

Allocution de Walter Hallstein (Londres, 25 mars 1965)

Légende: Allocution de Walter Hallstein, Président de la Commission de la Communauté économique européenne (CEE), devant le British Institute of International and Comparative Law à Londres le 25 mars 1965. Dans son exposé, Hallstein passe en revue les compétences de la Commission dans le cadre du Traité CEE pour s'étendre sur le sujet de la Commission en tant que nouveau facteur de la vie internationale.

Source: La Commission, nouvel élément dans la vie internationale, Allocution du Professeur Walter Hallstein, Président de la Commission de la Communauté économique européenne, devant le British Institute of International and Comparative Law, Londres le 25 mars 1965. 3574/X/65-F. [s.l.]: Commission de la Communauté économique européenne, 1965. 22 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/allocution_de_walter_hallstein_londres_25_mars_1965-fr-ca6ab9bb-b360-4896-846d-e071d1200c94.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Allocution de Walter Hallstein, Président de la Commission de la Communauté économique européenne, devant le British Institute of International and Comparative Law à Londres le 25 mars 1965

La Commission, nouvel élément dans la vie internationale

Le sujet que vous m'avez proposé, à savoir exposer dans quelle mesure la Commission de la Communauté économique européenne constitue un nouvel élément dans la vie internationale, pourrait tenter le rédacteur de mémoires ou l'homme politique tout autant que le juriste. Après sept années de travail au sein de la Commission et de la Communauté, les souvenirs ne manqueraient certainement pas et on pourrait commencer à tirer les premières leçons de l'expérience. L'homme politique pourrait dépeindre la Commission comme interlocuteur dans les plus importantes discussions sur l'organisation économique du monde libre. Mais je pense que c'est plutôt au juriste que votre éminente assemblée s'est adressée aujourd'hui et c'est donc en cette qualité que j'aimerais vous parler de l'essence de la Communauté et de la position de la Commission dans cette Communauté et essayer ensuite d'exposer ses pouvoirs et ses tâches spéciales sur le plan international. Avec une telle optique juridique, j'espère être en mesure [...] pour vous les nouveaux rapports qui se sont instaurés au sein de la Communauté économique européenne. Peut-être cela éclairera-t-il aussi quelques-unes des raisons des succès que la Communauté a enregistrés au cours des sept dernières années.

◦
◦ ◦

Je dois d'abord rappeler les principaux traits du traité instituant la Communauté. C'est avant tout un "traité-cadre". Pour de vastes domaines il se borne à fixer quelques objectifs généraux qui servent de point de départ pour une politique commune dans divers domaines, qui doit encore non seulement être mise au point, mais aussi par la suite appliquée moyennant une adaptation constante aux situations et problèmes du moment. Dans les vastes domaines que sont l'agriculture, les transports, le commerce extérieur, la politique sociale, la politique de concurrence, etc. le Traité fournit donc un cadre pour une action qui va sans cesse de l'avant.

Cette caractéristique du Traité, qui en fait un "traité-cadre", est même reconnaissable dans les quelques secteurs pour lesquels il stipule des règles précises et un calendrier détaillé - je songe ici à l'union douanière. Ses auteurs ont ainsi voulu permettre des adaptations ultérieures aux modifications graduelles de la vie économique ou aux circonstances imprévues.

Ainsi le traité de Rome est constamment complété, adapté ou précisé. Sa souplesse a souvent été démontrée. Cette souplesse ne devrait cependant pas illusionner sur la rigueur des obligations qu'il impose ou des subordinations qu'il établit. C'est peut-être un "traité-cadre", mais c'est aussi une norme à laquelle les Etats membres, leurs gouvernements et leurs Parlements, leurs administrations et leurs citoyens doivent se conformer. Contrôler si le Traité est bien en réalité strictement appliqué n'est pas l'une des moindres tâches de la Communauté.

La principale particularité du traité de Rome n'est pas cependant son caractère de "traité-cadre". Ce caractère se retrouve aussi dans d'autres accords internationaux. Qui ne serait frappé par exemple par la variété et l'ampleur des opérations et des conceptions politiques qui ont pu être appliquées simplement sur la base des quelques lignes du traité de l'Atlantique Nord ? Mais plus remarquables encore dans notre Traité, sont les modalités d'après lesquelles il peut être complété, adapté ou précisé et selon lesquelles il doit être appliqué. Le Traité n'assigne pas ces tâches aux Etats membres, agissant seuls ou réunis au sein de conseils intergouvernementaux, mais à des organes de la Communauté, qui sont habilités à agir de façon autonome.

Ces organes de la Communauté - nous les appelons "institutions" - sont habilités à prendre des décisions sur la base du Traité - souvent ce sont déjà des décisions prises à la majorité, système qui sera la règle générale à compter du début de l'année prochaine - et ces décisions sont aussi pleinement obligatoires pour les Etats

membres que le Traité lui-même, sans qu'aucune autre action telle que la ratification par les Parlements nationaux soit requise des Etats.

