Extrait du rapport Vedel sur le développement de pratiques de collaboration entre les institutions (25 mars 1972)

Légende: L'article 218 du Traité instituant la Communauté européenne établit que "le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration". L'extrait du "Rapport Vedel", ici reproduit, insiste sur le fait que, même en l'absence d'une telle disposition expresse (cf. "article 15 du traité de fusion"), les institutions peuvent aménager dans la pratique les modalités de leur coopération.

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1972, n° Supplément 4/72. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. ISSN 0377 - 9181. "Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen", p. 83-87.

Copyright: (c) Union européenne

URL:
http://www.cvce.eu/obj/extrait_du_rapport_vedel_sur_le_developpement_de_pratiques_de_collaboration_entre_les_institutions_25_mars_1972-fr-5b08539b-cac2-43dc-85d9-2ecafb02bba5.html

Date de dernière mise à jour: 26/10/2016

[…]

Chapitre VIII – La réalisation des réformes proposées

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

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

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

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

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

Section I – Le point de vue juridique

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

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

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

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

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

Par ailleurs, les suggestions faites à propos de la nomination du président et des membres de la Commission affectent l'exercice des compétences des Etats membres et il n'y a, semble-t-il, dans les Traités rien qui

fasse obstacle à ce que les Etats membres s'engagent à procéder à la désignation du président de la Commission en accord avec le Parlement européen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Section II – Le point de vue politique

Le point de vue juridique a permis de définir les procédures par lesquelles peuvent se réaliser telle ou telle

des propositions faites dans ce rapport. Mais le choix entre ces méthodes ne peut être arrêté que d'un point de vue politique. Essayons de rassembler les données essentielles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bruxelles, le 25 mars 1972.