

## Note du Quai d'Orsay sur le rôle et les pouvoirs de la Commission européenne dans le cadre de la crise de la chaise vide (Paris, 9 novembre 1965)

**Légende:** Le 9 novembre 1965, Émile Cazimajou, conseiller des Affaires étrangères à la direction des Affaires économiques et financières (Service de coopération économique) au ministère français des Affaires étrangères, rédige une note dans laquelle il examine les moyens de transformer l'esprit dans lequel la Commission de la Communauté économique européenne (CEE) exerce ses prérogatives compte tenu des positions de la France à l'origine notamment de la crise de la chaise vide.

**Source:** Ministère des Affaires étrangères. Commission de publication des DDF (sous la dir.). Documents diplomatiques français. Volume II: 1965 (1er juillet-31 décembre). Bruxelles: PIE-Peter Lang, 2004. 873 p. p. 570-574.

**Copyright:** (c) Ministère des Affaires étrangères de la République Française

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/note\\_du\\_quai\\_d\\_orsay\\_sur\\_le\\_role\\_et\\_les\\_pouvoirs\\_de\\_la\\_commission\\_europeenne\\_dans\\_le\\_cadre\\_de\\_la\\_crise\\_de\\_la\\_chaise\\_vide\\_paris\\_9\\_novembre\\_1965-fr-2c9c81ec-a417-43be-9009-8df78df2978b.html](http://www.cvce.eu/obj/note_du_quai_d_orsay_sur_le_role_et_les_pouvoirs_de_la_commission_europeenne_dans_le_cadre_de_la_crise_de_la_chaise_vide_paris_9_novembre_1965-fr-2c9c81ec-a417-43be-9009-8df78df2978b.html)

**Date de dernière mise à jour:** 27/01/2014

## NOTE

## La Commission du Marché commun son pouvoir et son rôle

Paris, 9 novembre 1965.

Les conditions dans lesquelles est intervenue la crise du 30 juin ont appelé l'attention sur la nécessité de transformer l'esprit dans lequel la Commission exerce ses attributions. Celle-ci estime en effet qu'au fur et à mesure que la Communauté se développe, le rôle des États doit diminuer, tandis que l'influence de la Commission doit aller en se renforçant jusqu'à faire de cette institution l'« Exécutif » de l'Europe des Six.

Pour ramener la Commission à une conception plus admissible de son rôle, deux voies sont concevables. La première passe par une révision du Traité de Rome en vue de limiter le pouvoir que celui-ci confère à la Commission. La seconde conduit à s'en prendre seulement aux hommes actuellement en place parce que ceux-ci sont en grande partie responsables des dérèglements précités, ainsi qu'à certains usages qui, sans être en contradiction avec lui, ne résultent pas du Traité.

### A. La révision du Traité.

La stricte objectivité oblige à dire que le Traité de Rome donne un pouvoir très grand à la Commission. Certes le Conseil est, en droit, titulaire du pouvoir de prendre les décisions les plus importantes. Il n'empêche que cette prééminence de droit du Conseil est en fait tempérée par les pouvoirs dévolus à la Commission. La disposition essentielle à cet égard est celle qui prévoit que, dans la majorité des cas, c'est à partir de propositions de la Commission que le Conseil prend ses décisions. Et ces propositions, le Conseil ne peut pas en disposer à sa guise, puisqu'il ne peut les amender que sous une condition impérative, l'unanimité. Par conséquent, les propositions de la Commission ont déjà une certaine force contraignante. Certains auteurs ont traduit ceci en les présentant comme « des décisions au premier degré ».

Toute réduction du pouvoir de la Commission impliquerait une modification de cette disposition. Mais il faut bien voir qu'une telle modification équivaldrait à une remise en cause de tous les mécanismes du Traité de Rome, c'est-à-dire à une remise en cause du Traité lui-même.

En particulier, il faudrait aussi revenir sur l'article 144 qui établit la responsabilité de la Commission devant l'Assemblée. Sans doute, tant que l'Assemblée n'a pas, comme c'est le cas actuellement, de caractère représentatif, cette disposition reste sans portée réelle. Toutefois, si l'on considère les choses d'un point de vue purement juridique, force est de reconnaître que cette disposition est lourde de signification. Elle traduit en tout cas, de la part des auteurs du Traité, la volonté de peser dans une certaine mesure sur l'équilibre qui résulterait de l'application brutale de la répartition des compétences décisives opérées par le Traité ou, en d'autres termes, de renforcer la position de la Commission vis-à-vis du Conseil.

