlement qui ne posséderait pas de pouvoirs étendus. Ainsi deux objectifs également désirables se tiennent mutuellement en échec. La seule manière de briser le cercle vicieux est de refuser que la réalisation de l'un des deux objectifs commande chronologiquement la réalisation de l'autre. Il n'y a de l'un à l'autre ni priorité ni simultanéité nécessaires. S'il existe entre eux des liens logiques, ils se manifesteront par le fait que tout progrès fait sur l'une des deux voies retentira sur les progrès à faire dans l'autre. L'expérience montre d'autre part que, sans que son mode de recrutement ait été modifié, le Parlement européen a pu acquérir des pouvoirs budgétaires nouveaux juridiquement importants.

Au surplus, si les pouvoirs du Parlement étaient accrus dans le sens proposé au chapitre précédent, ces pouvoirs en eux-mêmes seraient générateurs d'un prestige de nature à attirer nombre de parlementaires influents des pays de la Communauté, portés à oeuvrer dans le sens de l'élection directe. Les attributions nouvelles, par leur nature même, constitueraient des moyens d'influence propres à favoriser l'application de l'article 138 CEE.

Enfin, s'il est désirable de voir se réaliser le plus tôt possible les prévisions de ce texte, il faut observer que le mode de recrutement actuel du Parlement comporte un degré de légitimation démocratique justifiant l'exercice de véritables compétences parlementaires.

Par conséquent, il faut refuser le prétendu préalable de l'article 138 CEE.

On doit de même écarter un second préalable qui serait tiré de la perspective d'une réforme éventuelle de la répartition des sièges au sein du Parlement européen. Cette répartition, telle qu'elle résulte du paragraphe 2 de l'article 138 CEE et du traité d'adhésion, institue, de façon d'ailleurs raisonnable, une représentation inégalitaire par rapport aux populations et, en cas d'élections au suffrage universel, par rapport aux différentes circonscriptions électorales européennes.

Cette inégalité, qui n'a qu'une importance mineure tant que le Parlement joue un rôle principalement consultatif, peut faire problème aux yeux de certains à partir du moment où ce Parlement reçoit, même avec des limites, des pouvoirs réels de décision. Elle peut, en tout cas, constituer un argument polémique à l'encontre de ces pouvoirs.

Le Groupe estime que la révision éventuelle de la répartition des sièges au sein du Parlement – qui, d'ailleurs, ne pourrait évidemment conduire à une stricte proportionnalité, compte tenu de la nécessité de représenter non seulement les individus mais aussi les collectivités composant la Communauté – ne doit, pas plus que l'élection au suffrage direct, constituer un préalable à l'accroissement des pouvoirs du Parlement, au moins dans le cadre limité défini par le présent rapport. Certains membres du Groupe estiment seulement que, pour tenir en échec l'objection que l'on vient d'évoquer, il y aurait lieu de prévoir, au moins tant que la répartition actuelle des sièges demeurerait en vigueur, que le Parlement exercerait les pouvoirs de co-décision, devant lui être attribués dans la seconde étape définie au chapitre précédent, selon un système faisant entrer en compte dans certaines conditions une majorité qualifiée mettant obstacle à des distorsions éventuelles entre les votes des représentants et le nombre des représentés.

Il faut enfin refuser un troisième préalable : celui de l'institution d'un « vrai » gouvernement européen qui serait considéré comme une condition essentielle de l'existence d'un « vrai » Parlement européen et donc de l'accroissement des pouvoirs de celui-ci. En effet, la notion de « vrai » gouvernement européen étant on ne peut plus incertaine, le risque serait, ici encore, de s'enfermer dans l'un de ces cercles vicieux dans lesquels le thème que l'on traite a la malchance de tourner.

En définitive, la réalisation de l'accroissement des pouvoirs du Parlement dont on a, plus haut, présenté la justification, ne saurait dépendre de la réalisation de l'élection au suffrage universel direct. Si, à la faveur de circonstances qu'on ne saurait prévoir, il advient que l'accroissement des pouvoirs devance l'élection directe, ce premier succès n'aura fait que rendre l'autre plus souhaitable et, sans doute, plus probable.

## Section II – L'élection au suffrage universel direct

### § 1 Importance de l'élection au suffrage universel direct

La réalisation d'élections directes aurait une première importance en tirant du sommeil, sinon de l'oubli, l'article 138 § 3 CEE, c'est-à-dire l'un des textes du Traité sur lequel le plus de projets d'avenir avaient été fondés.

En outre, l'élection directe contribuerait puissamment à la démocratisation de l'ordre communautaire et, partant, à sa légitimation. Elle devrait promouvoir une union plus étroite entre les peuples européens.

L'opération électorale offerte aux peuples européens constituerait sans doute un facteur d'unification tout à la fois parce qu'elle favoriserait la mobilisation des partis existants sur des thèmes politiques portés à l'échelle européenne et qu'elle pourrait susciter la formation de groupements plus larges réunissant par affinités les diverses familles politiques représentées dans les Etats membres. Sans doute ne peut-on négliger certains problèmes : choix des meilleures circonstances possibles pour le retentissement et le succès de l'élection ; nécessité de mettre en oeuvre de nouveaux liens entre le Parlement européen et les parlements nationaux au moment où l'on ne pourra plus compter systématiquement sur la communauté de personnel entre ceux-ci et celui-là. Mais ces problèmes peuvent être surmontés et leur existence n'a pas, comme on le verra, empêché le Groupe de recommander que l'élection au suffrage universel direct soit justiciable d'un calendrier.

### § 2 Le calendrier

On a déjà dit que le Parlement a établi un projet dans les termes de l'article 138 CEE, mais qui, faute de décision du Conseil, n'a pas eu de suite. Bien que, juridiquement, ce projet ne soit pas devenu caduc, politiquement, on ne saurait le regarder comme actuel, étant donné notamment qu'il a été élaboré en l'absence des pays qui vont entrer prochainement dans la Communauté. Il faudra donc attendre, pour reprendre la question, que les représentants venant des nouveaux Etats membres soient à même de siéger au Parlement dans la plénitude de leurs fonctions délibératives. Ceci conduit au 1<sup>er</sup> janvier 1973.

Mais, à partir de ce moment-là, il conviendrait que la solution du problème fût recherchée sans perte de temps et selon une méthode excluant les possibilités d'ajournements renouvelés ou indéterminés. Il serait donc hautement désirable que les institutions intéressées fixent d'un commun accord une série d'échéances pour la réalisation des diverses phases de la procédure conduisant à l'élection au suffrage universel direct et pour cette élection elle-même.

Certains membres du Groupe ont estimé que le présent rapport doit préciser clairement ces délais. Selon eux, les délais afférents à l'élection au suffrage universel direct, calculés à compter de l'élargissement du Parlement, ne devraient pas dépasser deux années pour l'élaboration du projet visé à l'article 138 CEE et trois autres années pour l'application de celui-ci (y compris la décision du Conseil et sa ratification par les Etats membres).

D'autres membres du Groupe, en revanche, pensent que la durée de cette procédure complexe dépend étroitement de circonstances politiques qui ne sont pas susceptibles d'une évaluation précise de la part du Groupe. Mais ils n'estiment pas moins que les institutions intéressées de la Communauté doivent se proposer elles-mêmes un programme assorti d'un échéancier afin d'éviter des renvois indéfinis.

En définitive, le Groupe dans son ensemble s'est fermement orienté vers la méthode du « calendrier » qui implique un engrenage pouvant entraîner au bon moment toutes les institutions intéressées dans la procédure complexe prévue par les dispositions des Traités.

