

Le Rapport Andriessen, Les relations entre les institutions de la Communauté (9 octobre 1981)

Légende: Le 9 octobre 1981, Frans Andriessen, membre de la Commission notamment chargé des relations avec le Parlement européen, rend public le rapport qu'il a préparé au sujet des relations interinstitutionnelles communautaires.

Source: Commission des Communautés européennes. Les relations entre les institutions de la Communauté COM (81) 581 final. Bruxelles: 07.10.1981. 18 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_andriessen_les_relations_entre_les_institutions_de_la_communaute_9_octobre_1981-fr-9b3f464e-e2b4-47d3-9a22-f59083d6c60e.html

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

Les relations entre les institutions de la Communauté

Introduction

1. Au cours du débat parlementaire sur le programme de la Commission - en février de cette année, la Commission a promis un document de synthèse sur ses relations avec le Parlement Européen. Le document que la Commission publie actuellement s'inscrit dans le contexte plus large de la poursuite du développement des Communautés Européennes - tant sur le plan politique qu'institutionnel. Il y a à cela plusieurs raisons.

En premier lieu, la mise en oeuvre du Mandat du 30 mai 1980. Dans le rapport de la Commission de fin juin de cette année, nous proposons une stratégie globale visant au maintien du Marché Commun, à l'adaptation et à l'approfondissement des politiques existantes et au développement de nouvelles politiques communes. La poursuite du développement de la politique européenne exige non seulement une volonté politique des Etats membres de s'engager dans de nouvelles politiques, mais aussi des institutions capables de prendre les décisions indispensables. Dans cette optique, il est nécessaire que la Communauté dispose des instruments institutionnels nécessaires. La Commission conçoit le présent document sur les relations interinstitutionnelles comme un complément logique à son rapport sur le Mandat du 30 mai 1980.

En deuxième lieu, la Commission considère que son document doit s'inscrire dans le cadre du débat institutionnel qui a eu lieu en juillet dernier au Parlement Européen. Ce débat ne s'est pas limité à traiter les relations institutionnelles dans leurs formes actuelles, mais l'a élargi aux développements institutionnels souhaitables de la Communauté, dans la perspective en particulier des prochaines élections directes du Parlement Européen en 1984. La Commission n'entend pas rester à l'écart de ce débat politique. Elle considère qu'il lui appartient d'exposer d'emblée sa vision de certains développements possibles allant au-delà des Traités actuels.

Enfin, la Commission constate avec satisfaction que le débat politique relatif à l'Union Européenne connaît une certaine relance. Voilà dix ans que l'idée de l'Union Européenne a été lancée au cours du premier Sommet de Paris. Il est d'autant plus urgent d'encourager toute nouvelle initiative en ce sens. La Commission pour sa part entend jouer son rôle et apporter une contribution constructive à la discussion politique. C'est pour l'ensemble de ces raisons que la Commission a élargi la teneur du présent document au-delà de l'engagement qu'elle a pris vis-à-vis du Parlement au mois de février 1981.

2. La poursuite du développement des politiques communes - objectif essentiel du rapport sur le Mandat - n'est possible que si les institutions communautaires commencent par retrouver leur pouvoir de décision. La Commission n'entend pas revenir sur les nombreux rapports consacrés au mécanisme décisionnel dans la Communauté - qui ont eu très peu de répercussions. Elle se borne à insister pour que celui-ci retrouve son véritable caractère communautaire et son efficacité. A l'heure actuelle, en effet, le processus décisionnel ne permet pas à la Communauté de faire face aux problèmes qui se posent à elle. Ceci deviendra d'autant plus vrai au moment où la Communauté s'élargira à deux nouveaux Etats membres. En effet, la crédibilité des institutions sera toujours tributaire de leur efficacité. Il est dès lors de première importance de rétablir dans toute la mesure du possible l'équilibre institutionnel voulu par les rédacteurs des Traités, ce qui signifie que le Conseil doit augmenter son efficacité en recourant, si nécessaire, au vote à la majorité. La deuxième partie de ce document expose de manière plus précise les conceptions de la Commission en la matière.

