

EP

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1963-1964

14 JUIN 1963

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 31

Rapport

fait au nom de

la commission politique

sur

les compétences et les pouvoirs du Parlement européen

Rapporteur: M. Hans Furler

1
C

Réunie les 10 janvier, 19 février, 26 mars, 6 et 14 mai 1963 sous la présidence de M. Battista, la commission politique du Parlement européen a examiné la question des compétences et des pouvoirs du Parlement.

Lors de sa réunion du 8 mai 1962, la commission avait désigné M. Hans Furler comme rapporteur sur cette question.

Le rapport ci-joint a été adopté au cours de la réunion du 6 mai 1963.

Étaient présents: MM. E. Battista, président, J. Berthoin (suppléant M. Faure), W. Birkelbach, R. De Kinder (suppléant M. Dehousse), J. Duviolsart, M. Fischbach, J. Fohrmann, F. Friedensburg, H. Furler, M. van der Goes van Naters, J. Illerhaus, Ch. Janssens, R. Margulies, L. Metzger, A. Poher (suppléant M. P. Pflimlin), L. Radoux (suppléant M. Preti), N. Santero, W. J. Schuijt, Mme K. Strobel, MM. L. Terrenoire, F. Vals, J. Vendroux.

Le projet de résolution a été adopté par 16 voix pour, 2 contre et 2 abstentions, le 14 mai 1963.

Étaient présents: MM. E. Battista, président, J. Berthoin (suppléant M. Pleven), G. Cerulli Irelli (suppléant M. Micara), J. Duviolsart, F. Friedensburg, H. Furler, M. van der Goes van Naters, Ch. Janssens, P. J. Kapteyn (suppléant M. Fohrmann), R. Margulies, L. Metzger, P. Pflimlin, S. A. Posthumus (suppléant M. Birkelbach), Mme M. Probst, M. N. Santero, Mme K. Strobel, MM. L. Terrenoire, F. Vals, J. Vendroux, H. Vredeling (suppléant M. Preti).

Sommaire

	Page		Page
I — Introduction	1	B — Le droit de contrôle	10
A — L'élément parlementaire dans la Communauté européenne	1	a) Le contrôle est général	11
B — Le transfert des fonctions des États membres à la Communauté	2	b) Le contrôle est permanent	11
C — Les fondements de la position du Parlement	2	c) Le contrôle des relations extérieures	12
D — Objectifs du rapport	4	C — Le pouvoir consultatif	13
II — La position actuelle du Parlement européen	4	a) Le caractère de la procédure de consultation	13
A — Influence du Parlement européen sur l'évolution de la Communauté	4	b) Les lacunes de la procédure de consultation actuelle	14
B — Quelques exemples de l'utilisation des pouvoirs du Parlement	5	c) L'amélioration de la procédure de consultation	15
a) Influence du Parlement lors de consultations	5	d) Consultations lors de la signature de traités avec des pays tiers	17
b) L'initiative prise par le Parlement à propos des États associés d'Afrique et de Madagascar	7	e) L'application de la procédure de consultation dans les cas où le traité ne prescrit pas la consultation du Parlement	18
c) Action de certains rapports parlementaires fondamentaux	8	f) Participation du Parlement à l'établissement de réglementations de caractère normatif arrêtées sur la base du traité C.E.C.A.	18
d) Suggestions faites aux exécutifs d'informer le Parlement de leurs intentions et de leurs objectifs	9	D — La fonction de délibération du Parlement	19
III — Les pouvoirs du Parlement	10	E — L'initiative parlementaire	19
A — Nomination et révocation des exécutifs	10	F — Le pouvoir financier	19
a) Nomination	10	G — Compétences en cas de modifications au traité	20
b) Révocation de l'exécutif	10	H — Pouvoirs dans le cadre d'accords d'association	21

(Suite à la page 3 de la couverture)

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE
1963 - 1964

27 JUIN 1963

EDITION DE LANGUE FRANCAISE

DOCUMENT 31/1

AMENDEMENT n° 1

au projet de résolution sur les compétences et les pouvoirs
du Parlement Européen (doc. 31)

présenté par

MM. POHER, ARENDT et KREYSSIG

Chapitre A - Paragraphe IV.

Compléter l'alinéa a) par un nouvel alinéa
ainsi conçu :

" 4. La Haute Autorité ne devra pas s'écarter
de l'avis du Parlement Européen sur le taux du
prélèvement, si celui-ci a été exprimé à la
majorité des membres qui composent le Parlement ".

RAPPORT

sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen

Rapporteur: M. Hans Furler

I — Introduction

A — *L'élément parlementaire dans la Communauté européenne*

1. Tout commentaire sur les pouvoirs et les compétences du Parlement européen doit partir d'un examen de la place qui est réservée à l'institution parlementaire dans le système constitutionnel de la Communauté européenne⁽¹⁾. En soulevant cette question, on se heurte à une difficulté du fait que la structure constitutionnelle de la Communauté représente quelque chose d'essentiellement nouveau, qui est encore en pleine évolution, alors que nos conceptions des fonctions, des compétences et des pouvoirs d'un parlement ont été alimentées par l'expérience que nous avons acquise dans les différents États membres.

Néanmoins, il nous faudra examiner les compétences et les pouvoirs du Parlement européen à partir des fonctions classiques des parlements nationaux, afin de mesurer l'importance et l'influence du Parlement européen et de faire des suggestions sur la façon d'accroître cette influence.

Ce faisant, nous devons toutefois toujours nous rappeler que la structure de la Communauté est d'un genre tout différent. Sans vouloir entrer ici dans les détails, notons qu'à l'inverse des États membres, les Communautés n'ont que des compétences limitées, définies par les traités. Cette constatation doit toujours entrer en ligne de compte lors de l'examen des compétences et des pouvoirs du Parlement européen.

2. Un parlement national est en règle générale compétent pour toutes les questions qui sont du ressort de son État. Dans le cadre de cette compétence, il a des pouvoirs en matière de législation, de fixation du budget et de contrôle des gouvernements. Il se trouve ainsi placé au cœur même du processus de formation de la volonté de son État.

Les attributions d'un parlement ne peuvent toutefois être définies uniquement à partir du droit constitutionnel. D'autres tâches lui incombent également. C'est ainsi qu'il expose à l'opinion publique des problèmes politiques sous une forme simplifiée, les résume en quelques grands thèmes politiques et de cette manière permet à la population de prendre position. De plus, le parlement doit exprimer les différents courants d'opinion et centres d'intérêt d'un peuple et trouver entre eux un équilibre garantissant le bien-être général.

3. Lorsqu'une institution parlementaire exerce ces fonctions de droit constitutionnel et particulier, c'est un parlement et non plus seulement une assemblée consultative. Le Parlement européen est un parlement en ce sens: Il est compétent pour toutes les affaires de la Communauté et pour tout ce qui concerne son développement au delà de sa forme actuelle. Il possède les pouvoirs essentiels d'un parlement, participe à l'élaboration des lois, à la fixation du budget et contrôle les exécutifs. Certes les deux premières fonctions sont limitées: le Parlement n'a que voix consultative; il ne décide pas en dernier ressort. Toutefois, dans nombre de cas importants, sa participation est nécessaire c'est-à-dire que la mise à l'écart du Parlement entraînerait l'annulation de la loi en question ou du budget.

En outre, le Parlement européen doit remplir les mêmes tâches que tous les parlements: il doit exprimer les différents courants de pensée afin d'arriver à les concilier. Il doit clarifier les problèmes et les décisions des organes communautaires, afin qu'ils soient compris de l'opinion publique et inversement il doit informer les institutions de la Communauté des espoirs de l'opinion publique et de ses réactions aux mesures de la Communauté.

Ces attributions ne peuvent être retirées au Parlement. Une conscience européenne, sans laquelle il ne saurait y avoir de volonté communautaire, ne peut naître d'échanges de vues organisés et de décisions prises par des exécutifs ou des conseils sans l'intervention de l'opinion publique. Il est indispensable qu'il y ait des débats et des discussions publiques, qu'il y ait des échanges de vues parlementaires.

⁽¹⁾ Dans ce rapport, nous désignons la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique sous le terme de «Communauté européenne», étant donné qu'en dépit de leur distinction en trois institutions, elles forment dès à présent une unité et que le Parlement européen est compétent pour les trois Communautés.

Voir d'ailleurs l'arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 1960 (affaires jointes 27—59 et 39—59), où la Cour a reconnu «l'unité fonctionnelle des Communautés européennes».

B — Le transfert des fonctions des États membres à la Communauté

4. Lors de la création de la Communauté européenne, les États membres ont cédé une série de pouvoirs importants. Déjà les institutions de la C.E.C.A. avaient la possibilité d'intervenir directement dans le cours de la vie économique sur le marché du charbon et de l'acier. Mais les pouvoirs transférés à la Communauté économique européenne sont beaucoup plus vastes. La véritable étendue des transferts de pouvoirs qu'implique le traité de la C.E.E. ne sera visible qu'au fur et à mesure de la réalisation du marché commun, lorsque des secteurs toujours nouveaux seront soumis aux réglementations communautaires. Jusqu'à présent, on a souvent l'impression que les gouvernements nationaux ainsi que les Parlements des États membres ne se rendent pas toujours compte de l'ampleur et de la portée de ces transferts et que, de ce fait, ils ne perçoivent pas toujours clairement l'importance croissante des institutions européennes.

L'un des principaux problèmes consiste en ce que le transfert de pouvoirs des autorités nationales aux autorités européennes ne s'effectue pas selon les règles de la séparation des pouvoirs. D'une manière générale, il est vrai, les pouvoirs des gouvernements sont passés aux exécutifs européens et aux Conseils et ceux des tribunaux à la Cour de justice européenne, mais il est notoire que les pouvoirs auxquels ont renoncé les Parlements nationaux n'ont été conférés au Parlement européen que dans une proportion réduite. L'essentiel est passé aux Conseils de ministres et aux Commissions, de sorte que l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de toute la Communauté s'est fortement déplacé en faveur des gouvernements et au détriment des Parlements. Le Parlement européen n'assume pas un rôle déterminant dans l'élaboration des lois de la Communauté. Dans les six États, des règles juridiques ayant force obligatoire peuvent être prises sans ou contre la volonté du Parlement. En fait, la législation de la Communauté est aux mains des six ministres nationaux réunis au sein de l'institution communautaire du Conseil de ministres.

5. Alors que jusqu'à présent, les Parlements nationaux étaient compétents pour les principales réglementations en matière de politique douanière, de politique commerciale générale, de politique agricole, de régime des ententes, d'établissement et de libre circulation des personnes et des capitaux, c'est désormais le Conseil de ministres de la Communauté économique européenne qui décidera dans ces domaines sur la base de propositions présentées par la Commission de la C.E.E. Le Parlement européen est consulté dans un certain nombre de cas, autrement dit, prié de donner son avis. Toutefois, le Conseil de ministres n'est pas tenu de prendre en considération ses vœux et ses suggestions. Dans nombre de cas, le traité ne prévoit même pas la consultation obligatoire du Parlement.

La mise en œuvre de la politique agricole commune a montré combien les réglementations arrêtées à Bruxelles sont lourdes de signification. L'existence du marché agricole commun amènera nécessairement de profondes modifications dans la structure de la production. Les réglementations de Bruxelles exercent une action profonde sur la vie de l'individu, dans les États membres. Si les Parlements nationaux peuvent faire des recommandations à leurs gouvernements à propos de l'attitude que ceux-ci doivent adopter au Conseil de ministres, ils ne peuvent cependant ni réduire ni modifier le droit communautaire. Si la politique agricole touche à certains intérêts extérieurs d'un État membre — par exemple en diminuant les importations agricoles en provenance de certains pays tiers — il ne reste plus à ce dernier qu'une seule issue: demander au Conseil de ministres de prendre en considération sa situation particulière.

6. L'un des premiers problèmes institutionnels qui se pose, c'est de mettre le Parlement européen en mesure d'exercer les principales fonctions qui, des Parlements nationaux, sont passées à la Communauté. De plus, il ne faut pas oublier que le Parlement européen ne saurait se borner à exercer une activité qui «supplée» en quelque sorte celle des Parlements nationaux. Le caractère *sui generis* de l'union européenne qui s'exprime plus particulièrement dans les trois Communautés confère au Parlement des tâches nouvelles. Il doit se considérer comme le nerf moteur de l'union européenne, et être l'élément dynamique du mécanisme institutionnel qui active le développement de la Communauté.

C — Les fondements de la position du Parlement

7. Les pouvoirs, les compétences et le rôle politique du Parlement européen forment une unité. Ils se fondent:

- a) Sur les trois traités;
- b) Sur l'héritage de l'Assemblée commune;
- c) Sur le droit coutumier, ainsi que sur certaines habitudes et pratiques et sur certains développements;
- d) Sur le droit parlementaire non écrit et en particulier sur la tradition parlementaire européenne qui peut être à la base de certaines positions du Parlement européen.

8. Les pouvoirs que les trois traités instituant les Communautés assignent au Parlement forment la base de son activité. Le Parlement dispose d'un droit de contrôle sur les exécutifs et il a la possibilité, par une motion de censure, d'obliger les exécu-

tifs à démissionner. Les traités de Rome ont en outre donné au Parlement un pouvoir de consultation, lui permettant ainsi de participer à la législation de la Communauté. De plus, le Parlement peut ouvrir des débats généraux sur l'élargissement de la Communauté et prendre des initiatives. Il intervient dans la préparation des budgets; il est consulté en cas de révision du traité — en cas de «petite» révision du traité C.E.C.A., il doit même donner son accord, conformément à l'article 95 de ce traité. Enfin, il doit donner son avis sur les accords d'association. Les traités reconnaissent donc au Parlement des pouvoirs multiples englobant pratiquement tous les domaines parlementaires classiques. Toutefois, dans les cas les plus importants, ces pouvoirs n'ont pas l'intensité ni l'efficacité requises: dans le secteur de la législation, l'avis du Parlement ne comporte aucune obligation juridique pour le Conseil de ministres; dans celui du droit budgétaire, le Parlement ne participe pas au vote décisif. Quant aux révisions des traités, il serait également souhaitable que le Parlement y ait une part plus active. Dans ce rapport, on trouvera certaines propositions sur la manière dont la position du Parlement peut être suffisamment renforcée sur la base des dispositions actuelles du traité mais aussi par delà celles-ci, en apportant des modifications aux traités.

9. Au début de son activité, le Parlement européen a eu le grand avantage de bénéficier des expériences de l'Assemblée commune de la C.E.C.A. et de pouvoir en recueillir l'héritage. Le rapport que M. Pierre Wigny a présenté en janvier 1958 sur «l'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six» montre avec quel succès, au cours de ses cinq années d'activité, l'Assemblée commune a consolidé sa position et élaboré les premiers éléments d'une tradition parlementaire européenne. M. Wigny y décrit comment l'Assemblée commune a affirmé son indépendance tant vis-à-vis des autres institutions de la Communauté qu'à l'égard des États membres et des organisations internationales; il y explique comment elle renforça son caractère politique, exerça un vaste pouvoir de contrôle et intervint dans le pouvoir constitutionnel⁽¹⁾.

