Discours de Pierre Werner sur la fusion des exécutifs (1966)

Légende: Pierre Werner, Premier ministre luxembourgeois, évoque, lors d'un discours prononcé en 1966, la fusion des exécutifs et l'installation de certaines institutions à Luxembourg.

Source: Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'Etat. 30.06.1966, n° 8; 22e année. Luxembourg. "Discours de son excellence Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, ministre des Affaires étrangères", auteur:Werner, Pierre , p. 19-21.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:
http://www.cvce.eu/obj/discours_de_pierre_werner_sur_la_fusion_des_executifs_1966-fr-3b0fc5b1-a3dd-4be5-bb84-cbdc1feb163e.html

Date de dernière mise à jour: 10/08/2016

Discours de son Excellence Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, ministre des Affaires étrangères

A l'époque où, dans mon discours de politique étrangère du mois de janvier, j'ai parlé à la Chambre du traité de fusion, les Communautés se trouvaient encore en pleine crise, et l'on pouvait penser à cette époque que l'approbation de ce traité ne rangeait pas parmi les objectifs prioritaires. Depuis ce débat, la situation de la coopération européenne a fort heureusement évolué dans un sens favorable qui confirme le Gouvernement luxembourgeois dans son attitude positive à l'égard de ce traité.

Vous vous souviendrez en effet qu'à la fin de janvier, les représentants des six Gouvernements se sont retrouvés à Luxembourg après une interruption de plus de six mois dans les travaux communautaires. Au terme de leurs réunions de Luxembourg ils sont parvenus à dépasser leur divergences de vues, ce qui a permis de reprendre les travaux communautaires là où ils avaient été laissés en juin 1965. Pour donner satisfaction à tous les intérêts en jeu, les Ministres ont fixé un programme des travaux qui prévoit une certaine synchronisation dans l'accomplissement des différentes tâches prioritaires. La fusion des institutions européennes fait partie de ce programme. Les derniers Conseils de la Communauté économique ont permis de faire des progrès réels dans tous les domaines importants ; même les difficultés nées depuis dans le cadre de l'Alliance atlantique n'ont pas eu pour effet de freiner le dynamisme retrouvé par le Marché commun. Cette évolution permet d'envisager l'avenir des Communautés sans pessimisme.

En ce qui concerne plus particulièrement la fusion des institutions, les gouvernements se sont engagés à tout faire pour aboutir à l'entrée en vigueur du traité signé à Bruxelles le 8 avril 1965, la date envisagée étant le début du deuxième semestre de l'année en cours. Cet accord était toutefois soumis à deux conditions suspensives,

– la première (qui va de soi) prévoyait que le traité ait été approuvé par les six parlements ;

– la deuxième, que les six gouvernements se soient accordés sur la composition, sur la présidence et les vice-présidences de la future Commission unique.

Il s'agissait là d'une stipulation essentielle si l'on voulait éviter une vacance du pouvoir entre le terme des fonctions des exécutifs actuels et l'entrée en fonction du nouvel exécutif. Jusqu'à ce jour, il n'a pas été possible de désigner d'un commun accord les membres de l'exécutif unique, ni surtout de désigner la personnalité qui exercera la présidence pendant le premier cycle de deux années prévu au traité.

Dans son rapport, la Commission des affaires étrangères a fixé l'état des ratifications et des approbations du traité au début de juin 1966. Je voudrais préciser qu'aujourd'hui, à la suite du vote favorable émis par la seconde Chambre du Parlement néerlandais, le traité a trouvé virtuellement l'approbation des parlements de tous les pays membres, à l'exception du nôtre, et sauf l'approbation, à intervenir incessamment, du Sénat néerlandais.

Ceci dit, je voudrais analyser divers aspects du traité de fusion, dans la mesure où c'est encore nécessaire à la suite des explications très précises qui vous sont fournies par l'exposé des motifs, par l'avis du Conseil d'Etat et par le rapport de la Commission des affaires étrangères.