Pour éviter toute équivoque, il convient de préciser à nouveau qu'il n'existe pas, dans l'esprit du Groupe, de

dépendance chronologique entre l'élection directe et l'accroissement des pouvoirs du Parlement ; il n'existe ni ordre de priorité ni coïncidence nécessaire entre les deux opérations. Il faut, en effet, que les obstacles rencontrés par l'une d'elles n'entravent pas la réalisation de l'autre.

Les difficultés propres à établir et à faire respecter l'échéancier envisagé peuvent varier avec l'interprétation que l'on donne aux termes « procédure uniforme » employés par l'article 138 CEE pour définir l'objet des règles électorales à élaborer par le Parlement en vue de l'élection au suffrage universel direct. En effet, si l'on attribue à cette expression le sens de « système électoral unique » (même avec la possibilité d'options mineures au sein de ce système), l'élaboration du projet sera assez difficile, compte tenu de la variété des systèmes électoraux en vigueur dans les Etats membres ou candidats. Mais le Groupe tient pour plausible une interprétation de l'article 138 CEE selon laquelle les députés européens pourraient être élus au suffrage universel direct selon le système électoral propre à chaque pays. Du moins, cette solution, comme dans le projet Dehousse, pourrait-elle être regardée comme transitoire, dans l'attente de conditions plus favorables pour élaborer une loi électorale unique tenant compte des expériences acquises dans l'intervalle.

Deux des membres du Groupe ont cependant souligné la nécessité d'instituer un système électoral unique dans un délai assez rapproché pour faciliter la formation de forces politiques au niveau européen. A ce point de vue, ils regrettent que le Groupe n'ait pas entrepris un travail de recherche sur la loi électorale européenne. Ils estiment aussi que, quel que soit le mode de scrutin retenu, celui-ci devrait comporter plusieurs circonscriptions électorales dans chaque Etat membre. Le scrutin devrait, dans les divers pays, avoir lieu dans un cadre régional de manière à rendre moins facile l'identification des appartenances politiques et des appartenances nationales.

Dans sa majorité cependant, le Groupe a pensé que le problème de savoir s'il faut envisager une loi électorale unique ne présentait pas une importance majeure. En effet, il relève au premier chef de l'appréciation du Parlement européen lui-même. En outre, la difficulté d'arriver à un système électoral acceptable par tous les membres, anciens ou nouveaux, de la Communauté, risquerait de retarder, une fois de plus et pour longtemps, la réalisation des prévisions de l'article 138 CEE.

### **§ 3 Possibilités de réalisation nationales**

L'absence de suite donnée au projet Dehousse a poussé dans plusieurs Etats membres des parlementaires ou des groupes parlementaires (en Italie il s'est même agi d'une initiative populaire) à présenter des propositions de loi tendant, dans chacun des pays considérés, à faire élire les députés européens au suffrage universel direct tout en respectant la condition posée à l'article 138 § 1 CEE, selon laquelle les membres du Parlement européen doivent être membres de leur parlement national et désignés par lui.

De tels projets rencontrent certes des objections. Dans la mesure où ils « nationalisent » les élections européennes, on ne peut pas en attendre les mêmes effets intégrateurs que d'une opération électorale accomplie le même jour ou à la même époque dans tous les Etats membres. Une élection directe des députés européens opérée isolément dans l'un des Etats membres n'aurait pas d'effet sur la formation de partis européens et ne mobiliserait pas l'opinion publique au niveau de l'Europe. En outre, au sein du Parlement européen, les députés se différencieraient, non seulement par leur nationalité, mais par leur origine (suffrage direct ou indirect). Enfin, au moins dans certains des Etats membres, le nombre réduit de sièges à pourvoir rendrait difficile une représentation fidèle des forces politiques. Sur ce dernier point, notons en passant que le projet prévu par l'article 138 CEE devrait augmenter l'effectif total du Parlement européen pour permettre une représentation adéquate.

A moyen terme au moins, les initiatives nationales auxquelles on a fait allusion ne doivent pas cependant être négligées. Il faut noter que, récemment, on a discuté dans les cercles politiques britanniques de l'idée de faire élire directement, à l'occasion d'élections générales, trente députés européens qui seraient en même temps, à la Chambre des Communes, représentants des régions ; les Lords, d'autre part, enverraient six des leurs siéger au Parlement européen.

Ainsi, selon les partisans de ce projet, seraient évités les graves obstacles que rencontrerait le ralliement

britannique à un système électoral européen uniforme.

Il est probable que le poids des objections que l'on a faites plus haut à la réalisation d'élections européennes dans un cadre national isolé diminuerait pour une grande part si ces initiatives étaient prises dans des circonstances politiques particulièrement favorables et provoquaient de ce fait des phénomènes d'imitation et d'émulation.

## **Chapitre VI – Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux**

### Section I – Nécessité de ces relations

Les Etats membres de la Communauté offrent des structures démocratiques qui, si elles diffèrent dans leurs détails, sont néanmoins communes dans leur essence. Pendant toute la période de construction d'une Communauté démocratique, le système constitutionnel national continuera à être considéré, par les peuples des Etats membres, comme celui au sein duquel s'accomplit le processus démocratique fondamental.

Les élections directes au Parlement européen favoriseront, sans doute, la formation d'un système européen de partis, mais cette évolution exigera du temps ; tant que ne seront pas constitués de véritables partis européens, le jeu électoral communautaire demeurera largement fondé sur les systèmes nationaux de partis, sur des programmes et sur des candidats se référant principalement à la politique nationale.

Comparées à celles des parlements nationaux, les compétences du Parlement européen apparaissent étroites. Pour un temps indéterminé, le Parlement européen ne disposera que d'un droit de co-décision aux côtés du Conseil et ne sera compétent que dans des domaines sans doute très importants mais, par comparaison avec les pouvoirs des parlements nationaux, limités. Le budget européen sera, de loin, plus mince et de moindre portée que celui qui relève du vote des parlements nationaux.

C'est au sein des parlements nationaux que les élus, comme par le passé, trouveront l'occasion d'agir efficacement et de se faire une réputation dans leurs partis et dans l'opinion du corps électoral. La carrière des hommes politiques passera, longtemps encore, par des voies nationales. Le parlement national continuera à être le tremplin pour conquérir un portefeuille ministériel ou une situation politique de premier plan.

Pour toutes ces raisons, le Parlement européen ne sera pas considéré par les classes politiques nationales comme un forum aussi intéressant que celui que leur offrent les parlements nationaux.

Il est, dès lors, essentiel d'éviter qu'une rivalité possible entre les parlements nationaux et le Parlement européen n'affaiblisse ce dernier. Les parlements nationaux disposent de moyens d'influence directe sur leurs gouvernements dont les représentants siègent au Conseil. Par ce relais, ils peuvent épauler ou contrecarrer les orientations du Parlement européen. C'est pourquoi les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être étroites. Du point de vue de l'intégration européenne, on peut même souhaiter, selon la formule du rapport Dehousse, une véritable interpénétration ; celle-ci établirait un lien entre le processus démocratique national et le processus démocratique communautaire. Pour le plus grand bénéfice des partenaires engagés dans l'un et dans l'autre, un mouvement à double sens pourra ainsi se dessiner : les parlements nationaux appuieront le Parlement européen ; le Parlement européen pourra faire sentir ses orientations et, peut-être, exercer une coordination sur la vie parlementaire nationale.

L'interpénétration ainsi nécessaire concerne, à la fois et comme on va le voir, les hommes et les activités.

Sans doute, comme on l'a déjà dit dans le chapitre précédent, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct procurera-t-elle une certaine différenciation du personnel politique européen et des personnels politiques nationaux. Il est souhaitable qu'elle ait lieu, mais, ainsi qu'on l'a déjà dit, certains mécanismes, comme ceux que l'on va décrire, sont de nature à éviter une rupture entre l'institution parlementaire européenne et les institutions parlementaires nationales.

