

Le droit d'initiative du Comité économique et social

Légende: Extraits concernant les tentatives du Comité économique et social d'acquiescer le droit d'initiative jusqu'à son instauration en 1974, suite à sa reconnaissance par le Sommet de Paris d'octobre 1972.

Source: Comité économique et social des Communautés européennes. Secrétariat général. Le droit d'initiative du Comité économique et social des Communautés européennes. 2 éd. Bruxelles: Editions Delta, 1981. 271 p. ISBN 2-8029-0030-7.

Copyright: Comité économique et social européen

URL: http://www.cvce.eu/obj/le_droit_d_initiative_du_comite_economique_et_social-fr-cdf4b393-af51-40aa-81d9-36e68adbeb49.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Le droit d'initiative du Comité économique et social des Communautés européennes

[...]

Introduction

A. Le droit d'initiative des organes consultatifs dans les six Etats fondateurs des Communautés européennes - (1955 à 1958)

L'existence des forces économiques et sociales organisées dans la société des six Etats membres fondateurs des Communautés européennes a eu des effets multiples dans la pratique.

Ces organisations, pour autant qu'elles concernaient les employeurs et les travailleurs, s'affrontaient non seulement lors de la conclusion des conventions collectives pour lesquelles elles disposaient d'une large autonomie, mais tendaient encore à influencer les pouvoirs publics au moment de la prise de décisions (1).

Cette organisation de l'action des forces socio-professionnelles au niveau de l'exécutif et du législatif aboutissait dans la plupart des Etats membres - sauf en République Fédérale d'Allemagne - à une institutionnalisation de ces tentatives d'influencer les pouvoirs publics par la création de Conseils consultatifs économiques et sociaux. Ces organes, en leur qualité de grandes assemblées économiques et sociales regroupant les organisations professionnelles et interprofessionnelles, se faisaient l'écho des revendications et aspirations de ces organisations.

L'une des caractéristiques essentielles de leur action résidait dans le fait que, déjà pendant les années 1955 à 1958 où les négociations en vue de la création des Communautés étaient en cours, ils étaient habilités, soit par la Constitution, soit par une loi, à prendre position de leur propre initiative, en ayant non seulement le choix du moment mais en général également celui du domaine de leurs interventions (2).

Ainsi les forces économiques et sociales pouvaient-elles informer les autorités compétentes des problèmes auxquels se trouvaient essentiellement confrontés les organisations et leurs membres, et indiquer à temps quelles étaient les possibilités d'orientation qu'elles souhaitaient voir adopter par les pouvoirs publics.

Il était donc d'usage, pour les représentants des grandes organisations économiques et sociales, de faire valoir leur point de vue auprès des pouvoirs publics, afin que ceux-ci en tiennent compte eu égard à l'impact politique que représentaient ces différentes organisations.

On peut retenir qu'à cette époque, certains éléments de la démocratie économique et sociale furent réalisés par l'insertion des forces économiques et sociales dans le processus décisionnel des cinq Etats membres précités.

B. Les tentatives d'instaurer le droit d'initiative lors de l'élaboration des Traités de la C.E.E. et de la C.E.E.A. - (1955 - 1957)

Il ne faut pas s'étonner si au cours des négociations précédant la création de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, l'insertion des forces économiques et sociales dans le processus législatif communautaire fut évoquée à plusieurs reprises.

Il s'agissait en effet de rechercher un équilibre entre les forces socio-professionnelles, dont la tâche est la défense d'intérêts catégoriels, et les institutions des Communautés en hiérarchisant le pouvoir économique par rapport au pouvoir politique. De même, il fallait organiser la représentation interprofessionnelle de manière à ce que les diverses organisations puissent délibérer en commun sur un même sujet (3).

Ainsi dès le 27/12/1956 le président du Comité des "chefs de délégations" (4) posa la question de la participation des forces économiques et sociales au fonctionnement des Communautés dans le cadre d'un Comité consultatif (5).

La délégation néerlandaise, dès le début, proposa que cet organisme consultatif fût "habilité à aviser les Commissions et les Conseils des Ministres (6) sur tout problème commun économique ou social d'une importance générale" (7).

Cette suggestion comportait en fait la possibilité d'un droit d'initiative pour cet organisme consultatif. Elle ne fut finalement pas retenue, étant donné que la majorité des délégations se prononcèrent contre une telle option (8).

A l'époque, la raison principale avancée pour justifier l'absence de nécessité pour le Comité économique et social d'être doté du droit d'initiative, était que l'Assemblée (le Parlement européen) ne disposait pas non plus de ce droit et que, par conséquent, des raisons d'équilibre institutionnel interdisaient de l'octroyer au Comité (9).

Par ailleurs, "la plupart des gouvernements, le plus souvent du centre, en tête desquels se trouvait la République fédérale d'Allemagne, firent preuve de la plus extrême réserve vis-à-vis de la constitution d'un "4ème Pouvoir" au niveau supranational; en outre, ils craignaient de faire participer les organisations à leur politique économique et sociale étrangère" (10).

Enfin, les négociateurs estimèrent que la réalisation harmonieuse des Communautés pouvait être compromise par l'octroi d'un droit d'initiative au Comité alors que la Commission disposait déjà d'une prérogative semblable (11).

C. L'absence de droit d'initiative pour le Comité économique et social dans les Traités C.E.E. et C.E.E.A. (1957)

Si les Traités ont consacré chacun un chapitre spécial au C.E.S., ils ne l'ont pas considéré comme une institution.

De plus, ni les articles 193 à 198 du Traité C.E.E., ni les articles 165 à 170 du Traité C.E.E.A. ne prévoient de droit d'initiative pour le C.E.S. Du texte non équivoque de ces articles il résulte que le C.E.S. était, quant à son action, totalement dépendant des institutions consultantes à savoir les Commissions et les Conseils des Communautés C.E.E. et C.E.E.A.

Par ailleurs, les institutions consultantes reconnaissent le rôle du C.E.S. en soulignant que "le Comité prend part"... "dans un certain sens, à la création du nouveau droit, de la nouvelle loi de l'Europe"... "Sa voix est d'un grand poids dans l'élaboration des règlements" (communautaires) (12) et encore "Le monde des travailleurs et des organisations professionnelles doit être étroitement associé au fonctionnement des nouvelles Communautés" (13). "Il y trouvera (le monde des travailleurs) une garantie évidente de l'orientation sociale que prend l'Europe des Six".

D. L'inexistence d'un droit d'initiative du Comité économique et social et la prise de conscience de cette réalité par ses conseillers

En date du 19/5/1958, le Comité économique et social des Communautés européennes se réunit pour sa Session constitutive dans la salle des réunions du Sénat belge à Bruxelles. A cette occasion et pendant les mois qui suivirent, les membres du Comité constatèrent que celui-ci était composé en majorité de responsables de premier plan des grandes organisations économiques et sociales.

En effet, environ 75% des membres étaient des présidents ou des secrétaires généraux de puissantes organisations nationales d'employeurs, de travailleurs ou d'intérêts divers des Etats membres (14).

Il n'est donc pas étonnant que ces responsables européens tentèrent d'obtenir une influence sur le processus de législation européenne comparable à celle dont ils disposaient dans leur pays d'origine.

Dès la première réunion du C.E.S. la discussion fut engagée quant à son rôle et en particulier quant à la reconnaissance de la possibilité de se saisir, au moment voulu et pour les domaines qui l'intéressaient, des questions importantes de la politique économique et sociale au niveau européen, d'autant plus que, comme le signala W. HALLSTEIN (15) "par l'intermédiaire du Comité économique et social, la Commission de la Communauté Economique Européenne connaîtra l'opinion du directeur d'usine, de l'agriculteur, du travailleur, des professions libérales. Vous êtes, Mesdames et Messieurs, les porte-parole de l'opinion publique européenne dans le domaine économique. Vous faites connaître à la Commission l'expérience, le point de vue technique et les soucis de la population des six pays du Marché commun".

W. HALLSTEIN poursuivait : "Comme vous le savez, sans être un Parlement, le C.E.S. est cependant par le rôle qu'il est appelé à jouer, plus qu'un simple groupement d'experts. Ce "plus" provient du fait que la Commission de la C.E.E. doit entendre le Comité" (16).

E. Les tentatives d'incorporer le droit d'initiative dans le premier Règlement Intérieur du C.E.S. (1958) et leur échec

Cette prise de conscience du rôle du C.E.S. explique que lors de la rédaction de son Règlement Intérieur, le Comité essaya de s'affranchir des restrictions que semblaient imposer les Traités en ne lui reconnaissant pas de droit d'initiative (17).

Les membres du groupe de travail chargé de l'élaboration du Règlement Intérieur - constitué le 19 mai 1958 (18) - étant donné que la convocation du C.E.S. appartenait au président, proposèrent qu'un droit d'initiative lui soit conféré en ce domaine (19).

Dans le texte de l'article 17 qui fut suggéré à l'époque, le Président devait pouvoir convoquer le C.E.S. après consultation du Bureau du Comité, ou à la demande d'un cinquième des membres du Comité (20).