Tels sont donc les deux principes du Traité sur lesquels devrait porter une révision, s'il était décidé d'atteindre la Commission dans son pouvoir. Une telle révision est-elle possible dans les circonstances présentes ? La réponse est négative. Aucun de nos partenaires n'y consentirait. L'on sait d'ailleurs que, les 25 et 26 octobre dernier, les Cinq se sont engagés mutuellement à rejeter toute proposition de révision.

Compte tenu de ceci, l'éventualité d'une révision du Traité gagnerait sans doute à être reportée au moment de la discussion sur la fusion des Communautés qui, toutefois, ne pourra pas commencer avant 1968. Il faut remarquer cependant que le maintien d'ici là de la règle de l'unanimité pour les décisions du Conseil a pour effet indirect de limiter sensiblement sinon le pouvoir du moins l'influence de la Commission.

### B. Le changement des hommes et des usages.

Le mandat des commissaires actuels expire début janvier. D'autre part, à cette date, le Traité instituant une Commission unique des Communautés, devrait entrer en vigueur. Les conditions juridiques sont par conséquent réunies pour permettre de nommer de nouveaux commissaires. Dans la pratique, l'opération n'en

demeurera pas moins difficile en raison de l'obstruction qu'il faut attendre de la part de certains de nos partenaires.

Même si elle réussissait, cette opération pourrait être jugée insuffisante pour atteindre l'objectif souhaité. En effet, les hommes changeraient mais les textes et les usages demeureraient. Il est certain que si le Traité reste en l'état, toute tentative en vue de réduire le « pouvoir » de la Commission se heurtera aux limites imposées par des textes qui ne laissent pas place à l'interprétation. Toutefois, il n'est pas douteux que la Commission sortira de la crise actuelle nécessairement affaiblie. D'autre part, l'influence de la Commission ne résulte pas seulement des attributions que lui confère le Traité. Elle procède aussi d'usages qui se sont installés progressivement et qui ne sont pas prévus par le Traité sans être pourtant en contradiction avec lui. Pour cette raison, le changement des hommes devrait s'accompagner d'une modification de ces usages dans tout ce en quoi ils concourent à amplifier ou à déformer le rôle de la Commission.

À cet égard, une attention particulière devrait être apportée aux points suivants :

### 1. La Commission et les relations extérieures de la Communauté

Aux termes du Traité, seul le Conseil peut engager la Communauté à l'égard des pays tiers. Il résulte de là que seul le Conseil peut représenter valablement la Communauté auprès des pays tiers et des organisations internationales.

Il faut tirer de ce principe les conséquences qui s'imposent et revenir par conséquent sur certains usages qui n'y sont pas rigoureusement conformes :

a. En 1959, le Conseil a arrêté les règles devant régir, à titre provisoire, la reconnaissance des missions diplomatiques accréditées auprès de la CEE et de la CECA. Ces règles aboutissent à un partage des prérogatives de l'Exécutif entre le Conseil et la Commission. En particulier, les lettres de créance sont présentées au président de la Commission selon un cérémonial calqué sur celui en usage dans les États.

Il faut mettre un terme à cette pratique et rétablir le Conseil dans l'intégralité de ses prérogatives, quitte à admettre que le président de la Commission soit aux côtés du président du Conseil pour la présentation des lettres de créance ou encore que le chef de la mission étrangère réserve sa première visite, après la remise de ses lettres, au président de la Commission.

b. Par voie de conséquence, les démarches des représentants étrangers accrédités auprès des Communautés devraient être effectuées auprès du président du Conseil ou du représentant permanent de l'État qui assure la présidence, à charge pour celui-ci d'en informer immédiatement la Commission.

c. Le Traité dispose que la Commission assure « toutes liaisons utiles » avec les organes des Nations unies et « les liaisons opportunes » avec toutes les organisations internationales (Art. 229).

La Commission a mis à profit l'imprécision de ce texte pour pratiquer une politique de présence systématique tout à fait excessive.