## Section II – Relations institutionnelles entre le Parlement européen et les parlements nationaux

### § 1 Le double mandat

Dans la pratique, la relation principale entre les parlements nationaux et le Parlement européen se trouve, aujourd'hui, dans l'existence du double mandat qui réalise une sorte d'union personnelle.

Le principal inconvénient du système tient au fait, en lui-même heureux, de l'activité croissante du Parlement européen. En 1971, un député européen a dû, en moyenne, assister à 45 jours de séances plénières et à 25 réunions de commissions dont certaines durèrent plus d'une journée. Encore néglige-t-on les unions des groupes parlementaires.

Un programme aussi chargé détourne les formations politiques nationales d'envoyer, au Parlement européen, un trop grand nombre de parlementaires nationaux de premier plan qui seraient particulièrement représentatifs de la majorité ou de l'opposition, mais dont les absences fréquentes et prolongées gênerait l'activité des partis et des parlements nationaux.

Sans doute, la composition du Parlement européen ne souffre pas nécessairement de ce fait. Par exemple, l'on voit les formations parlementaires déléguer au Parlement européen de jeunes hommes politiques parfaitement qualifiés et qui acquièrent ainsi une expérience précieuse. Le danger se trouve ailleurs. En raison même de l'accomplissement de leur mandat européen, les députés en question n'exercent pas une influence suffisante au sein des parlements nationaux, desquels ils sont souvent absents. Ainsi, l'exercice simultané des deux mandats présente des inconvénients.

Pour pallier ces inconvénients, on a, quelquefois, proposé un système de suppléants qui permettrait aux hommes politiques importants, désignés comme titulaires, d'assister seulement aux débats les plus importants et de faire confiance, pour le cours quotidien de la vie parlementaire européenne, à leurs suppléants.

Contre cette proposition, l'on a fait valoir que l'institution de la suppléance est contraire à l'idée même d'un système représentatif et étrangère à la tradition parlementaire. Ces considérations seront de plus en plus puissantes à mesure que le Parlement européen acquerra plus de pouvoir et plus de prestige.

Telles sont les données que le Parlement européen, à qui reviendra, en premier lieu, la solution de cette question lorsqu'il établira le projet visé à l'article 138 CEE, rencontrera dans tout débat sur le problème des suppléants.

Une autre idée est que les inconvénients du double mandat pourraient être atténués par une réduction du temps de travail des parlementaires européens. De fait, le volume des travaux parlementaires européens demeurera, pour un temps assez long, plus réduit que celui des travaux nationaux. Le Parlement européen, selon l'opinion du Groupe, pourrait profiter de cette situation pour harmoniser ses activités avec celles des parlements nationaux. Les parlements nationaux devraient d'ailleurs faire un effort symétrique auquel il serait souhaitable que les partis s'associent. On a dit aussi plus haut, que, dans les matières de la liste A ou de la liste B définies au chapitre IV ci-dessus, le Parlement européen pourrait accepter d'être désencombré des problèmes d'exécution en laissant le traitement de ceux-ci au Conseil ou à la Commission.

Le rôle de charnière assuré par le double mandat doit être maintenu. Toutefois, le problème demeure d'attirer, au Parlement européen, le plus grand nombre possible d'hommes politiques importants. En lui-même, l'accroissement des pouvoirs préconisé au chapitre IV peut produire ce résultat. L'augmentation du nombre des membres du Parlement européen exercerait un effet dans le même sens en palliant les inconvénients des absences.

Ainsi qu'on l'a déjà noté, l'élection directe au suffrage universel changera, sans doute, nombre de données



de ce problème. Mais, malgré la différenciation qui pourrait en résulter entre les carrières politiques nationales et les carrières politiques européennes, il demeurerait souhaitable qu'un noyau commun de parlementaires assure la communication entre parlements nationaux et Parlement européen.

## § 2 Liaisons entre les parlements nationaux et le Parlement européen

On pourrait penser à établir des liens entre le Parlement européen et les parlements nationaux en prévoyant que les présidents ou certains membres des commissions parlementaires nationales, qui s'occupent de problèmes ayant trait à la Communauté, soient membres de droit du Parlement européen. Ainsi pourraient-ils s'informer, au sein des commissions et des réunions plénières du Parlement européen, des problèmes qui intéressent leurs activités dans le cadre national et, réciproquement, faire connaître le point de vue de leurs commissions et de leurs parlements nationaux au Parlement européen.

Mais la réalisation de cette idée serait difficile à consacrer sur le plan institutionnel. Comme la solution fondée sur la suppléance, elle est assez étrangère aux traditions et à l'esprit parlementaires. Aussi, faut-il envisager d'autres solutions.

Il faut situer exactement la difficulté principale.

Il est légitime et démocratique que les parlements nationaux essaient de faire sentir leur influence au sein de la Communauté. Faute de liaisons efficaces avec le Parlement européen, la tentation est grande pour eux d'exercer cette influence par le relais de l'organe qui est à leur portée, à savoir leur gouvernement et les représentants que celui-ci envoie au Conseil. Dans certains pays, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, des moyens institutionnels sont donnés au parlement national pour être informé des activités de son gouvernement sur le plan communautaire et, par voie de conséquence, pour les contrôler.

Dans son principe, ce contrôle des parlements nationaux sur les activités communautaires de leurs gouvernements est démocratique. Cependant, il pourrait, en cas d'excès, aboutir à ce que les parlements lient si étroitement, par leurs prises de position, les gouvernements que les représentants de ceux-ci en viennent à perdre toute possibilité de négociations et de décisions autonomes au sein du Conseil.

La certitude qu'aurait un parlement national d'établir des communications avec les institutions européennes par le relais du Parlement européen serait de nature, sans affaiblir le contrôle démocratique national, à en prévenir les exagérations.

A cette fin, il faut préconiser des réunions conjointes des commissions spécialisées des parlements nationaux et du Parlement européen pour l'étude de problèmes importants. Comme on vient de le dire, ces réunions créeraient un climat de confiance envers la Communauté dans les milieux parlementaires et rendraient inutile un contrôle trop tatillon des ministres nationaux par leur parlement. En outre, ces réunions conjointes, qui mettraient en contact avec la Communauté des parlementaires sans mandat européen, susciteraient une meilleure connaissance des problèmes de l'Europe et renforceraient ainsi indirectement l'influence du Parlement européen dans les parlements nationaux. Sans doute aussi, permettraient-elles la multiplication des contacts féconds entre spécialistes de questions techniques au sein des parlements. A la condition de n'user de ce procédé que pour des questions vraiment importantes, on peut espérer ne pas surcharger excessivement les calendriers et les horaires des parlementaires nationaux et européens.

### Section III – Traitement particulier à réserver aux problèmes européens au sein du Parlement national

Jusqu'ici, il n'existe guère, dans les parlements nationaux, d'organismes ni de procédures spécialisés dans le traitement des problèmes européens. On peut penser à constituer, dans les parlements nationaux, des commissions des affaires européennes à qui incomberait une tâche de coordination des activités parlementaires nationales se rapportant à l'Europe. Naturellement, les membres du Parlement européen devraient être nombreux au sein de ces commissions. Entre autres avantages, on éviterait ainsi que la législation nationale ne s'élabore par simple juxtaposition aux travaux législatifs européens et sans lien avec

eux.

#### Section IV – Amélioration des conditions techniques de fonctionnement du Parlement européen

Les conditions matérielles dans lesquelles le mandat européen s'exerce ont une importance réelle pour le bon fonctionnement du Parlement européen. Des problèmes tels que ceux de l'information des parlementaires, de l'assistance qu'ils peuvent recevoir au point de vue technique ou administratif, des conditions de travail en général, doivent être pris en considération, mais, sur ce point, le Parlement européen lui-même est mieux éclairé que quiconque.