Point n'est besoin d'insister sur l'extrême importance de l'héritage de l'Assemblée commune tant pour l'organisation interne du Parlement — il suffit de songer au développement pris par ses groupes politiques et à la structure de son secrétariat — que pour ses relations avec les autres institutions de la Communauté et avec le monde extérieur. Si le Parlement européen avait dû commencer à zéro, il lui eût été extrêmement difficile d'exercer une activité efficace dans les premières années. Etant donné la rapidité avec laquelle la Communauté éco-

nomique européenne a démarré, un Parlement à évolution lente aurait nuit sérieusement à l'ensemble du système institutionnel de la Communauté dans ces premières années. Les nombreuses et importantes initiatives que le Parlement a prises en 1958 et 1959 sont, elles aussi, dues au travail préliminaire effectué par l'Assemblée commune.

10. Le rôle du Parlement est également déterminé par le *droit coutumier* ainsi que par certaines habitudes et pratiques et par certains développements.

Bien que les dispositions des trois traités fixent un cadre précis aux pouvoirs et compétences du Parlement, elles laissent une certaine marge aux interprétations ainsi qu'aux habitudes et pratiques susceptibles de se développer. Précisément dans le cas des traités de Rome, il est indispensable que la formation des institutions suive le même rythme que l'évolution progressive de la Communauté. Il est évident que des modifications du traité sont nécessaires dès que le progrès souhaité sur le plan institutionnel entre en un conflit de forme avec des dispositions précises du traité.

Comme exemple des possibilités qui avaient déjà été utilisées par l'Assemblée commune, on peut citer la procédure de fixation du prélèvement C.E.C.A. Depuis 1957, la Haute Autorité en discute chaque année le taux avec les commissions intéressées du Parlement sans y être tenue par une disposition du traité. Il est certain que ces discussions reposent désormais sur un droit coutumier.

De même dans le cadre des traités de Rome, on peut relever certaines pratiques qui s'étant répétées à diverses reprises, avec l'accord des intéressés, ont déjà pris un caractère obligatoire. Ainsi la Commission de la C.E.E. fait-elle au début de chaque année un exposé au Parlement sur l'évolution économique de la Communauté. Cet exposé présente déjà certaines caractéristiques d'un véritable rapport gouvernemental, rapport qui est extrêmement important pour les relations entre le Parlement et l'exécutif.

11. *Le droit parlementaire non écrit ainsi que la tradition parlementaire européenne* ne sont pas moins importants. L'histoire, le développement et l'identité fondamentale des parlements nationaux sont autant de points d'après lesquels le Parlement européen doit s'orienter. Encore que le Parlement européen ait à assumer des fonctions particulières et essentielles, la position qu'occupent les parlements dans le système institutionnel des États membres lui donne une force et des droits importants. La conception théorique d'un parlementarisme parfait ne

⁽¹⁾ Cf. aussi les déclarations faites par M. Furler au cours de la dernière session de l'Assemblée commune, 25 au 28 février 1958, (*Journal officiel de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* du 7 mars 1958) ainsi que le rapport de M. Furler sur l'activité de l'Assemblée commune (doc. 60, 1958, Assemblée commune) et le document 919, 1958 (Assemblée consultative du Conseil de l'Europe).

suffit pas ici. L'exemple et l'activité des parlements sont essentiels. L'histoire et la vie des parlements ainsi que la tradition parlementaire européenne qui s'est instaurée constituent une grande force constructive pour le Parlement européen.

Cependant, les Parlements des États membres exercent également une influence d'un autre ordre et beaucoup plus concrète sur l'activité du Parlement européen. Les assemblées plénières du Parlement européen, et plus encore les réunions de ses commissions montrent clairement combien les députés, de même que les membres des exécutifs et du Conseil de ministres, sont marqués dans leur attitude par les habitudes du système parlementaire de leurs pays d'origine. Les parlementaires européens ne se réfèrent pas aux dispositions du traité lorsqu'au cours d'une réunion de commission, ils demandent aux membres des exécutifs quels sont leurs intentions et leurs objectifs et qu'ils les interrogent sur tous les détails de leur activité. Ils se comportent simplement comme des députés nationaux devant leur gouvernement. De leur côté, les membres des exécutifs, dont la plupart ont une expérience parlementaire personnelle, sont tellement accoutumés à ce genre d'échange de vues qu'ils y apportent une contribution fructueuse. Ainsi les relations entre les parlements et leurs gouvernements dans les États membres déterminent-elles directement celles du Parlement européen face à ses exécutifs. Sur la base des traditions en vigueur, de nouvelles habitudes parlementaires se développent dans la Communauté.

D — Objectifs du rapport

12. Au cours de ces dernières années, le Parlement européen a discuté à plusieurs reprises et à diverses occasions de l'élargissement de ses pouvoirs et de son champ d'activité⁽¹⁾. Toutefois, il n'a pas encore émis d'avis de principe systématique sur la manière dont il conçoit cet élargissement à long terme. Alors qu'il a déjà présenté des propositions précises pour l'élection au suffrage direct⁽²⁾, il lui reste encore beaucoup à faire dans le domaine de l'extension de ses pouvoirs et de ses compétences.

Ce rapport a précisément pour propos de fournir une base à cette activité future du Parlement. Il ne saurait être question d'y donner une énumération définitive et exclusive des pouvoirs et des compétences du Parlement ainsi qu'une liste exhaustive

(¹) Pour la seule année 1962, on trouve d'importantes déclarations sur ces questions dans le rapport de M. Deringer sur le Cinquième Rapport général de la C.E.E. (doc. 74, 1962—1963) et dans le document de travail élaboré par M. Janssens en vue de préparer le colloque sur l'évolution des institutions communautaires (doc. 101, 1962—1963) ainsi que dans les débats auxquels ils ont donné lieu.

(²) Cf. le rapport de MM. Battista, Dehousse, Faure, Metzger et Schuijt sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (doc. 22, 1960).

des modifications nécessaires. Mais il importe au plus haut point de décrire la position actuelle du Parlement, d'indiquer l'orientation de son développement politique, d'exposer les problèmes à résoudre et de formuler certaines exigences qui semblent utiles et réalisables.

Votre commission estime qu'il est du devoir du Parlement européen de soumettre cet exposé, les problèmes politiques qui se posent et les objectifs visés à l'opinion publique, afin de contribuer à l'évolution indispensable de la structure institutionnelle de la Communauté. En outre, ce rapport doit servir à l'orientation du Parlement lui-même. Il propose de soumettre certaines exigences aux gouvernements nationaux et invite ceux-ci à considérer que leur responsabilité dans l'évolution de la Communauté s'étend également au domaine institutionnel. Enfin, les considérations de ce rapport peuvent également être utiles aux pays qui souhaitent adhérer à la Communauté ou tout au moins resserrer leurs liens avec celle-ci et qui s'intéressent par conséquent à sa situation parlementaire.

II — La position actuelle du Parlement européen

A — Influence du Parlement européen sur l'évolution de la Communauté

13. Avant de passer à la description détaillée des différents pouvoirs du Parlement, d'analyser les défauts du système actuel et en conséquence, de formuler certaines exigences, il convient de montrer dans un inventaire des faits que le Parlement a déjà gagné à plusieurs points de vue en poids et en influence, grâce à son activité pratique. Certes, le Parlement européen ne saurait se déclarer satisfait de la situation présente, étant donné l'ampleur de sa responsabilité sur le plan politique. Mais ce serait se méprendre que d'en déduire qu'il occupe par sa forme actuelle une position extrêmement faible, comparable à celle d'une assemblée consultative et que seul le transfert de nouveaux pouvoirs ou son élection au suffrage universel direct lui permettrait une activité efficace. Ce rapport a également pour mission de démontrer combien le Parlement européen a déjà acquis une authentique valeur parlementaire et combien, grâce à ses travaux, sa position est devenue influente.

14. Au cours de ces dernières années, le Parlement européen a constamment été présent. Il a contrôlé les exécutifs et très nettement influencé leur politique. Il a débattu des grands problèmes européens, donné son avis sur différents projets de règlement et assumé les tâches particulières qui lui incombent. Il s'est employé sans relâche à favoriser

le développement progressif de la Communauté, à consolider ses assises, à l'élargir et à lui donner une configuration européenne. Il a joué un rôle de médiateur à l'égard de l'opinion publique en contribuant à faire comprendre les données et les objectifs politiques de la Communauté et à les graver dans la conscience des peuples.

Il est apparu que le Parlement constituait la force motrice et l'élément dynamique du système institutionnel de la Communauté. Il a encouragé au même titre l'accélération du rythme de suppression des droits de douane et le passage à la deuxième étape du marché commun; il a émis son avis sur les règlements relatifs aux questions agricoles et sociales et aux ententes; il a constamment encouragé l'esprit communautaire et adopté une attitude européenne. Il a développé des idées positives en ce qui concerne l'adhésion, l'association ou l'établissement de liens contractuels particuliers avec les pays tiers. Il a de tout temps appuyé avec fermeté les programmes de recherche de l'Euratom et de la C.E.C.A. ainsi que la création d'une université européenne. En outre, il n'a cessé de faire pression sur les gouvernements afin que soit fixé le siège unique des Communautés prévu par les traités.

Dans tous ces domaines, le Parlement a toujours exercé une action sur les exécutifs; il a également été l'interlocuteur du Conseil de ministres, notamment lors des colloques annuels. Or, cette activité du Parlement revêt un intérêt tout particulier, étant donné que le Conseil de ministres n'est pas soumis au contrôle juridique du Parlement mais possède le pouvoir de décision dans nombre de cas importants.

15. Enfin, le Parlement européen a exercé une influence efficace sur l'évolution de la Communauté à un autre point de vue. Dans les groupes politiques, les commissions et en séance plénière, les membres du parlement ont appris à connaître et à considérer la façon de penser et les problèmes des six nations. Ils ont développé des conceptions qui, en dépit de toutes les contradictions de partis, s'inspirent fortement d'un esprit communautaire et ils ont directement influencé l'attitude de leurs partis politiques nationaux dans les parlements des États membres. Ils ont souvent contribué à ce que ces parlements adoptent des décisions conformes aux intérêts du Parlement européen.

16. Le Parlement européen a souvent utilisé les moyens d'action dont il dispose jusqu'à la limite de ses possibilités⁽¹⁾. Certes, il y a eu des cas où le Par-

lement n'a pas pu atteindre le maximum d'efficacité. Mais, dans l'ensemble, il faut retenir qu'il a réussi à développer ses positions sur la base des dispositions du traité et à s'assurer une place influente parmi les institutions, compte tenu des limites qui lui sont imparties.

B — Quelques exemples de l'utilisation des pouvoirs du Parlement

17. Le présent rapport doit se borner à exposer la position actuelle du Parlement européen sous ses principaux aspects. Il ne peut reproduire un tableau complet des activités déployées jusqu'ici par cette institution. A titre d'exemples, il montrera brièvement l'influence exercée par le Parlement lors de consultations et évoquera les initiatives prises à l'égard des États associés d'Afrique et de Madagascar, les vastes débats politiques de ces dernières années et finalement les échanges de vues avec les exécutifs sur leurs intentions et leurs objectifs.

a) Influence du Parlement lors de consultations

18. Bien que la procédure de consultation prévue par le traité de la C.E.E. ne réserve qu'une faible participation parlementaire au pouvoir législatif, grâce à ses avis, le Parlement européen a su s'assurer une influence sur la formation définitive des règlements de la Communauté. Nous indiquons ci-après quelques-uns des cas les plus importants, en faisant remarquer toutefois que la procédure de consultation formelle ne représente que la dernière phase de l'influence exercée par le Parlement. En effet, il arrive souvent que les propositions de la Commission soient déjà déterminées dans une certaine mesure par les délibérations préliminaires qui ont lieu dans les commissions parlementaires intéressées et plus généralement dans le cadre du droit de contrôle du Parlement.

19. Dans le domaine de la politique sociale, le Parlement a donné son avis sur l'application des dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution des articles 124 à 126 du traité relatifs au Fonds social européen⁽¹⁾. D'après le traité, cet avis ne pouvait porter que sur les dispositions réglementaires d'exécution, de sorte qu'il était impossible de modifier la délimitation rigide des possibilités de concours du Fonds social. Le Parlement saisit toutefois cette occasion pour se prononcer sur diverses questions concernant l'utilisation des moyens financiers du Fonds social européen et notamment sur le principe d'un élargissement de ses attributions à la fin de la période transitoire.

En vue de l'élargissement souhaitable du champ d'activité du Fonds social, le Parlement a demandé

⁽¹⁾ On trouvera une récapitulation de l'activité du Parlement dans les rapports annuels présentés à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, rapports qui permettent également de se rendre compte de l'évolution du Parlement à l'intérieur du système institutionnel de la Communauté. Cf. en particulier les rapports de MM. Furler, janvier 1959, doc. 60, 1958 (Assemblée commune) et doc. 919, 1958 (Assemblée consultative du Conseil de l'Europe), Gaetano Martino (doc. 26, 1960—1961), Kapteyn (doc. 44, 1961—1962), E. Martino (doc. 48, 1962—1963.)

⁽¹⁾ Cf. le rapport de Mme De Riemaeker-Legot (doc. 81, 1959).

dès alors l'élaboration de directives pour une politique générale et en particulier pour la formation professionnelle.

A la suite de cette consultation, le Conseil de ministres a arrêté en mai 1960 une réglementation qui tenait compte dans ses grandes lignes des vœux du Parlement européen. En plus de l'élargissement du champ d'activité du Fonds, le règlement a repris les suggestions du Parlement concernant l'augmentation des objectifs du Fonds, la définition du travailleur en chômage, les conditions nécessaires à l'octroi de crédits en cas de réinstallation, la définition des catégories de personnes devant faire l'objet d'une assistance ainsi que la suite à donner à des demandes dont le dépôt n'a pas été effectué dans les délais prévus.

20. La politique sociale nous fournit un deuxième exemple avec la consultation demandée au Parlement sur le règlement relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté (1). Dans ce cas, la consultation du Parlement n'était pas prévue par le traité, mais la Commission de la C.E.E. l'avait souhaitée. Le Parlement exigea en premier lieu l'établissement sur le marché du travail d'une préférence communautaire identique à celle qui est prévue pour la circulation des marchandises et des capitaux. Le recrutement de la main-d'œuvre en provenance de pays tiers devait être subordonné à l'offre de main-d'œuvre intracommunautaire.