3. Pour le développement de la Communauté, la Commission estime qu'il est essentiel que le rôle du Parlement Européen soit renforcé. En effet, tout renforcement de la position du Parlement élargit la base démocratique de la Communauté. Le Parlement, en sa qualité de seule institution directement élue, constitue également pour le citoyen européen une tribune publique unique.

Pour relancer la politique européenne, il est indispensable d'en appeler davantage au citoyen européen. Le Parlement peut à cet égard jouer le rôle de plate-forme. Ceci suppose cependant que les événements politiques importants se déroulent effectivement en son sein. Le Parlement doit donc lui-même avoir prise sur ces événements politiques.

Dans la troisième partie du document, la Commission expose les moyens qui peuvent conduire au renforcement du rôle du Parlement Européen dans le cadre des Traités existants. Ses suggestions sont faites dans le respect du rôle qui lui est imparti et de ses responsabilités, mais aussi dans le but de permettre au Parlement d'étendre son influence, à bref délai, à un domaine où elle fait défaut en pratique, c'est-à-dire au domaine législatif. Dans la dernière partie du document, la Commission se penche enfin sur le rôle que le Parlement Européen pourrait jouer à un stade ultérieur de l'évolution institutionnelle des Communautés.

4. La construction européenne est au départ une idée exclusivement politique dont la réalisation se fait par définition de politiques et de décisions européennes. Dès lors, en vue de donner naissance à de nouvelles politiques et afin de réussir à les mettre en oeuvre, il est plus que jamais nécessaire d'élargir le consensus politique qui est à la base de la Communauté. En effet, après 25 ans d'existence, force est de constater que dans la Communauté Européenne, la seule poursuite des objectifs prévus dans les Traités est insuffisante pour conduire à une intégration européenne véritable. La Communauté doit maintenant aller plus loin et la Commission se réjouit des récentes initiatives visant au renforcement de la coopération politique et à la pleine participation de la Commission aux activités de celle-ci. Elle considère que celle-ci est nécessaire à tout nouveau progrès, et notamment dans la perspective de la réalisation de l'Union Européenne. Dans la dernière partie du document, la Commission s'attache également à cet aspect de la coopération européenne.

5. En tout cas, la Commission insiste sur le fait qu'il est nécessaire que le renforcement de la coopération politique se fasse sans renforcement parallèle du caractère intergouvernemental du mécanisme de décision communautaire, car celui-ci n'aurait pas pour effet de renforcer mais, bien au contraire, d'affaiblir la Communauté. L'intégration économique postule un mécanisme de décision différent de celui de la coopération politique.

Un renforcement des institutions s'impose pour permettre un nouveau développement interne. Ceci n'empêche pas d'approfondir la coopération européenne dans des domaines où elle est restée purement intergouvernementale. Dès lors qu'une plus grande convergence des conceptions politiques sera réalisée, il sera plus facile aux Etats membres de se soumettre à nouveau à un véritable mécanisme de décision dans le cadre de la Communauté.

Au fur et à mesure que la Communauté en tant que telle devient politiquement adulte, le pouvoir de décision des institutions doit augmenter. Au moment où un débat politique et institutionnel semble s'organiser, il s'agit de se rappeler ce principe.

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

Avec ce document, elle entend apporter sa contribution au débat politique. Ce document indique les orientations sur la base desquelles la Commission se propose d'entrer en consultation avec les autres institutions.