Peut-être un fait mérite-t-il d'être mentionné spécialement ; il peut paraître, à première vue, mineur, mais il a une importance plus grande qu'on ne pourrait le penser. Il s'agit du problème des transports. Il devrait être normal qu'un député de l'un quelconque des Etats membres ou futurs membres de la Communauté puisse, dans la même journée, siéger, le matin, par exemple, au Parlement européen et, l'après-midi, dans son parlement national. Si les liaisons commerciales courantes n'y suffisent pas, le Parlement européen devrait envisager d'organiser un système autonome de transport.

#### Section V – Les incidences sur le plan parlementaire des initiatives prises en vue d'aboutir à l'union économique et monétaire

La situation que créera la réalisation de l'union économique et monétaire constitue une illustration frappante et originale de la nécessité de relations étroites et nouvelles entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

L'entrée dans le champ de l'action communautaire de telle ou telle matière produit un effet, que l'on a déjà relevé, à savoir le transfert d'un pouvoir du parlement national non au Parlement européen mais au Conseil. Sans doute, l'extension des pouvoirs du Parlement européen, préconisée au chapitre IV, atténuera-t-elle la distorsion que l'on vient de signaler mais celle-ci ne sera que partiellement corrigée.

On pourrait penser que le transfert de compétences que l'on vient d'indiquer est moins grave en ce qui concerne nombre des activités qu'assumera l'union économique et monétaire que pour d'autres activités juridiquement plus saisissables et qui, dans les parlements nationaux, sont de nature substantiellement législative. C'est ainsi que des instruments importants de la politique conjoncturelle et monétaire, tels que les taux d'intérêt ou les taux de change, ne relèvent pas, en règle générale, de la compétence directe des parlements nationaux de telle sorte que le transfert à la Communauté des décisions les concernant n'impliquerait pas un affaiblissement du contrôle démocratique à leur endroit.

Ce serait une erreur qui méconnaîtrait la réalité politique. En effet, si les parlements nationaux sont assez éloignés des problèmes de technique monétaire et même économique, leur appréciation sur les résultats de la politique économique suivie par leur gouvernement est un élément majeur de leur confiance ou de leur défiance.

Si une politique conjoncturelle et monétaire commune découle de la création de l'union économique et monétaire, les orientations et quelquefois les décisions collectives qui s'y rapportent, exerceront, sous peine de n'avoir aucune signification, une influence sur la vie nationale. Il est très vraisemblable que les parlements nationaux ne se satisferont pas, même si elles sont exactes, des explications de leurs gouvernements selon lesquelles tel ou tel résultat jugé malheureux dans le pays est la conséquence d'une décision prise au niveau des instances communautaires et, spécialement, des organismes techniques. L'on se trouverait ainsi dans une situation fautive qui enfermerait les gouvernements nationaux dans une alternative : ou bien ne pas jouer le jeu communautaire de l'union économique et monétaire ; ou bien risquer leur existence devant les parlements nationaux peu disposés, comme on l'a dit, à se contenter d'excuses même valables.

Le moyen de sortir de cette situation est que les membres des parlements nationaux se sentent engagés par la politique conjoncturelle et monétaire commune. Mais ils ne peuvent le faire que si se réalise l'interpénétration évoquée plus haut et si, de façon précise, ils sont informés et, d'une manière ou d'une autre, reliés au processus décisionnel communautaire.

Les moyens généraux que l'on a indiqués plus haut sont naturellement valables dans ce domaine. Aussi faut-il les renforcer par l'établissement d'un forum réunissant les parlementaires nationaux et européens et dans lequel la conduite de la politique économique à court terme dans la Communauté et ses répercussions sur les politiques nationales seraient analysées de façon critique et, s'il se peut, publiquement, avec les responsables de ces politiques aux divers niveaux.

Ces procédures pourraient d'ailleurs être élargies aux problèmes concernant le moyen et le long terme.

Ainsi sera mis en place, de façon pratique plus que juridique, un système d'informations, de dialogue et de contrôle particulièrement nécessaire dans un domaine où, paradoxalement, les parlementaires, tout en étant parfois rebutés par l'aspect technique des problèmes, ne sont pas moins exigeants en ce qui concerne les résultats obtenus. Ce serait un grand risque pour l'Europe que le très important progrès que représentera l'union économique et monétaire fût une source de malentendus entre les partenaires de toute sorte qui collaboreront à cette oeuvre : parlements nationaux, gouvernements nationaux, Conseil, Commission, Parlement européen, Comité des banques centrales, experts techniques ou financiers, etc.

## Section VI – Pour un système collectif de concertation parlementaire

Il existe une nécessité réelle de voir le Parlement européen et les parlements nationaux ne pas fonctionner comme des centres décisionnels totalement séparés et autonomes. Les processus juridiques et sociologiques évoqués dans ce chapitre doivent aboutir à la construction à plus ou moins long terme d'une sorte de réseau de communication engendrant un consensus.

Plusieurs parlements nationaux ont clairement exprimé leur souhait de voir renforcer la fonction parlementaire européenne. Ils ont maintenant l'occasion, et ceci par des procédures qui ne supposent aucune révision des Traités, de mettre leur vœu à exécution.

Tout, en cette matière, dépend de leur volonté politique et de leur capacité d'innovation. Le présent chapitre offre une série d'indications établies dans cette perspective.

D'autres suggestions iraient dans le même sens : par exemple, des liaisons entre les présidents du Parlement européen et des parlements nationaux notamment pour l'harmonisation des travaux des Assemblées ; la connaissance des débats qui se déroulent dans les enceintes respectives ; peut-être, un système de rapport annuel ou même d'un rapport commun faisant le point des différentes questions.

Au total, l'ensemble des initiatives à prendre dans ce sens et qui concernent d'ailleurs les parlements eux-mêmes, tend à créer une espèce de symbiose entre la vie parlementaire nationale et la vie parlementaire européenne. Sans doute, la société ainsi tissée sera-t-elle soumise à des mutations. L'extension des pouvoirs du Parlement européen, son élection au suffrage universel l'amèneront à un rôle de synthèse et d'arbitrage. C'est le chemin normal qu'a suivi le développement de l'institution parlementaire dans l'expérience historique des intégrations nationales ou fédérales et il n'y a pas lieu de s'en écarter. On voulait seulement, en conclusion du présent chapitre, marquer que la différenciation des rôles juridiques des Assemblées aux différents niveaux ne reçoit pas de contradictions mais, au contraire, une aide puissante de phénomènes sociologiques d'interpénétration des activités, des fonctions politiques, des groupes humains qui exercent celles-ci et des institutions.

## Chapitre VII – Les aménagements institutionnels de la Communauté

### Section I – L'unité nécessaire du système communautaire

A la veille d'une collaboration plus étroite entre les Etats membres qui amènera ceux-ci, bien au-delà de l'union douanière, à l'établissement d'une union économique et monétaire et au développement de politiques communes dans d'autres domaines que celui de l'agriculture, il faut souligner un double danger qui menace à la fois l'efficacité et le caractère démocratique du développement en vue : d'une part, la tendance à une interprétation trop restrictive des compétences communautaires et, d'autre part, la prolifération des organes et des comités intergouvernementaux en marge du cadre institutionnel de la Communauté.