Fait bien plus important, certaines des décisions que les institutions de la Communauté sont habilitées à arrêter prennent la forme de "règlements", qui sont "directement applicables dans tous les Etats membres" et qui en conséquence créent directement des droits et des obligations pour chaque citoyen. Ainsi le Traité règle non seulement les relations des Etats membres entre eux ou avec la Communauté, mais aussi avec les institutions de la Communauté. Il gouverne aussi, par lui-même ou par les mesures s'appuyant sur lui, la position juridique des particuliers.

Que faut-il conclure de cette analyse ? Une analogie ne vient-elle pas ici à l'esprit ? Plus qu'une convention classique du droit international, ce "traité-cadre", qui sert d'ossature à des mesures politiques vivantes, qui est à la base d'institutions dotées de vastes pouvoirs, qui crée des droits et obligations pour chaque citoyen tout comme pour les plus hautes autorités des Etats, ne nous rappelle-t-il pas la constitution d'un Etat moderne ? Vous comprendrez qu'en tant que citoyen d'une république fédérale, je ne nourrisse aucun doute sur la nature de cette constitution. En fait nous trouvons dans le traité de Rome nombre d'aspects parfaitement apparentés à la constitution d'un Etat fédéral, qui opérerait dans les domaines de l'activité publique couverts par le Traité.

-
- ◦

La Commission est l'une des institutions créées par cette assemblée constituante d'un nouveau genre que formaient les Etats signataires du traité de Rome. Ils se trouvaient d'ailleurs placés devant un problème qui est, je crois, familier à tous ceux qui ont eu à élaborer une constitution, le problème de la séparation des pouvoirs. Ils l'ont résolu en confiant les tâches consistant à créer un droit européen et à veiller à son application à deux institutions, le Conseil et la Commission, tandis que les deux autres institutions, le Parlement européen et la Cour de justice, recevaient pour mission de les contrôler. J'aimerais dégager la personnalité de la Commission en vous décrivant les tâches qui lui incombent comparativement au Conseil dans l'exécution du Traité et la manière dont elle est contrôlée par le Parlement et par la Cour de justice.

Compléter, adapter, préciser le Traité par des décisions qui lient directement les Etats membres et le cas échéant même les citoyens de la Communauté, cela revient à élaborer un droit européen. La Commission et le Conseil sont étroitement associés dans ce processus législatif.

Si j'envisage tout d'abord cette coopération sous l'angle de la décision finale, il me faut constater que le pouvoir réside essentiellement entre les mains du Conseil. Dans tous les domaines, qu'il s'agisse de fixer en termes plus précis les obligations découlant de l'union douanière, de forger les instruments de la politique commune ou même enfin de veiller à faire prendre la relève des législations nationales, c'est toujours en dernier ressort le Conseil qui décide. Mais cela ne signifie pas qu'il possède un pouvoir discrétionnaire. Il doit respecter les objectifs et les dispositions du Traité. Il est également tenu de se conformer aux procédures prescrites par le Traité. Elles prévoient un vote à la majorité ou un vote à l'unanimité selon la nature ou le moment de la décision. Le vote à l'unanimité exigé au début de la période de transition sera dans la plupart des cas supplanté en 1966 par un vote à la majorité. Ces procédures exigent en outre une étroite coopération entre le Conseil et la Commission durant toutes les phases de la mise au point et de la discussion de la législation européenne.

Le processus législatif de la Communauté a souvent été qualifié de dialogue, de dialogue entre la Commission européenne, organe indépendant qui a à définir et à préserver l'intérêt général de la Communauté, et le Conseil, où les représentants des six Etats membres peuvent exprimer leurs propres intérêts et s'efforcent en même temps de les dépasser dans l'optique de la Communauté. La présence de la Commission introduit un nouveau facteur dans ce qui pourrait sans cela n'être qu'une négociation classique entre représentants d'Etats souverains. Elle confère aussi une nouvelle dimension à l'ensemble en rappelant constamment l'intérêt de la Communauté qui dépasse l'intérêt de chacun des participants.

Cependant, un dialogue ne peut avoir un sens et progresser et un rappel ne peut être efficace que si les interlocuteurs sont placés sur un pied d'égalité. A cet effet, la procédure législative établie par le Traité dote la Commission de moyens matériels et juridiques grâce auxquels elle peut exercer une influence considérable sur la discussion et la décision, bien qu'elle ne puisse faire échec à la volonté commune des gouvernements.



Avant tout, la Commission donne l'impulsion aux décisions du Conseil. Sa tâche consiste à déclencher, par ses propositions, toute l'activité législative du Conseil. A quelques rares exceptions près, le Conseil ne peut agir que sur proposition de la Commission. Le droit de proposer appartient exclusivement à la Commission. Elle le "monopolise". Ce fait déjà place le droit de proposition de la Commission au-dessus du droit traditionnellement prévu dans nos constitutions pour l'initiative des lois. Mais ce monopole du droit de proposition implique aussi que la Commission est tenue d'avancer des propositions.