II. L'équilibre entre les institutions

6. L'affaiblissement de l'engagement politique des Etats membres a entraîné un renforcement des éléments intergouvernementaux dans les Communautés. Ceci vaut d'abord pour le mécanisme de prise des décisions par le Conseil. On a déjà dit à de nombreuses reprises - par exemple, dans le rapport Vedel - que le "compromis de Luxembourg" exerce une influence néfaste sur le processus décisionnel. L'esprit de ce "compromis" a proliféré sur un triple plan: il est invoqué par l'ensemble des Etats membres, à propos de pratiquement tous les sujets, et à chaque niveau de la prise de décision. Aussi le rapport des trois Sages suggère-t-il utilement que, dans tous les cas où le Traité ne prévoit pas l'unanimité et ne mettant pas en cause un intérêt vital d'un Etat membre, on procède à un vote, après que l'on ait tout d'abord fait un effort

approprié, bien que limité dans le temps, pour arriver à un consensus. L'Etat qui voudrait éviter un vote en raison de l'existence d'un intérêt très important devrait le déclarer clairement et expressément et en prendre la responsabilité au nom de son gouvernement tout entier. La Commission avait déjà formulé de telles suggestions dans sa communication sur l'élargissement de la Communauté (Fresque), dans la partie consacrée à la période de transition et aux conséquences institutionnelles de l'élargissement.

7. La Commission souhaiterait ajouter deux observations à ce sujet. En premier lieu, elle entend à nouveau souligner clairement l'essence propre de la décision prise à la majorité. Il ne s'agit pas d'exiger systématiquement un vote pour toutes les décisions qui peuvent être prises à la majorité. Il est en effet toujours préférable qu'une décision du Conseil soit acceptable pour tous les membres. Cependant même dans le cas où cet accord ne peut être réalisé, il doit être possible d'éviter un blocage. La décision à la majorité est donc un *ultimum remedium*, que l'on ne peut écarter sans mettre gravement en péril le fonctionnement de la Communauté.

En deuxième lieu, la pratique de l'unanimité a, en fait, privé la Commission de la prérogative que lui reconnaît l'article 149, alinéa 1 du Traité CEE selon lequel les décisions prises à la majorité doivent être conformes aux propositions de la Commission. Elle a tout au plus la possibilité de retirer sa proposition. Du coup, le régime de responsabilité parlementaire prévu par le Traité se trouve également déséquilibré.

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

Selon l'article 155, dernier alinéa du Traité CEE, la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. Cette disposition confirme que la Commission est l'organe d'exécution par excellence de la Communauté. Lors du Sommet de Paris de décembre 1974, les Chefs d'Etat et de Gouvernement sont convenus de l'intérêt "de faire usage des dispositions du Traité de Rome en vertu desquelles les compétences d'exécution et de gestion qui découlent des règlements communautaires peuvent être conférées à la Commission". Dans la pratique du Conseil, cet aspect est toutefois toujours négligé. Afin de mettre fin à la surcharge permanente du Conseil et de rétablir le rôle essentiel de la Commission, le rapport des trois Sages ainsi que la communication de la Commission sur les problèmes posés par l'élargissement ("Fresque") contiennent également sur ce point des suggestions très utiles.

9. Les développements décrits ci-dessus ont conduit à modifier le rapport des pouvoirs entre Conseil et Commission au détriment de cette dernière. Comme le rapport Vedel le remarquait déjà, la pratique n'a cessé de renforcer la prédominance du Conseil "au point de faire du Conseil, tantôt comme organe communautaire, tantôt comme concert des Etats, le seul centre effectif de pouvoir au sein du système". La fonction politique de la Commission s'en trouve notamment compromise, tant en ce qui concerne sa participation au processus législatif dans la Communauté que pour ce qui est de ses tâches d'exécution et de gestion. Car, s'il est exact que le Conseil doit occuper la place principale dans le processus de prise des décisions, la Commission ne doit pas être tenue à l'écart de cette fonction "politique". Pour sa part, la Commission tient à maintenir sa fonction politique tant par son pouvoir de proposition que par son rôle de médiation.