Une première observation qui s'impose au sujet de ce traité de fusion, c'est qu'il ne supprime pas l'identité des trois traités et, partant, des trois Communautés. Mais la fusion permettra de concentrer entre les mains de deux organes (à savoir le Conseil unique et la Commission unique) toutes les compétences qui étaient précédemment détenues par des institutions distinctes, chargée chacune, dans sa sphère d'action, de l'application des normes spécifiques du traité de Paris et des deux traités de Rome, respectivement. On s'est posé la question de savoir si une telle fusion d'institutions n'allait pas aboutir à une confusion de compétences. On craint que dans cette confusion de compétences, les dispositions plus spécifiques, plus

supranationales de la C.E.C.A. ne fussent sacrifiées. Cette crainte n'est pas justifiée, car le traité de fusion n'a qu'un effet, celui de réunir, entre les mains des institutions unifiées, les pouvoirs institués par les trois traités. Mais la substance de ces pouvoirs n'est pas altérée. Certains pourront objecter que nonobstant, la fusion des organes pourrait entraîner un nivellement des compétences. A cette objection, je répondrai en posant, à mon tour, une question : Pourquoi une telle confusion de compétences se produirait-elle dans le chef du Conseil unique ou de la Commission unique, alors qu'on n'a jamais eu à redouter un phénomène similaire au sein de l'Assemblée parlementaire ni dans la Cour de Justice, pourtant placées l'une et l'autre dans une situation identique, puisqu'elles sont depuis 1958 communes aux trois Communautés ?

N'appartient-il pas, d'autre part, à chacun des six gouvernements de veiller à l'application stricte de toutes les stipulations des traités et d'invoquer le cas échéant les droits et la protection qui en découle, au besoin en exerçant les recours juridictionnels consacrés ?

[…]

Sur un autre plan, il peut être utile de relever que la fusion n'apportera pas de changements dans la représentation des Etats membres au sein du Conseil. Par contre, les membres actuels de la Haute Autorité et des deux Commissions – au nombre total de 23 – seront remplacés par 14 commissaires. Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du traité, leur nombre sera réduit à 9. Conformément au traité, les mandats conférés à la suite de cette réduction auront une durée de quatre ans. Ces dispositions apporteront des modifications sensibles sous deux rapports.

D'un côté, la constitution du nouvel exécutif sera ramenée aux règles que nous avions déjà acceptées dans les traités de Rome. Le mécanisme de la cooptation en vigueur dans le système de la C.E.C.A. a été abandonné. Il semble que, sauf exception, ce système n'ait pas donné les résultats escomptés. Il appartiendra désormais à la collectivité des six gouvernements, et à elle seule, de déterminer la composition de l'exécutif européen, de telle manière que toutes les forces et capacités – politiques, économiques, sociales, scientifiques – de l'Europe s'y trouvent dûment représentées.

[…]

Une critique exprimée à diverses reprises consiste à dire que la fusion pourrait entraîner un glissement du pouvoir en direction de l'exécutif, au détriment de l'influence parlementaire. Si nous pouvons regretter […] que l'on n'ait pas saisi l'occasion de la fusion des exécutifs pour renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement européen, il faut cependant reconnaître que le traité de fusion en lui-même ne donne lieu à aucun déplacement des pouvoirs. A ceux qui voudraient évoquer à ce propos la suppression du système budgétaire de la C.E.C.A. et de son organe, la « Commission des quatre présidents », je répondrai que la procédure imaginée par le traité C.E.C.A. était assez éloignée des règles élémentaires acceptées en ce qui concerne la gestion des finances publiques dans les Etats démocratiques. Aussi le Gouvernement considère-t-il que la généralisation de la procédure budgétaire des traités de Rome constitue un progrès, à la fois en ce qui concerne la technique financière et en ce qui concerne le contrôle démocratique du Parlement européen. Celui-ci est dorénavant appelé à discuter aussi le projet de budget de la C.E.C.A., alors que jusqu'à présent, ce budget échappait à ses débats.