Le Conseil de ministres a retenu les propositions du Parlement relatives à un raccourcissement des délais dans lesquels un travailleur exerçant son activité dans un autre pays de la Communauté acquiert le droit à un même emploi que le travailleur autochtone ainsi que ses propositions concernant une définition plus complète du droit à bénéficier d'une égalité de traitement, et celles portant sur une intervention plus efficace de la Commission de la C.E.E. et sur certaines suggestions d'ordre technique. Toutefois, le principe de la priorité du marché communautaire de l'emploi ne fut repris que sous une forme sensiblement atténuée.

A cet égard, il convient encore de souligner que la Commission de la C.E.E. a soumis au Conseil de ministres deux propositions de règlement concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers et saisonniers sur lequel le Parlement avait demandé à être consulté à l'occasion de sa première consultation. A ce propos également, le Parlement donna un avis, la proposition de règlement lui ayant été transmise à l'initiative du Conseil de ministres (2). En outre, le Parlement a pris position en février 1963 sur une modification des dispositions d'appli-

cation du Fonds social. A cette occasion, il a également souligné la nécessité d'élargir le champ d'activité du Fonds (1).

21. Il faut attribuer une importance toute particulière à l'avis donné par le Parlement européen sur le premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. qui a exercé une influence considérable sur la formation du droit de concurrence dans la Communauté (2). Le Parlement déclara qu'il incombait à la politique de concurrence d'empêcher que l'expansion économique et le relèvement du niveau de vie — objectif de la création du marché commun — soient entravés par des pratiques privées ou de droit public visant à fausser le jeu normal de la concurrence. Le Conseil de ministres a repris toute une série d'éléments que le Parlement estimait essentiels pour ce premier règlement sur les ententes. Il y a notamment invoqué l'interdiction d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché qui figure à l'article 86. En outre, le Conseil de ministres a adopté le point de vue du Parlement quant à la fixation d'une politique apte à garantir un système de concurrence uniforme. Il a également repris certaines suggestions du Parlement relatives à un contrôle efficace et à une administration aussi simplifiée que possible. L'élargissement des mesures concernant la publicité que comporte le texte définitif du règlement par rapport à la proposition de la Commission de la C.E.E. et qui joue en faveur des entreprises est également dû à l'avis du Parlement. Le Conseil de ministres a également souscrit aux suggestions du Parlement quant à un renforcement des dispositions pénales. Ainsi certains points essentiels de l'avis du Parlement ont-ils été repris dans le premier règlement sur les ententes.

22. Au cours de l'année 1962 se sont succédé de nombreuses consultations dans le domaine de la politique agricole commune. La consultation concernant les «propositions de règlement portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans les secteurs des céréales, de la viande porcine, de la viande de volaille et des œufs» (3) a revêtu une importance particulière. Dans son avis, le Parlement se félicita du régime de prélèvements prévu tout en faisant observer que la politique commune rendue ainsi possible ne pourrait sortir tous ses effets que si ses éléments essentiels, notamment le niveau des prix, étaient connus au moment de la mise en application des prélèvements. Le Parlement se prononça en faveur d'un renforcement du pouvoir de décision de la Commission de la C.E.E., insista sur l'importance du caractère préférentiel du marché commun et exigea plus de

(1) Cf. le rapport de Mme Elsner (doc. 131, 1962—1963).

(2) Cf. à ce sujet le rapport de M. Deringer (doc. 57, 1961—1962) et la résolution du Parlement du 19 octobre 1961.

(3) Cf. à ce propos le rapport de M. Charpentier (doc. 72, 1961—1962) et l'avis du Parlement du 18 octobre 1961.

(1) Cf. le rapport de M. Rubinacci (doc. 86, 1961—1962).

(2) Cf. le rapport de M. Aschoff (doc. 3, 1962—1963).

sécurité pour les producteurs, notamment en ce qui concerne les produits de transformation.

Dans le règlement sur les céréales, le Conseil ne se rallia pas à l'avis du Parlement qui demandait un élargissement des pouvoirs de la Commission de la C.E.E., mais il n'accéda pas non plus au vœu des gouvernements qui désiraient une plus grande liberté d'action; il institua un comité de gestion mixte. Les pouvoirs étendus de ce comité composé de fonctionnaires nationaux, pouvoirs qui avaient donné initialement lieu à des débats au Conseil de ministres, furent réduits au profit de la Commission de la C.E.E. à la suite d'une protestation du Parlement. Le Conseil adopta la proposition du Parlement visant à une révision automatique des montants forfaitaires et, à la demande de celui-ci, engloba le seigle dans son règlement.

Quant au règlement sur la viande porcine, le Conseil de ministres s'est rallié aux exigences du Parlement visant à introduire des mesures de protection contre les interventions éventuelles des États membres, à limiter les possibilités de réduction du taux des prélèvements, ainsi qu'à ses suggestions portant sur les modalités de ristournes à l'exportation, sur les dispositions particulières relatives aux produits de transformation et enfin, sur le calendrier de l'entrée en vigueur du système de prélèvements prévu à l'égard de pays tiers. Dans les règlements sur les œufs et la viande de volaille, le Conseil a tenu compte des inquiétudes du Parlement et adopté des mesures de protection supplémentaires.

23. Ces exemples montrent que la consultation parlementaire exerce une certaine influence sur l'activité législative de la Communauté. Il ressort également des consultations relatives à des réglementations de base que le Parlement européen a une influence sur le développement général de la Communauté. Dans aucun de ces cas, le Conseil de ministres ne s'est rendu à tous les vœux du Parlement concernant les modifications à apporter aux règlements. A plusieurs reprises il a du reste malheureusement choisi pour l'adoption de certains règlements, une voie qui peut prêter à critique, compte tenu du droit de consultation du Parlement⁽¹⁾. En dépit de toutes ces lacunes que présente la procédure de consultation, le Parlement a cependant réussi, grâce à des exposés des motifs mûrement réfléchis et matériellement justifiés, à convaincre le Conseil de ministres d'adopter certaines suggestions. Il n'empêche que la situation juridique du Parlement ne saurait le satisfaire. L'expérience montre qu'il est opportun d'exiger désormais, sur la base de la pratique acquise, un renforcement de ces pouvoirs du Parlement.

b) *L'initiative prise par le Parlement à propos des États associés d'Afrique et de Madagascar*

24. L'initiative prise par le Parlement européen

quant à la réorganisation des relations avec les États africains associés et Madagascar a été d'une grande importance. Après de minutieux travaux préliminaires, le Parlement européen s'est réuni le 24 juin 1961 à Strasbourg avec cent-treize représentants des parlements des États africains et de Madagascar⁽¹⁾. Sous la présidence commune de M. Furler, président du Parlement européen, et de M. Lamine Gueye, président de l'Assemblée nationale du Sénégal, les parlementaires européens et africains discutèrent de la nouvelle forme de l'association, rendue nécessaire par l'accès à la souveraineté de territoires anciennement dépendants. Des propositions de recommandation sur les différentes questions furent élaborées par des commissions *ad hoc*, discutées en commun et finalement adoptées en assemblée plénière. Les questions de politique institutionnelle et les questions économiques firent l'objet d'examens tout aussi détaillés que celles relatives à l'assistance technique, à la dotation ultérieure du Fonds social et à son activité. La conférence invita les parlementaires présents à intervenir auprès des gouvernements compétents et des exécutifs de la Communauté afin que ces recommandations soient suivies d'effet. Un organisme de contact dénommé commission paritaire permanente fut institué. Chargée de maintenir des rapports de collaboration permanente, cette commission s'est réunie à plusieurs reprises, a suivi les principales étapes de la réorganisation des relations d'association et en a influencé l'évolution.

25. Le Parlement européen prit cette initiative à un moment où la plupart des États associés avaient accédé à l'indépendance et s'interrogeaient sur l'opportunité et la possibilité de maintenir des liens d'association avec la Communauté économique européenne. Il est certain que la possibilité de débattre avec des hommes politiques européens le pour et le contre de l'association constitua pour les parlementaires africains un précieux moyen d'orientation. Au cours de ces échanges de vue, les opinions, les remarques, voire les reproches, pouvaient être exprimés plus librement que lors de conférences gouvernementales. Ces nombreuses rencontres permirent non seulement d'établir des contacts individuels, mais aussi de montrer aux parlementaires africains que les Européens prenaient leur «partnership» au sérieux et qu'ils avaient l'intention d'appliquer dans tous les domaines une stricte égalité de droit.

Si au début, les gouvernements de quelques États membres se montrèrent quelque peu réticents, ils changèrent d'attitude lorsque l'utilité de l'initiative prise par le Parlement devint manifeste. En exerçant intensément ses pouvoirs, le Parlement européen avait établi, sous sa propre responsabilité, un pont avec les parlements des États africains

⁽¹⁾ Étaient représentés les Parlements du Dahomey, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon, du Cameroun, du Congo (Brazzaville), du Congo (Léopoldville), de la Haute-Volta, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, de la République centrafricaine, du Sénégal, de la Somalie, du Tchad et du Togo.

⁽¹⁾ Cf. notamment à ce sujet les remarques figurant au chapitre III C.

associés et de Madagascar. Au cours des deux années écoulées, les contacts se sont affermis et la nouvelle convention d'association les a dotés d'une forme institutionnelle en créant une conférence parlementaire. Les deux autres institutions de la nouvelle convention, le Conseil d'association et la Cour d'arbitrage, sont également dues à des suggestions de la conférence parlementaire. De même les principales dispositions matérielles de la convention portent la marque des avis émis par cette conférence spéciale et la commission paritaire permanente. Le fait que la nouvelle convention ait encore été paraphée avant la fin de l'année 1962 est essentiellement dû à l'action du Parlement européen.

Le Parlement européen considère cet événement comme un important résultat de ses délibérations et initiatives.

c) *Action de certains rapports parlementaires fondamentaux*

26. L'influence que le Parlement exerce sur la formation de la Communauté ressort également des grands débats politiques qu'il a tenus sur certains rapports et documents de travail fondamentaux.

En octobre 1961, la commission politique déposait un rapport de M. Maurice Faure relatif à la consultation demandée au Parlement par le Conseil de ministres sur un projet de convention instituant un Conseil des Communautés et une Haute Commission européenne⁽¹⁾. Le Conseil de ministres avait saisi le Parlement européen d'un projet de convention émanant du gouvernement néerlandais et tendant à la fusion des trois exécutifs européens. Le Parlement européen approuva dans les grandes lignes ledit projet qui prévoyait pour les trois Communautés un exécutif unique composé de 14 membres, mais demanda en plus que ce nouvel exécutif soit soumis à l'investiture du Parlement, autrement dit, qu'il présente au Parlement au début de son activité un « programme gouvernemental » qui ferait l'objet d'un débat.

Ce débat est d'autant plus remarquable que le Parlement européen avait adopté en novembre 1960 une résolution dans laquelle il insistait sur la nécessité technique et sur l'opportunité politique de procéder à une fusion des exécutifs européens. Les pouvoirs dont il disposait ne lui permettant pas de prendre directement des mesures, il pria les gouvernements des États membres et les institutions compétentes de la Communauté d'entreprendre les démarches nécessaires à l'ouverture de la procédure de révision. En présentant son projet, le gouvernement néerlandais avait répondu à cette invitation. Même si la fusion des exécutifs n'a pas encore pu être obtenue jusqu'ici, il n'en reste pas moins que le terrain a été délimité et que les

différentes formules possibles ont été discutées à fond.

27. En 1961, le Parlement européen a également pris position sur les efforts entrepris en vue d'organiser une coopération politique entre les États membres, à la lumière de deux rapports présentés par MM. Dehousse et Pleven⁽¹⁾.

Sur la base du rapport de M. Dehousse, de juin 1961, le Parlement se prononça en faveur de rencontres périodiques des chefs de gouvernement ou des ministres des affaires étrangères des États membres, demanda que les exécutifs européens participent à ces réunions et souligna l'utilité de présenter un rapport annuel au Parlement européen. Ces rencontres périodiques devaient permettre d'arriver progressivement à une étroite union politique.

La résolution⁽²⁾ adoptée à la suite de ce débat fut examinée par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres lors de leur conférence du 18 juillet 1961 à Bonn. Dans leur communiqué final, les chefs d'État ou de gouvernement proclamaient leur décision de faire mettre à l'étude les divers points de la résolution du Parlement européen, et invitaient le Parlement à étendre, avec la collaboration des gouvernements, le champ de ses délibérations⁽³⁾ à tous les problèmes politiques d'intérêt commun.

28. Pendant les négociations gouvernementales sur la création d'une union politique, la commission politique soumit au Parlement, en décembre 1961, un rapport de M. Pleven qui contenait des recommandations au sujet du projet de traité établissant une « Union des peuples d'Europe ». Le Parlement insista sur la nécessité d'une entente permanente et organisée des États membres également dans les domaines de la politique étrangère, de la défense et de la culture. Tout en estimant que les conceptions sur lesquelles se fondaient les négociations gouvernementales étaient insuffisantes, le Parlement se félicita de cette initiative dans laquelle il voyait le point de départ d'autres évolutions ultérieures. En aucun cas toutefois, il ne fallait que l'existence, les attributions ou le dynamisme de la Communauté fussent remis en cause ni que l'alliance atlantique s'en trouvât compromise. Dans le domaine institutionnel, le Parlement se prononça en faveur de la nomination d'un secrétaire général indépendant, parlementairement responsable et s'efforça d'obtenir que dans certains secteurs du moins, les décisions fussent prises à la majorité au Conseil de ministres. Pour lui-même, le Parlement demanda un élargissement de ses pouvoirs en matière budgétaire, et lors

⁽¹⁾ Cf. les rapports de MM. Dehousse (doc. 17, 1961—1962) et Pleven (doc. 110, 1961—1962).

⁽²⁾ Cf. la résolution du 29 juin 1961.

⁽³⁾ Cf. à ce sujet le chapitre VI B.

⁽¹⁾ Cf. doc. 74, 1961—1962.

de la conclusion de traités internationaux, ainsi que son élection au suffrage universel direct.

L'avis du Parlement ne put influencer de manière décisive le cours des négociations qui furent suspendues le 17 avril 1962 en raison de profondes divergences de vues entre les États membres. Il est toutefois important que le Parlement ait présenté des propositions concrètes qui eussent été capables de fournir la base à un accord entre les six gouvernements.

29. Enfin, au nombre des grands débats politiques il faut également ranger le débat sur l'adhésion et l'association de pays tiers qui eut lieu en janvier 1962 sur la base d'un rapport de M. Birkelbach⁽¹⁾. La commission politique y rappelait certaines conditions économiques, politiques et géographiques indispensables pour qu'un pays établisse des liens plus étroits avec la Communauté. Le principe primordial qui — selon le Parlement — doit guider la décision relative à l'admission d'un nouveau membre consiste dans la question de savoir si elle renforce ou si elle affaiblit la Communauté, qui est en principe ouverte aux États européens. Le rapport se félicitait de la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne et ouvrait également certaines perspectives pour l'association d'États européens.