On constate que, dans les nouveaux domaines d'action, trop souvent, les partenaires ont tendance à limiter à l'action actuelle la portée des Traités et à situer l'exécution de leurs politiques hors de voies communautaires. Les raisons de cette tendance sont complexes : parmi elles, figure incontestablement le souci des gouvernements de garder les mains libres surtout dans les nouveaux domaines d'action. La prolifération d'organes et de comités intergouvernementaux procède aussi pour une part du désir des administrations nationales de participer aux procédures de décisions, ce qui n'est pas nécessairement sans avantage notamment pour l'intégration sociologique de la classe des administrateurs, mais présente d'incontestables dangers quant à l'unité de l'action communautaire.

La persistance de telles tendances entraînant la multiplication des procédures intergouvernementales en marge des procédures communautaires, qui ont cependant fait leurs preuves dans le passé, risque de réduire la capacité de décision des organes responsables des nouvelles politiques.

La cohésion de la politique européenne dans son ensemble sera menacée. En outre, l'on aura ainsi déjoué les prévisions des Traités en esquivant le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel, éléments nécessaires à tout système démocratique de droit.

Au moment où, de toute part, l'expérience prouve que l'Europe des Traités est doublement ouverte tant en ce qui concerne sa composition qu'en ce qui concerne ses domaines d'action, le Groupe pense qu'il faut à tout prix éviter un dépérissement de l'intégration européenne. La mise en oeuvre de nouvelles actions doit se situer dans le cadre du système institutionnel communautaire et se fonder sur les Traités en utilisant toutes les possibilités qu'ils offrent, y compris celles de l'article 235 CEE et, en recourant, le cas échéant, à la procédure de révision de l'article 236 CEE.

Il faut avoir présente à l'esprit l'idée que la Commission est, avec le Conseil, la seule institution ayant la possibilité d'embrasser d'un même coup d'oeil l'ensemble des actions communes et dans toute leur étendue et d'assurer d'une manière continue la coordination et la cohésion des initiatives.

Sans doute, en certains cas, dans des domaines débordant le cadre des Traités, la coopération des Etats peut-elle conduire à des organismes extra-communautaires destinés à amorcer ce qui sera peut-être un jour une politique commune. Encore faut-il que, dans toute la mesure où l'activité de ces organes a des incidences sur l'application des Traités, les institutions communautaires, y compris la Commission et le Parlement, soient associées à leur travail.

Mais, en dehors de ce cas, si la création de nouveaux comités composés de hauts fonctionnaires nationaux s'avère nécessaire, il faut les insérer dans la structure communautaire et ils doivent être rattachés à la fois au Conseil et à la Commission de la manière prévue pour le Comité monétaire (art. 105 CEE).

Tel est le point de départ nécessaire de toute réflexion sur les aménagements du système institutionnel de la Communauté.

## Section II – Principes généraux des aménagements institutionnels

Il est évident que, si les propositions faites plus haut sur l'extension des compétences du Parlement doivent

se réaliser, le jeu institutionnel s'en trouvera, dans une certaine mesure changé. Le Parlement, jusqu'ici un peu à l'écart des grandes responsabilités communautaires, les partagera avec le Conseil et la Commission.

Le Groupe a pensé que l'essentiel était d'examiner dans la perspective de prochains changements, tels que l'union économique et monétaire, les transformations qu'entraînerait ou demanderait l'extension des pouvoirs du Parlement. Pourtant, le Groupe n'a pas ignoré les questions qui se posent à plus longue échéance. Les mesures proposées, dans la variété même des opinions qui se sont manifestées sur certaines questions, doivent être également considérées comme un moyen de rendre plus rapide le développement de l'intégration européenne.

On prendra donc pour point de départ le système institutionnel actuel et l'on examinera, en liaison avec ce qui a été dit plus haut des pouvoirs du Parlement, les modifications qui peuvent lui être apportées dans un avenir prévisible. L'on recherchera enfin les conditions d'un régime démocratique efficace.

Du fait qu'elle se situe dans le cadre de l'organisation déjà existante, l'évolution prochaine devra répondre à deux conditions essentielles :

En premier lieu, l'association du Conseil et de la Commission doit rester une des bases fondamentales du système communautaire. La Commission représente l'intérêt proprement commun dans les domaines ouverts à l'action communautaire ; le Conseil incarne la volonté politique et la coopération des divers Etats, unis pour l'accomplissement des tâches communautaires. Le Parlement européen participera à l'une et à l'autre de ces missions. Il sera tout à la fois l'expression d'une « volonté générale » européenne et le lieu de rencontre des opinions publiques nationales.

Il ne faut pas perdre de vue, d'autre part, que la structure de la Communauté est différente des systèmes politiques nationaux. Elle ne connaît pas le principe traditionnel de la séparation des pouvoirs. Le système communautaire est davantage fondé sur une distinction et une collaboration des forces nationales et des forces d'intégration. Ainsi s'explique la distinction entre la fonction proprement communautaire et la fonction d'expression des volontés politiques nationales entre lesquelles, comme on l'a dit, le Parlement européen établit un pont.

Si ces conditions sont remplies, les conséquences de l'élargissement des pouvoirs du Parlement et de la relance du développement institutionnel doivent se manifester dans trois directions.

Tout d'abord, redisons que le développement nouveau des politiques européennes non seulement doit respecter l'unité de la Communauté mais doit la renforcer.

En second lieu, c'est la conséquence logique de ce qui vient d'être dit, la Commission devra plus que jamais être un centre de conception, d'initiative, de médiation et de gestion communautaire. A cet égard, le dessein initial des Traités doit être préservé.

En troisième lieu, la capacité de décision du Conseil doit être renforcée pour faire face aux exigences futures d'une direction politique s'exerçant dans des domaines de plus en plus complexes, de plus en plus variés, de plus en plus interdépendants. Si, comme on l'a proposé, les pouvoirs du Parlement sont renforcés, les liaisons entre le Conseil et l'Assemblée deviendront nécessairement plus étroites et plus confiantes. Le développement de ce système de communications ne devrait cependant pas tourner à un dialogue qui exclurait ou affaiblirait le rôle de la Commission, porte-parole de l'intérêt commun.

### Section III – La Commission

La mission de conception, d'initiative et de médiation de la Commission relevée plus haut indique qu'il s'agit bien d'un organe politique au sens le plus général du terme. Il est nécessaire que ce caractère politique soit renforcé sur des points divers. Ainsi en serait-il si la Commission comportait un plus grand nombre de membres ayant une stature politique et si la double investiture du président de la Commission par les

gouvernements et par le Parlement, telle qu'elle a été proposée au chapitre IV, était réalisée.

Le rôle administratif de la Commission, plus important que jamais, devrait être consolidé face aux menaces résultant de la dispersion hors du système communautaire de divers organes de coopération. Il est inutile de revenir sur ce point.

Dans le colloque plus nourri qui s'établira entre le Parlement et le Conseil, la Commission aura un rôle essentiel à jouer notamment pour faciliter la coopération entre les deux institutions et favoriser la formation du consensus nécessaire à la co-décision.

Il ne faut pas se dissimuler que l'élargissement de la Commission, qui est la conséquence de l'entrée de nouveaux membres de la Communauté, peut créer certaines difficultés quant à la cohésion du travail de la Commission. Ce problème est en partie justiciable de solutions administratives sur lesquelles le Groupe n'a pas de compétence pour se prononcer. Il ne peut qu'indiquer la nécessité pour une Commission plus nombreuse d'instituer un système capable de contrôler l'ensemble des tâches de l'organisme et d'éviter la dispersion et le développement de la gestion communautaire en secteurs autonomes ou insuffisamment reliés entre eux.

Le Groupe en revanche croit devoir insister à nouveau sur la nécessité de renforcer la situation du président de la Commission dont la fonction est trop limitée en raison de la durée de son mandat et du fait qu'il n'est pas pleinement leader d'une équipe. A cet égard, les propositions déjà faites concernant le mandat de quatre ans et le système d'investiture du président de la Commission doivent être rappelées.