Or, l'opposition à un droit d'initiative ne concernait pas ses modalités d'application mais son principe même. Cette attitude était inspirée notamment par une certaine crainte à l'égard d'un "corporatisme" dont la République Fédérale d'Allemagne se fit le porte-parole en se basant sur la mauvaise expérience du "Reichswirtschaftsrat" de la République de Weimar, cela d'autant plus que ce pays ne connaissait pas au niveau national un tel organe et éprouvait des difficultés à en concevoir la nécessité et l'efficacité (21).

Ceci amena les Conseils à considérer que le C.E.S., organe consultatif, ne devait pas, de ce fait, posséder de droit d'initiative (22) car selon eux cette possibilité risquait de compromettre l'équilibre des pouvoirs et l'ordre des fonctions (23). La première tentative du C.E.S. d'instaurer un droit d'initiative dans son Règlement intérieur se solda donc par un échec.

Toutefois, la grande majorité des membres du Comité, habitués, comme indiqué précédemment, à jouir d'une plus grande liberté d'action dans leurs pays respectifs dans le cadre de structures similaires, ne conçurent pas les organes du C.E.S. prévus par le Règlement intérieur comme devant faire de celui-ci un Conseil supérieur d'experts, mais plutôt comme une sorte d'"Assemblée économique". En conséquence, ils usèrent de toutes les voies de droit offertes au C.E.S. par son Règlement intérieur permettant une certaine initiative du C.E.S. afin d'essayer d'obtenir une extension du rôle et de l'impact des travaux du Comité (24).

[...]

II. Les tentatives en vue d'instaurer un droit d'initiative

Alors même que le C.E.S. en tant que tel essayait par l'utilisation de différentes voies de droit d'acquiescer une certaine initiative et de s'affranchir des limitations imposées par les Traités à l'exercice plein et entier de sa fonction consultative, la tendance à revendiquer la reconnaissance d'un véritable droit d'initiative pour le C.E.S. s'affirma avec de plus en plus de force.

Si, en règle générale, les groupes économiques et sociaux se basèrent sur les modifications objectives de la

structure des sociétés des Etats membres, les chercheurs sur une analyse du processus décisionnel communautaire, et les organes du C.E.S. sur les difficultés pratiques pour remplir leur fonction, tous participèrent de façon différente mais décisive à un renouveau dans la conception que l'on devait avoir d'un organe consultatif. Ce renouveau permit l'élaboration de propositions concrètes visant à synthétiser ces trois courants favorisant une réforme du C.E.S., ce qui amena un nouvel état d'esprit face aux réalités de 1972 et ouvrit la voie à la décision du Sommet de Paris.

A. Les impulsions

1. Les forces économiques et sociales

Au début, les impulsions en faveur de la nécessité de la reconnaissance d'un droit d'initiative au C. E. S. ne relevèrent pas forcément de la même analyse des besoins économiques et sociaux, mais cette nécessité fut cependant assez tôt formulée.

Ainsi, dès juillet 1962, M. MASOIN (Groupe I - Employeurs) jugea indispensable d'autoriser le C.E.S. à disposer, dans certains cas et sous certaines conditions, du droit d'initiative (25). De même, en septembre 1962, M. COOL (pour le Groupe II - Travailleurs) estima que ce qui n'était pas explicitement interdit par les Traités était à considérer comme pouvant être autorisé (26).

Ceci explique qu'il fut possible d'obtenir une réaction favorable des membres des trois groupes du C.E.S. quand, en novembre 1962 (27), il s'agit d'accorder au Comité un droit d'initiative lui permettant de formuler des vœux à l'égard de son président lequel aurait eu par ailleurs le devoir de porter ces vœux à la connaissance des Conseils et des Commissions (28).

En plus, comme le fit remarquer M. GINGEMBRE (Groupe III - Intérêts divers), l'on pouvait s'inquiéter à juste raison du fait que les institutions consultantes refusaient fermement au C.E.S. tout droit d'initiative, en même temps qu'ils favorisaient la prolifération d'une série de comités d'experts (29).

Néanmoins, malgré cette convergence d'opinions des membres du C.E.S., l'opposition du Conseil et de certains Etats membres au principe-même d'un accroissement des pouvoirs du Comité se fondait toujours sur les mêmes objections (30). C'est afin de contourner ces obstacles que les Conseillers du C.E.S. furent amenés à modifier leur argumentation sur cette question.

Dans ce but, en février 1963, M. de BIEVRE (Groupe I - Employeurs) suggéra une approche différente. Il proposa de ne plus évoquer un nécessaire accroissement des pouvoirs du C.E.S. en soi. Pour lui, il fallait, en faveur d'un droit d'initiative, développer une argumentation en partant de données économiques, et notamment des conditions dans lesquelles les problèmes économiques et sociaux devaient être résolus (31).

Dans la même perspective, le Groupe des Travailleurs du C.E.S. estima, quant à lui, en 1964 (32) que les articles 198 CEE et 170 CEEA stipulaient uniquement les cas où le C.E.S. devait être saisi. Il rappela que les Traités, étant des "Traités-cadres", n'interdisaient pas de nouvelles mesures nécessaires à la réalisation des objectifs des Traités, et cela d'autant plus que les articles 235 CEE et 203 CEEA (33) avaient été prévus à cet effet.

Cependant, il n'y eut pas uniquement de nouvelle formulation des arguments favorables au droit d'initiative; un autre fait allait soutenir de manière décisive les revendications en faveur de ce droit. Il s'agissait de la modification des conditions de gestion économique et sociale à l'intérieur des Etats membres. Cela fut particulièrement sensible dans le pays où il existait auparavant le plus de réticences vis-à-vis d'un droit d'initiative pour le C.E.S.

En effet, comme le constata le D.G.B. (34) en février 1969, "... en se rationalisant sans cesse davantage, la politique économique abandonne le "laisser-faire" des années d'après-guerre, et ses décisions se prennent à d'autres niveaux en même temps qu'elle recourt à des organismes consultatifs". Cela signifiait que la défense

des intérêts ne pouvait être judicieusement assurée que s'il s'instaurait des contacts permanents et institutionnalisés dès le stade de la conception des politiques économiques et sociales. En d'autres termes, il devint évident pour le D.G.B. qu'il fallait dans le cadre de la C.E.E. "... que les travailleurs et leurs syndicats renforcent leur influence au sein du C.E.S. ...". Mais, en même temps "... pour que les intérêts des travailleurs soient bien défendus - il fallait - que le législateur puisse, au stade de la délibération des projets de loi, avoir connaissance de l'opinion des travailleurs ...". Cela revenait à dire que, dans les Communautés, le C.E.S. devait disposer de compétences consultatives appropriées, comportant la reconnaissance d'un droit d'initiative.

En d'autres termes, l'on constatait ainsi qu'il ne s'agissait pas seulement de tenir compte, sur le plan technique, d'une évolution économique et sociale, mais également de résoudre les problèmes dus au fait que toute perfection technique dans l'élaboration des politiques économiques et sociales crée des problèmes économiques et sociaux. Si ceux-ci ne pouvant être réglés avec l'assentiment des intéressés, cette perfection révélait alors son caractère essentiel d'instrument (35) dont les finalités n'étaient plus évidentes.

Aussi, pour éviter un tel blocage du processus décisionnel, la nécessité pour le C.E.S. d'être maître à la fois du moment et du domaine de son intervention devait-elle être affirmée avec plus de force, ce qui conduisit, en juin 1971, à une prise de position commune des membres des trois groupes du C.E.S. (36), prise de position qui fut par ailleurs confirmée lors de la 100^{ème} session plénière du Comité des 26/27 janvier 1972 (37).

Dans cette déclaration, il fut demandé de reconnaître au Comité la possibilité de pouvoir engager, avec l'accord préalable du Bureau, des études sur des problèmes lors du stade de l'élaboration des projets par la Commission. De même, il fut demandé que le C.E.S. pût délibérer en priorité sur des sujets de caractère général préoccupant les Conseillers (38).

2. Organismes scientifiques et personnalités diverses

Quel que soit le degré d'enthousiasme ou de réserve avec lesquels les forces économiques et sociales donnèrent leur accord aux Traités de Rome, ce n'était pas à n'importe quelles structures de l'Europe qu'elles entendaient adhérer. Pour elles faire l'Europe signifiait aussi réserver aux représentants des grandes forces économiques et sociales leur juste place à l'intérieur du nouvel équilibre des institutions communautaires. Faire l'Europe signifiait encore rendre plus large leur participation à la vie publique sous une forme organique, assurer leur liberté, leur initiative et leur influence qui devaient être établies dans toute leur plénitude (39).

Il s'agissait donc de réaliser une démocratie économique et sociale en créant les procédures nécessaires à son bon fonctionnement. En effet, la démocratie économique, comme l'analysa J. GENTON, c'est la participation des forces socio-professionnelles à l'élaboration des décisions (40).

Dans cette optique, pour être efficace, il s'agissait d'intervenir avant que les choix fondamentaux aient eu lieu, avant qu'un cadre de réflexion puisse enfermer et limiter l'expression des forces économiques et sociales sur un problème (41).

Or, justement le C.E.S., organe communautaire, avait pour rôle de dégager, sur une question particulière, les points d'extrême résistance entre les diverses forces réunies en son sein. Cela se concrétisait dans une seconde étape par un vote sur un texte de compromis. Celui-ci pouvait alors devenir une source de solutions pour les institutions communautaires, mais pour cela, il était nécessaire de reconnaître au C.E.S. un droit d'initiative. En effet, cette reconnaissance était la seule possibilité permettant aux forces composant cet organe de s'exprimer en temps opportun et sur les domaines jugés par elles comme étant prioritaires (42).