Le rapport de M. Birkelbach et le débat qui lui fit suite au Parlement européen suscitèrent un intérêt marqué dans l'opinion publique. La Commission de la C.E.E. souscrivit entièrement à leurs conclusions. Elle renonça à élaborer sa propre « doctrine » sur l'adhésion et l'association, comme l'avait souhaité le Conseil de ministres.

30. Les exemples empruntés au domaine politique peuvent être complétés par d'autres, tirés d'autres secteurs d'activité. Rappelons ici l'effet produit par le rapport de M. Lückner sur la situation de l'agriculture et les principes de base d'une politique agricole commune⁽²⁾ dont une grande partie des idées fut reprise dans les propositions de règlement de la Commission de la C.E.E. Le rapport de M. Kapteyn sur la politique commune des transports⁽³⁾ eut également une importance fondamentale.

31. Les rapports et les débats cités ici à titre d'exemple montrent que le Parlement européen a contribué à donner vie à la Communauté, même lorsque son action n'était pas due à une procédure prévue au traité. Dans ces cas, le Parlement a agi sur la base de ses compétences générales, inspiré par la conscience de sa responsabilité politique.

d) *Suggestions faites aux exécutifs d'informer le Parlement de leurs intentions et de leurs objectifs*

32. Le contrôle parlementaire de l'activité des exécutifs s'étend aussi aux programmes de travail politiques dont la présentation au Parlement doit lui permettre d'être informé des intentions des exécutifs. L'article 46 du traité C.E.C.A. prescrit à la Haute Autorité de présenter des programmes prévisionnels et des objectifs généraux. Cette disposition particulière sanctionne un principe qui est valable pour toutes les Communautés. Lors de la présentation du rapport annuel, le Parlement européen a toujours interrogé les exécutifs sur leurs intentions et leurs projets politiques. Au début de chaque année, la Commission de la C.E.E. présente également un exposé sur la situation économique de la Communauté qui laisse préfigurer son activité en matière de politique économique pour l'année à venir et fait l'objet d'un débat. Enfin, tous les débats de politique économique, agricole, commerciale ou sociale d'une certaine importance étudient, dans ses grandes lignes, l'activité future des exécutifs.

33. Outre ces débats permanents sur la politique future des exécutifs, les colloques annuels institués dès l'époque de l'Assemblée commune en 1957 sont d'une grande importance: à cette occasion, le Parlement examine certaines questions primordiales avec les exécutifs et les Conseils de ministres. En 1962, le Parlement avait proposé entre autres le thème suivant: les objectifs de la Communauté au cours de la phase correspondant à la deuxième étape de la période transitoire du marché commun. En vue de préparer ce colloque, les trois exécutifs rédigèrent des mémorandums spéciaux. Le document de la Commission de la C.E.E. suscita un intérêt particulier, notamment parce qu'il prévoyait une « programmation économique » et une intervention de la Communauté en matière de politique monétaire. Dans un document de travail de M. Illerhaus⁽¹⁾, le Parlement européen souligna la portée de ces trois programmes d'action, et déclara textuellement: « En fait, ces programmes préfigurent un programme gouvernemental ».

34. Ce colloque, au cours duquel M. Erhard et M. Hallstein confrontèrent leurs thèses, a montré que la fonction essentielle du Parlement est de rendre plus claires et de définir les grandes entreprises politiques de la Communauté. Lors de la discussion sur les programmes à long terme des trois exécutifs, le Parlement ne se contenta pas d'exercer une activité de contrôle et d'orientation⁽²⁾; il attira aussi dans une forte mesure l'attention de l'opinion publique sur les travaux et sur les problèmes de la Communauté européenne.

(1) Cf. doc. 122, 1961—1962.

(2) Cf. doc. 3, 1960—1961.

(3) Cf. doc. 106, 1961—1962.

(1) Cf. doc. 100, 1962—1963.

(2) Nous reviendrons sur les fonctions de contrôle du Parlement qui se sont fait jour à cette occasion au chapitre III B.

III — Les pouvoirs du Parlement

A — Nomination et révocation des exécutifs

a) Nomination

35. Le Parlement européen a une position très forte en ce qui concerne la révocation des exécutifs; par contre il n'a aucune influence sur leur nomination. Les gouvernements désignent d'un commun accord les membres des exécutifs; le droit de cooptation du neuvième membre par les huit membres en fonction n'existe que pour la Haute Autorité.

36. Il est devenu de règle que les présidents des exécutifs présentent au Parlement européen, dès leur entrée en fonctions, leur politique dans un exposé oral. A cet égard, il conviendrait d'instituer une procédure formelle⁽¹⁾ sur la base du rapport de M. Maurice Faure sur la fusion des exécutifs des Communautés européennes⁽²⁾, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de cette procédure, dans l'hypothèse d'un exécutif unique. On lit dans ce rapport:

«L'exécutif est également appelé à collaborer étroitement avec l'Assemblée qui, en la motion de censure, possède le moyen de manifester son désaccord avec lui. Il serait dès lors opportun que, faisant pendant à la nomination par les gouvernements, l'Assemblée ait le pouvoir de donner à cet exécutif une investiture lors de sa nomination. Ce vote constituerait un acte d'approbation du choix fait par les gouvernements et une marque de confiance à l'équipe qui viendrait d'être nommée; il représenterait également l'aspect positif de ce pouvoir dont la motion de censure est l'aspect négatif.

Cette innovation aurait l'avantage d'équilibrer sur le plan de la Communauté, l'influence des gouvernements des États membres et l'influence d'un organe purement communautaire dans le choix des membres de l'exécutif et dans le contrôle de leur activité.

Elle donnerait à l'Assemblée l'occasion de tenir un débat de politique générale et permettrait aux groupes politiques d'apprécier l'équilibre politique qui aurait présidé aux choix des gouvernements.»

37. La commission politique estimait qu'un vote de confiance — qu'il faudrait cependant distinguer de la motion de censure formelle — ne serait pas

⁽¹⁾ Toutefois, déjà au stade actuel, personne ne peut refuser au Parlement le pouvoir — le cas échéant par la présentation d'une motion de censure — de provoquer la présentation d'un tel programme.

⁽²⁾ Cf. doc. 84, 1960—1961; cf. également résolution du 24 novembre 1960.

contraire à la lettre et à l'esprit du traité car le Parlement a d'ores et déjà la possibilité d'adopter une motion de censure au moment même de l'entrée en fonction des Commissions. Par ailleurs, elle signalait combien il pouvait être utile de faciliter, par des contacts préalables entre les ministres, le président du Parlement et les présidents des groupes politiques, l'accord sur les personnes à désigner.

38. Le Parlement européen ne peut pas indéfiniment renoncer à intervenir de façon décisive, tout au moins en ce qui concerne la désignation des présidents des exécutifs. En particulier, un parlement élu au suffrage direct devrait obtenir des pouvoirs dans ce domaine.

Une solution serait de donner au Parlement le droit de choisir les présidents des exécutifs sur une liste présentée par les gouvernements et de donner à ceux-ci le pouvoir de nommer les autres membres, en accord avec les gouvernements. Les traités ne prévoient pas la motion de censure contre des membres isolés, mais contre l'exécutif pris dans son tout. Si le président de l'exécutif est choisi par le Parlement, il doit pouvoir intervenir dans la désignation et la révocation de ses collaborateurs.

b) Révocation de l'exécutif

39. En vertu des traités de Rome le Parlement européen peut à tout moment obliger les Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom à démissionner, en adoptant une motion de censure à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité de ses membres; à l'égard de la Haute Autorité, il ne peut exercer ce droit qu'en relation avec la présentation du rapport général annuel conformément à l'article 24 du traité C.E.C.A.

40. Le fait que le Parlement puisse déposer une motion de censure à l'adresse des exécutifs et les obliger ainsi à démissionner représente un droit de sanction évident, mais c'est en même temps un élément de base essentiel du droit général de contrôle.

Le caractère de sanction de la motion de censure n'a pas besoin d'être commenté plus avant. L'usage du droit de sanction est laissé à la libre appréciation du Parlement lorsque les exécutifs ne suivent pas une politique correspondant aux vœux qu'il a expressément formulés.

B — Le droit de contrôle

41. Le droit de contrôle à l'égard des exécutifs représente un droit caractéristique d'un véritable Parlement. Ce contrôle s'étend aux intentions et aux objectifs des exécutifs, à leur activité courante et aux mesures prises par eux. Le contrôle du Parlement européen sur la Haute Autorité de la C.E.C.A.

et sur les Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom est général et permanent. Il n'atteint pas le Conseil de ministres.

a) *Le contrôle est général*

42. Le contrôle exercé par le Parlement européen ne porte pas seulement sur certaines activités, il englobe en principe tous les domaines d'activité des exécutifs. Cela ne signifie pas que, dans le domaine de leur organisation interne, les exécutifs ne disposent d'aucune liberté d'appréciation et de décision. Le Parlement ne peut pas prendre de décision qui par exemple oblige l'exécutif à organiser ses services suivant un schéma déterminé. Mais l'exécutif doit se justifier à l'égard du Parlement, en d'autres termes, il doit exposer les principes dont il s'inspire dans l'exercice de son pouvoir d'organisation interne. Le Parlement ne peut ni administrer ni gouverner directement. Il a cependant le pouvoir d'obliger les exécutifs à présenter en temps voulu un exposé concret et suffisant de leur activité et de leurs projets; ainsi seulement, il peut exercer un contrôle efficace.

43. Le contrôle du Parlement européen sur la Haute Autorité, les Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom correspond en quelque sorte à celui qu'exercent les parlements nationaux sur leur gouvernement. Un élargissement structurel de ce contrôle ne semble donc pas nécessaire. Certes, il ne faut pas oublier que la Haute Autorité et les deux Commissions n'exercent pas seules et exclusivement le pouvoir exécutif dans la Communauté. Les Conseils de ministres qui disposent de larges pouvoirs de décision dans la C.E.E. et l'Euratom exercent également des fonctions exécutives. Outre les pouvoirs législatifs des Conseils de ministres, leurs fonctions exécutives jouent un rôle non négligeable.

b) *Le contrôle est permanent*

44. Le Parlement n'est pas astreint à user de ses pouvoirs de contrôle à des moments déterminés de manière précise, ainsi lors de la présentation des rapports généraux annuels des exécutifs. Il contrôle les exécutifs tout au long de son activité, en sessions plénières, dans les réunions de commissions et par l'intermédiaire de questions écrites. Ce contrôle est tout à la fois un contrôle *a priori*, qui porte sur les objectifs et les intentions des exécutifs, et un contrôle continu et *a posteriori*.

aa) *Le contrôle à priori*

45. Pour pouvoir organiser efficacement son contrôle, le Parlement doit connaître la politique que les exécutifs envisagent de suivre. L'exposé des objectifs et des intentions revêt, de ce fait, une grande importance. Des indications ont déjà été données⁽¹⁾ sur la manière dont le Parlement participe à la dis-

cussion de ces objectifs généraux et dont il use de son influence en cette occasion. Dans une Communauté dynamique, encore en pleine évolution, le contrôle *a priori* est indispensable.

46. Le contrôle *a priori* est général. Il porte non seulement sur les plans à long terme mais également sur les projets particuliers. Il exige donc un échange de vues avec les exécutifs sur la formation de leur volonté politique. Les exécutifs bénéficient ainsi dans une large mesure de suggestions et peuvent acquérir plus d'assurance, en particulier grâce aux échanges de vues confidentiels dans les réunions de commission du Parlement.

47. En ce qui concerne la présentation de programmes à long terme, le rapport de M. Illerhaus mérite de retenir l'attention⁽²⁾. On peut y lire:

«En soumettant au Parlement européen le plan d'ensemble de leur volonté politique pour les années à venir, les exécutifs reconnaissent une nouvelle fois que le contrôle du Parlement intervient à tous les stades. En effet, le Parlement ne peut se borner à contrôler *ex post factum* les diverses réalisations. C'est seulement en participant d'une manière active et constante à l'élaboration des décisions qu'il est à même de contrôler si la mise en application des traités en respecte l'esprit et la lettre et si les exécutifs s'acquittent de toutes leurs obligations, qui ne consistent pas seulement à agir sur des points particuliers, en vertu de certaines dispositions des traités, mais aussi à poursuivre l'œuvre plus générale d'édification politique de la Communauté. La présentation de ces programmes d'action est donc pour les exécutifs et pour le Parlement un événement constitutionnel de tout premier plan.»

bb) *Le contrôle continu*

48. La pratique des questions écrites et orales, des débats avec la Haute Autorité lors de la présentation de rapports du Parlement, mais aussi la coopération constante dans les commissions a fait naître à l'Assemblée commune un contrôle continu qui a encore été développé et renforcé par le Parlement européen. Il suit pas à pas le progrès des travaux des exécutifs et s'étend à tous les secteurs d'activité.

49. L'éventail des instruments du contrôle continu est très large. Outre les questions écrites, les questions orales, dont l'usage a été étendu par des modifications au texte du règlement en juin 1962⁽²⁾ jouent un grand rôle. Avec les questions orales, on a

⁽¹⁾ Cf. chapitre II B, d).

⁽¹⁾ Cf. doc. 100, 1962—1963 — document introductif, paragraphe 15.

⁽²⁾ Cf. en annexe 4 au présent rapport les articles 45 et 46 du règlement.

repris un moyen d'interpellation parlementaire qui tire son origine de «l'heure des questions» à la Chambre des communes britannique et qui a été adopté également par des parlements continentaux, notamment par le Bundestag allemand. Pendant chaque session, le Parlement prévoit un temps déterminé, au maximum une demi-journée, pour la réponse orale. Les questions orales sans débat permettent d'entendre à bref délai une déclaration publique des exécutifs sur des points concrets de leur activité courante. Tandis que la préparation de rapports parlementaires dure la plupart du temps plusieurs mois, des problèmes d'actualité peuvent être ainsi abordés dans le délai d'une semaine. Des questions de plusieurs députés, si elles sont coordonnées, peuvent amener l'exécutif à devoir analyser de manière approfondie un problème sous un certain nombre d'aspects. Aux termes de l'article 46 du règlement, des questions orales peuvent également introduire un débat. Le Parlement s'est ainsi donné une possibilité supplémentaire d'exercer rapidement un contrôle sur l'activité courante des exécutifs. Les années prochaines nous diront dans quelle mesure ces moyens qui sont une nouveauté pour le Parlement européen, auront pu être employés efficacement dans le cadre du droit de contrôle.