Enfin, si l'union économique et monétaire se réalise, il sera vraisemblablement nécessaire de mettre en oeuvre des procédures rapides pour les décisions urgentes. Ces procédures devraient relever de la Commission, assistée, dans la mesure nécessaire, d'organismes techniques dont les comités de gestion peuvent fournir un bon modèle.

## Section IV – Le Conseil

### § 1 Capacité de décision et blocage

Les propositions faites plus haut n'entament en rien la situation du Conseil qui conserve de façon primordiale son rôle législatif et exécutif. Le vrai problème en ce qui le concerne est de lui restituer une plus grande capacité de décision et de lever, autant que faire se peut, les blocages qui peuvent résulter de l'affaiblissement actuel de celle-ci. Il ne faudrait pas que la multiplication de ces blocages en arrive à associer le Parlement à une sorte de pouvoir de « non-décision ».

On a analysé plus haut la situation en soulignant qu'il ne s'agissait pas de porter atteinte aux prérogatives du Conseil mais, au contraire, de le mettre à même de les exercer, notamment par une réanimation du principe majoritaire dans le sens exposé plus haut au chapitre III. Quant au problème du blocage par inertie des procédures de décision, il faut avouer que les remèdes, au moins si l'on entend ne pas porter atteinte aux prérogatives du Conseil, sont difficiles à trouver. En effet, tout système qui sanctionnerait le silence prolongé du Conseil par la règle, selon laquelle un tel silence permettrait de passer outre à l'intervention du Conseil dans la procédure, reviendrait à changer l'une des parties fondamentales des Traités <sup>(23)</sup>.

On s'est donc orienté vers des procédures moins contraignantes mais plus souples. Celle qui apparaît la plus appropriée au Groupe serait la suivante :

Saisie d'une proposition de la Commission ayant fait l'objet d'un avis du Parlement, le Conseil, à la demande de la Commission, indiquerait le délai dans lequel il compte prendre position. En cas de dépassement substantiel de ce délai, la Commission, estimant l'affaire urgente, pourrait saisir le Parlement de la situation et, sur son avis, présenter au Conseil une demande de décision dans le délai proposé par le Parlement.

Faute par le Conseil de statuer à la date voulue, la Commission aurait la faculté de considérer que sa proposition est définitivement rejetée et d'en rendre compte au Parlement.

On ne peut pas négliger l'importance qu'aurait, pour le fonctionnement des institutions communautaires, l'établissement par voie de concertation entre le Parlement, la Commission et le Conseil de programmes de travaux embrassant une période assez longue, assortis d'indications de date, et dont l'accomplissement ferait l'objet d'examen communs périodiques. En particulier, il serait souhaitable d'établir une liaison étroite entre le Président du Conseil et le Président de la Commission en vue d'une organisation ordonnée des travaux de l'une et de l'autre de ces institutions. Si ces pratiques ne sont sans doute pas susceptibles de lever les blocages qui ont leur origine dans des difficultés politiques, du moins pourraient-elles dénouer nombre de situations où le blocage en quelque sorte a un caractère technique.

## § 2 Le problème des ministres européens

A plusieurs reprises et récemment encore, l'on a proposé de renforcer la situation du Conseil par la nomination de ministres européens qui, d'une part, représenteraient leur pays auprès de la Communauté et, d'autre part, assisteraient aux délibérations des cabinets nationaux où ils pourraient faire valoir les points de vue européens.

La proposition ainsi faite doit être envisagée sous deux aspects différents ayant chacun une signification propre.

On peut concevoir de véritables ministres européens qui auraient, dans le fonctionnement de leur gouvernement national et dans celui du Conseil de la Communauté, un rôle majeur. A cette fin, il faudrait qu'au sein du Conseil, ils occupent en permanence le siège de leur gouvernement et que le ministre spécialisé qui viendrait pour telle ou telle affaire fût leur collaborateur sans altérer leur qualité de membre du Conseil. Ceci suppose encore que, dans leurs gouvernements nationaux, leur rang soit considéré comme l'un des tout premiers et qu'ils aient un rôle de coordination générale à l'égard des autres départements ministériels dans la mesure où ceux-ci sont concernés par les affaires européennes.

Vue sous cet angle, la proposition présente un intérêt certain. Elle demanderait à être précisée et ceci ne va pas sans difficulté étant donné les différences qu'offrent, dans les divers pays de la Communauté présente ou élargie, l'organisation gouvernementale et les rapports entre chef d'Etat, chef de gouvernement et responsables des différents départements ministériels.

Mais on peut concevoir un second type de ministres européens. Il s'agirait plutôt alors de secrétaires d'Etat qui, auprès de la Communauté, représenteraient, à un niveau politique et non pas seulement diplomatique, la permanence de l'intérêt de leur gouvernement pour les affaires européennes. Leur participation dans leurs pays respectifs aux délibérations gouvernementales présenterait les avantages d'une liaison étroite entre les institutions communautaires et les gouvernements nationaux. A cette conception, on pourrait objecter que l'on risque de créer ainsi un organisme faisant double emploi avec le COREPER. Cette objection n'est peut-être pas décisive car on peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à ce que la fonction de représentation permanente des Etats auprès des institutions communautaires soit élevée à un niveau politique qui faciliterait le dialogue avec la Commission et avec le Parlement.

En tout cas, il faudrait prendre parti entre les deux conceptions qui viennent d'être exposées et éviter que leur amalgame n'aboutisse à de simples complications dans le fonctionnement des gouvernements nationaux et dans celui des institutions communautaires.

## Section V – Les sommets

La conférence de La Haye de décembre 1969 s'est tenue au sommet. Elle a réuni les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres et est apparue comme un moyen de mettre en oeuvre des initiatives

nouvelles et de prendre des décisions sur les programmes à plus ou moins long terme relatifs aux travaux de la Communauté.

On a proposé d'institutionnaliser de telles conférences, notamment en leur donnant un caractère périodique, et de leur impartir systématiquement la mission de tracer les grandes orientations de la Communauté.

On peut certes trouver des avantages à une telle proposition. La volonté politique exprimée au niveau le plus élevé devrait avoir, même si cela n'a pas été toujours le cas, un effet d'impulsion déterminant sur la mission des institutions communautaires, notamment du Conseil. La périodicité des réunions porterait de façon renouvelée et relativement fréquente l'intérêt des problèmes européens à l'attention des gouvernements, des parlements nationaux et de l'opinion publique.

Cependant, le système des sommets, qui peut être excellent dans son principe, rencontre, en tant qu'institution se réunissant à date fixe, une objection majeure. En effet, étant donné le caractère exceptionnel que doit conserver la présence dans les délibérations communautaires des chefs d'Etat ou de gouvernement, c'est plutôt l'occasion politique rendant leur intervention indispensable qui doit commander les dates de réunions. Une trop grande fréquence des sommets, leur mise en oeuvre à des moments où aucune actualité politique ne l'impose vraiment risqueraient d'affaiblir les vertus de l'institution. Bien plus, il existe un risque sérieux de voir les procédures communautaires, déjà trop lentes, se ralentir encore du fait que les institutions responsables des décisions communautaires retarderaient encore leurs prises de position dans l'attente de la prochaine réunion du sommet.

## Section VI – Le contrôle juridictionnel

La Cour de justice a été l'organe décisif du développement du droit communautaire et a renforcé la structure institutionnelle de la Communauté. Il faut se demander dans quelle mesure cette institution peut être affectée par les propositions faites dans les chapitres précédents.