Juridiquement le Conseil peut certes inviter tout simplement la Commission à lui soumettre des propositions sur un sujet donné; on pourrait tout au plus polémiquer sur les conséquences d'un refus de la Commission d'obtempérer. Mais sous l'angle politique, un manque d'esprit d'initiative et d'imagination créatrice de la part de la Commission ferait inévitablement que le Conseil serait pratiquement paralysé et bloquerait le progrès de la Communauté.

Détenant le droit exclusif de faire des propositions, la Commission peut faire valoir ses conceptions dès le début et de la façon la plus efficace puisqu'elles formeront la base de toutes les discussions ultérieures. Or, en raison de sa composition, de l'appui qu'elle trouve dans sa propre administration intégrée et de la possibilité permanente qu'elle a de s'informer des soucis des Etats membres et d'examiner leurs difficultés, la Commission est aussi à même de soumettre des propositions qui soient vraiment l'expression de l'intérêt européen et aient une chance d'être acceptées par le Conseil.

Si toutes les propositions de la Commission à ce jour - sauf une exception sans importance - ont été approuvées par le Conseil, il ne fait aucun doute que cela est largement dû au fait que la Commission a su mettre en avant les meilleures solutions possibles sous l'angle technique. Pour y parvenir, la Commission ne s'en remet pas simplement à la qualification de son personnel dans la mise au point de ses propositions; au contraire, elle essaie de déterminer et de prendre en considération les vues d'experts indépendants, des milieux économiques intéressés et des administrations nationales. En particulier, les experts des administrations nationales sont associés aux préparatifs à un stade précoce. Pour vous donner une idée de l'ampleur de cette coopération, je signalerai qu'il y a eu en 1964 près de 1.200 réunions - auxquelles ont assisté quelque 12.000 experts - sous la présidence de fonctionnaires de la Commission.

Ces consultations constantes qui se déroulent souvent au sein de comités particuliers institués à cet effet ne mettent pas seulement la Commission en mesure de tirer parti de la somme de connaissances des milieux économiques, scientifiques et administratifs; elles permettent aussi aux personnes consultées d'apprendre à connaître et à comprendre les problèmes du voisin. Elles aboutissent à une intégration "psychologique", qui est au moins aussi importante que l'intégration des systèmes juridiques. C'est cette intégration "psychologique" qui assure la consolidation de l'intégration juridique déjà réalisée et son extension à des domaines de plus en plus larges de la vie des Etats.

Cependant une proposition de la Commission n'est pas que la résultante des qualifications éminentes d'une administration "technocratique", elle est de plus un acte éminemment politique. Politique d'abord est le choix entre plusieurs solutions possibles : en tenant compte de ce qui a des chances, en termes réalistes, de rallier encore au Conseil la majorité requise par le Traité, la Commission choisit en pleine indépendance la solution qu'elle juge correspondre le mieux à l'intérêt de la Communauté. Politique en outre est le choix du moment de la proposition : ce qui était impossible hier encore est peut-être possible dès aujourd'hui et sera présenté seul ou conjointement avec d'autres initiatives : en combinant plusieurs propositions il peut être plus facile d'équilibrer des intérêts contradictoires dans un marchandage global, qui fut le seul moyen de

mener à bien les marathons de décembre 1961, 1963 et 1964; mais cette combinaison peut entraîner aussi à une impasse parce que chaque Etat membre subordonne son acquiescement à des concessions des autres. Aussi la Commission considère-t-elle en principe chaque proposition comme mesure à juger purement sur ses propres mérites.



Le dialogue entre la Commission et le Conseil, qui commence avec le dépôt d'une proposition par la Commission, est régi dans son déroulement ultérieur par une clause d'une grande importance, l'article 149 du Traité où il est stipulé : "Lorsqu'un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité".

Ainsi, en statuant à l'unanimité, le Conseil peut s'écarter de la proposition de la Commission - et c'est juste puisque le Conseil traduit alors la volonté commune de gouvernements qui sont démocratiquement responsables devant leur Parlement. Là où le Traité exige de toute façon une décision unanime, l'article 149 n'a donc pas grande signification pratique; il ne prend tout son poids que là où le Traité permet une décision à la majorité. Car les Etats membres n'ont ici que deux issues possibles s'ils ne peuvent s'entendre à l'unanimité sur un autre texte : ou bien ils adoptent sans changement la proposition de la Commission par un vote à la majorité ou bien ils la rejettent en bloc. C'est là un autre fait qui place le droit de proposition de la Commission bien au-dessus du niveau du droit traditionnellement prévu dans nos constitutions pour l'initiative des lois.