Cette reconnaissance était aussi la meilleure façon de permettre au C.E.S. d'apporter des réponses satisfaisantes et cohérentes aux consultations des institutions, car, en l'absence d'un droit d'initiative, il était difficile au C.E.S. de dégager une conception d'ensemble en matière de politique économique et sociale étant

donné que la quasi totalité de ses prises de position se rapportaient aux textes et aux considérations souvent techniques et sectorielles qui lui étaient présentés par les institutions consultantes (43).

Ainsi l'on se trouvait en présence d'un organe des Communautés, qui ne possédait pas les instruments nécessaires à l'exercice plein et entier de sa fonction. Or (44), "l'existence d'une institution ne se justifie, en règle générale, ni par la "fonction sociale, ni par une idéologie en constituant le support; par contre, elle trouve son bien-fondé dans la garantie de l'accomplissement d'une tâche politique, qui est la conséquence de la nature même de toute "chose publique" ordonnée, à savoir assurer un mode déterminé de vie en commun ..." pour le bien public.

Or, au sein du C.E.S. se trouvaient réunis de nombreux intérêts sectoriels, mais lorsque le Comité discutait d'une question et exprimait dans un avis sa conception à son sujet, celle-ci était orientée en fonction des buts et finalités des C.E. Les conclusions générales n'étaient pas le résultat d'une coercition, mais étaient tirées de justifications plausibles se rapprochant ainsi de ce qui constitue le "bien public" (45).

Il ne s'agissait donc pas, en demandant la reconnaissance d'un droit d'initiative au C.E.S., de "battre en brèche les règles des Traités" (46), mais de permettre au Comité d'être effectivement la tribune libre où les milieux économiques et sociaux pouvaient exprimer leurs préoccupations.

D'après certaines études (47), une telle réforme était d'autant plus nécessaire qu'il était évident qu'il y avait une inadaptation des moyens - et donc de l'influence - entre les forces économiques et sociales pour parvenir aux centres de prise de décision. A l'époque (1961-1966), face aux représentants des employeurs très tôt organisés, ceux des "intérêts divers" et des "salariés", ne disposaient pas, sans le C.E.S., d'un tremplin de consultation interprofessionnel suffisamment stable et représentatif pour faire entendre efficacement leurs voix auprès des institutions.

Pour les syndicats, par exemple, il s'agissait de créer des structures européennes adaptées pour influencer efficacement au niveau des Communautés, la politique économique et sociale. Dans ce contexte, un C.E.S. doté d'un droit d'initiative aurait pu jouer un rôle catalyseur pour une cohérence plus grande de l'action des syndicats au niveau communautaire. A la lumière de l'expérience vécue dans les comités consultatifs d'un secteur particulier (celui de l'organisation des marchés agricoles), il se révéla intéressant pour les syndicats d'appartenir à un organe doté de la faculté de se prononcer sur les grands thèmes économiques et sociaux de l'intégration européenne (48). Et cela d'autant plus que le C.E.S., organe collectif, était, de par sa nature, en mesure d'apprécier les réalités économiques et sociales des Communautés, beaucoup mieux que les comités consultatifs constitués par les représentants d'un seul secteur d'activité, alors que le C.E.S. est un organe interprofessionnel (49).

3. Bureau du C.E.S. et présidents

Emile ROCHE, Président du C.E.S., insista particulièrement en 1962 sur la nécessité d'une "démocratie économique". Il s'agissait sans nul doute pour lui du concept fondamental devant être à la base du fonctionnement du C. E. S. des Communautés européennes.

En effet, dans le contexte de l'époque, tant que les prolongements politiques nécessaires - dont certains d'ailleurs prévus par les Traités eux-mêmes n'avaient pas été mis en place afin d'apporter aux Communautés, vis-à-vis du tandem institutionnel - Commission, Conseil - d'origine juridique complexe, l'indispensable contrepoids du contrôle démocratique, une responsabilité particulière pesait sur les épaules du C.E.S., car il avait vocation à être un des éléments actifs dans le fonctionnement de la démocratie économique (50). Bien que pour E. ROCHE "les autorités responsables n'aient jamais hésité à saisir le C.E.S. de tous les problèmes fondamentaux relatifs à la mise en oeuvre des Traités", ceci ne remplaçait pas la liberté de se saisir lui-même, cette liberté étant la plus propre à assurer l'indispensable indépendance du C.E.S. dans le cadre de la démocratie économique (50).

Aussi n'est-il pas étonnant que E. ROCHE se soit prononcé au cours d'une conférence de presse tenue en

octobre 1962 (51), en faveur de la pleine reconnaissance du droit d'initiative pour le C.E.S. Rappelant l'esprit et l'interprétation des Traités qui orientaient la tâche du C.E.S. vers des interventions n'ayant pas un caractère purement technique, il souligna que le Comité ne pouvait pas valablement remplir sa fonction en cantonnant ses interventions à quelques sujets particuliers.

Cela nécessitait une nouvelle approche dans la formulation des arguments visant à proposer des modifications du Règlement intérieur susceptibles de donner satisfaction aux nombreux membres du Comité qui, avec insistance, avaient demandé que le C.E.S. fût doté d'un droit d'initiative (52).

Se référant par analogie aux pouvoirs reconnus aux institutions exerçant une fonction consultative dans les divers pays des Communautés (53), plusieurs membres du C. E. S. estimèrent qu'il était opportun d'accorder au Comité des droits identiques (54) et c'est en 1962 que les membres du Comité se prononcèrent favorablement pour qu'un droit de convocation du C.E.S. ou des sections spécialisées fût accordé au Président, sans obligation pour le Comité d'avoir été saisi au préalable par une des institutions consultantes.

Cet état d'esprit se retrouva, suite à la présentation du Memorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté, pendant la 2ème étape. Tous les membres du C.E.S. furent conscients du fait qu'en examinant les problèmes économiques, ils abordaient en même temps les questions de démocratie économique et politique. Nonobstant la divergence de leurs intérêts et de leurs convictions politiques, ils furent d'accord pour étudier le rôle des institutions, et particulièrement celui du C. E. S., dans le processus décisionnel (55).

Il y a lieu de rappeler ici brièvement que la Commission avait transmis le 26 octobre 1962 son Memorandum (56) alors que le C.E.S. en avait déjà eu connaissance auparavant et qu'il avait envisagé que chacune de ses sections spécialisées pourrait établir un rapport sur les sujets traités (57). Suite à cette transmission, W. HALLSTEIN, Président de la Commission, fit un exposé sur ce Mémorandum, devant le C. E. S., le 28 novembre 1962. A cette occasion, il souligna que "la Commission était très intéressée à la réaction du C.E.S., et que ce que celui-ci estimera juste de soumettre à la Commission, retiendra sa vive attention" (58).

Pour élaborer cette "réaction", il fut mis en place, en vertu de l'article 17 du Règlement intérieur de 1958, un sous-comité. Lors des réunions de celui-ci, il s'affirma l'idée que l'intégration dite économique était essentiellement un phénomène politique, et qu'avec la réalisation progressive de la Communauté économique, l'intégration politique avait déjà commencé (59).

En conséquence, la plupart des Conseillers, lors de la discussion sur le Memorandum de la Commission, attirèrent l'attention sur les problèmes institutionnels que posait la mise en oeuvre du programme d'action. Il insistèrent particulièrement sur la nécessité pour la Communauté de s'engager dans la voie de la démocratisation par, en outre, un renforcement de l'autorité du C.E.S., consistant en la reconnaissance d'un droit d'initiative (60).

Il ne s'agissait, encore une fois, ni plus ni moins que de réserver aux représentants des grandes forces économiques et sociales, leur juste place à l'intérieur du nouvel équilibre.

Bien que les impulsions des années 1961-1963 ne fussent finalement couronnées de succès qu'en 1972 - lorsque le droit d'initiative fut reconnu au C.E.S. - ces diverses tentatives en faveur de ce droit ne furent pourtant pas vaines. Elles conduisirent d'abord à un changement d'état d'esprit des institutions face aux travaux et à l'importance du rôle du C. E. S.. De plus, elles se matérialisèrent dans une suite de propositions concrètes de modification du Règlement intérieur qui permirent de dégager la solution de 1972.

B. Les propositions concrètes de texte

Il y aura lieu d'examiner ici d'abord chacune des deux procédures de révision du Règlement intérieur (61) en ce qui concerne plus particulièrement les tentatives visant à l'instauration d'un droit d'initiative, puis il sera mis en parallèle à l'action du Comité, et de son groupe de travail "ad-hoc" chargé de la seconde révision du Règlement intérieur (62), les démarches entreprises pendant les années 1970-1972 par le Président

KUIPERS.

1. La première révision du Règlement intérieur (1961-1968)

En novembre 1961, il fut créé, à la demande de plusieurs Conseillers, un groupe d'étude au sein du Secrétariat du C.E.S. chargé de préparer un avant-projet de révision du Règlement intérieur du C.E.S. (63). De cet avant-projet se dégagèrent trois groupes de suggestions, les premières purement formelles, par exemple, la rédaction matérielle des documents du C.E.S., les secondes concernant le fond telles que l'organisation du travail du Comité et de ses sections, et les dernières touchant les domaines fondamentaux comme la position du Comité dans l'équilibre des institutions et surtout la liberté d'initiative pour le C.E.S. (64).