Un premier point est clair. La Cour exerce sur les actes du Conseil et de la Commission un contrôle de légalité portant sur le respect des règles de compétence, de forme et de fond. Ce contrôle ne devrait être ni affaibli, ni altéré par l'attribution au Parlement de pouvoirs accrus et notamment du pouvoir de co-décision en matière législative visé au chapitre IV. La participation du Parlement à l'exercice des compétences communautaires ne saurait avoir pour effet de soustraire les actes communautaires au contrôle objectif de légalité prévu par les Traités.

Faut-il aller plus loin ? Dans l'une des branches de ce contentieux de la légalité, la Cour a compétence pour trancher les litiges entre le Conseil et la Commission lorsqu'elle est saisie par l'une ou l'autre de ces institutions. On peut se demander si une saisie analogue ne devrait pas être envisagée pour des litiges éventuels auxquels le Parlement serait partie.

Cette question, qui reviendrait à envisager un développement du rôle constitutionnel de la Cour, est délicate. Elle évoque les controverses de droit constitutionnel bien connues sur l'intervention du juge dans les rapports des pouvoirs publics, notamment lorsque le Parlement y est impliqué.

Mais ce problème difficile ne peut être traité dans le présent rapport. En effet, sa solution supposerait la connaissance des dispositions textuelles arrêtant les modalités de mise en oeuvre éventuelle des propositions faites ci-dessus.

## Chapitre VIII – La réalisation des réformes proposées

Diverses par leur objet aussi bien que par leur portée, les réformes et les propositions décrites dans les chapitres précédents se caractérisent également par une grande variété quant aux possibilités qui s'offrent pour les mettre en oeuvre.



Certaines suggestions visent simplement au développement de pratiques déjà existantes sur la base des Traités, quand ce n'est pas au maintien, sinon même à la restauration des règles inscrites dans ceux-ci (affirmation du rôle de la Commission, réanimation du principe majoritaire dans les décisions du Conseil). Même certaines pratiques nouvelles préconisées dans certaines parties du rapport n'exigent pas une mise en forme juridique.

D'autres impliquent en revanche des innovations plus profondes dans la vie institutionnelle de la Communauté. Il est bien évident qu'elles ne peuvent prendre véritablement leur poids politique et juridique que par une inscription formelle dans les Traités. Seule une révision de ceux-ci peut garantir la sécurité juridique en prévenant les possibilités de retour en arrière et en permettant aux garanties juridictionnelles établies par les Traités de jouer pour en sauvegarder le respect.

Mais la mise en oeuvre d'une modification formelle des Traités entraîne une procédure nécessairement longue. Aussi doit-on se demander si, dans l'attente d'une telle révision, certaines des propositions avancées ne pourraient pas se réaliser ou, tout au moins, recevoir un commencement d'exécution dans le cadre des Traités existants par l'établissement de pratiques convenues entre les institutions concernées.

La réponse à cette question est avant tout d'ordre juridique. Mais des considérations plus politiques peuvent infléchir la conclusion à en tirer.

### Section I – Le point de vue juridique

Le Groupe n'a pas pensé que son mandat impliquât une étude juridique détaillée des procédures par lesquelles les propositions qu'il a avancées dans les chapitres précédents pourraient se réaliser.

Il ne lui était cependant pas possible de passer sous silence les problèmes de droit impliqués par la mise en oeuvre de ses suggestions, car leur énoncé permet de mesurer le temps nécessaire pour celle-ci et de repérer les voies dans lesquelles, si on veut y prêter attention, il faut s'engager.

Le problème de la nécessité d'une révision formelle des Traités ou de la possibilité d'en faire provisoirement l'économie ne se pose pas exactement dans les mêmes termes selon la nature des réformes proposées.

Les textes des Traités actuels paraissent laisser ouvertes d'assez larges possibilités pour la réalisation des propositions touchant à la composition des institutions de la Communauté.

Ainsi, les orientations relatives à l'élection au suffrage universel direct (cf. Chapitre V) n'exigent pas de modification des Traités. C'est évident en ce qui concerne l'interprétation large de l'article 138 § 3 CEE permettant l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen dans le cadre des lois nationales. Il n'en irait autrement que si cette élection devait s'accompagner d'une augmentation du nombre des membres du Parlement européen, tel qu'il est fixé à l'article 138 § 2 CEE.

Par ailleurs, les suggestions faites à propos de la nomination du président et des membres de la Commission affectent l'exercice des compétences des Etats membres et il n'y a, semble-t-il, dans les Traités rien qui fasse obstacle à ce que les Etats membres s'engagent à procéder à la désignation du président de la Commission en accord avec le Parlement européen.

En revanche, dans l'état actuel des textes, la désignation du nouveau président pour une durée de quatre ans, comme le suggère le Groupe, ne pourrait intervenir, au moins formellement, sans révision des Traités.

S'agissant de renforcer la participation du Parlement européen aux décisions normatives ou d'aménager les relations entre les institutions de la Communauté, le problème est plus complexe. La possibilité pour ces institutions de développer des pratiques en ce sens ne trouve sa limite que dans le principe fondamental que pose l'article 4 du traité CEE en vertu duquel « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité ».

Sans doute l'article 155 CEE permet-il au Conseil de confier à la Commission les compétences les plus larges pour l'exécution des règles qu'il établit.

Cependant, le principe de compétence d'attribution domine le système institutionnel de la Communauté. Les institutions ne peuvent donc disposer de leurs compétences. Elles ont au contraire le devoir d'assumer toutes les responsabilités politiques et contentieuses que leur assignent les Traités. Cela interdit qu'une institution puisse s'imposer au profit d'une autre des limitations de compétence qui aboutiraient à déplacer sur cette dernière la responsabilité des actes à prendre.

Cela ne signifie pas que les institutions ne puissent aménager les modalités de leur collaboration. En ce qui concerne les relations du Conseil et de la Commission, l'article 15 du traité de fusion le prévoit explicitement. Il n'y a pas de texte analogue pour le Parlement. Mais son caractère d'organe parlementaire suffit certainement à justifier des aménagements pratiques destinés à renforcer ses moyens de contrôle. Le texte de l'article 149 CEE reflète déjà le souci de faciliter la prise en considération des avis du Parlement européen. Dans cette perspective, on peut très bien imaginer que le Conseil convienne de faire tous ses efforts pour éviter de s'écarter des avis du Parlement européen, par exemple dans les domaines qui paraissent les plus importants pour le développement de la Communauté.

Encore convient-il de préciser qu'il existe une certaine limite au-delà de laquelle une pratique pourrait aboutir à un véritable déplacement de responsabilité interdit par l'article 4 CEE. C'est une chose pour le Conseil de faire siennes les opinions du Parlement européen ; c'en serait une autre de se considérer comme juridiquement tenu de les suivre en toutes circonstances. Ce serait en effet, pour le Conseil, refuser d'exercer les compétences que les Traités lui attribuent en propre.

On peut donc conclure qu'en ce qui concerne la participation du Parlement européen au pouvoir normatif dans la Communauté, des progrès importants sur la voie d'un renforcement du rôle de cette institution peuvent être réalisés sans recourir dans l'immédiat à la révision des Traités. Cela est vrai en tout cas pour les innovations proposées qui devraient permettre au Parlement européen d'exercer, pendant une courte période, une sorte de veto suspensif à l'égard des décisions du Conseil. En effet, ces innovations respecteraient la nature consultative du rôle du Parlement européen. Elles ne constitueraient qu'un développement du pouvoir d'avis déjà reconnu à celui-ci par les Traités. Ce n'est qu'au moment où il s'agirait pour le Parlement européen d'exercer vraiment un pouvoir de co-décision qu'il y aurait déplacement de responsabilité nécessitant une révision des Traités. De telles considérations ouvrent donc à la bonne volonté commune des institutions un champ d'action déjà assez vaste.