En revanche la Commission peut apporter à sa proposition tous les changements qu'elle veut si elle pense que cela faciliterait une décision. Le succès de pareils changements dépend non seulement de leur contenu, mais aussi de leur moment. La Commission ne pourrait guère juger de l'un ni de l'autre si elle n'assistait pas aux sessions du Conseil. Or, elle n'y est pas simplement observateur, mais aussi un interlocuteur extrêmement actif et tenu en haute estime, qui fait entendre sa voix et sentir son influence à chaque phase de la discussion pour parvenir à une solution communautaire et qui n'hésite pas non plus à refuser son approbation à des décisions qui ne tiennent pas suffisamment compte des intérêts de la Communauté. En pareil cas la Commission a coutume de refuser de rectifier sa proposition. En conséquence, la Commission a été occasionnellement qualifiée de septième interlocuteur à la table du Conseil.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité, la Commission a fait pleinement usage de ses prérogatives. Même dans les cas encore nombreux où la règle de l'unanimité s'applique encore, l'importance de sa contribution - je pense pouvoir l'affirmer sans prétention - a souvent été soulignée par les gouvernements eux-mêmes. Après la deuxième étape de la période de transition, au début de 1966, presque toutes les décisions du Conseil seront prises à la majorité. La procédure de l'article 149 jouera alors pleinement et en conséquence l'influence de la Commission n'en sera que plus forte.

La participation active de la Commission aux travaux du Conseil a tout d'abord des conséquences pratiques. La Commission se trouve dans une position centrale dans laquelle, grâce à son indépendance, elle peut à tout moment jouer le rôle d'un honnête courtier entre les gouvernement et peut aussi peser de son poids politique pour parvenir à des formules d'accord.

Les conséquences politiques de ce système sont encore plus importantes. Nous avons vu que les propositions de la Commission sont l'expression d'une politique qu'elle a adoptée uniquement à la lumière des objectifs de la Communauté. La stabilité de la Commission pendant les quatre années du mandat de ses membres garantit la continuité de cette politique. Comme le Conseil ne peut statuer que sur des propositions de la Commission qui traduisent sa politique et la transcrivent dans les faits, il n'est pas possible qu'au gré des coalitions ou des luttes d'influence entre les gouvernements il adopte avec des majorités mouvantes des réglementations contradictoires selon le sujet en discussion. Il n'est pas davantage possible à une majorité au sein du Conseil d'imposer à un Etat minoritaire, sans l'accord de la Commission, une mesure qui porterait gravement préjudice à ses intérêts vitaux. Si la Commission remplit effectivement ses obligations, son action garantit à chacun des Etats membres que ses intérêts légitimes seront sauvegardés; la Commission empêche

la formation de groupes exerçant une hégémonie au Conseil au détriment d'un ou plusieurs Etats membres.

La Commission est naturellement libre de prendre l'initiative de mesures et de faire des suggestions dans les cas où elle n'a pas techniquement le droit de faire des propositions. Elle a déjà fait largement usage de cette faculté, dont aucune autre institution ne peut se prévaloir de la même façon. Je ne citerai en exemple que les décisions d'accélération, qui nous ont mis notablement en avance sur le calendrier de réalisation de l'union douanière.

Bien que le Traité lui-même n'accorde directement des pouvoirs législatifs à la Commission que dans quelques cas, nous avons vu qu'il lui donne néanmoins une influence considérable sur le processus législatif. En outre il prévoit expressément que le Conseil peut déléguer des pouvoirs à la Commission. Le Conseil a déjà usé largement de cette possibilité, en particulier dans le domaine où son activité législative a été particulièrement intense, à savoir celui de la politique agricole commune.

Ainsi s'est instaurée une procédure d'un genre qui n'est préfigurée nulle part dans le Traité, la procédure dite des comités de gestion. Avant de prendre une décision la Commission doit consulter le comité compétent, qui est composé de représentants des Etats membres. Si le comité statuant à la majorité qualifiée émet un avis négatif, la Commission doit informer de la mesure qu'elle a prise le Conseil, qui peut la modifier à la majorité qualifiée.

C'est là une procédure originale, mais qui respecte les principes qui gouvernent la position constitutionnelle du Conseil et de la Commission aux termes du Traité. Elle permet aux Etats membres de laisser sur des matières spécifiques la décision finale entre les mains du Conseil et en même temps elle évite que la Commission soit subordonnée en droit ou en fait au Conseil. Elle évite aussi de mettre sur pied avec des pouvoirs propres de décision des institutions que le Traité ne prévoit pas.

Il convient de souligner au reste que la délégation de pouvoirs du Conseil à la Commission, qui est prévue dans un règlement adopté sur proposition de la Commission, a nettement plus de poids que la délégation de pouvoirs traditionnelle dans les gouvernements nationaux. L'autorité qui délègue peut normalement annuler à tout moment d'elle-même la délégation; elle peut donc aussi en reprendre elle-même l'exercice. En revanche, les pouvoirs délégués à la Commission ne peuvent lui être retirés que sur proposition à cet effet; à défaut de cette proposition, le Conseil ne peut pas retirer et exercer lui-même les pouvoirs qu'il a délégués.