10. La Commission est intimement convaincue que le premier pas dans la voie du renforcement de la position du Parlement Européen consiste dans le rétablissement de la confiance mutuelle entre les Etats membres et dans un retour au respect des règles et de l'esprit des Traités. Le rétablissement de la confiance mutuelle entraînera automatiquement la possibilité, pour les institutions politiques des Communautés de remplir leur fonction de moteur de l'intégration. En ce qui concerne le Conseil, il s'agit de concrétiser le souhait exprimé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement "qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question" (communiqué final de la première Conférence au Sommet de Paris, point 6, page 8). De plus, c'est l'accumulation des délais et des retards entre le moment où la Commission fait sa proposition et celui où le Conseil en délibère, qui contribue à rendre moins efficace le rôle de la Commission

Ce n'est qu'ainsi que la Commission pourra remplir de façon optimale le rôle qui lui revient dans le processus législatif communautaire. Par ailleurs, il faudra lui permettre d'exercer intégralement sa tâche de gestion. Grâce à ces mesures, le Parlement Européen pourra retrouver les compétences que lui confèrent les Traités et qui consistent non seulement à contrôler effectivement la politique de la Commission, mais également à permettre une participation démocratique à l'élaboration de la législation communautaire.

11. La Commission est consciente du fait que le fonctionnement des différentes institutions – y compris le sien - présente d'autres imperfections. Elle se limite à renvoyer à ce sujet aux divers rapports mentionnés ci-dessus ainsi qu'aux nombreuses résolutions institutionnelles votées par le Parlement.

Dans le cadre du présent document, la Commission a seulement voulu mettre en évidence les deux aspects les plus fondamentaux pour l'ensemble de relations entre les institutions. Dès lors que des améliorations substantielles interviendraient sur ces deux points, la Commission estime que les autres problèmes pourraient trouver plus aisément une solution.

12. Dans cette perspective, le Conseil Européen n'aurait notamment plus à pallier l'inertie du Conseil dans ses différentes formations et pourrait se consacrer à sa vocation première d'organe d'impulsion politique. Il pourrait ainsi exercer pleinement aussi, en tant que Conseil des Communautés, son rôle tel que conçu lors du Sommet de Paris de décembre 1974.

III. Rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel

13. La Commission a rappelé à maintes reprises l'importance qu'elle attribue au rôle du Parlement Européen dans le processus de décision de la Communauté. Il est certain que ce pouvoir démocratique ne saurait s'épanouir que s'il s'instaure une franche collaboration entre les trois institutions.

Pour être réellement fructueuse, cette collaboration - surtout celle de la Commission et du Parlement - doit pleinement respecter les responsabilités propres attribuées à la Commission par les Traités. L'initiative de la législation communautaire dévolue à la Commission constitue notamment un des aspects à la fois original et fondamental de la construction communautaire. Cependant, la Commission admet et soutient l'aspiration du Parlement à acquérir plus d'influence à cet égard, mais elle tient aussi à remplir au mieux la mission que lui assignent les Traités. Bien entendu, elle reste tenue de rendre politiquement compte au Parlement de la manière dont elle s'acquitte de cette tâche.

Tout en souhaitant, par conséquent, que le Parlement puisse développer des initiatives propres et en ayant la ferme intention d'y apporter, dans toute la mesure du possible, son appui (voir paragraphe 18), la Commission se doit aussi d'indiquer clairement qu'en ce qui concerne la participation du Parlement au processus décisionnel dans le sens formel, celle-ci ne peut qu'aller au dépens du quasi-monopole détenu en ce domaine par le Conseil. C'est notamment à travers une extension de la procédure de concertation (voir paragraphe 19) que les aspirations légitimes du Parlement pourraient se réaliser dans un premier temps.

Dans cet esprit, la Commission est résolue à contribuer pleinement au bon fonctionnement de la collaboration interinstitutionnelle, aussi bien en valorisant les procédures existantes qu'en proposant de nouveaux moyens de les renforcer, créant ainsi une véritable plate-forme politique au service de la Communauté.

La Commission se place ainsi dans le prolongement du débat institutionnel qui a eu lieu en juillet dernier au Parlement. Les idées exposées ci-après concernant les différentes fonctions du Parlement ne font d'ailleurs parfois que préciser certaines de ses prises de position antérieures.