50. N'est-il pas possible d'intensifier encore le contrôle continu sur les exécutifs? Les commissions du Parlement invitent régulièrement les membres des exécutifs qui sont compétents pour les différents domaines d'activité de ces commissions, à participer à des échanges de vues et elles leur demandent de faire un compte rendu de leur activité. Bien que les sujets de ces échanges de vues soient axés sur les problèmes en suspens — rapports parlementaires en préparation, propositions de règlement pour lesquelles le Parlement est consulté ou domaines d'activité pour lesquels les exécutifs proposent les premières directives — il n'est pas toujours certain que le contrôle du Parlement s'exerce au meilleur moment. Lors de l'élaboration d'un règlement agricole, il faudra traiter tout d'abord des principes généraux du marché, ensuite des problèmes particuliers qui se posent pour le règlement en question et enfin de la formulation des divers articles du règlement. Malheureusement, les échanges de vues des commissions avec les membres des exécutifs ont fréquemment lieu ou bien lorsque l'exécutif n'a pas encore une vue claire de la forme concrète qu'il entend donner à une politique déterminée ou bien lorsque les décisions sont pratiquement déjà prises. Pour apporter des améliorations, il y a lieu de chercher à mieux coordonner les programmes de travail du Parlement et de ses commissions et ceux des exécutifs afin d'examiner avec plus d'efficacité que jusqu'à présent les propositions des Commissions au Conseil et tout autre document ou toute autre décision importante, et aussi afin de participer plus activement aux délibérations dont ces documents font l'objet.

cc) Le contrôle à posteriori

51. Le contrôle *a posteriori* s'exerce surtout sur la base des rapports généraux annuels mais aussi à la lumière d'autres documents des exécutifs. C'est ainsi que la Commission de la C.E.E., à l'issue des négociations douanières dans le cadre de l'article XXIV du G.A.T.T. et des négociations Dillon, qui les ont suivies, a présenté un document de synthèse sur la position qu'elle a adoptée dans les négociations et sur leurs résultats.

Le contrôle *a posteriori* revêt également une importance particulière du fait qu'une motion de censure pourrait se fonder surtout sur la constatation, qui ne peut être faite qu'ultérieurement, que l'exécutif a violé ses devoirs dans un domaine particulier ou a adopté une position politique qui diffère très sensiblement de celle du Parlement. Le traité C.E.C.A. met l'accent sur ce point de vue en liant la possibilité d'une motion de censure à la présentation du rapport général annuel. Ce lien disparaît dans les traités de Rome et le contrôle *a posteriori* y est donc plus souple. Le Parlement peut donc, à l'occasion de questions importantes, mettre plus rapidement en jeu la responsabilité des exécutifs.

52. Le Parlement organiserait plus efficacement encore le contrôle *a posteriori* s'il se mettait d'accord avec les exécutifs pour déterminer dans quels cas il doit recevoir des rapports sur certaines initiatives. Le Parlement n'a pas besoin de se limiter à contrôler l'exécution des programmes d'action présentés par l'exécutif, sur la base des rapports annuels; il pourrait, pour assurer le contrôle dans certains domaines, demander des rapports à des intervalles de temps plus courts. Cette procédure est particulièrement indiquée pour des négociations internationales.

En outre, le Parlement s'emploie également à examiner les rapports généraux des exécutifs d'une manière plus rationnelle. Au lieu de présenter chacune un rapport, les différentes commissions parlementaires ont pour la première fois en 1962 soumis au Parlement un seul rapport de synthèse sur chacun des trois rapports généraux⁽¹⁾. Cette pratique permet de marquer beaucoup plus le caractère politique du contrôle.

c) Le contrôle des relations extérieures

53. Les relations extérieures sont également un domaine soumis à un droit de contrôle *a priori*, courant et *a posteriori*. La tendance à ramener le droit de contrôle du Parlement à un droit de contrôle *a posteriori* doit être énergiquement combattue.

⁽¹⁾ Afin d'obtenir une vue plus complète de la question, la procédure de la présentation de rapports généraux a également été reprise en 1963. Sur la base de l'expérience acquise, le Parlement prendra une décision définitive.

54. Certes, les relations extérieures ne peuvent pas être organisées dans le cadre d'une politique déterminée, comme la plupart des domaines de la politique économique et sociale. Leur établissement dépend très souvent d'événements imprévisibles et surtout des libres décisions d'États tiers. L'évolution qu'a connue jusqu'à présent la Communauté a cependant montré combien il est peut-être fâcheux d'aborder des domaines importants de la politique étrangère sans que la conduite à suivre ait été au préalable définie dans la Communauté. La politique d'adhésion et d'association est un exemple de cette préparation insuffisante de la Communauté. Seul le Parlement européen a tracé les grandes lignes d'une politique en ce domaine⁽¹⁾. La Commission de la C.E.E. s'est certes ralliée à la conception du Parlement mais elle a renoncé à faire connaître son propre point de vue au Conseil de ministres. Il s'ensuit que le Conseil de ministres n'a jamais pris d'engagement ferme. Si un tel engagement avait été pris à temps, sans doute aurait-il influencé le cours des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne. Les gouvernements étaient d'avis que l'on peut parfaitement mener une politique d'adhésion ou d'association sur la base des conférences gouvernementales dans le style de la diplomatie classique. Ce fut pour tous les intéressés une amère désillusion de voir quel était le résultat du défaut de politique communautaire et de règles d'action communautaires dans ce domaine important. La nécessité demeure, aujourd'hui comme hier, de définir une politique dans ce domaine.

55. Le contrôle courant des relations extérieures comporte certaines difficultés. Par sa nature même, la politique extérieure revêt un caractère particulièrement confidentiel. Lors de négociations internationales, il peut être fâcheux que l'interlocuteur ait prématurément connaissance des positions retenues pour la négociation. C'est pourquoi, dans certains États, les gouvernements n'informent pour ainsi dire pas leur Parlement des négociations en cours alors que d'autres prévoient une procédure détaillée afin d'informer au moins la commission parlementaire compétente de leurs intentions. Aux États-Unis, il est même d'usage, pour des négociations internationales assez importantes, que des membres du Congrès appartenant aux deux principales formations politiques fassent partie de la délégation chargée de négocier, afin que le Congrès soit tenu au courant de tous les détails des négociations et qu'ainsi le Parlement puisse exercer son contrôle en temps voulu⁽²⁾.

(1) Cf. le rapport de M. Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (doc. 122, 1961—1962) et les débats du 23 janvier 1962 à ce sujet.

(2) Dans les négociations tarifaires sur la base du Trade Expansion Act, la délégation américaine comprendra deux sénateurs et deux membres de la Chambre des représentants.

56. Le Parlement européen doit demander avec insistance à pouvoir suivre le déroulement de négociations internationales et des travaux préparatoires nécessaires dans de meilleures conditions que ce ne fut le cas jusqu'ici. Le Parlement peut, précisément lors de négociations internationales, apporter une aide très utile aux exécutifs. La Commission de la C.E.E. n'était pas jusqu'à présent assurée dans tous les cas de jouer un rôle actif dans les négociations internationales; lors de la présentation du rapport de M. Vredeling sur les relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T.⁽¹⁾, le Parlement a vivement critiqué cet état de choses. Le Parlement devra veiller à ce que, pour les négociations à venir, la Communauté prépare une position commune que l'exécutif aura à défendre. Les commissions compétentes ne doivent pas perdre le contact avec l'exécutif pendant les négociations, sinon le contrôle permanent ne sera pas assuré.

57. Le contrôle *a posteriori* des relations extérieures est garanti surtout grâce à la transmission des documents mais également — comme dans le cas de la rupture des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne — par des débats politiques et des exposés au cours desquels les exécutifs et les ministres ont l'occasion d'expliquer leur attitude⁽²⁾.

C — Le pouvoir consultatif

a) Le caractère de la procédure de consultation

58. La consultation est une participation du Parlement à la formation de la volonté de la Communauté qui atteste un caractère tout à fait spécifique. Alors que le traité C.E.C.A. ne prévoit pas cette procédure, les traités de Rome font dans une large mesure obligation au Conseil de ministres de consulter le Parlement avant de prendre des décisions importantes ou d'arrêter des réglementations générales.

Dans la plupart des cas où, en vertu du traité, le Conseil de ministres est tenu de prendre l'avis du Parlement, il s'agit de questions de caractère législatif. De ce fait, la consultation représente en outre une participation du Parlement à l'œuvre législative. De même que les propositions de l'exécutif et éventuellement les avis internes du Comité économique et social, donnés à titre consultatif, la consultation politique du Parlement constitue un des éléments fondamentaux des décisions du Conseil de ministres.

59. Grâce à la procédure de consultation, les traités de Rome marquent un progrès par rapport au traité de la C.E.C.A. Ils sont cependant loin de permettre au Parlement de participer d'une façon décisive au pouvoir législatif, le Conseil de ministres n'étant pas lié par ses avis.

(1) Cf. doc. 33, 1962—1963.

(2) Sur l'intervention du Parlement dans les traités d'association et d'adhésion, cf. ci-après les paragraphes 103 et suivants.

Au moment où les deux Communautés européennes sont entrées en action, la question de savoir si la consultation du Parlement devait se limiter aux cas énoncés par les traités⁽¹⁾, ou si des consultations à titre facultatif étaient également possibles, a soulevé maintes controverses. Depuis lors, l'opinion a prévalu que des consultations facultatives pouvaient venir compléter les consultations obligatoires. Le Conseil de ministres a reconnu que la liste des articles du traité qui prescrivent la consultation obligatoire du Parlement n'excluait pas des consultations sur d'autres questions. Il a déjà saisi le Parlement pour avis, sans y avoir été tenu par les dispositions du traité⁽²⁾.

60. Le pouvoir consultatif du Parlement n'est pas épuisé dès la première consultation. La consultation prépare une décision du Conseil de ministres; mais le pouvoir consultatif doit entrer en ligne de compte chaque fois qu'il y a une nouvelle décision à prendre. Toute modification de règlement ou de décision ayant fait initialement l'objet d'une consultation requiert donc une nouvelle consultation.

b) *Les lacunes de la procédure de consultation actuelle*

61. Actuellement, la procédure de consultation présente de graves imperfections. Il faut surtout relever les lacunes suivantes:

aa) Les propositions des exécutifs ne sont pas toujours communiquées au Parlement

62. Selon la procédure actuelle, l'exécutif présente au Conseil, dans la plupart des cas qui appellent une consultation, des propositions de décision ou de règlement⁽³⁾. Leur contenu est parfois discuté, dans ses grandes lignes, avec la commission parlementaire compétente mais le plus souvent cette discussion préalable n'a pas lieu. A diverses reprises, le Parlement n'a eu connaissance du contenu des propositions de la Commission qu'au moment de la consultation officielle. Si le Parlement n'a pas toujours assez de temps pour donner un avis qui soit suffisamment fondé, cela est dû en partie à ce que les propositions de règlement lui sont communiquées tardivement et qu'il ne veut pas retarder considérablement la procédure de législation. A cet égard, on souhaiterait que le Conseil de ministres et la Commission se laissent aller à plus de considération.

(1) Cf., en annexe 1, la liste des cas où les traités de Rome prescrivent la consultation obligatoire du Parlement.

(2) Cf. paragraphe 87.

(3) Le Conseil de ministres dispose en outre d'un pouvoir de décision qu'il exerce indépendamment des propositions de l'exécutif.

Lorsqu'il n'est pas prévu de consultation obligatoire, il arrive que le Parlement ignore tout des propositions qui ont été faites et apprend par le *Journal officiel* que le Conseil a pris une décision ou arrêté un règlement. Si cette ignorance dans laquelle on laisse le Parlement est possible en vertu des dispositions des traités, elle est hautement critiquable, si on la considère d'un point de vue politique.

bb) Les propositions ne sont pas connues du public avant la consultation du Parlement

63. Le caractère confidentiel des propositions dont l'exécutif saisit le Conseil a en outre pour résultat que le public n'est souvent informé du contenu d'un règlement ou de toute autre réglementation envisagée qu'au moment où le Parlement européen formule son avis. Celui-ci doit donc en délibérer sans connaître les réactions du public ou des milieux intéressés. Cet état de choses ne favorise pas le dialogue qui doit s'instituer entre le Parlement et l'opinion publique. L'insertion des propositions de règlement dans le bulletin de la C.E.E. a souvent lieu trop tard pour constituer un moyen de remédier à cette situation.

cc) L'avis du Comité économique et social et le moment de sa présentation

64. Il serait souvent utile que l'avis du Comité économique et social, qui, avant toute décision, renseigne le Conseil de ministres sur l'opinion des milieux intéressés, soit disponible avant que le Parlement ne soit consulté. Le Parlement, qui est appelé à faire une large déclaration politique, connaîtrait alors non seulement les motifs qui ont inspiré la Commission de la C.E.E., mais aussi l'opinion des catégories représentées au sein du Comité économique et social.

dd) Souvent l'avis des exécutifs sur les amendements proposés par le Parlement n'apparaît pas clairement

65. Conformément à la procédure actuelle, le Parlement est consulté par le Conseil de ministres. L'exécutif, dont les propositions ont été présentées avant cette consultation, peut les modifier en fonction de l'avis du Parlement comme le prévoit expressément le deuxième alinéa de l'article 149 du traité de la C.E.E. La consultation est donc moins un dialogue entre le Conseil et le Parlement qu'entre le Parlement et l'exécutif, les propositions transmises émanant de ce dernier. Ce dialogue devrait permettre au Parlement non seulement de mieux connaître la thèse de l'exécutif mais encore de

savoir quelles conclusions celui-ci entend tirer des modifications proposées.