Les mêmes considérations pratiques qui ont prévalu dans le domaine agricole - grand nombre des décisions à prendre, brièveté des délais, avec les problèmes soulevés par la composition du Conseil et le fait qu'il ne peut siéger à intervalles trop rapprochés - entraîneront certainement encore d'autres délégations de pouvoirs à mesure que la législation européenne s'étend progressivement à d'autres domaines.

Pour conclure cette analyse, j'aimerais citer quelques chiffres sur l'étendue de l'activité législative de la Communauté. L'année dernière le Conseil a adopté sur proposition de la Commission 80 règlements directement applicables dans les Etats membres et quelque 50 décisions adressées aux Etats membres qui sont obligatoires dans tous leurs éléments. Durant cette même année la Commission a arrêté 124 règlements, en majeure partie sur la base des pouvoirs que le Conseil lui a délégués, et environ 250 décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres. Les chiffres pour 1962 et 1963 sont du même ordre de grandeur. Cela signifie que le système législatif ainsi décrit a déjà été mis à l'épreuve et est maintenant d'un usage courant.

o
o o

Si le droit communautaire est en premier lieu l'oeuvre du Conseil, l'exécution du Traité, c'est-à-dire son administration courante et le contrôle de son application correcte, présente un tableau entièrement différent. Le Traité accorde ici à la Commission des pouvoirs étendus, qui ont encore été renforcés par la délégation de pouvoirs du Conseil.

L'application des clauses de sauvegarde et des dérogations prévues dans le Traité ou instituées en vertu du

Traité relève exclusivement ou presque exclusivement de la Commission. Ces clauses s'appliquent dans les domaines les plus divers et d'après des méthodes souvent fort différentes. Dans certains cas la Commission peut statuer seule sur la mesure considérée à la demande d'un Etat membre.

Dans d'autres cas l'Etat membre lui-même peut prendre une mesure de sauvegarde; la Commission a simplement faculté de demander qu'elle soit modifiée ou supprimée. A l'occasion - en particulier dans les organisations agricoles de marché - il est enfin prévu que les Etats membres ont le droit de s'adresser au Conseil au sujet d'une décision de la Commission concernant une mesure de sauvegarde.

Gardienne du Traité, la Commission exerce sur son application un contrôle général. Elle vérifie constamment la compatibilité avec le Traité des mesures prises par les Etats membres; en outre elle accueille les plaintes déposées par les gouvernements ou par les particuliers et procède à une enquête. Ainsi la Commission a jusqu'ici enregistré et instruit près de 400 plaintes.

A l'égard des Etats membres la Commission dispose de pouvoirs étendus pour veiller à l'application correcte du Traité. Si elle constate une infraction, elle émet un "avis motivé". Si l'Etat membre ne s'y conforme pas, elle peut intenter un recours devant la Cour de justice. Depuis 1958 la Commission a engagé quelque 100 procédures pour violation du Traité et dans 10 cas elle a saisi la Cour de justice.

A l'égard des particuliers la mise en oeuvre de la réglementation communautaire et le contrôle de son application sont le plus souvent confiés aux autorités des Etats membres. Mais dans certains cas la Commission peut exercer directement ses pouvoirs de contrôle administratif. Grâce aux pouvoirs que le Conseil lui a délégués dans le domaine des ententes et des transports, ses tâches se sont notablement étendues ici. Mais normalement il y a intervention des administrations nationales, qui opèrent elles-mêmes sous le contrôle constant de la Commission, méthode qui est d'ailleurs usuelle dans nombre de systèmes fédéraux et qui correspond à l'esprit de ces systèmes. Rien ne serait donc plus erroné que de s'imaginer que le vaste domaine de la réglementation communautaire est directement mis en vigueur de Bruxelles par une administration internationale qui est coupée des problèmes des diverses régions et en ignore les coutumes et les soucis.



Nous avons vu combien les tâches de la Commission sont multiples et combien sa responsabilité est étendue dans le domaine de la législation et dans celui de l'application du droit. Nous avons vu en même temps qu'elle doit coopérer étroitement avec le Conseil et avec les administrations nationales. On pourrait redouter qu'il en résulte une subordination de la Commission au Conseil, du moins de facto et ceci contre les stipulations expresses du Traité. Mais si le système communautaire doit fonctionner, l'indépendance de la Commission doit rester entièrement hors de doute. Le Traité y a veillé en rendant la Commission responsable devant le Parlement européen et uniquement devant le Parlement européen.