14. Mais l'efficacité du processus décisionnel de la Communauté est tributaire du bon fonctionnement de chacune des trois institutions qui y participent. A cet égard, la Commission souligne qu'elle ne pourrait s'engager davantage dans les débats politiques au sein du Parlement que si certaines améliorations pouvaient être apportées dans l'organisation des travaux de celui-ci .

15. Il n'appartient évidemment pas à la Commission de dicter au Parlement la manière d'exercer sa fonction de contrôle. En effet, le Parlement dispose de moyens suffisants à cet égard et il sait en user efficacement. Pour sa part, la Commission reconnaît cette fonction et reste disposée à mettre le Parlement en mesure de l'exercer pleinement.

La Commission considère qu'il importe tout particulièrement de permettre au Parlement de contrôler efficacement la suite donnée aux amendements, aux résolutions, etc. Elle estime à cet égard que les commissions parlementaires constituent le cadre approprié par excellence, et elle espère que les accords déjà pris dans ce domaine seront encore précisés. Elle estime, enfin, qu'il faut améliorer la procédure en séance plénière pour ce qui est de la suite à donner aux avis du Parlement. Une meilleure préparation et organisation des débats, que ce soit par écrit ou au sein des commissions parlementaires, pourrait en augmenter la teneur politique.

16. Il n'est pas étonnant que dans le débat institutionnel, le Parlement Européen cherche surtout à avoir son mot à dire sur le plan législatif. En effet, ses compétences actuelles en la matière sont très limitées. Il est donc parfaitement normal que le Parlement Européen cherche à développer et à utiliser au mieux sa fonction consultative.

La Commission estime que, dans l'ensemble, les procédures actuelles offrent au Parlement les moyens d'acquérir une assez large influence, à condition d'être appliquées avec cohérence et rigueur dans un esprit de collaboration réciproque.

Aussi, la Commission apprécie-t-elle à sa juste valeur la récente modification du règlement intérieur du Parlement. Elle est consciente que celle-ci contient un élément de concertation entre la Commission et le Parlement. Elle est prête à s'engager dans une telle voie, dans le respect, bien entendu, de sa propre responsabilité institutionnelle, et dans le souci de ne pas bloquer inutilement les décisions nécessaires au développement de la Communauté.

17. A présent, le Parlement intervient généralement dans le processus décisionnel à un moment où les procédures sont déjà assez avancées. Or, la Commission estime souhaitable de connaître les idées du Parlement à un stade précoce.

Elle se propose donc d'utiliser davantage les contacts préalables avec le Parlement - en séance plénière ou en commission - sur les questions importantes, telles que les décisions qui engagent l'avenir de la Communauté, avant de faire des propositions formelles. Pour les grandes initiatives d'une certaine envergure politique et de caractère évolutif, la Commission a coutume d'adresser au Parlement Européen et au Conseil des communications dans lesquelles elle expose la problématique du domaine traité. Elle a l'intention d'intensifier cette pratique afin de pouvoir élaborer ses propositions à la lumière du débat politique ainsi engagé. La contribution du Parlement dans ce débat préliminaire constituera pour la Commission un élément important lors de l'élaboration ultérieure de ses propositions.

18. La Commission considère légitime qu'un Parlement élu au suffrage direct délibère des initiatives à prendre pour faire progresser la Communauté et réclame la mise en oeuvre concrète de ses conclusions. A la suite des débats en séance plénière, la Commission considère attentivement les initiatives du Parlement, et elle est prête à examiner dans quelle mesure elle peut y donner suite dans l'exercice de ses activités. La Commission attache la plus grande importance aux idées adoptées par le Parlement sous forme de projets de propositions formelles. Dans la mesure où elles ne soulèvent aucune objection substantielle, la Commission est prête à s'en inspirer; dans le cas contraire, elle s'engage à exposer de façon détaillée au Parlement, dans un délai raisonnable, les raisons qui déterminent son attitude.