66. La situation actuelle laisse beaucoup à désirer. Le rapport de M. Deringer cite plusieurs exemples d'une particulière gravité⁽¹⁾. La consultation sur le statut des fonctionnaires de la C.E.E. est caractéristique de ce fâcheux état de choses: l'article 212 prévoyait que la Commission devait faire des propositions mais aussi collaborer avec le Conseil. Or, visiblement appuyé par la Commission, le Conseil s'est écarté des propositions du Parlement sans que la Commission eût expliqué à ce dernier l'attitude qu'elle avait adoptée à l'égard du Conseil.

ee) Le Conseil de ministres ajoute parfois des éléments absolument nouveaux aux propositions de règlement

67. L'attitude du Conseil de ministres appelle des réserves singulièrement graves lorsque non seulement il ne tient pas compte des amendements du Parlement, mais ajoute aux propositions de règlement de la Commission des éléments absolument nouveaux que le Parlement n'a pas eu l'occasion d'examiner. Citons, à titre d'exemple, le règlement portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales⁽²⁾. En instituant un Comité de gestion des céréales, le Conseil s'est considérablement écarté des propositions de l'exécutif de la C.E.E., sur lesquelles le Parlement s'était prononcé. Considérée sous l'angle politique, cette procédure est indéfendable. En droit, on peut se demander si de tels règlements ne sont pas illégaux aux termes du premier alinéa de l'article 173, pour avoir été pris en violation des formes substantielles⁽³⁾. En pareil cas, le Parlement ne dispose malheureusement d'aucune voie de recours; il pourrait toutefois amener la Commission à saisir la Cour de justice. La Commission devrait être obligée de le faire, si le Parlement le lui demande.

ff) Le Conseil de ministres n'attend pas toujours le résultat de la consultation du Parlement

68. Le Conseil de ministres n'a jamais pris une décision avant que le résultat de la consultation du Parlement ne lui ait été communiqué. Néanmoins, de plus en plus nombreux sont les cas où les représentants permanents et la Commission se concertent activement avant même d'avoir connaissance de l'avis du Parlement. Il appartient au Conseil de ministres de juger dans quelle mesure il doit laisser aux représentants permanents le soin de préparer ses décisions dans tous les détails. Mais ce qui ne laisse pas d'être préoccupant, c'est que ces représentants et la Commission se con-

certent au sujet des propositions de règlement pendant que la procédure de consultation suit son cours. Parfois — le cas s'est déjà présenté — ils vont même jusqu'à se mettre d'accord sur des modifications aux propositions de sorte que le Parlement, qui en délibère à ce moment, est occupé à se prononcer sur un texte qui n'est déjà plus d'actualité. Il est également regrettable que, dans le cas du règlement n° 141 portant non-application des règles de concurrence au secteur des transports, le Conseil de ministres ait laissé entendre avant que la commission du marché intérieur ne fasse connaître son avis, qu'il arrêterait le règlement à son gré, quelle que soit la décision du Parlement.

c) *L'amélioration de la procédure de consultation*

69. Il importe d'amender comme suit la procédure de consultation:

aa) Les contacts préalables entre les exécutifs et le Parlement doivent être renforcés

70. Le Parlement estime inacceptable le fait que les exécutifs élaborent des propositions de règlement sans qu'il en soit informé. Dans chaque cas particulier, un échange de vues entre la commission compétente et l'exécutif est indispensable. A l'avenir, le Parlement ne manquera pas de critiquer vivement toute démarche des exécutifs qui consisterait à saisir le Conseil de ministres de propositions de règlement sans que ses commissions aient eu l'occasion de se prononcer dans les détails sur les sujets traités.

bb) Les propositions de règlement de la Commission doivent être publiées

71. Étant donné qu'il doit y avoir constamment une vive réciprocité d'action entre le Parlement et l'opinion publique, il est inopportun que les propositions de règlement ne soient souvent publiées qu'au moment où le Parlement formule son avis. Il serait préférable qu'elles soient rendues publiques lors de leur communication au Conseil de ministres. Le cas échéant, et afin de provoquer une discussion générale, le Parlement pourrait publier immédiatement les propositions qui lui sont soumises sans y joindre son avis.

cc) Le Comité économique et social devrait se prononcer préalablement au Parlement européen

72. Il serait souhaitable que le Parlement puisse répondre à la consultation après avoir pris connaissance de l'avis du Comité économique et social. Cette pratique devrait être assurée grâce à la fixation de délais par les organes directement intéressés. Toutefois, la procédure de consultation

⁽¹⁾ Cf. doc. 74, 1962—1963, paragraphes 142 et suivants.

⁽²⁾ Cf. *Journal officiel* n° 30 du 20 avril 1962.

⁽³⁾ Le rapport de M. Deringer soulève cette question en son paragraphe 143.

ne doit subir aucun retard. D'autre part, il est bien clair que le Parlement prend sa décision indépendamment du Comité économique et social, en d'autres termes qu'il n'a nullement besoin d'attendre l'avis de ce dernier qui a seulement un caractère interne.

dd) L'exécutif devrait se prononcer au cours des débats publics du Parlement

73. Il serait utile que l'exécutif fasse déjà connaître au moment du débat public sa position sur les amendements proposés par le Parlement. Il pourrait soit se déclarer disposé à modifier ses propositions, conformément au second alinéa de l'article 149, pour faire droit aux vœux du Parlement, soit indiquer les motifs pour lesquels il ne peut pas procéder à ces modifications. Si l'exécutif ne peut pas encore prendre nettement position au cours du débat public, parce qu'il n'a pas pu se faire une opinion définitive, son avis devrait, dans des cas importants, parvenir à la commission compétente dans les meilleurs délais et en tout cas avant que le Conseil de ministres n'ait pris une décision. La commission compétente pourrait soumettre des propositions au Parlement au sujet des conséquences politiques éventuellement à tirer de l'attitude de l'exécutif.

ee) L'exécutif devrait rendre compte au Parlement de sa position dès que le Conseil de ministres a statué

74. L'exécutif devrait rendre compte à la commission compétente, dès la fin des débats en Conseil, de la position qu'il a adoptée vis-à-vis du Conseil de ministres. Il devrait surtout exposer de quelle manière il a modifié ses propositions et quelle a été l'attitude du Conseil à l'égard de l'avis du Parlement. En ce qui concerne les informations sur l'attitude du Conseil de ministres, il faudrait, le cas échéant, demander à celui-ci son accord.

ff) Initiative de médiation du Conseil de ministres

75. Lorsque le Conseil de ministres ne peut se résoudre à adopter l'avis du Parlement, il devrait, avant de statuer de manière définitive, donner au Parlement l'occasion de prendre à nouveau position. Pour rendre un compromis possible, le Conseil devrait faire connaître les points de l'avis du Parlement qu'il rejette. S'agissant de questions importantes, le Parlement pourrait être convoqué en session extraordinaire. Pour souligner l'importance qu'il attache à un règlement déterminé, le Parlement devrait se prononcer à son sujet dans une forme particulièrement solennelle. Il devrait faire expressément état d'un vote à la majorité qualifiée⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cf. paragraphe 79.

gg) Renvoi obligatoire au Parlement

76. Une nouvelle consultation est indispensable si le Conseil de ministres ajoute à la proposition de la Commission des éléments sur lesquels le Parlement n'a pas encore été consulté. S'agissant d'un cas particulièrement important, le Parlement devrait former auprès de la Cour de justice, par l'intermédiaire de la Commission, le recours prévu au deuxième alinéa de l'article 173, lorsque le Conseil ne demande pas une nouvelle consultation⁽²⁾.

hh) Toute nouvelle proposition de règlement de la Commission exige une consultation

77. On ne peut admettre que la Commission soumette des propositions de règlement au Conseil et que ce dernier ne demande pas une consultation, sous prétexte que le Parlement a déjà émis un avis sur les différentes parties du texte de la proposition de la Commission. Toute proposition de la Commission qui n'est pas une modification au sens du second alinéa de l'article 149 nécessite une nouvelle consultation du Parlement.

ii) Le Parlement pourrait instituer en certains cas un comité de contact

78. A différentes reprises il a été proposé de créer une procédure de médiation entre le Conseil et le Parlement⁽³⁾. Une telle procédure toutefois n'aurait vraiment de sens que si le poids de chaque institution n'était pas par trop inégal, c'est-à-dire si chaque partenaire disposait d'une possibilité de veto ou du moins de pouvoirs de temporisation.

Par contre, il semble utile d'instituer dans des cas importants un comité de contact qui pourrait se composer du président du Parlement et d'un petit groupe de ses membres. Ce comité de contact pourrait s'adresser directement au Conseil de ministres pour discuter avec lui les avis du Parlement lorsqu'il s'agit de questions décisives. Il devrait intervenir *avant* que le Conseil ne statue.

kk) Les conventions inter-institutions entre le Parlement et le Conseil

79. Il serait souhaitable que le Conseil s'engageât, par un *gentlemen's agreement*, à ne s'écarter de l'avis du Parlement que s'il réunit l'unanimité⁽⁴⁾. Les possibilités d'influence du Parlement en seraient renforcées, sans modification du traité.

Un arrangement de ce genre pourrait préciser que cette condition s'applique uniquement aux délibérations du Parlement européen acquises avec un quorum suffisant, voire peut-être à la majorité qualifiée.

⁽¹⁾ Cf. paragraphe 67.

⁽²⁾ Exemple: la commission de médiation entre le *Bundestag* et le *Bundesrat* et les commissions analogues dans d'autres États à système bicaméral.

⁽³⁾ Cf. paragraphe 75.

II) Délégation de pouvoirs réglementaires à la Commission

80. Le Conseil de ministres peut, par voie de règlements, déléguer à la Commission le pouvoir d'arrêter d'autres règlements⁽¹⁾. A ce propos, on peut se demander comment le pouvoir de consultation du Parlement sera respecté. Si les pouvoirs réglementaires délégués portent sur des réglementations de caractère normatif ou sur d'importantes décisions de principe, le Parlement doit être consulté sur les règlements de la Commission. Il conviendrait donc d'inclure une clause en ce sens dans le règlement initial. En tout état de cause, la Commission devrait s'engager à discuter à fond avec les commissions intéressées le contenu des règlements à arrêter et à trancher la question de savoir si le règlement en question doit être officiellement transmis pour consultation au Parlement. La commission juridique devrait être chargée d'examiner dans ce domaine les projets de règlements et de veiller à ce que les droits du Parlement soient sauvegardés.

mm) Documentation sur la prise en considération des avis du Parlement

81. Le Parlement européen devrait être informé plus efficacement que par le passé, par l'intermédiaire de son secrétariat, de la suite donnée à ses avis. Pour chaque règlement, son service de documentation devrait dresser à intervalles réguliers, par exemple tous les trois mois, et distribuer à tous les membres du Parlement un tableau qui mettrait en parallèle la proposition de la Commission, les propositions d'amendement du Parlement et le texte définitif du Conseil.

d) Consultations lors de la signature de traités avec des pays tiers

aa) Traités d'association au sens de l'article 238 du traité de la C.E.E. et de l'article 206 du traité de l'Euratom

82. La consultation du Parlement pour la conclusion d'un traité d'association ne diffère pas fondamentalement de la procédure ordinaire de consultation. En raison des problèmes particuliers soulevés par la procédure choisie pour la conclusion de l'accord avec la Grèce, il est cependant utile de l'examiner à part dans le cadre de ce rapport.

L'association de la Grèce a été le premier cas d'application de l'article 238 du traité C.E.E. Cet article offre la possibilité de conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation inter-

nationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et «après consultation de l'Assemblée». Conformément aux dispositions de l'article 228-1, les négociations sont menées par la Commission de la C.E.E.

Malgré les termes très clairs du texte du traité, les représentants des États membres et du Conseil de ministres ont signé solennellement cet accord d'association, le 9 juillet 1961, à Athènes. Ils ont ajouté, à l'acte final, les mots «sous réserve . . . et notamment la consultation de l'Assemblée», croyant avoir ainsi respecté la lettre et l'esprit du traité.

Le Parlement européen a immédiatement protesté⁽¹⁾ contre cette interprétation du traité, politiquement et juridiquement inacceptable. En effet, la signature solennelle «sous réserve» ne saurait être assimilée à une consultation préalable du Parlement. La consultation n'a de sens que si elle est capable, par l'exposé de motifs objectifs et politiques, d'influer sur la teneur de l'accord projeté, voire sur sa conclusion. Après une signature solennelle, à laquelle la presse mondiale est conviée à assister et qui est suivie de banquets officiels, la consultation perd toute valeur. Tous les arguments spécieux que l'on pourrait avancer ne pourraient justifier cet état de fait.

83. La consultation du Parlement lors de la conclusion de traités d'association est assimilée selon le texte du traité, à la consultation de caractère général. Alors qu'en règle générale la Commission présente des propositions pour lesquelles le Conseil de ministres demande l'avis du Parlement, il importe, pour un accord international, de présenter au Parlement un texte qui, tout en ayant déjà été négocié par les différentes délégations, ne lie pas encore les parties à l'accord.

Il convient de faire la distinction entre la consultation lors de la conclusion de traités d'association et la décision prise par un parlement national à propos d'un traité international. Sur le plan national, les gouvernements négocient les traités, les signent et les soumettent à la ratification de leur Parlement. C'est donc au Parlement qu'il incombe de prendre la décision politique finale. Il a pouvoir d'approuver ou de rejeter le traité. S'il ne lui appartient plus de modifier le contenu du traité, il peut toutefois en empêcher la réalisation. A cet égard, il convient de noter que les gouvernements nationaux sont responsables devant leurs Parlements, alors que, dans le cas qui nous occupe, l'instance investie du pouvoir de décision échappe au contrôle du Parlement européen. Notre Parlement ne peut

⁽¹⁾ Cf. notamment l'exemple tiré du secteur de l'agriculture au paragraphe 148 du rapport de M. Deringer (doc. 74, 1962-1963).

⁽¹⁾ Cf. le rapport de M. Battista (doc. 85, 1962-1963).

On estime aussi qu'un traité conclu sans consultation préalable du Parlement est nul.

que proposer des modifications à un projet de traité, la décision relative à l'adoption ou au rejet des textes relevant du Conseil de ministres. Il est évident que l'institution qui est appelée à exercer une influence doit être consultée avant que ne soit prise la décision définitive. Comme dans tous les autres cas, le Parlement doit donc être également consulté, lorsqu'il s'agit de traités d'association, avant que le Conseil de ministres ne se prononce définitivement. Le fait que les accords d'association peuvent être soumis à la ratification des Parlements nationaux, c'était le cas pour la Grèce, parce qu'ils comportent des dispositions réglementaires qui dépassent les compétences des Communautés, ne modifie en rien la situation. La procédure communautaire prévue à l'article 238 doit être très nettement dégagée des intérêts nationaux⁽¹⁾.

84. Lors de la conclusion d'un accord conformément à l'article 238 du traité C.E.E. ou à l'article 206 du traité Euratom, le Parlement européen doit insister pour avoir la possibilité de prendre position au plus tard sur le texte paraphé, transmis au Conseil de ministres par la Commission chargée des négociations. En outre, il serait utile de renforcer l'information du Parlement pendant les négociations. Les commissions compétentes devraient, lors de négociations particulièrement importantes, instituer de petits groupes de travail qui suivraient dans le détail, les problèmes faisant l'objet des négociations. Cela permettrait d'établir un parallélisme plus poussé entre les travaux du Parlement et les négociations et de renforcer l'influence du Parlement.

bb) Traités d'adhésion conformément à l'article 237 du traité de la C.E.E., de l'article 205 du traité de l'Euratom et de l'article 98 du traité de la C.E.C.A.