Le Parlement européen qui se compose de 142 députés désignés par les Parlements des divers Etats membres, peut adopter contre la Commission une motion de censure obligeant ses membres à se démettre collectivement. En outre il exerce un contrôle permanent sur l'activité de la Commission dans tous les domaines. En plus des huit sessions annuelles du Parlement, ses treize commissions se réunissent souvent pour entendre les membres de la Commission exposer, commenter ou justifier ses mesures. Les questions parlementaires, auxquelles la Commission doit répondre, sont un autre moyen de contrôle efficace dont il est fait un large usage. Durant l'année parlementaire 1963-64, le nombre des questions adressées à la Commission a été de 134; pour l'année parlementaire qui s'achève, ce chiffre sera certainement atteint de nouveau.

Le Parlement européen n'est pas composé de groupes nationaux. Par son mode de travail et par sa tradition c'est au vrai sens du terme un organe communautaire, s'attachant à veiller à ce que la Commission s'emploie uniquement pour le bien de la Communauté, prompt à relever toute omission et même toute négligence apparente sous la pression du Conseil ou d'un Etat membre et toujours prêt aussi à soutenir toute initiative

courageuse qui peut aider la Communauté à de nouveaux progrès. Bref, le Parlement européen est fréquemment le meilleur allié de la Commission sur la voie de l'intégration.

La Commission est donc tributaire de la confiance politique du Parlement européen. Cette confiance lui assure l'autorité nécessaire pour pouvoir agir en pleine indépendance à l'égard du Conseil comme des Etats membres et pour pouvoir pleinement assumer les tâches que le Traité lui impartit.

La Commission relève enfin du contrôle juridictionnel de la Cour de justice tant dans son activité législative que pour l'application du Traité. Des recours contre son activité peuvent être introduits par les Etats membres et dans certains cas aussi par des particuliers. Cependant les particuliers ont aussi la possibilité de faire contrôler par la Cour de justice la légalité des actes de la Commission en s'adressant à un tribunal national, qui doit statuer sur la légalité de ces actes en corrélation avec une mesure nationale; le tribunal national peut - ou doit - saisir la Cour de justice de la question préjudicielle de la validité de l'acte de la Commission. Comme les questions d'interprétation du droit communautaire doivent en définitive être soumises à la Cour de justice, sa jurisprudence devient un facteur d'intégration du premier ordre.



Je n'ai parlé jusqu'ici que du mode de travail au sein de la Communauté. Mais ce serait une erreur de croire que ses institutions ne concernent que les Etats membres et n'ont à jouer de rôle qu'à leur égard. Nombre de pays tiers ont vu dans la création de la Communauté, un événement qui peut avoir une influence directe sur leur commerce et, leur économie, ce qui déjà aurait suffi à justifier un intérêt international pour ces nouvelles institutions. En outre le Traité prévoit que dans bien des cas la Communauté agit comme telle à l'égard du monde extérieur, ce qui en fait un nouveau facteur de la vie internationale.

Les pouvoirs et attributions en matière de politique extérieure sont répartis entre la Commission et le Conseil d'après des règles analogues à celles que je viens d'exposer. Le Conseil doit décider en dernier ressort des principes de base de la politique extérieure de la Communauté et des actes importants qui la lient. Dans ces travaux du Conseil la Commission coopère étroitement avec lui; en outre dans la mise en oeuvre de la politique extérieure de la Communauté, elle doit souvent agir au nom de la Communauté. L'importance croissante de la Communauté en Europe et dans le monde libre a ainsi abouti à un notable élargissement de l'activité internationale de la Commission, que j'aimerais maintenant vous exposer en détail.



Nous avons vu que sur quelques points le traité de Rome est comparable à une constitution fédérale. Nous avons pu affirmer en conséquence que la Communauté présente certaines caractéristiques d'une fédération, encore limitée il est vrai au domaine économique et social. Cette constatation est encore renforcée lorsqu'on considère la position de la Communauté sur la scène internationale. La Communauté possède en effet le droit de désigner et d'accueillir des représentants diplomatiques. Les compétences qu'elle détient dans le domaine des relations extérieures l'autorisent à conclure des traités, qui lient aussi bien ses institutions que les Etats membres.

Le droit de désigner et d'accueillir des représentants diplomatiques avait déjà été accordé en 1952 à la Communauté européenne du charbon et de l'acier au moment de sa création. Les représentants diplomatiques de plusieurs Etats sont accrédités auprès d'elle. Une "délégation de la Haute Autorité" a été installée à Londres et accréditée auprès du gouvernement britannique. En ce qui concerne la Communauté économique européenne, les Etats membres n'ont pu encore s'entendre sur les modalités d'installation de représentations à l'étranger. Cependant 62 pays - c'est-à-dire plus de la moitié des pays membres des Nations unies - entretiennent dès maintenant des missions auprès de la Communauté.

La Commission et le Conseil statuent d'un commun accord sur l'installation d'une représentation auprès de la Communauté et sur l'octroi de l'agrément au chef de cette représentation d'un pays tiers. Le président de la

Commission reçoit les lettres de créance des chefs de mission accrédités. La Commission entretient les rapports courants avec ces représentations. Elle informe le Conseil de leurs démarches.