Ceci dit, je voudrais revenir au principe même de l'opération que d'aucuns, en vertu d'un conservatisme contraire à toutes les tendances inscrites dans les premières phases de l'histoire des organisations européennes, semblent toujours, sourdement, contester. Le Gouvernement a constaté avec satisfaction que la Commission de la Chambre adopte pour sa part une vue plus réaliste quand elle énumère dans son rapport les inconvénients de la séparation des institutions exécutives des trois Communautés. A présent, le moment est venu de mettre fin à cette dispersion d'efforts, à ce conflit de compétences qui ont trop longtemps paralysé l'action des Communautés dans des secteurs importants, à commencer par celui de la politique énergétique.

A ce sujet, je m'étais déjà permis de citer dans mon dernier discours de politique étrangère l'avis exprimé par la Haute Autorité elle-même dans son treizième Rapport général, daté du 17 mars 1965. En rappelant

qu'elle a réservé dès le début un accueil favorable aux initiatives tendant à la création d'un exécutif commun et d'un Conseil commun aux trois Communautés, la Haute Autorité indique dans ce document qu'elle voit là une intéressante possibilité de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des institutions européennes. Cette déclaration faisait suite à 1'important « Rapport politique » publié en février 1965, où la Haute Autorité constatait que le développement même de l'intégration économique et social suppose qu'on élabore des politiques appropriées pour certains secteurs dans le cadre d'une politique générale. Quoi de plus logique, concluait la Haute Autorité, que d'unifier les institutions chargées d'élaborer cette politique générale.

Mais il ne faut pas s'arrêter seulement aux aspects pratiques du traité de fusion ; il faut également apprécier sa portée politique. A plus long terme, la fusion ne pourra que renforcer le poids des institutions intégrées. Cette conséquence sera moins sensible pour le Conseil de Ministres dont deux branches sont, d'ores et déjà, confondues en fait. Ce sera surtout la Commission unique qui bénéficiera d'un prestige et d'un rayonnement accrus. Les exécutifs européens l'ont bien senti eux-mêmes : aucun d'eux n'a fait valoir de sérieuses objections contre la fusion.

A plusieurs reprises, les milieux politiques luxembourgeois ont regretté que la fusion des exécutifs n'ait pas été assortie d'un accord entre les six Gouvernements sur les orientations que devrait prendre l'étape suivante de l'intégration européenne, c'est à dire, la fusion des trois Communautés elles-mêmes. […]

Il nous reste à porter l'attention sur un aspect du traité de fusion qui est particulièrement important pour notre pays, à savoir, la vocation européenne de la Ville de Luxembourg. Au moment de signer le traité de fusion, les représentants des six Gouvernements ont pris une décision formelle sur l'installation de certaines institutions et de certains services des Communautés. Cette décision, qui a pour base des propositions luxembourgeoises, est juridiquement fondée sur les prévisions de l'article 37 du traité de fusion, en vertu duquel les accords en question ont pu être arrêtés à l'unanimité des six Gouvernements.

Ainsi, la décision d'implantation est liée effectivement au traité de fusion lui-même, lequel est soumis à l'approbation des six Parlements, ce qui nous offre toutes les garanties nécessaires aussi bien sur le plan communautaire que dans nos rapports avec nos partenaires.

On voudra relire dans le texte de la décision et dans l'exposé des motifs du Gouvernement quelles sont en définitive les institutions, les organes et les services des Communautés qui se trouveront à l'avenir à Luxembourg. En dehors des activités politiques des Communautés que constitueront les réunions du Conseil et le maintien du Secrétariat général du Parlement européen, notre ville s'est vu assigner ou confirmer deux orientations précises : l'une juridictionnelle, organisée autour de la Cour de Justice, l'autre financière et bancaire autour de la Banque européenne d'investissement.

La genèse et la portée de ces nouvelles orientations ont été expliquées à la Chambre dans le cadre des débats sur le budget des affaires étrangères en février 1965. On peut dire que les propositions luxembourgeoises ont été acceptées dans leur essence et leur signification actuelle aussi bien que future.

Il nous appartient maintenant de nous montrer à la hauteur de la tâche spécifique qui nous est confiée dans les conditions des nouveaux arrangements. Ceux-ci reconnaissent d'une façon nettement plus formelle et explicite que les accords antérieurs que la Ville de Luxembourg est un des sièges provisoires de la Communauté.