19. Dans l'esprit de la Commission, la procédure de concertation instaurée - d'ailleurs à son initiative - par l'accord du 4 mars 1975, avait pour but d'offrir au Parlement, dans certains cas, les moyens de donner plus de poids à ses avis, et de participer effectivement au processus décisionnel grâce à un dialogue direct avec le Conseil. Cette procédure aurait pu, si les choses avaient évolué favorablement, former le premier pas vers

une véritable structure de co-décision pour le Parlement. Force est de constater que pour diverses raisons, elle n'a guère satisfait le Parlement et ne lui a pas donné le sentiment de participer à un véritable dialogue avec les membres du Conseil, qui était aux yeux de la Commission la raison d'être de cet accord. La Commission propose donc aux deux autres institutions, parties à cet accord, de réexaminer la procédure afin d'y apporter les aménagements qui la rendront réellement efficace.

La concertation devrait avoir lieu à un stade plus précoce, avant que les positions des Etats membres ne soient déjà pratiquement arrêtées et, comme il avait initialement été prévu, chacun des membres du Conseil devrait pouvoir y participer. Une meilleure préparation de la concertation par des contacts préliminaires entre institutions - auxquels la Commission apporterait son concours actif - pourrait également améliorer les chances d'un accord.

Pour que la procédure de concertation atteigne son objectif, il faut que s'instaure un véritable "trialogue" au cours duquel la Commission devra mettre tout en oeuvre pour favoriser l'entente politique des trois institutions. La Commission, pour sa part, préconise l'extension du champ d'application de la procédure de concertation, et tient donc à inclure expressément cet aspect dans le débat proposé sur le réexamen de la déclaration commune de 1975. Elle rappelle toutefois que cette extension n'a de sens que si l'on donne à la concertation un contenu plus conforme à son objectif.

20. La concertation législative couvre déjà un champ très vaste. Elle peut en effet porter sur "les actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'application n'est pas imposée par des actes préexistants".

Or, bien souvent, les décisions de mise en oeuvre de politiques nouvelles ou de développement de politiques existantes présentent des aspects budgétaires et financiers non négligeables. Il est donc parfaitement concevable que la procédure de concertation législative reçoive une application extensive. Ainsi, la Commission estime que la plupart des décisions qui doivent être prises sur la base de son rapport consacré au Mandat du 30 mai 1980 relèveront, en principe, de la procédure de concertation, en vue d'assurer la cohérence avec l'action que le Parlement exercera ensuite dans le cadre de ses pouvoirs budgétaires, lorsqu'il s'agira de répercuter dans le budget les conséquences financières du Mandat.

Il convient de ne pas perdre de vue que jusqu'à présent, la concertation législative s'est heurtée à une série de problèmes génériques mettant en jeu les pouvoirs budgétaires du Parlement. On citera comme exemples: la classification des dépenses en DO ou DNO, - d'où découlent les pouvoirs respectifs des institutions en matière budgétaire, la mention de données chiffrées, contraignantes ou évaluatives pour déterminer l'ampleur des conséquences budgétaires de l'action proposée, la nécessité ou non d'une base juridique réglementaire distincte du budget, le rôle des comités dans la prise des décisions individuelles de financement.

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

21. Le domaine budgétaire est par excellence celui où le Parlement possède des pouvoirs réels. L'expérience des dernières années a montré que leur exercice pouvait conduire à des confrontations entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire, tant au stade de l'établissement qu'à celui de l'exécution du budget. Or, après maints appels de la Commission et l'insistance renouvelée depuis des années du Parlement, le dialogue interinstitutionnel malgré un premier progrès, doit encore être véritablement engagé. Certes, un accord s'est fait sur quelques principes budgétaires, mais le Parlement a exprimé sa volonté d'aller plus loin dans cette voie et de couvrir toutes les questions mentionnées dans sa résolution du 10 avril 1981, ainsi que toute autre question que le Conseil désirerait également soulever. La Commission appuie pleinement le Parlement dans cette démarche.