Pour mettre fin à ces abus, au demeurant onéreux, le Conseil devrait être juge d'apprécier, cas par cas, en fonction des seuls intérêts de la Communauté, celles de ces liaisons qui sont utiles ou opportunes. De la sorte, la Commission ne se manifesterait à l'extérieur de la Communauté que sur mandat du Conseil, à qui elle serait en outre tenue de rendre compte dans chaque cas.

### 2. Le pouvoir d'initiative et de préparation de la Commission.

La coopération du Conseil et de la Commission constitue l'élément moteur de la Communauté. Si cette coopération vient à faire défaut, la crise est inéluctable. Le 30 juin l'a montré.

Pour éviter la répétition d'accident de ce genre, la Commission, avant d'adopter définitivement une proposition présentant une importance particulière pour l'ensemble des États, devrait consulter les

gouvernements à un niveau approprié. Cette consultation ne porterait pas atteinte au pouvoir d'initiative et de préparation que la Commission tient du Traité. Elle obligerait seulement cette institution à en user à bon escient.

Au surplus, il devrait être posé en règle qu'en aucun cas, la Commission ne devrait dévoiler la teneur de ses propositions à l'Assemblée ou à l'opinion publique avant que le Conseil en ait été saisi officiellement. A fortiori, ces propositions ne devraient pas être publiées au *Journal officiel des Communautés*.

Enfin, la Commission ne devrait pas jouer de son pouvoir d'initiative pour s'opposer à l'exercice du droit que le Conseil tient de l'article 152 du Traité de Rome de faire « procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs ».

### 3. Les pouvoirs d'exécution de la Commission.

Le Traité dispose que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit » (Art. 155).

Avec l'extension régulière du domaine soumis à la réglementation communautaire, les tâches d'exécution confiées à la Commission ont augmenté de plus en plus, tandis que diminuaient, à ce niveau, les possibilités d'intervention du Conseil. Sans doute, l'institution de comités de gestion constitués, dans le domaine de l'agriculture, un moyen utile sinon parfait d'associer les États membres à l'application pratique des règlements.

Pour l'avenir, il devrait être entendu que le Conseil pourrait convenir, dans chaque cas, des modalités du contrôle à exercer sur la gestion de la Commission (comité de gestion ou toute autre formule) et même, en certains domaines, d'assurer lui-même, sous une forme à déterminer, l'exécution de ses propres décisions. En d'autres termes, au lieu de procéder par une large délégation de pouvoirs, le Conseil se réserverait la possibilité de doser selon les cas les compétences qu'il confère à la Commission pour l'exécution des règles qu'il établit.

### 4. Les pouvoirs de contrôle de la Commission.

En application de l'Article 155, la Commission « veille à l'application des dispositions du Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ».

Nul ne saurait lui reprocher d'exercer cette prérogative. Mais il va de soi que rien dans le Traité ne permet aux commissaires de s'en prendre à la politique des États membres. Ceux-ci devraient par conséquent être tenus d'observer dans leurs déclarations publiques une neutralité décente à l'égard de la politique suivie par les gouvernements de tous les États membres.

### 5. Le Service d'information des Communautés.

La Commission a utilisé jusqu'ici le Service d'information des Communautés trop exclusivement à son seul profit.

Il convient désormais que la politique d'information ne soit plus conçue et mise en œuvre par la Commission seule mais conjointement par le Conseil et par la Commission.

Tels sont les points principaux qui devraient retenir l'attention, afin que soient abandonnés des usages qui ne pouvaient manquer d'engendrer des abus. Abus dont la Commission s'est rendue responsable en raison de la façon dont elle conçoit son rôle et de l'esprit dans lequel elle entend l'exercer. Abus rendus possibles aussi par suite des divergences persistantes entre les États membres tant sur les orientations fondamentales de la Communauté que sur le rôle devant revenir à la Commission. Il est évident que toute tentative en vue de modifier la situation présente trouvera ses limites dans ces divergences, encore que, au moins sur un certain nombre des points évoqués ci-dessus, il semble que nos partenaires aient à formuler eux aussi quelques

griefs à l'encontre de la Commission et de son action.

(Coopération économique, 1961-1966).