Ainsi la Commission se présente comme représentante de la Communauté à l'égard du monde extérieur. Ce premier indice se trouvera encore corroboré quand nous examinerons maintenant les compétences extérieures proprement dites de la Communauté.



Les compétences des organes de la Communauté dans le domaine extérieur ne vont certes pas aussi loin que ses pouvoirs à l'intérieur, mais leur laissent cependant un pouvoir de négociation étendu. Depuis l'entrée en vigueur du Traité la compétence exclusive pour les négociations douanières avec les pays tiers sur le tarif douanier commun appartient à la Communauté. Elle est habilitée à conclure avec les pays tiers des accords d'association et à mener une politique commerciale commune, dont la réalisation progressive doit être achevée au plus tard à la fin de la période de transition. A cette date la Communauté possédera aussi la compétence exclusive pour conclure des accords commerciaux avec les pays tiers. Enfin dans toutes les questions qui ont une importance particulière pour le marché commun, les Etats membres ne doivent plus à compter de la fin de la période de transition agir qu'en commun dans les organisations économiques internationales. Les institutions de la Communauté décident alors de la portée et de la réalisation de cette action commune. Jusqu'à cette date des consultations sont prévues pour aboutir à une action concertée et à une attitude uniforme.

Dans tous les domaines précités le Traité accorde à la Commission un droit d'initiative similaire à celui qu'elle exerce dans le processus législatif de la Communauté. En matière de politique commerciale commune et en ce qui concerne l'action commune dans les organisations internationales, le Conseil statue sur proposition de la Commission. En ce qui concerne l'ouverture de négociations douanières ou commerciales, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise alors à entamer des négociations. Même s'il assiste ici une légère différence en ce sens que les recommandations de la Commission au Conseil n'ont pas la même force obligatoire que ses propositions, il ne faut cependant pas sous-estimer la grande importance politique de ce droit d'initiative.

La Commission conduit toutes les négociations menées au nom de la Communauté avec les pays tiers ou les organisations internationales. Ceci vaut notamment pour les accords douaniers, accords commerciaux et accords d'association. Elle agit en fonction de directives que le Conseil lui impartit. Les traités ainsi négociés sont conclus par le Conseil, qui détient donc le pouvoir de décider en définitive.



Dans la pratique, ces prescriptions ont encore été aménagées çà et là, ce qui appelle peut-être encore quelques remarques. C'est ainsi que la Commission s'est vue amenée, pour justifier les recommandations qu'elle doit adresser au Conseil avant d'entamer les négociations commerciales, à engager avec le pays tiers intéressé des "conversations exploratoires". Il est apparu qu'il est dans l'intérêt de la Communauté que le Conseil appuie ses décisions d'entamer des négociations sur un rapport préliminaire et sur les conclusions de la Commission. Et ceci même dans les cas où le Traité ne prescrit pas expressément que la décision du Conseil doit être précédée d'une recommandation de la Commission comme par exemple pour les accords d'association. A cet effet l'usage des conversations exploratoires a été encore étendu : maintenant c'est pratiquement l'habitude dans tous les cas où - indépendamment du type de l'accord souhaité - un pays tiers demande l'ouverture de négociations avec la Communauté. C'est ainsi que la Commission a achevé en 1964 des conversations exploratoires avec l'Autriche et entamé des pourparlers analogues avec le Nigeria, les trois Etats de l'Est africain et les trois Etats du Maghreb.

Dans ces entretiens exploratoires la Commission peut s'informer en détail de l'ampleur et de la portée des intentions des pays tiers et leur exposer en même temps les possibilités que la Communauté peut offrir

compte tenu des stipulations du Traité, des dispositions communautaires en vigueur, des engagements déjà assumés ou des conséquences de la politique commune adoptée dans divers domaines. La Commission peut ainsi circonscrire assez exactement les possibilités d'accord et leurs limites et mettre le Conseil en mesure de se prononcer.

En ce qui concerne la méthode de négociation, il devait apparaître bientôt que divers accords toucheraient aussi des domaines qui ne relèvent pas ou pas encore - durant la période de transition - des compétences extérieures de la Communauté, parce que les principes communs de sa politique commerciale ne sont pas encore fixés. La Communauté a donc dû envisager des accords qui seraient conclus à la fois par elle-même et par les Etats membres et fixer des procédures ad hoc pour les négociations. Selon le cas elle a choisi à cet égard des solutions différentes.

C'est ainsi que la Commission a négocié au nom de la Communauté et des six Etats membres l'accord d'association avec la Grèce. Pour l'accord d'association avec la Turquie, des représentants des six gouvernements faisaient partie en qualité d'observateurs de la délégation de la Commission. Pour d'autres accords (accords commerciaux avec l'Iran et avec Israël) on a constitué une délégation mixte de la Communauté et des gouvernements, dont le représentant de la Commission assurait la présidence. Ces quelques exemples semblent devoir suffire pour vous donner une idée de la souplesse des procédures communautaires.