85. Pour des raisons difficilement saisissables, les traités ne prévoient pas de consultation du Parlement dans le cas d'accords d'adhésion. Certes, le Parlement peut exercer une influence par le moyen des échanges de vues qui ont sans cesse lieu en commission avec les exécutifs, par ses débats en séance plénière et, dans une certaine mesure, par les rapports qu'il entretient avec le Conseil de ministres. Mais cette situation est loin d'être satisfaisante.

cc) Autres accords

86. Pour les autres accords avec des pays tiers ou des organisations internationales, la participation

⁽¹⁾ La nouvelle rédaction de la convention d'association avec les États africains et Madagascar soulève des difficultés dans la mesure où, bien qu'il soit question d'association, elle ne se réfère à aucune disposition du traité. Le texte de la convention ne spécifie donc pas si celle-ci a été conclue conformément à l'article 238. Le Parlement européen a toutefois adopté la thèse selon laquelle il faut se référer audit article et c'est la raison pour laquelle il eût fallu le consulter avant la conclusion de la convention. Cf. à ce propos le rapport de M. Dehousse (doc. 77, 1962-1963) sur l'interprétation de l'article 136 du traité instituant la C.E.E. et les pouvoirs du Parlement européen en matière de renouvellement de la convention d'application visé par ledit article.

du Parlement est tout aussi mal définie. L'article 228 du traité C.E.E. dispose uniquement que le Conseil consulte l'Assemblée dans les cas prévus au traité. Cependant, le traité C.E.E. demeure muet toutes les fois où une consultation entrerait en ligne de compte, exception faite de l'accord d'association; ainsi par exemple lorsqu'il s'agit de conclusion d'accords tarifaires ou commerciaux, réglés par les articles 111, 113 et 114 du traité.

La seule solution acceptable dans ces cas serait le recours aux consultations facultatives.

e) *L'application de la procédure de consultation dans les cas où le traité ne prescrit pas la consultation du Parlement*

87. Dans la mesure où les traités ne prescrivent pas de consultation du Parlement⁽¹⁾, il conviendrait d'assurer pour certains cas importants une consultation facultative⁽²⁾. Le Parlement a obtenu une consultation pour le problème de la libre circulation des travailleurs. Par ailleurs, le Commission a transmis le deuxième memorandum sur la politique commerciale au Parlement afin que celui-ci fasse connaître «son sentiment». Cette procédure n'a toutefois pas recueilli la faveur du Conseil de ministres qui a adopté lesdites propositions sans tenir compte de l'avis exprimé dans le même temps par le Parlement.

88. Les domaines pour lesquels le Parlement devrait être consulté, lors même que le traité ne prévoit pas de consultation, devraient être définis en commun avec les exécutifs et le Conseil de ministres. Les institutions intéressées devraient se mettre d'accord sur l'attitude à adopter dans les cas pour lesquels la consultation aurait été décidée.

f) *Participation du Parlement à l'établissement de réglementations de caractère normatif arrêtées sur la base du traité C.E.C.A.*

89. Le traité C.E.C.A. ignore le principe de la consultation. La possibilité de prendre des décisions de caractère normatif est extrêmement rare dans le cadre du traité de la C.E.C.A. Dans l'hypothèse d'une révision du traité, il faudrait veiller à instaurer une procédure de consultation pour un certain nombre de cas importants. A cet égard, il conviendrait de songer en particulier à la politique énergétique,

⁽¹⁾ Une consultation obligatoire du Parlement eût été particulièrement souhaitable dans les cas suivants:

- Art. 8: passage à la deuxième étape et la prolongation ou la réduction des deuxième et troisième étapes;
- Art. 28: modification du tarif douanier commun;
- Art. 49: réalisation de la libre circulation des travailleurs;
- Art. 51: mesures prises dans le domaine de la sécurité sociale pour faciliter la libre circulation des travailleurs;
- Art. 69: directives arrêtées en vue de supprimer les restrictions aux mouvements de capitaux;
- Art. 84: dispositions relatives à la navigation maritime et aérienne;
- Art. 99: harmonisation des législations fiscales;
- Art. 101: directives destinées à éliminer des distorsions;
- Art. 136: poursuite des négociations en vue de l'association des pays et territoires d'outre-mer;
- Art. 237: adhésion d'un pays tiers;

⁽²⁾ Cf. paragraphe 59.

à la politique budgétaire et à la fixation du prélèvement. La nécessité d'une participation accrue du Parlement se ferait particulièrement sentir, au cas où une révision de l'article 95 multiplierait les possibilités pour la Haute Autorité de prendre des décisions importantes⁽¹⁾.

D — *La fonction de délibération du Parlement*

90. Il est indispensable d'établir une distinction entre la consultation et la délibération générale du Parlement. Dans le premier cas, le Parlement est invité par une autre institution de la Communauté à donner son avis, dans le second, il peut d'une manière tout à fait générale, et de sa propre initiative, délibérer sur des questions qui touchent la Communauté.

Les traités reconnaissent au Parlement le droit d'organiser librement ses travaux lorsqu'ils disposent que l'assemblée «exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité»⁽²⁾.

91. Le Parlement est un organe délibérant au sens large du terme. Il dispose en plus du pouvoir de consultation, du pouvoir de délibération. C'est de son droit à être l'institution où se débattent tous les problèmes de la Communauté et de l'évolution européenne que le Parlement peut tirer ses compétences très larges. Ni les exécutifs, ni le Conseil de ministres, ni les gouvernements nationaux ne peuvent intervenir dans l'établissement de son ordre du jour ou lui interdire d'avoir des contacts avec des organisations internationales ou des institutions parlementaires de pays tiers. Les pouvoirs du Parlement découlent certes des différents articles du traité mais sa compétence est beaucoup plus étendue⁽³⁾; elle n'est limitée que par les tâches et les objectifs de la Communauté. Le Parlement est politiquement tenu de consacrer son activité à ce vaste champ d'action.

E — *L'initiative parlementaire*

92. Dans le cadre des compétences que lui reconnaissent les traités, le Parlement européen a le loisir de soumettre des initiatives aux exécutifs et de leur demander de présenter certaines propositions au Conseil de ministres. Bien que le Parlement n'ait pas pour autant un droit d'initiative formel, comme les Parlements nationaux, il a cependant la possibilité

de soumettre également au Conseil de ministres des projets de règlement.

93. Rien n'empêche les Commissions de faire leurs des initiatives du Parlement et de les transmettre au Conseil de ministres sous forme de propositions. Le fait qu'une proposition ne puisse être soumise au Conseil de ministres que par l'intermédiaire de la Commission n'exclut pas que la proposition puisse être due à l'initiative du Parlement ou déjà formulée par lui. Sans doute, la Commission doit-elle en assumer la responsabilité politique à l'égard du Conseil; mais elle est responsable devant le Parlement et soumise à son contrôle. Ce jeu alterné des pouvoirs offre au Parlement maintes possibilités de prendre des initiatives par l'intermédiaire de la Commission.

94. Une coopération entre la Commission et le Parlement en matière d'initiative ne nécessiterait pas une révision du traité, mais seulement une volonté politique commune aux deux parties. Si le procédé se révélait probant, on pourrait songer à l'intégrer dans le droit communautaire. Si la Commission transmet sans la modifier une proposition due à l'initiative du Parlement et si le Conseil de ministres l'adopte, une nouvelle consultation du Parlement serait superflue.

F — *Le pouvoir financier*

95. En ce qui concerne l'élaboration et l'établissement du budget des Communautés, les trois traités n'accordent au Parlement européen que des pouvoirs limités. En vertu de l'article 78 du traité C.E.C.A., le Parlement dresse un état prévisionnel de ses dépenses, mais pour cet état, de même que pour les états prévisionnels de la Haute Autorité, du Conseil de ministres et de la Cour de justice, c'est à la Commission des quatre présidents, dans laquelle le Parlement est représenté par son président et possède donc une voix sur quatre, qu'il appartient de statuer. Pour ce qui est des états prévisionnels des autres institutions de la C.E.C.A., le Parlement n'en est formellement saisi que d'une manière indirecte par l'intermédiaire du rapport annuel de la Haute Autorité, dans lequel ils sont repris. Dorénavant, toutefois, la coutume veut que la Haute Autorité discute de son propre état prévisionnel avec la commission budgétaire du Parlement.

96. L'Assemblée commune a déjà tenté d'obtenir un renforcement de ses pouvoirs financiers. Elle a réussi à introduire un certain contrôle parlementaire sur la fixation du taux de prélèvement, en ce sens que la Haute Autorité consulte la commission budgétaire et les autres commissions parlementaires intéressées chaque année avant la nouvelle fixation du prélèvement. Cette procédure appelle encore des améliorations; entre autres, la Haute Autorité pourrait soumettre aux commissions une proposition concrète en ce qui concerne la fixation de ce taux.

⁽¹⁾ La commission politique a chargé M. Jaansens d'établir un rapport sur les possibilités d'une révision du traité C.E.C.A. au titre de l'article 95; la commission du marché intérieur en sera saisie pour avis.

⁽²⁾ Cf. article 137 du traité C.E.E. et article 107 du traité Euratom. L'article 20 correspondant du traité C.E.C.A. parle uniquement de pouvoirs de contrôle et non pas de pouvoirs de délibération.

⁽³⁾ Cf. paragraphe 115 et suivants.

En outre, depuis plusieurs années, la Haute Autorité tient la commission parlementaire compétente au courant des crédits qu'elle accorde. Enfin, grâce à l'influence du Parlement, la forme et la présentation des documents budgétaires ont été constamment améliorées.

97. Les traités de Rome consolident la position du Parlement européen dans le domaine du droit budgétaire. Le Parlement est saisi par le Conseil du projet de budget de toutes les institutions de la C.E.E. et de l'Euratom; il est habilité à proposer des amendements à ce projet dans un délai d'un mois à compter de sa communication. Ce délai est insuffisant car il ne permet pas de garantir un examen approfondi du document. Il serait souhaitable à ce propos que les avant-projets budgétaires des exécutifs soient soumis simultanément au Parlement et au Conseil.

Se fondant sur les traités, le Parlement a exercé efficacement ses pouvoirs financiers en obtenant notamment que les Conseils de ministres participent, avec l'exécutif intéressé, au premier examen des projets de budget devant sa commission compétente. Il a obtenu en outre que les Commissions mettent à la disposition de la commission budgétaire tous les documents afférents aux projets de budget, ce qui est la seule manière de permettre un contrôle efficace. Enfin, la coutume s'est établie de faire précéder les budgets, sinon d'un exposé des motifs complet et détaillé, du moins d'un bref exposé d'introduction.

98. Dans le cadre de cette amélioration progressive de la collaboration entre les institutions en matière de budget, le Parlement européen a exigé avant tout⁽¹⁾ que les projets de budget soient précédés d'un exposé des motifs détaillé, objectif et politique. En outre, «les décisions d'ordre budgétaire devront s'inscrire dans le cadre de la politique préalablement établie par les Conseils en collaboration avec les exécutifs et le Parlement européen». Enfin, le Parlement s'efforce d'améliorer également la coopération entre les exécutifs, les Conseils et lui-même non pas seulement lors de la présentation des budgets, mais aussi lors de leur établissement. Le cas échéant, les commissions intéressées du Parlement pourraient, avant l'établissement des budgets, avoir avec les exécutifs et le Conseil de ministres une sorte de «débat préliminaire» sur les principes qui devront présider à l'élaboration des projets de budget pour l'année suivante.

99. La commission des budgets et de l'administration a également élaboré des propositions sur la manière de mettre plus en relief le caractère politi-

que du débat annuel sur le budget en séance plénière. Une proposition prévoit de consacrer chaque année un débat, lors du colloque avec les Conseils de ministres, au programme d'action établi pour l'année suivante et de discuter à cette occasion la politique générale de la Communauté, politique qui revêt également beaucoup d'importance pour l'établissement du budget. Le débat budgétaire proprement dit pourrait alors avoir lieu le jour suivant.

100. La position du Parlement européen change du tout au tout si l'on passe du financement de la Communauté économique européenne par les contributions des États membres au financement par des recettes propres, conformément à l'article 201 du traité de la C.E.E.⁽¹⁾. Bien que cette transformation n'entraîne pas automatiquement un renforcement du pouvoir financier du Parlement européen, il découle de la structure même du droit budgétaire de la Communauté que le moment serait alors venu de conférer au Parlement européen un pouvoir de décision pour arrêter le budget.

Dans le cadre des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne, le problème de l'affectation des prélèvements agricoles a été évoqué à la fin de l'année 1962. Avant de trancher cette question particulière, les États membres se sont efforcés, en collaboration avec la Commission de la C.E.E., d'obtenir une vue générale de l'affectation de toutes les ressources communes qui pourraient dans les années à venir servir à financer les dépenses de la Communauté. Outre les prélèvements agricoles, il faut songer ici surtout aux recettes provenant du tarif douanier de la Communauté. La Commission de la C.E.E. a soumis des propositions tendant à fixer les modalités d'utilisation de ces recettes.

Le Parlement européen doit insister pour qu'au moment même où il sera statué définitivement sur la constitution de ressources financières directes pour la Communauté, conformément à l'article 201 du traité C.E.E., ses pouvoirs financiers soient fonctionnellement renforcés. Les Parlements nationaux ne pouvant exercer un contrôle que sur les contributions des États membres, il appartient au Parlement européen de contrôler ces ressources financières directes.

G — Compétences en cas de modifications au traité

101. L'intervention du Parlement lors de modifications du traité n'est pas suffisante. L'article 96 du traité C.E.C.A. ne prévoit absolument aucune consultation; quant aux articles 236 du traité C.E.E. et

⁽¹⁾ Cf. la résolution du 21 novembre 1962 (*Journal officiel* n° 134 du 14 décembre 1962) relative aux projets de budget de fonctionnement de la C.E.E. et de la C.E.E.A. et au projet de budget de recherches et d'investissement de la C.E.E.A., établis par les Conseils pour l'exercice 1963.

⁽¹⁾ Le Parlement européen s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de la constitution de ressources financières directes.

204 du traité C.E.E.A., ils parlent seulement d'une consultation du Parlement. L'accord du Parlement n'est requis que par l'article 95 du traité de la C.E.C.A.

102. Si l'on compare les deux traités de Rome avec le traité C.E.C.A., on est frappé de constater que les premiers ne font pas mention de la « petite » révision. Alors que le traité C.E.C.A. a une structure rigide et comporte en compensation, grâce à la procédure visée à l'article 95 du traité C.E.C.A., certaines facilités à l'occasion d'adaptation structurelle — notamment le renoncement à la ratification par les États membres —, selon les traités de Rome, on ne peut apporter de modifications au traité qu'en vertu d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité et d'une ratification dans tous les États membres.

La consultation du Parlement européen aurait en outre une importance accrue dans la mesure où l'on peut supposer que son avis influencerait sur l'attitude des Parlements nationaux pendant la procédure de ratification. Un renforcement de ses pouvoirs, en particulier lors de l'ouverture de la procédure de révision du traité, serait hautement souhaitable. Une consultation pourrait être demandée à titre facultatif, sans modification du traité.