Pour ces questions, comme pour d'autres sur lesquelles les positions des institutions doivent encore se rapprocher, le dialogue interinstitutionnel devrait conduire à dégager des solutions acceptables par toutes les parties concernées, dans le respect des traités.

Pour ce qui est du contenu même du budget, où les pouvoirs les plus importants du Parlement s'exercent sur les DNO, la Commission, avec le Parlement, continue à rechercher un meilleur équilibre entre DO et DNO: les derniers budgets portent la marque tangible de cette volonté, que la restructuration à mener dans le cadre du Mandat viendra encore accentuer. L'approche objective de la Commission en matière de classification DO/DNO n'est d'ailleurs pas éloignée de celle du Parlement.

22. Le Traité du 22 juillet 1975 a conféré au Parlement le pouvoir de donner à la Commission décharge sur l'exécution du budget de la Communauté. Le Parlement donne une interprétation extensive à cette prérogative, en exerçant son pouvoir de contrôle dans une perspective politique, c'est-à-dire à la fois sur l'utilisation des crédits et sur l'application des différentes politiques. La Commission peut confirmer qu'elle reconnaît cette forme de contrôle parlementaire.

23. La Commission est consciente du fait que la conclusion d'accords internationaux représente une activité de la Communauté d'une importance politique majeure à laquelle le Parlement porte légitimement un intérêt croissant. Elle est aussi consciente du fait que, bien que les procédures dites Luns et Westerterp aient déjà amélioré la situation juridique résultant des Traités et que le Parlement n'ait pas toujours exploité toutes les possibilités offertes par ces procédures, la situation actuelle dans ce domaine reste insatisfaisante aux yeux du Parlement, si on la compare à celle qui existe dans certains Parlements nationaux.

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

Dans la pratique actuelle, les procédures Luns et Westerterp ne s'appliquent respectivement qu'aux accords d'association et aux accords commerciaux bilatéraux. Il semble à la Commission qu'elles pourraient sans difficulté majeure être étendues aux autres accords de la Communauté, i.e. en particulier aux accords commerciaux multilatéraux (tels que les accords sur les produits de base: céréales, sucre, cacao, etc...) et les accords dans d'autres domaines tels que l'environnement. Cette idée a d'ailleurs déjà été mise en oeuvre, comme le démontre par exemple l'initiative du Parlement d'organiser un débat sur l'accord multifibres.

Le contenu même des procédures pourrait, en outre, être amélioré dans le sens d'un renforcement de l'information du Parlement et, par conséquent, de sa fonction consultative et de contrôle.

Avant le début d'une grande négociation, rien n'empêche tout d'abord le Parlement d'organiser un débat d'orientations en séance plénière. Dans de tels cas, la Commission serait certainement prête à y prendre part.

S'agissant des directives de négociation, il paraît difficile, sous peine de compromettre les intérêts de la Communauté, de les discuter elles-mêmes en public. Mais la Commission ne voit pas d'objection à informer pleinement les commissions parlementaires compétentes des facteurs politiques et économiques généraux sur lesquels ces directives s'appuient.

Au cours des négociations, la Commission organise déjà à l'intention des commissions parlementaires des séances d'information sur le déroulement des négociations. Elle est certainement disposée à intensifier ces contacts, étant entendu qu'ils devraient rester officieux et confidentiels.

L'ensemble de ces améliorations devrait permettre au Parlement d'atteindre l'objectif visé, i.e. de jouer un plus grand rôle dans les négociations avec les pays tiers.

24. En conclusion, la Commission considère que même à court terme, le Parlement dispose de moyens insuffisants pour étendre son influence.

Elle estime que les propositions et suggestions qu'elle a faites dans cette partie du document doivent permettre d'améliorer et de mieux équilibrer les relations entre la Commission et le Parlement. Elle a

conscience que les rapports entre le Parlement et le Conseil ont également évolué vers un dialogue direct et parfois fructueux. Elle estime que ces rapports contribuent à valoriser l'impact politique du Parlement dans la vie communautaire. Elle se félicite à cet égard de l'intention manifestée par le Président en exercice du Conseil européen de se présenter devant le Parlement et de lui faire rapport sur le déroulement des travaux de cet organe.