Il fut par la suite décidé, sur la base de l'article 54 du Règlement intérieur de 1958, d'instaurer un groupe de travail "ad-hoc" de 15 membres, avec un mandat général, pour préparer une révision du Règlement intérieur, avec M. SERWY comme rapporteur (Groupe III).

L'état d'esprit du Comité était d'autant plus favorable à une telle entreprise que, comme nous l'avons vu (65), il y avait une prise de conscience des possibilités offertes aux institutions exerçant une fonction consultative dans divers pays du Marché commun.

Des discussions qui se déroulèrent alors, il se dégagait l'idée que face à l'opposition du Conseil et de certains Etats membres, l'introduction du droit d'initiative dans les textes concernant les pouvoirs du Président, semblait être la meilleure solution. Il s'agissait d'accorder au Président du C.E.S., un droit de convocation du Comité ou des sections spécialisées sans la nécessité d'une saisine préalable par les institutions (66).

Cette approche provenait du fait que certains Conseillers, tout en considérant l'utilité de conférer un droit d'initiative au C.E.S., pensaient que cette mesure ne pouvait être possible d'un point de vue juridique, que par une révision des articles des Traités ayant trait au Comité.

Par ailleurs, un échange de vues eut lieu, à titre personnel, entre des représentants des services juridiques des Conseils et des Commissions, d'une part, et MM. MASOIN et SERWY - respectivement président et rapporteur du groupe "ad-hoc", d'autre part. Il en résulta que pour les Institutions consultantes, une modification du Règlement intérieur du C.E.S. n'était pas opportune pour trois raisons (67).

Sur le plan juridique, l'on estimait toujours que les dispositions des Traités n'offraient pas de base à la reconnaissance d'un droit d'initiative au C.E.S. Sur le plan politique, il semblait que les institutions (et surtout le Conseil) n'étaient pas disposées à admettre officiellement un élargissement des compétences du Comité.

Sur le plan des faits, enfin, il fut rappelé que l'attitude des Conseils et Commissions était suffisamment souple pour permettre de croire que la liberté d'action du Comité serait susceptible de croître à l'avenir.

Aussi, lors des travaux de la 2ème réunion du groupe de travail "ad-hoc", quatre possibilités furent envisagées, soit :

- développer la pratique consistant à solliciter des avis
- faire confirmer cette pratique par une disposition du R. I.
- permettre au Comité d'inviter - à une majorité déterminée - les institutions à le saisir d'un problème
- obtenir une complète reconnaissance d'un droit d'initiative pour le C.E.S. (68).

De la confrontation de ces différentes possibilités et des craintes exprimées au sein du C.E.S. se dégagait un

compromis, s'inspirant de la tradition pratiquée par les différentes personnalités qui s'étaient succédées à la présidence du C.E.S.

Le Président, ayant qualité pour établir des contacts réguliers avec les Conseils et les Commissions, devait être chargé de transmettre à ces institutions les vœux que le C.E.S. formulerait (69).

Le seul point controversé consista à savoir s'il était ou non nécessaire de fixer une majorité qualifiée pour mettre en oeuvre la procédure d'initiative (70).

Il s'agissait certes là d'une question importante mais qui devint secondaire surtout lorsque le représentant des services juridiques des Commissions exposa de façon officielle (71) que sur le plan strictement juridique, toute espèce de droit d'initiative pour le Comité serait incompatible avec les articles 196, al. 3 et 198, al. 1 du Traité CEE, et 168, al. 3 et 170, al. 1 du Traité CEEA.

Cet obstacle conduisit le Président du groupe "ad-hoc", qui craignait qu'une proposition trop exigeante ne se heurtât au veto des institutions, à indiquer que, selon lui, "rien ne pouvait interdire au Comité de former des vœux à l'égard de son Président, qui aurait par ailleurs le devoir de porter ces vœux à la connaissance des Conseils et Commissions" (72), solution qui fut acceptée par le Comité (73).

Un tel compromis n'était en fait guère en progrès par rapport aux tentatives qui eurent lieu dans le même sens lors de l'élaboration du premier Règlement intérieur (74).

De plus, malgré l'évolution des opinions sur le rôle de la fonction consultative dans le processus d'élaboration des décisions économiques et sociales communautaires, une telle proposition n'était même pas certaine d'obtenir l'accord des "organes de tutelle". Aussi le Président E. ROCHE dut-il intervenir auprès du Président de la Commission W. HALLSTEIN pour lui signaler que le Comité avait estimé préférable - dans un esprit de modération - de ne pas formuler de propositions requérant un véritable droit d'initiative (75).

Si, cependant, certains Etats membres se montrèrent favorables à un accroissement de la participation des catégories économiques et sociales, d'autres, par contre, maintinrent une position beaucoup plus réticente motivant leur attitude par la crainte que les prescriptions des Traités (76) ne fussent outrepassées.

Les Conseils faisant leurs ces craintes, adressèrent finalement une fin de non recevoir aux suggestions du C.E.S. Ils acceptèrent seulement d'inscrire au procès-verbal que "les Conseils prennent acte de l'intention du Comité économique et social de leur présenter, le cas échéant, le vœu d'être consulté sur un problème déterminé. Les Conseils continueront examiner avec bienveillance les suggestions qui leur seront faites" (77).

Cette prise de position entraîna une série de commentaires amers et M. SERWY déclara que "l'attitude des Conseils ne constituait pas un encouragement pour les représentants des milieux professionnels qui, par leur activité au sein du Comité, avaient toujours manifesté le désir de contribuer à la construction européenne. Elle créait l'impression qu'il existait une volonté politique s'opposant à une association régulière et institutionnelle des milieux professionnels aux travaux de la Communauté" (78).

De plus, M. SERWY remarqua qu'"à défaut de pouvoir être associés aux travaux des Communautés dans un cadre organisé, les milieux professionnels seront sans doute tentés de rechercher d'autres moyens d'actions", cela d'autant plus que dans la proposition très modérée du C.E.S., "la décision de saisir le Comité restait en définitive du ressort exclusif des Exécutifs".

Par la suite, une rencontre eut lieu le 10 octobre 1966 entre une délégation des Conseils et des représentants des Commissions, d'une part, et du C.E.S., d'autre part. Au cours de celle-ci, M. MAJOR, Président du C.E.S., fit valoir qu'il était contradictoire à son avis de ne pas tenir compte, pour la détermination de la situation du C.E.S., des règles appliquées sur le plan national par des Comités comparables (79). De plus, il estima qu'il existait un malentendu sur la portée du droit réclamé par le C.E.S. Il signala à cette occasion que le Bureau du Comité pouvait envisager favorablement un nouveau texte aux termes duquel :

- Le Président a qualité pour assurer les relations avec les Conseils et les Commissions;
- le Président rend compte au Comité des démarches et actes accomplis en son nom au cours des intersessions.

Enfin, il rappela clairement, comme l'avait fait M. SERWY dans ses "commentaires", que le compromis qu'envisageait ainsi le Comité ne devait nullement préjuger d'une rediscussion du problème du droit d'initiative du C.E.S. lors des négociations qui devaient s'ouvrir sur la fusion des Communautés (80).

C'est finalement ce compromis qui fut accepté de sorte que la version finalement adoptée de l'article 9 du Règlement intérieur révisé fut conforme au texte suggéré par le Bureau lui-même (81). Néanmoins, son contenu ne reflétait guère les espoirs qui s'étaient portés sur cette révision du Règlement intérieur qui se solda par un échec en ce qui concerne une plus grande liberté d'action pour le C.E.S.

2. La deuxième révision du Règlement intérieur du C.E.S. (1971-1972)

Le 28 septembre 1971 fut constitué, à l'instar du Bureau du C.E.S., un groupe devant préparer une révision du Règlement intérieur pour introduire un droit d'initiative. Au cours de sa 99^{ème} session plénière du 24 novembre 1971, le C.E.S. décida, conformément à l'article 61 du Règlement intérieur de 1968, d'entreprendre une révision du texte de celui-ci. Le mandat confié par l'assemblée au groupe "ad-hoc" (82) portait sur l'ensemble du Règlement intérieur. Cette démarche s'insérait dans les perspectives possibles de modifications des Traités, et de l'adhésion prochaine de nouveaux Etats membres aux Communautés.

La rédaction d'un texte concernant le droit d'initiative souleva à la fois des questions de fond et de forme. D'abord il s'agissait (83) d'éviter toute faute tactique en formulant, par exemple, la revendication du droit d'initiative d'une manière trop vague ou trop exigeante. De plus, il était utile de garder à l'esprit (84) qu'à l'intérieur du C.E.S. même, des tendances opposées coexistaient quant à la définition d'un tel droit, même si la nécessité semblait en être acceptée par une grande majorité. Enfin, le Conseil se montrait toujours très réservé sur ce thème, même si, comme le signala le Président KUIPERS, il ne s'agissait pas d'une question de prestige, mais d'accroître par la reconnaissance de ce droit, l'influence du Comité vis-à-vis des institutions.