Cela est vrai pour le domaine budgétaire, notamment dans la mesure où les textes déjà adoptés peuvent donner lieu à des interprétations plus ou moins favorables aux pouvoirs du Parlement européen. Mais là encore, une extension des pouvoirs de décision et de contrôle du Parlement européen ne pourra trouver de solides assises que dans une révision des Traités.

## Section II – Le point de vue politique

Le point de vue juridique a permis de définir les procédures par lesquelles peuvent se réaliser telle ou telle des propositions faites dans ce rapport. Mais le choix entre ces méthodes ne peut être arrêté que d'un point de vue politique. Essayons de rassembler les données essentielles.

L'accroissement des tâches communautaires entraînera de nouveaux dessaisissements des parlements nationaux. Ces dessaisissements, qui commandent l'avenir de la construction européenne, seront bien plus facilement consentis si le contrôle et la participation du Parlement européen prennent, dans les domaines en cause, le relais des parlements nationaux. Plus encore : une Europe qui se développerait sans développer parallèlement ses propres institutions représentatives deviendrait infidèle à l'idéal démocratique commun des pays qui la composent et renierait ainsi ses origines.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'entrée prochaine de nouveaux pays dans la Communauté ne fige pas celle-ci mais en favorise l'évolution. En dépit de certains pronostics, il semble que, loin de considérer comme intangibles les structures qui vont les accueillir, loin de tenir le degré actuel d'intégration européenne pour un maximum formant pour longtemps une limite, les nouveaux partenaires des Six veulent, pour la croissance d'une Europe démocratique, ajouter leurs forces à celles des premiers pays signataires des traités de Paris et de Rome.

D'un point de vue juridique, l'on a vu que certaines des orientations proposées dans ce rapport ne justifient pas une révision des Traités qui, en ce qui les concerne, serait une complication inutile. Au contraire, d'autres orientations supposent nécessairement une telle révision. Mais il existe aussi des cas assez nombreux où, sans irrégularité juridique, la pratique peut devancer la règle de droit. C'est cette dernière catégorie qui pose un problème.

En effet, l'on peut, en termes d'économie des moyens, préférer les voies de l'empirisme et de la pratique et attendre sans impatience la révision des Traités ; mais alors l'on court le risque que la pratique défasse un jour ce que la pratique avait fait la veille : la formation d'une coutume est toujours une aventure. L'on peut, en sens inverse, donner la priorité à la révision qui garantit aux changements les certitudes du droit écrit, mais alors ne risque-t-on pas de perdre du temps ?

Le Groupe pense que l'on doit choisir le premier terme de l'alternative. En effet, ce choix ouvre des voies plus rapidement efficaces ; il n'exige qu'une volonté politique dont l'existence est déjà attestée par l'élargissement de la Communauté et la multiplication de ses champs d'action. Il faut donc aller dans cette voie aussi vite et aussi loin qu'il se peut.

Encore faut-il garder à l'esprit deux idées claires.

La première est que la réalisation partielle de certains des objectifs poursuivis par les voies d'une pratique à peine formalisée ne doit être une raison ni un prétexte pour retarder indéfiniment les novations juridiques nécessaires.

La seconde est qu'il doit exister une certaine cohérence entre les changements recherchés, cohérence que le présent rapport s'est efforcé de mettre en lumière.

Une réalisation par trop empirique de ces mutations, au jour le jour et presque par hasard, entraînerait sans doute des contradictions et des déséquilibres. Pis encore, sous le couvert du pragmatisme, on risquerait d'entrer dans un vaste système de marchandages dans lequel la restauration et la réforme du système communautaire, exigées par le développement de l'Europe, seraient diluées dans une série de changements mineurs en ordre dispersé qui seraient non l'amorce d'une évolution, mais un faux-semblant en forme d'alibi.

En tout cas, rien ne dispensera de travailler sans tarder à la solution des problèmes qui ont fait l'objet du mandat reçu par le Groupe. Une révision, même limitée, des Traités est oeuvre de longue haleine ; mais la formation, le développement et la consolidation de pratiques politiques demandent aussi du temps. Or, dans un monde livré à des mutations accélérées, le temps nous est mesuré. L'Europe est une urgence historique.

Sans doute nombre des objectifs aperçus semblent-ils lointains. C'est une raison de plus pour s'y attaquer dès maintenant. Plus haute est la cime, plus tôt la cordée se met en route.

Bruxelles, le 25 mars 1972.

(<sup>1</sup>) Cf. JO L 94 du 28.4.1970, p. 19

(<sup>2</sup>) Cf. JO L 2 du 2.1.1971, p. 1.

(<sup>3</sup>) Cf. JO C 28 du 27.3.1971, p. 1.

(<sup>4</sup>) Cf. sur ce point la déclaration inscrite par le Conseil à son procès-verbal à propos du Traité du 22 avril 1971 (Cf. « Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen » édité par le Parlement européen 1970,

p. 204).

(<sup>5</sup>) Cf. JO C 136 du 11.11.1970, p. 15.

(<sup>6</sup>) Cf. JO C 94 du 23.7.1970, p. 1.

(<sup>7</sup>) Cf. JO C 136 du 11.11.1970, p. 1.

(<sup>8</sup>) Cf. JO C 28 du 27.3.1971, p. 1.

(<sup>9</sup>) JO C 151 du 29.12.1970, p. 23.

(<sup>10</sup>) Supplément 2/71 – Annexe au Bulletin des Communautés européennes 4 – 1971.

(<sup>11</sup>) Bulletin des Communautés européennes 1970, 11, p. 9.

(<sup>12</sup>) JO C 129 du 26.10.1970, p. 17.

(<sup>13</sup>) Cf. l'exemple caractéristique de l'art. 75 § 1 c.

(<sup>14</sup>) Cf. art. 73, 80, 107 et 169 CEE.

(<sup>15</sup>) Si on laisse de côté la « petite révision » de l'art. 95 al. 3 et 4 du traité CECA. L'art. 235 CEE ne confère pas de pouvoir de décision au Parlement européen.

(<sup>16</sup>) JO 79 du 25.4.1967, p. 1513 ; JO L 129 du 30.5.1969, p. 1 ; JO L 49 du 1.3.1971, p. 1.

(<sup>17</sup>) JO L 73 du 27.3.1971, p. 12.

(<sup>18</sup>) Décision du Conseil du 21 avril 1970, JO du 28.4.1970, L 94, p. 23.

(<sup>19</sup>) Cf. supra Section III.

(<sup>20</sup>) La déclaration jointe au Traité du 22 avril 1970 (Cf. « Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen » édité par le Parlement européen, 1970 p. 204) énonce que « le Conseil . . . s'est fondé la classification des dépenses budgétaires telle qu'illustrée dans la liste établie par la présidence en date du 3 février 1970, tout en reconnaissant que cette classification peut évoluer en fonction des nécessités du fonctionnement des Communautés ».

(<sup>21</sup>) Plus de 80 % des dépenses administratives sont des dépenses fixes et rigides, étant donné leur caractère obligatoire (traitement des fonctionnaires, location et entretien des bâtiments, frais de téléphone, etc. (cf. rapport Spénale, Parlement européen, doc. 42/1970-71, n° 36 et 42, reproduit à la publication visée à la footnote ci-dessus, p. 171 et 172).

(<sup>22</sup>) Résolutions du 11 mars 1970, n° 5 et du 13 mai 1970, n° 10-Cf. également rapport Spénale, Parlement européen, Doc. 42 1970-71. reproduits à la publication visée à la footnote à la page 51, p. 160, 169 et 189.

(<sup>23</sup>) Voir cependant l'opinion exprimée plus haut à ce sujet par deux membres du Groupe, chapitre IV section II § 4 in fine.