En ce qui concerne les relations entre les trois institutions, certaines des suggestions faites dans le présent document devront faire l'objet d'arrangements entre les trois institutions. La Commission prendra les initiatives nécessaires à cet égard.

Au-delà des traités

25. Les suggestions qui viennent d'être faites pour renforcer la position du Parlement européen sont certes importantes, mais elles se situent dans le contexte actuel de la Communauté. Il convient de se demander s'il ne faut pas, dans la perspective de l'Union européenne, prévoir une extension des compétences du Parlement européen. En effet, cette union est un processus dynamique bien plus qu'une construction statique et, comme le disent si bien les Trois Sages, il doit aboutir à une Communauté qui ferait preuve d'une solidarité croissante. Le fondement en serait un nouveau traité instituant une Union européenne qui respecterait pleinement les éléments essentiels des Traités existants et compléterait ceux-ci.

26. L'idée du traité d'Union européenne n'est pas neuve, puisque M. Tindemans l'a lancée il y a plusieurs années dans son rapport sur l'Union européenne. M. Genscher l'a reprise récemment. En outre, le Gouvernement fédéral allemand vient de proposer à ses partenaires d'adopter par une déclaration solennelle un « acte européen » qui couvrirait à la fois la Communauté européenne, la coopération politique et le Conseil européen. Il s'agirait donc de codifier solennellement les accords sur lesquels la coopération politique est fondée et, éventuellement d'en renforcer la structure, c'est-à-dire de consacrer la Communauté européenne en tant que pierre angulaire de l'intégration européenne et de confirmer le rôle du Conseil européen en tant qu'organe politique chargé de définir les grandes orientations de la coopération européenne. Un tel acte ne créerait pas encore l'Union européenne mais constituerait un cadre pour sa réalisation.

La Commission estime que cette idée mérite d'être retenue et que le moment est venu de la concrétiser, maintenant que la coopération politique est devenue de plus en plus indissociable de la construction communautaire. En effet, il n'est plus possible de résoudre les grands problèmes auxquels la Communauté doit faire face (crise économique, énergie et relations avec le tiers monde) sans faire intervenir directement les aspects de politique étrangère. La Commission croit nécessaire d'approfondir ce débat. Elle entend y contribuer activement en faisant valoir prochainement ses propres idées en la matière au Parlement et auprès des Etats membres.

27. Il va de soi que la position prise par le Parlement européen dans ce contexte ne saurait être ignorée. Il s'est en effet prononcé sans équivoque en faveur d'un nouveau traité, dont il souhaite d'ailleurs élaborer lui-même un projet. La Commission estime que tout nouveau traité devrait définir d'une façon évolutive l'extension des pouvoirs du Parlement et prévoir notamment l'attribution de certaines compétences dans le domaine législatif conformément à l'engagement pris par le premier Sommet de Paris en 1972. Aussi trouve-t-elle logique que celui-ci participe à l'élaboration des textes. Elle se félicite à cet égard de l'initiative du Parlement de créer une commission ad hoc.

Bien entendu, la Commission sait que ces idées, ainsi que celles préconisant une intervention du Parlement dans la désignation et l'investiture de la Commission, ne sauraient être réalisées du jour au lendemain ; elles exigent non seulement du temps mais surtout la volonté politique.

28. D'ailleurs l'Union européenne n'est pas seulement affaire des gouvernements des Etats membres. Sa réussite dépend au contraire de l'appui des citoyens de la Communauté. Dans leur déclaration du 15 décembre 1973 les Chefs d'Etat ou de Gouvernement reconnaissent que l'identité européenne est un des éléments fondamentaux de l'union des peuples européens.

La Commission compte sur le Parlement européen, expression vivante de l'esprit européen, pour contribuer à la création d'une structure institutionnelle complète et efficace au niveau de la Communauté.