Par la suite, il fallut encore constater que les espoirs du C.E.S. devaient s'adapter à d'autres réalités. Effectivement et contrairement à ce qui avait été prévu initialement, une révision des Traités n'était plus envisagée avant l'adhésion des nouveaux Etats membres. Cela ne devait toutefois pas exclure, selon le Président de la "Commission du Règlement intérieur", de modifications du R. I. au sujet des textes se rapportant à la saisine du C.E.S., pour lui permettre d'obtenir un droit d'initiative.

Dans cet ordre d'idées, le rapporteur suggéra de proposer un texte pouvant s'ajouter à ceux existant déjà concernant la saisine du Comité. Cela impliquait une modification visant à ajouter un quatrième alinéa à l'article 20 du Règlement intérieur de 1968 (85).

Aussi le rapporteur proposa-t-il le texte suivant : "Il (le Comité) peut être convoqué à la demande de la majorité de ses membres afin de donner un avis sur une question précise préalablement soumise à l'examen du Bureau". M. MAMERT souligna, à cette occasion, qu'il était à son avis difficile d'inclure une clause numérique qualifiant la majorité nécessaire à la mise en oeuvre du droit d'initiative, de même qu'il jugea dangereuse une proposition tendant à prévoir dans les textes une clause aux termes de laquelle le Président aurait dû informer le Conseil et la Commission de toute convocation – d'initiative - du C.E.S. (86).

C'est finalement ce texte qui fut accepté lors de la 104^{ème} session plénière du Comité, les 28/29 juin 1972 (87). Le C.E.S. marquait ainsi nettement son souhait de voir renforcer son rôle, par un élargissement de ses compétences, dans la perspective de la Conférence au Sommet de Paris.

Dans ce cadre, nous n'avons pas approfondi les détails des travaux de la deuxième révision du R. I. du C.E.S., la première révision ayant donné l'essentiel de l'impulsion et de l'argumentation. Il est d'ailleurs significatif de considérer les dates :

- 1968 - 2ème Règlement intérieur

- 1971 - mise en oeuvre de la seconde procédure pour se rendre compte de la continuité et de la persévérance de l'action du C.E.S.

Une rapide comparaison entre les deux procédures met en lumière les caractéristiques suivantes :

Lors de la première révision du R. I., il y eut revendication d'un droit ressenti et analysé comme nécessaire et indispensable au bon fonctionnement du C.E.S., mais elle se heurta à toute une série d'oppositions qui la transforma au point de la vider de ses ambitions initiales. A l'occasion de la seconde tentative, "l'environnement politique" s'était profondément modifié. La fusion des Exécutifs - et non des Communautés - s'était réalisée en juillet 1967. L'adhésion de nouveaux Etats était proche. De nouvelles conceptions économiques et sociales étaient défendues, liées en outre à l'arrivée au pouvoir de nouveaux gouvernements (88).

Tous ces facteurs contribuèrent donc à modifier profondément l'esprit dans lequel se déroula la seconde procédure de révision du Règlement intérieur. Il n'y avait plus d'opposition cohérente, mais des graduations entre des conceptions différentes. La réussite de la démarche du C.E.S. était perçue comme possible, et c'est ici qu'il y a lieu de faire mention de l'action décisive du Président KUIPERS qui s'efforça d'obtenir de plusieurs gouvernements des positions favorables au droit d'initiative (89).

3. Les démarches du Président KUIPERS

La première visite significative fut effectuée le 10 novembre 1970 auprès du Président du Conseil, M. Walter SCHEEL (90). A l'issue de cette audience, M. KUIPERS put en effet mentionner qu'il résultait de leurs entretiens que "le Président du Conseil attachait une grande importance aux travaux du C.E.S.". De plus, il signala que "M W. SCHEEL veillera à ce que le Comité soit consulté selon son souhait sur les problèmes de l'élargissement" (91).

Par ailleurs, afin de procéder à un échange de vues avec la Commission, sur le rôle actuel et futur du Comité dans la Communauté, le Président KUIPERS se rendit le 14 février 1971 à la Commission présidée alors par M. MALFATTI. L'entretien porta en particulier "sur l'intention exprimée formellement par le Conseil des Communautés européennes d'associer de plus en plus étroitement les représentants des catégories économiques et sociales des États membres à la gestion de l'union économique et monétaire" (92).

Plus précisément encore, le thème du droit d'initiative fut évoqué lors de la visite de M. KUIPERS en Italie, au cours de laquelle il fut question de la participation des représentants de la vie économique et sociale à la préparation des décisions politiques (93), ce qui permit de constater, après un voyage en Belgique, que l'on appréciait beaucoup les efforts du C.E.S. pour contribuer de façon de plus en plus efficace à l'édification de l'Europe (94).

C'est suite à une visite en République Fédérale d'Allemagne, pendant laquelle le Président KUIPERS rencontra successivement M. HEINEMANN - Président de la République Fédérale - et M. SCHEEL - Ministre des Affaires Étrangères - que les premiers résultats tangibles de cette succession de contacts diplomatiques au plus haut niveau, furent perceptibles. En effet, M. KUIPERS ayant évoqué lors de ses entretiens la possibilité d'élargir les attributions du C.E.S., put conclure que "ce fut un voyage positif ..." (95).

Par la suite, le Président KUIPERS rencontra le 15 décembre 1971 M. POMPIDOU – Président de la République Française - qui se montra particulièrement ouvert à notre souhait d'être officiellement reconnu

comme institution européenne disposant d'un droit d'initiative ..." (96), d'autant plus que, lors de son voyage en France, M. KUIPERS avait rencontré M. ROCHE (97) devenu Président du Conseil Economique et Social français.

M. KUIPERS put encore accentuer l'impression "que l'on touchait au but", en déclarant aux membres du C.E.S. lors de la session académique du Comité (98), qu'"il est raisonnable de s'attendre à ce que les activités de votre Comité deviennent plus importantes..." car, se référant aux structures des gouvernements modernes, il signala qu'"on ne doute plus qu'il soit nécessaire d'institutionnaliser la consultation en commun...", "... il faut donc admettre que nos institutions doivent être renforcées ..." et, "... ce que nous souhaitons tous (en ce sens) c'est que notre C.E.S. soit doté d'un droit d'initiative" (99).

Avant de quitter ses fonctions, M. KUIPERS fut reçu par les Présidents du Conseil et de la Commission avec lesquels il s'entretint de l'avenir du C.E.S.. A cette occasion, le Président du Conseil lui assura que la demande concernant le droit d'initiative serait examinée lors de la conférence au Sommet de Paris (100). Or, auparavant, dans son discours de fin de mandat, le Président KUIPERS s'était déclaré convaincu que la réaction du Conseil à une proposition éventuelle de la part du Comité concernant la reconnaissance d'un droit d'initiative serait positive (101). Tous les espoirs semblaient donc permis.

III. La reconnaissance du droit d'initiative et ses premières utilisations

A. La décision reconnaissant au C.E.S. le droit d'initiative

1. Le Sommet de Paris (du 19 au 21 octobre 1972)

La déclaration finale de la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres ou adhérents des Communautés européennes comportait le texte suivant sur le C.E.S. :

"Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont invité les institutions de la Communauté à reconnaître au Comité économique et social le droit de rendre désormais des avis de sa propre initiative sur toutes les questions touchant au travail communautaire."

Ce résultat, qui reconnaissait le principe du droit pour le C.E.S. de se saisir de sa propre initiative et au moment où il le jugeait opportun de tous problèmes touchant au travail communautaire constituait un succès qui, dans un certain sens, dépassait de loin les espérances placées dans les tentatives antérieures entreprises dans le cadre de la modification du Règlement intérieur. En effet, cette déclaration reconnaissait un droit de saisine du C.E.S. qui englobait tous les domaines évoqués par les Traités C.E.E. et C.E.E.A. (102).

Ce droit fut finalement obtenu grâce au soutien constant de la plupart des Etats membres et de la Commission et à la suite d'une évolution favorable de la position du gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne.

En effet, depuis de longues années, les gouvernements des pays du Benelux, de l'Italie et de la France, soutenus par leurs organisations professionnelles nationales, apportaient leur appui à la demande du C.E.S. La France qui assurait la présidence du Sommet de Paris de 1972, influença d'ailleurs la conférence en ce sens. D'autre part, la Commission qui était très intéressée à connaître le plus tôt possible l'opinion des groupes socio-professionnels, soutenait elle-aussi les démarches du C.E.S. Enfin, la République Fédérale d'Allemagne leva le "veto" qu'elle avait mis pendant quinze ans dans le cadre des travaux du Conseil concernant les différentes révisions du Règlement intérieur.

Il y a lieu d'analyser ici de plus près le changement d'attitude du gouvernement de la République Fédérale. Il reflète, en effet, une modification dans son comportement quant à la participation des organisations socio-professionnelles à l'élaboration des décisions en matière économique et sociale à l'échelon tant national que communautaire.

A l'époque où M. Ludwig ERHARD était ministre de l'Economie (jusqu'en 1963) et ensuite Chancelier (de 1963 à 1966), toute tentative d'incorporer les forces économiques et sociales à titre consultatif dans le processus décisionnel économique et social fut considérée avec circonspection, une telle participation ayant été jugée contraire à la politique d'économie de marché.