Même si la Communauté s'est déjà vue amenée à accueillir toute une série de demandes d'ouverture de négociations, son objectif le plus important n'en reste pas moins l'élaboration d'une politique commerciale commune agencée dans tous les domaines d'après des principes uniformes. L'action commune des Etats membres dans les organisations internationales sera alors la suite et le complément de cette politique commerciale commune.

Pour que la politique commerciale commune (et l'action commune) soit réalisée, comme prévu au Traité, au plus tard à la fin de la période de transition, les institutions ont commencé sans délai à prendre des mesures transitoires.

Comme première mesure d'unification de la politique commerciale, on a institué une procédure de consultation qui doit jouer entre les Etats membres et la Commission avant la conclusion de tout accord bilatéral.

Deuxièmement, les Etats membres se sont engagés à insérer dans les traités de commerce bilatéraux une clause dite CEE, qui permet d'adapter la teneur des traités à la future politique commerciale commune de la Communauté et troisièmement limiter la validité des traités pour que des traités de la Communauté puissent s'y substituer au plus tard en 1970.

En outre, la Commission a transmis au Conseil d'autres propositions pour que les instruments d'une politique commerciale commune soient rapidement créés. Pour la transformation des contingents nationaux en contingents communautaires, pour une application communautaire de la libéralisation pour le passage des mesures anti-dumping nationales à un régime communautaire, pour la mise sous discipline communautaire des mesures d'encouragement à l'exportation, notamment à l'égard des pays à commerce d'Etat, et enfin pour le passage des traités de commerce nationaux à des traités de commerce de la Communauté, il ne reste plus que peu de temps jusqu'à 1970.



L'apparition de la Communauté sur la scène internationale comme porte-parole unique de ses six Etats membres, avec la Commission comme seul représentant régulièrement habilité, constitue un nouveau

développement qui mérite une attention particulière. Non seulement cela simplifie les conditions requises pour les grandes négociations en ce sens que les Etats membres de la Communauté peuvent désormais grouper leurs soucis en une position commune (qui fera l'objet de décisions majoritaires à compter de 1966), mais l'influence de la Communauté dans les relations internationales devient du fait même de son unité plus forte que jadis lorsque les Etats qui en font partie négociaient encore isolément. C'est ainsi que les négociations tarifaires au GATT, la négociation Kennedy comme déjà à l'époque la négociation Dillon, ont été causées par l'édification réussie de la Communauté économique européenne elle-même. La Communauté et ses mandants se voient donc en raison de leur autorité accrue impartir de nouvelles responsabilités. Les relations extérieures d'un ensemble économique groupant 180 millions d'hommes comportent des exigences d'une ampleur bien plus grande et d'une nature fort différente aussi de celles de chacun des Etats qui le composent.

La Commission mène les négociations de Genève avec la ferme volonté d'assurer leur succès. La Communauté économique européenne entend profiter de cette occasion de promouvoir la productivité et l'expansion de l'économie, de relever aussi le niveau de vie des pays plus pauvres et, en libérant les forces naturelles de la libre concurrence, d'atteindre une meilleure division du travail dans l'économie mondiale. De tels objectifs appellent de rudes efforts, des efforts communs. Le résultat souhaité ne pourra être atteint que si l'on parvient à équilibrer les intérêts sur la base d'une égale volonté de donner et d'accepter de tous les partenaires. Aussi l'idée de la pleine réciprocité des concessions est-elle à la base du programme unanimement arrêté par le Conseil de ministres de la Communauté économique européenne selon lequel la Commission doit mener les négociations du Kennedy round. Il est réconfortant que nous soyons parfaitement d'accord sur ces principes avec nos amis américains, britanniques et les autres partenaires dans cette négociation.

o
o o

Je crois que l'analyse que je viens de faire de la position et de la tâche de la Commission confirme que la Commission constitue réellement un nouvel élément dans la vie internationale, que ce soit dans les relations des six Etats membres entre eux ou à l'égard des pays tiers.

Le système dont la Commission est la caractéristique saillante est bien de nature à surprendre celui qui pense en termes usuels de droit international public. Il devient plus vite compréhensible à celui qui part des normes du droit constitutionnel et s'efforce de déceler des traits analogues à ceux que l'on trouve dans la structure d'un ensemble fédéral. En outre (et cette considération est très importante) l'expérience a montré - et montre journellement - que le système fonctionne sans heurts. N'a-t-il pas permis les très importants progrès réalisés depuis 15 ans sur la voie de l'union économique et de l'union politique de l'Europe ? Pour sa part, la Commission continuera de s'employer à la place que lui assigne notre charte constitutionnelle pour que ces progrès se poursuivent et pour que la grande entreprise économique et politique des six pays reste une puissante contribution au renforcement économique et politique du monde libre.