Cependant, comme le montre la récession des années 1966-1967 en Allemagne, une certaine planification de la politique économique et financière de l'Etat fédéral et des Länder était devenue indispensable. Cette nouvelle prise de conscience des réalités économiques et sociales par la "Grande Coalition" (103) se répercuta dans la "Loi tendant à faciliter la stabilité de la croissance de l'économie" (104). Elle prévoyait la planification de la politique budgétaire pour une période quinquennale (105).

Les associations d'employeurs et les syndicats pouvant, par la conclusion de conventions collectives, avoir une influence non négligeable sur les salaires, les prix, l'emploi et l'investissement, qui devaient faire l'objet de programmes de la part de l'Etat fédéral et des Länder, il fut prévu au paragraphe 3 de la Loi une action concertée de l'Etat fédéral, des Länder, des syndicats et des associations d'employeurs. Ainsi la République Fédérale reconnut-elle clairement l'importance et l'influence des grandes organisations économiques et sociales sur les décisions concernant ces thèmes" (106).

En modifiant son attitude quant à l'insertion des groupes socio-professionnels dans la définition des grandes options économiques et sociales, le gouvernement allemand ne pouvait plus, au niveau européen, maintenir de résistance à l'égard du droit d'initiative du Comité, droit qui devait permettre aux forces réunies en son sein de s'exprimer d'une façon efficace.

En allant au-delà des buts et des mécanismes prévus dans le "Stabilitätsgesetz", le D.G.B. par une action systématique essaya ensuite (107) de faire accepter une nouvelle conception des "politiques concertées". Celle-ci visa à appliquer la philosophie de la consultation et de la co-détermination à l'ensemble du domaine économique et social. Le D.G.B. proposa dans ce contexte la création d'un Conseil économique et social au niveau fédéral et d'autres Conseils identiques au niveau des Länder (108).

C'est finalement en 1972 que le Chancelier W. BRANDT, décidé à prendre une initiative dans les domaines de la politique économique et sociale européenne, inclua, dans un memorandum établi en vue du Sommet de Paris, la demande de la reconnaissance du droit d'initiative du C.E.S., qui devait devenir un lieu privilégié du dialogue, de la concertation et de consultation entre le Conseil, la Commission et les forces socio-professionnelles.

Ainsi, d'après le gouvernement allemand, une garantie pouvait être donnée que les buts et les mesures des politiques sociales poursuivies ne seraient pas détournés des vraies exigences, en associant les citoyens et les partenaires sociaux à la prise de décisions.

Cette proposition reflétait d'ailleurs une conception vigoureusement défendue par le D.G.B. (109) qui estimait que l'orientation des Communautés vers une union économique et monétaire devait aller de pair avec une participation plus importante des forces économiques et sociales, participation qui pouvait contribuer à donner des impulsions politiques à ces nouvelles tentatives communautaires.

Or, le fait qu'au sein du C.E.S. se rencontraient les forces économiques et sociales et les organes communautaires faisait du Comité un forum de discussion privilégié (110).

2. L'instauration du droit d'initiative par la modification du Règlement intérieur (1974)

Après la décision du Sommet de Paris, le C.E.S. réagit rapidement et son action se développa dans deux directions. La première consista à user immédiatement du droit reconnu par le "Sommet". La seconde visa à intégrer ce droit dans le Règlement intérieur (111).

Ainsi, dès son entrée en fonction en septembre 1972, le Président A. LAPPAS rencontra le Président du

Conseil auquel il indiqua que le C.E.S. était décidé à utiliser pleinement le droit d'initiative qui lui avait été enfin accordé. A cette fin, il signala que le C.E.S. avait déjà institué un groupe de travail qui devait établir un rapport relatif aux effets de la Conférence de Paris sur les futures activités du Comité, et que, dès que le Conseil aurait approuvé le nouveau Règlement intérieur, le C.E.S. prendrait sans doute de lui-même l'initiative d'émettre des avis (112).

Par la suite, lorsque le Président LAPPAS rendit compte de son entrevue avec le Président de la Commission, M. MANSCHOLT, il mentionna que l'entretien avait porté en particulier sur le "droit d'initiative", pour lequel le Président de la Commission souhaitait une interprétation extensive qui autoriserait, dès à présent, le Comité à se saisir d'une question sans attendre une consultation du Conseil et de la Commission" (113).

Cette "proposition" - ou interprétation extensive - fut effectivement retenue par le C.E.S. Lors de sa session plénière des 29 et 30 novembre 1972 (114), le Comité confirma en ce sens la décision du Bureau du 28 novembre 1972, et invita les différentes sections spécialisées à approfondir les sujets susceptibles de pouvoir faire l'objet d'un avis d'initiative (115).

Ultérieurement (116), le Bureau définit la procédure en vue de la mise en oeuvre du droit de saisine du C.E.S. et retint les règles suivantes : "C'est sur la proposition du Bureau que l'Assemblée peut décider à la majorité de ses membres de recourir au droit de saisine". De plus, "...toute demande proposant le recours à cette procédure devra être présentée au Bureau par écrit, par une section, un groupe, ou cinq membres du Comité au moins". Enfin, "...toute demande devra être dûment motivée et définir clairement l'objet de l'avis" (117).

Cette procédure allait s'appliquer jusqu'en 1974. C'est à cette époque que le Conseil des Communautés reconnut officiellement le droit d'initiative au C.E.S. (118).

Le nouveau Règlement intérieur adopté par le C.E.S. lors de sa 100ème session plénière des 29/30 novembre 1972 et approuvé par le Conseil des Communautés lors de ses sessions du 15 janvier 1973, du 4 mars et du 13 juin 1974, entra en vigueur dans son ensemble le 13 juin 1974 avec un nouvel article 20 al. 4 (119) stipulant que :

"Il (le Comité) peut être convoqué par son Président sur proposition de son Bureau et avec l'accord de la majorité de ses membres, pour émettre, de sa propre initiative, des avis sur toute question relative aux tâches confiées à la Communauté Economique Européenne et à la Communauté Européenne de l'Energie Atomique."

De cet article il résulte que le droit d'initiative est du ressort de l'Assemblée et non du Président (120). Ainsi a-t-il été donné beaucoup plus de "poids politique" aux avis du C.E.S.

Il est à noter que le droit d'initiative peut s'exercer sur "toutes les questions touchant au travail communautaire" (déclaration finale de la Conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement d'octobre 1972 confirmée par la reconnaissance formelle du droit d'initiative par le Conseil en date du 12 février 1974).

Les domaines d'intervention du C.E.S. dans le cadre du droit d'initiative englobent donc la politique économique et sociale des Communautés, les problèmes institutionnels et la politique générale communautaire.

Dans l'optique dynamique de l'intégration européenne, ce droit d'initiative peut s'exercer non seulement dans le secteur où la politique communautaire se trouve à un stade de réalisation avancé, mais également dans certains domaines où l'action communautaire est à peine entamée, permettant ainsi aux représentants des organisations professionnelles et des intérêts divers du C.E.S. de manifester leur volonté d'amorcer une telle action (121).

Comme nous le verrons plus loin en détail (122), la fonction du C.E.S. tout en demeurant consultative,

trouve cependant une forme particulièrement dynamique grâce à l'usage du droit d'initiative.

Si l'on considère les possibilités d'expression du C.E.S. (123) telles qu'elles sont définies par son Règlement intérieur et sa possibilité d'initiative - consacrée à la fois au niveau politique européen le plus élevé (Sommet de Paris de 1972) et par l'institution communautaire possédant le pouvoir de décision (Conseil) - l'on s'aperçoit que le C.E.S. peut exercer un rôle de participation et d'impulsion directes à la réalisation de l'intégration européenne. Son domaine d'action dépasse ainsi, dans le cadre de sa fonction consultative, les limites initiales définies par les textes des Traités (124).

[...]

(1) Voir sur ce point Jacques GENTON "Représentation et influence des opérateurs économiques dans la C.E." p. 2 à 4. Exposé fait les 16-18 novembre 1965 à l'Institut d'Etudes Européennes de l'U.L.B., Bruxelles.

(2) Voir à cet effet en détail le document du C.E.S. de décembre 1976 concernant "Les Conseils consultatifs économiques et sociaux dans les Etats membres des Communautés européennes face au C.E.S.", doc. R/CES 124/77; le droit d'initiative conféré aux différents Conseils consultatifs économiques et sociaux y est décrit en détail. Belgique : p. 5 et 16; France : p. 28; Italie : p. 58; Luxembourg : p. 73; Pays-Bas : p. 87.

(3) Voir en ce sens Jacques GENTON, Extrait du Bulletin de la F.I.A.B.C.I. septembre 1965. Documents et articles sélectionnés du C.E.S., n° 32/1965.

(4) Voir en ce sens S. NERI et H. SPERL, Traité instituant la C.E.E.A. "Travaux préparatoires, déclarations interprétatives des six gouvernements, documents parlementaires" édité par la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg 1962. Art. 165 : historique.

(5) Voir en ce sens S. NERI et SPERL. Idem Art. 165, historique 1er chapitre.

(6) Jusqu'au Traité de fusion du 8 avril 1965 (entré en vigueur en juillet 1967), instituant un Conseil et une Commission uniques, il était d'usage de parler "des Conseils" et "des Commissions" pour désigner les trois Conseils et les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

(7) Voir en ce sens S. NERI et H. SPERL, Traité instituant la C.E.E.A. "Travaux préparatoires, déclarations interprétatives des six gouvernements, documents parlementaires" édité par la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg 1960. Art. 193 : I. historique.

(8) Voir en ce sens S. NERI et H. SPERL, Traité C.E.E. qui relatent ces faits en se basant sur les Actes parlementaires, discussion dans la 2ème Chambre des Pays Bas. Art. 198 : II. Actes Parlementaires. Doc. 4725 n° 14, p. 41, col. 1.

(9) Voir en ce sens : Déclaration de W. HALLSTEIN, à l'époque Président de la Commission de la C.E.E., devant le C.E.S. réuni en Session constitutive, le 19.5.1958; doc. CES 4F/58 Annexe 4, p. 4, W. HALLSTEIN avait été auparavant membre de la délégation allemande lors des négociations des Traités C.E.E. et C.E.E.A.

(10) Gerda ZELLENTIN "Formen der Willensbildung in den Europäischen Organisationen" p. 105 Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft. - Athenäum Verlag 1965. (voir pour le chapitre concernant le C.E.S. p. 105 à 131 - Documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 19/66 - 101/69).

(11) Nadine BERNARD, Claude LAVAL, André NYS "Le Comité économique et social" p. 45. Institut d'études européennes de l'U.L.B. - Collection : Thèses et travaux politiques - Editions de l'U.L.B. - Bruxelles 1972.

(12) Déclaration de W. HALLSTEIN, (op. cit., p. 4, note 4), p. 4.

(13) Déclaration de M. LAROCK, à l'époque Président du Conseil de la C.E.E., devant l'Assemblée constitutive du C.E.S., le 19/5/1958, doc. CES 2/58, p. 3.

Dans le même sens, voir W. HALLSTEIN, Extrait du livre "Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft", Köln 1963, p. 381-392. "Le C.E.S. en tant que facteur d'intégration européenne sur le plan de la politique économique et sociale". Documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 16/63.

(14) Voir la première liste des membres du C.E.S., doc. CES 15/58, du 1er octobre 1958, Annexe VIII de cet ouvrage.

Voir aussi en ce sens, Gerda ZELLENTIN (op. cit., p.5, note 1) p. 107.

(15) W. HALLSTEIN, Déclaration du 19/5/1958 (op. cit., p.4, note 4) p. 4.

(16) W. HALLSTEIN, (idem) p. 3.

(17) Gerda ZELLENTIN (op. cit., p. 5, note 1) p. 109.

(18) M. MASOIN étant à la fois le président et le rapporteur de ce groupe.

(19) Rapport de M. MASOIN, CES 17/58, p. 2.

(20) Article 17 :

Le Comité économique et social est convoqué par son Président à la demande du Conseil ou des Commissions, par son Président après avis du Bureau ou à la demande de 1/5 des membres du Comité économique et social pour l'examen de questions relevant de la compétence du Comité.

Projet de Règlement Intérieur du C.E.S. 25 juin 1958. doc. CES 13 F/58 cx.

(21) Voir dans ce sens: Note du Secrétariat du C.E.S., Bruxelles, du 14.8.1958, doc. CES 795 F/58 ddl.

(22) Note concernant les articles du projet de Règlement intérieur élaboré par le C.E.S. au sujet desquels les Conseils souhaitent procéder à un échange de vues avec le Bureau du Comité du 15 octobre 1958, doc. CES 1120 F/58 rév. mr.

(23) Voir aussi en ce sens les "Observations de la Commission de la C.E.E. sur le projet de Règlement intérieur du C.E.S.", doc. CES 989/58 cx.

(24) Voir en ce sens Gerda ZELLENTIN (op. cit., p. 5, note 1), pp. 109 à 110.

[...]

- (25) Note de M. MASOIN du 31 juillet 1962, doc. CES 2/62 et position du Groupe I "Opinions relatives à la révision du R.I." du 19 septembre 1962, doc. Gr I CES 2/62
- (26) 1ère réunion du groupe de travail "ad-hoc" chargé de la révision du R.I. du 26 septembre 1962, doc. R/CES 239/62
- (27) voir page 46 ss., 1ère révision du R.I. du C.E.S.
- (28) 2ème réunion du groupe de travail "ad-hoc" chargé de la révision du R.I. des 15 et 16 novembre 1962, p. 19
- (29) (Idem), p. 21
- (30) voir l'Introduction, pp. 4 et 5
- (31) 2ème réunion du sous-comité "Programme d'action" des 7/8 novembre 1963, doc. CES 63/63
- (32) Gerda ZELLENTIN (op. cit., p. 5, note 1), page 109
- (33) Article 235 CEE
Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.
- (34) Extrait de "Welt der Arbeit", journal de la centrale syndicale allemande D.G.B. n° 7 du 14 février 1969, Documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 40/69
- (35) En ce sens : M.L. ROSENBERG, Article dans Europa-Archiv n° 9, 1972. Documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 44/72, p. 10
- (36) Propositions des trois présidents de groupe de 1971 (op. cit., p. 23, note 1), p. 2
- (37) Voir en ce sens les interventions de MM. KUIPERS, BRENNER et GINGEMBRE, 100ème session plénière du C.E.S. des 26/27 janvier 1972, doc. CES 52/72 annexe 6
- (38) Ce qui ne signifiait d'ailleurs nullement éviter ou minimiser la discussion de projets de règlements ou de directives d'une teneur beaucoup plus technique.
- (39) En ce sens, M. E. ROCHE "Une démocratie économique et sociale" in "Intérêts européens", n° 5, février 1964, p. 4 Documents et articles sélectionnés du C.E.S., n° 9/64, p. 5
- (40) Voir en ce sens J. GENTON (op. cit., p. 1, note 1), p. 33
- (41) (idem), p. 34
- (42) En ce sens, J. GENTON (op. cit., p. 1, note 1), p. 46
- (43) En ce sens, Gerda ZELLENTIN (op. cit., p. 5, note 1) pp.127-128
- (44) Wilhelm HENNIS "Politique et philosophie pratique" cité par Norbert KOHLHASE "Les nouveaux notables. Les tâches du C.E.S. des C.E.", Bulletin des C.E. n° 5/1965 - Documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 29/1965
- (45) En ce sens, W. HENNIS (op. cit., p.39, note 3)
- (46) M. Italo MINUNNI (op. cit., p.18, note 2), p. 4
- (47) Voir en ce sens : J. MEGRET, J.V. LOUIS, D. VIGNES, M. WAELBROECK "Le droit de la C.E.E.", Vol. 7, pp. 107 et 108, ULB, Bruxelles 1973. De même : J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI (op. cit., p. 25, note 2), p. 560
- (48) Ainsi une certaine contrainte pour une mise en place rapide de véritables structures syndicales au niveau européen aurait pu se manifester. Voir en ce sens MEYNAUD, SIDJANSKI (op. cit., p. 25, note 2), p. 660
- (49) BERNARD, LAVAL, NYS (op. cit., p. 5, note 2), p. 197
- (50) Voir en ce sens : Déclaration faite par M. E. ROCHE à l'occasion de son élection à la présidence du C.E.S., 22ème session plénière du 4 mai 1962, doc. CES 129/62 annexe 4, p. 6
- (51) Conférence de presse à l'issue d'une visite officielle auprès du gouvernement italien le 19 octobre 1962, cité par ZELLENTIN (op. cit., p. 5 note 1), p. 109
- (52) Note de M. Guy VANHAEVERBEKE à l'attention du Secrétaire Général du C.E.S. du 18 octobre 1962
- (53) Belgique (C.C.E. et C.N.T.) : Règlement d'ordre intérieur du Conseil Central de l'Economie, art. 3 - Loi organique du Conseil National du Travail, art. 1
France (C.E.S.) : Textes constitutifs du Conseil économique et social, art. 3 - Règlement intérieur du C. E. S., art. 28
Italie (C.N.E.L.) : Loi du 5 janvier 1957, n° 33, art. 12
Pays-Bas (S.E.R.) : Loi sur l'organisation de l'économie aux Pays-Bas, art. 41
Luxembourg (C.E.S.) : Recueil de la législation sur le Conseil économique et social, art. 2, al. 1 - Règlement intérieur du C.E.S., art. 27 et 34
CECA : Règlement intérieur du Comité consultatif de la CECA, art. 6 - voir doc. R/CES 374/71
Pour Danemark (ØR), Grande Bretagne (NEDC), Irlande (NESC) voir doc. R/CES 124/77, La Fonction consultative européenne
- (54) Projet de rapport du groupe "ad-hoc" chargé de la révision du R.I. du 5 novembre 1962, doc. R/CES 275/62
- (55) Voir en ce sens : doc. CES 35/63, p. 3; CES 63/63, p. 7 ss. et CES 126/63, p. 4
- (56) Memorandum de la Commission du 24 octobre 1962, COM(62) 300
- (57) Voir en ce sens : E. ROCHE, Réunion du Bureau du 29 octobre 1962, doc. R/CES 270/62 annexe
- (58) doc. CES 325/62 annexe 1
- (59) Document de travail du sous-comité "Programme d'action", doc. CES 35/63 du 23 janvier 1963
- (60) Avis du C.E.S. du 29 mai 1963, J.O. des C.E. du 29 décembre 1963 n° 189/63
- (61) Art. 54 R.I. de 1958 et art. 61 R.I. de 1968
- (62) qui prendra alors le nom de "Commission du Règlement intérieur".
- (63) Note du 13 novembre 1961
- (64) 23ème Assemblée plénière des 16/17 juillet 1962, doc. CES 202/62
- (65) voir page 43

- (66) doc. R/CES 275/62 du 5 novembre 1962
- (67) Voir en ce sens : Note du 18 octobre 1962 de M. Guy VANHAEVERBEKE au Secrétaire Général du C.E.S.
- (68) 2ème réunion du groupe de travail "ad-hoc" des 15-16 novembre 1962, doc. R/CES 291/62
- (69) Addendum au projet de rapport SERWY du 5 décembre 1962, doc. R/CES 275/62
- (70) doc. R/CES 6/63 des 20-21 décembre 1962
- (71) Voir en ce sens : Projet de rapport SERWY, doc. R/CES 261/63 du 1er juillet 1963
- (72) Voir rapport SERWY, doc. CES 261/63 du 2 septembre 1963
- (73) 36ème session plénière des 28-29 avril 1964, doc. CES 252/63 fin.
- (74) voir supra pp. 8 et 9
- (75) Lettre de M. E. ROCHE du 15 mai 1964 à M. Walter HALLSTEIN, Président de la Commission de la C.E.E.
- (76) Extrait de l'Agence Europe du 19 décembre 1964
- (77) Note du Secrétaire Général du Conseil en date du 28 avril 1965
- (78) Commentaires de M. SERWY au sujet des modifications suggérées par les Conseils au projet de Règlement intérieur révisé du C.E.S.; doc. R/CES 193/65 du 14 mai 1965
- (79) Voir supra, p. 43
- (80) Fusion qui devait automatiquement entraîner une révision des textes des Traités ayant trait aux organes consultatifs - C.E.S. et Comité consultatif CECA
- (81) Rapport de synthèse, doc. CES 190/67
- (82) Président M. BOULADOUX, Groupe II - Travailleurs, Rapporteur M. MAMERT, Groupe III - Intérêts divers
- (83) comme le fit observer M. ASCHOFF (à l'époque Président du Groupe III - Intérêts divers) lors de la réunion du groupe de travail restreint du Bureau du 22 juin 1971, doc. R/CES 424/71 du 22 juin 1971
- (84) Intervention de M. BERNS, Groupe III - Intérêts divers, doc. : idem
- (85) Une révision des Traités n'étant plus envisagée, il n'était plus possible de préconiser la voie de la modification des art. 198 CEE et 170 CEEA.
- (86) P.V. de la 7ème réunion de la Commission du Règlement intérieur du 9 juin 1972; doc. CES 422/72
- (87) 104ème session plénière des 28/29 juin 1972; doc. CES 470/72
- (88) En France et en République Fédérale d'Allemagne
- (89) et cela parallèlement à la procédure de révision du Règlement intérieur qui avait lieu au sein du C.E.S.
- (90) alors Président du parti libéral FDP (membre de la coalition gouvernementale en République Fédérale d'Allemagne et ministre des Affaires Etrangères)
- (91) Voir en ce sens : Annexe au P.V. de la 90ème session plénière des 25/26 novembre 1970; doc. CES 591/70 ann. 2
- (92) Voir en ce sens : 93ème session plénière des 24/25 février 1971; doc. CES 151/71 annexe
- (93) Voir en ce sens : 94ème session plénière, doc. CES 217/71
- (94) Voir en ce sens : 95ème session plénière, doc. CES 345/71
- (95) Voir en ce sens : 99ème session plénière des 24/25 novembre 1971, doc. CES 735/71
- (96) Voir en ce sens : Annexe au P.V. de la 100ème session plénière, doc. CES 52/72, ann. 1, p. 3
- (97) Ancien Président du C.E.S. de 1962 à 1964
- (98) Voir en ce sens : 100ème session plénière des 26/27 janvier 1972; doc. CES 52/72 ann. 2
- (99) Voir, en ce qui concerne le soutien constant des groupes au droit d'initiative du C.E.S. qui se manifesta également à cette occasion, (op. cit., p. 23, note 1) et pp. 23 et 37
- (100) Voir en ce sens : P.V. de la 128ème réunion du Bureau du C.E.S. du 26 septembre 1972; doc. R/CES 599/72
- (101) Voir en ce sens : 104ème session plénière des 28/29 juin 1972; doc. CES 470/72 ann. 1
- (102) voir infra p. 67
- (103) CDU-CSU; SPD,
- (104) "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" du 8 juin 1967, BGBl. I., p. 582 modifié par la loi du 18.3.1975, BGBl. I., p. 705
- (105) Elle comportait également la planification des programmes d'investissement quinquennaux des différents ministères de la République Fédérale (pp. 9 - 10, Stabilitätsgesetz). Ces programmes devaient s'insérer dans une politique globale d'équilibre économique devant garantir : la stabilité des prix - un niveau d'emploi élevé - un équilibre économique vers l'extérieur - une croissance économique adéquate
- (106) Voir également : Article de M. RHEIN "Europäische konzertierte Aktion", Europa-Archiv, 31e année, n° 15/1976
- (107) En ce sens voir l'article "Nous ne renonçons pas à participer aux décisions" in "Welt der Arbeit" (journal du D.G.B.) n° 7 du 14 février 1969; documents et articles sélectionnés du C.E.S. n° 40/69
- (108) Cette idée reste controversée en République Fédérale d'Allemagne : Voir en ce sens le rapport de la Commission d'enquête instaurée pour la réforme institutionnelle par le Bundestag in "Drucksache 7/5924 - Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode", pp. 115-119
- (109) D'après les informations que la Division Etudes et Recherches a pu recueillir de la part de M. Helmut RIES, ancien Chef de Cabinet du Président LAPPAS, ce dernier, lors de rencontres qui eurent lieu entre des représentants du D.G.B. et Mme Katharina FOCKE, à l'époque Secrétaire d'Etat à la Chancellerie, a influencé l'attitude du gouvernement allemand en faveur de la reconnaissance du droit d'initiative pour le C.E.S.
- (110) Memorandum du Chancelier W. BRANDT "Deutsche Initiative für Massnahmen zur Verwirklichung einer europäischen Sozial- und Gesellschaftspolitik"
- (111) Cependant, ce ne fut qu'en février 1974 que fut concédé officiellement le droit d'initiative au C.E.S., qui mit néanmoins à profit cette période pour aménager son Règlement intérieur.
- (112) Communiqué de presse du C.E.S. du 31 octobre 1972 - PK 28/72 (771)
- (113) 130ème réunion du Bureau du 24 octobre 1972 - doc. R/CES 709/72

- (114) Session qui adopta le projet du nouveau Règlement intérieur comportant le droit d'initiative demandé lors de la 2ème procédure de révision du Règlement intérieur et renforcé par le Sommet de Paris
- (115) En ce sens : doc. CES 43/73 et 136ème réunion du Bureau du CES du 27 mars 1973, doc. R/CES 170/73 rév. pt. 4
- (116) 142ème réunion du Bureau du C.E.S. du 28.11.1973 - doc. R/CES 878/73
- (117) Il est à noter que 5 avis d'initiative furent ainsi émis avant l'entrée en vigueur du Règlement intérieur de 1974 :
- Avis sur le G.A.T.T. (conception globale), 111ème session plénière des 23 et 24 mai 1973; doc. CES 438/73 A + ann. et 449/73 CR + ann., J.O. des C.E. du 28.9.1974 n° C 115
 - avis sur la politique industrielle et technologique, 115ème session plénière des 28 et 29.11.1973; doc. CES 881/73 A + ann. et 889/73 OR, J.O. des C.E. du 28.9.1974, n° C 115
 - avis sur l'Union économique et monétaire, 116ème session plénière des 12 et 13.12.1973; doc. CES 928/73 A + ann. et 934/73 CR + add., J.O. des C.E. du 28.9.1974 n° C 115
 - Avis sur la politique agricole commune, 118ème session plénière des 27 et 28 février 1974; doc. CES 213/74 A + ann. et 223/74 CR, J.O. des C.E. du 28.9.1974 n° C 115
 - avis sur le G.A.T.T. (Volet agricole), 118ème session plénière des 27 et 28.2.1974; doc. CES 215/74 A et 225/74 CR, J.O. des C.E. du 28.9.1974 n° C 115
- (118) lettre du Président du Conseil au Président du C.E.S. du 12.1.1974, lettre reprise au Recueil des textes du C.E.S., 1ère partie, p. 23
- (119) L'art. 20 al. 4 du R.I. du C.E.S. entra en vigueur le 4.3.1974
- (120) 1er Règlement intérieur, pp. 8 et 9, première révision du Règlement intérieur, pp. 46 ss. Dans ces deux cas il fut proposé d'inclure le droit d'initiative dans les pouvoirs du Président du Comité.
- (121) exemple récent : avis d'initiative du C.E.S. en matière de relations Est/Ouest dans le secteur des transports.
- (122) voir infra pp. 140, 141 et 142.
- (123) principalement élaboration d'avis sanctionnés par un vote.
- (124) voir les articles des Traités constituant la base juridique des avis du C.E.S., p.21