H — *Pouvoirs dans le cadre d'accords d'association*

103. Le Parlement possède certains pouvoirs de délibération et de contrôle en matière d'accords d'association. Dans le cadre de l'association nouvellement créée avec les États africains et Madagascar, des commissions parlementaires paritaires ont été instituées; elles permettent une délibération commune et un contrôle de l'activité des institutions de l'association. De même en vertu du traité d'association avec la Grèce, le Parlement européen a créé une commission parlementaire spéciale.

104. Le Parlement européen a la faculté d'étendre ses pouvoirs de contrôle également à d'autres associations. L'institution de commissions parlementaires paritaires avec les représentations nationales d'États associés a donné toute satisfaction dans le cas de l'association des pays africains. La Commission instituée pour la Grèce entrera prochainement en activité et aura également permis de réunir des expériences précieuses avant que d'autres États ne se joignent à la Communauté en choisissant l'association.

IV — **Les relations avec les autres institutions parlementaires**

A — *Les relations avec les Parlements nationaux*

105. Il importe de poursuivre les relations avec les Parlements nationaux des États membres de la

Communauté. En effet, il ne faut pas oublier tout d'abord que les Parlements nationaux partagent avec le Parlement européen la responsabilité de la poursuite de l'unification européenne. De plus, en dehors du fait que les membres du Parlement européen sont en même temps membres des Parlements nationaux, il est essentiel de rendre des contacts réciproques possibles. Il n'est pas moins important que les Parlements nationaux et le Parlement européen se concertent toujours avant de fixer les dates de session. Des progrès en ce sens ont été réalisés par la conférence⁽¹⁾ du président du Parlement européen avec les présidents des Parlements nationaux qui s'est tenue le 7 janvier 1963 à Rome.

B — *Les relations avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*

106. Les relations amicales qui existent à l'heure actuelle entre le Parlement européen et cette assemblée tirent surtout leur origine des réunions jointes annuelles des membres de ces deux assemblées. Ces réunions ont généralement lieu en septembre. Le Parlement européen présente à cette occasion, conformément à l'article 2 du protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe qui est annexé au traité C.E.C.A., un rapport d'activité pour les douze mois écoulés.

La possibilité de discuter de questions générales touchant l'unification européenne dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe ne doit pas être sous-estimée. Les membres de l'Assemblée consultative, tout comme ceux du Parlement européen, en tirent un grand bénéfice.

C — *Les relations avec les Parlements des États associés*

107. Il convient de mentionner en l'occurrence la conférence parlementaire avec les États africains associés et Madagascar qui exerça une action de mars 1960 à fin 1962 et les institutions créées par la nouvelle convention d'association. En outre, des relations se créent entre le Parlement européen et le Parlement grec dans le cadre de l'accord d'association. Ces relations devront encore être renforcées⁽²⁾. De nouvelles associations donneraient également lieu à des réglementations sur le plan parlementaire. Ces relations particulières doivent être soigneusement poursuivies et développées.

V — **Les questions particulières que posent les relations du Parlement avec les Conseils de ministres**

108. Ainsi qu'il a déjà été exposé, les Conseils de ministres ne sont soumis en droit à aucun contrôle

⁽¹⁾ Cf. déclaration du président Martino dans le compte rendu in extenso de la séance du 4 février 1963 (Débats, n° 25, février 1963).

⁽²⁾ Cf. également les observations figurant aux paragraphes 104 et 105 de ce rapport.

du Parlement qui du reste ne possède à leur égard aucun pouvoir direct ou particulier. Cependant, des relations permanentes existent entre Parlement et Conseil et il semble utile d'entretenir et de renforcer ces contacts. Ces relations sont :

- les colloques annuels,
- les rapports périodiques d'activité des présidents du Conseil au Parlement,
- la possibilité de questions écrites et orales aux Conseils,
- la collaboration générale des Conseils, au cours des séances plénières et des réunions de commission du Parlement.

109. Les colloques annuels⁽¹⁾ sont un excellent moyen d'instituer des échanges de vues entre le Parlement et les Conseils de ministres. Selon la procédure suivie jusqu'ici, le Parlement propose trois thèmes de discussion aux Conseils de ministres qui en retiennent deux. Lors du dernier colloque de novembre 1962, tant le Parlement que les exécutifs ont présenté des documents de travail. Les Conseils font tout d'abord connaître leur position dans des exposés exhaustifs. L'échange de vues fournit l'occasion de présenter des idées fondamentales et de poser des questions aux Conseils. En répondant aux questions par l'intermédiaire de leurs présidents, les Conseils précisent l'attitude de la Communauté à l'égard de problèmes déterminés. Un des objectifs de ces échanges de vues est de faire partager aux Conseils les conceptions du Parlement sur les questions à l'étude.

110. A la suite du colloque de novembre 1962, la commission politique s'est demandé comment ces échanges de vues annuels avec les Conseils pourraient encore être améliorés. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

- a) Il est indispensable de préparer le colloque plus tôt que cela n'a été fait jusqu'ici, afin de permettre aux Conseils d'élaborer leur position en temps utile;
- b) La présentation de documents de travail établis par les différentes commissions sur les thèmes du colloque s'est révélée utile et devrait être maintenue;
- c) Afin de rendre le colloque encore plus efficace, il serait nécessaire de concentrer davantage les débats et de mieux coordonner les interventions des orateurs;
- d) La discussion simultanée des deux thèmes du colloque ne s'est pas révélée opportune;

⁽¹⁾ Depuis 1957, des colloques avec les Conseils de ministres et les exécutifs ont lieu au cours de la session de novembre du Parlement.

- e) Il serait peut-être possible de centraliser davantage la discussion en limitant le colloque à un seul thème; le Conseil de ministres ne se verrait proposer alors que deux thèmes au choix.

111. Les rapports périodiques d'activité des présidents du Conseil⁽¹⁾ représentent également un élément important. Il conviendrait d'obtenir que chaque président du Conseil donne avant l'expiration de son mandat, sous forme de compte rendu, un aperçu général de l'activité du Conseil au cours des six derniers mois et qu'une discussion du Parlement s'engage sur ce compte rendu.

112. La possibilité de poser des questions écrites et orales aux Conseils a encore été améliorée par la nouvelle rédaction des articles 45 et 46 du règlement du Parlement. On ne peut que se féliciter de ce que les Conseils aient accepté que la procédure des questions orales avec débat leur soit également appliquée. Il est donc possible d'ouvrir un débat avec les Conseils sur un problème donné par la présentation d'une question orale. Mais il ne découle pas de l'article 46-4 du règlement qu'une résolution peut être adoptée à la suite d'un échange de vues de ce genre avec les Conseils. Ainsi a-t-il été tenu compte du vœu du Conseil qui ne voulait pas que la question orale avec ou sans débat soit considérée comme une interpellation et ou encore comme la manifestation d'une extension des pouvoirs de contrôle du Parlement.

113. Les Conseils se sont également déclarés disposés à assister aux réunions de commission du Parlement. Cela s'est révélé particulièrement utile lors des discussions, à la commission du budget, des projets de budget de la C.E.E. et de l'Euratom. Il serait souhaitable que cette procédure soit également appliquée à l'occasion de discussions importantes. Afin de faciliter le recours à cette pratique, il serait peut-être utile que le Parlement et le Conseil se concertent sur les matières pour lesquelles une participation du Conseil aux réunions de commission entrerait plus particulièrement en ligne de compte.

Les Conseils et leurs membres devraient en outre assister dans une plus large mesure aux séances plénières du Parlement et participer aux débats portant sur des problèmes importants. Les relations entre eux et le Parlement s'en trouveraient encore renforcées.

La collaboration entre Parlement et Conseils est conforme à l'esprit de la Communauté; elle favorise la mise au point de la politique communautaire. Le Parlement attache un grand prix à ce que cette collaboration devienne toujours plus étroite et plus fructueuse.

⁽¹⁾ Jusqu'ici, les présidents des Conseils ont fait rapport sur l'activité de leur institution au cours des sessions du Parlement d'octobre 1958, de mars 1960 et de janvier 1961.

114. La Cour européenne de justice occupe, au point de vue du droit constitutionnel, une position particulière à l'intérieur de la Communauté. Il n'existe aucune relation directe entre elle et le Parlement européen. Toutefois, en se développant, le Parlement devrait être habilité à choisir les juges de la Cour de justice sur une liste établie par les gouvernements.

A cet égard, la Convention sur les droits de l'homme élaborée par le Conseil de l'Europe pourrait servir d'exemple. Celle-ci prévoit, en son article 39, que les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée consultative à la majorité des voix exprimées, sur une liste de personnes présentées par les membres du Conseil de l'Europe, chacun de ceux-ci devant présenter trois candidats dont deux au moins de sa nationalité. L'Assemblée consultative choisit un des trois candidats de chaque pays.

VI — Les compétences du Parlement

A — Définition des pouvoirs et de la compétence générale

115. Il faut distinguer entre les pouvoirs spécifiques et la compétence générale du Parlement européen. Les traités et l'interprétation qui leur a été donnée jusqu'ici — en d'autres termes, la réalité constitutionnelle — définissent les pouvoirs du Parlement. Mais sa compétence générale n'est définie que par les grands objectifs de la Communauté. Ces objectifs résultent des préambules des traités et de leurs dispositions fondamentales⁽¹⁾. Ils ne sont pas uniquement de nature économique et sociale. Les grandes tâches confiées à la Communauté dans le domaine de la politique générale jouent aussi un rôle important. Le Parlement peut donc exercer sa fonction de délibération dans le sens le plus large.

116. La compétence générale du Parlement est très étendue. Il est particulièrement du devoir du Parlement de déployer dans ce cadre une activité maximum. Le Parlement a toujours été conscient des grands objectifs politiques européens. Il s'est prononcé dans certains rapports et débats fondamentaux sur l'élargissement de la Communauté à d'autres États, sur la nécessité de compléter les traités par des accords, sur la création d'une communauté politique et sur les grandes lignes de l'évolution européenne. Dans le cadre de cette compétence générale, le Parlement s'est également prononcé sur l'intégration des Communautés dans l'œuvre d'unification européenne et sur la position de celle-ci dans le monde. Bien entendu, dans son activité quotidienne, le Parlement donnera la priorité aux tâches concrètes qui découlent des pouvoirs que lui confèrent les traités. Mais il

⁽¹⁾ Cf. le traité C.E.E., articles 2 et 3; le traité Euratom, article 2, et le traité C.E.C.A., articles 2, 3 et 4.

demeure conscient des obligations que lui imposent ses autres compétences, généralement politiques. Avec celles-ci, grandit le rôle politique du Parlement.

B — Compétences et pouvoirs dans le cadre de l'union politique

a) La déclaration des gouvernements du 18 juillet 1961 à Bonn

117. La déclaration faite à Bonn par les six chefs de gouvernement ou d'État le 18 juillet 1961 invite le Parlement à examiner les questions générales relatives à la poursuite de l'unification européenne. Cette déclaration a été transmise officiellement au Parlement par le chancelier Adenauer, président de la conférence de Bonn⁽¹⁾. M. Furler, président du Parlement, a confirmé cet acte.

118. L'invitation donnée par les gouvernements au Parlement a tout d'abord une valeur politique, mais elle a également une importance sur le plan juridique. Elle a eu pour résultat :

- de renforcer l'intervention du Parlement européen dans le processus de l'évolution politique européenne,
- de décider que le Parlement européen serait également l'institution parlementaire de l'union politique européenne à naître.

Ces deux éléments sont essentiels. Ils jettent les fondements d'un élargissement de l'actuel domaine d'activité du Parlement.

b) Les nouvelles tâches

aa) La politique extérieure générale

119. Très tôt et à diverses reprises, le Parlement européen s'est intéressé à des questions relatives à la politique extérieure européenne. Il a demandé que les politiques étrangères des États membres soient coordonnées et s'est félicité des rencontres régulières des ministres des affaires étrangères⁽²⁾. Les efforts qu'il a accomplis en ce sens relèvent de la compétence générale du Parlement et doivent être poursuivis. Si les rencontres périodiques des ministres des affaires étrangères devaient prendre un caractère plus conventionnel ou si, lors des négociations sur la création d'une union politique, les commissions chargées de préparer les travaux venaient à aborder des problèmes de politique étrangère, le Parlement européen devrait intervenir encore davantage. La compétence du Parlement européen en ce qui concerne sa coopération à

⁽¹⁾ Cf. en annexe 3 la lettre du chancelier Adenauer.

⁽²⁾ A ce propos, nous renvoyons notamment aux débats de politique étrangère qui ont eu lieu en novembre 1959 lors du colloque avec les Conseils et les exécutifs, en novembre 1960 à l'occasion de la discussion du rapport de M. Dehousse sur la politique étrangère des États membres (doc. 87, 1960—1961) et en décembre 1961 lors de la discussion du rapport de M. Plevien sur l'union des peuples d'Europe (doc. 110, 1961—1962).

l'institution d'une union politique est de caractère général et est confirmée par la déclaration de Bonn.

bb) Le domaine culturel

120. Dans la déclaration de Bonn, la conférence des chefs de gouvernement ou d'État invitait le Parlement européen à étendre son activité, en coopération avec les gouvernements, au domaine de l'enseignement, de la culture et de la recherche.

On peut estimer que le Parlement européen peut agir dans le domaine culturel sur la base de sa compétence générale ou directement sur la base de la déclaration de Bonn. Il est certain que le Parlement intervient déjà, en vertu des traités, dans l'examen de questions culturelles concrètes. Citons à titre d'exemples la formation professionnelle, l'équivalence et la reconnaissance mutuelle des diplômes, un certain nombre de problèmes de formation et l'Université européenne (1).

De toute manière, il semble souhaitable que le Parlement européen puisse se saisir d'autres questions culturelles, dès lors que son activité en ce domaine peut être utile dans le cadre de l'évolution de la Communauté.

cc) Défense

121. Les problèmes de défense ne sont pas directement liés aux tâches actuelles de la Communauté. Sur ce plan, le Parlement européen ne devrait agir — par exemple par l'institution d'une commission — que si des pouvoirs spéciaux lui étaient attribués dans le cadre d'une union politique. Que le Parlement puisse se prononcer sur des questions de principe à propos de l'institution d'une union politique, cela est évident.

VII — Propositions pour le renforcement et l'extension des pouvoirs du Parlement

A — Positions et objectifs que l'on peut atteindre à court terme

a) Investiture de l'exécutif

— Chaque nouveau président d'un exécutif devrait, par une déclaration, offrir au Parlement la possibilité de voter sa confiance à l'exécutif qu'il préside, à la suite d'un débat (2).

b) Contrôle des exécutifs

— Le contrôle *a priori*, grâce à la présentation de programmes et d'objectifs par les exécutifs, devrait être développé; l'exécution des programmes d'action devrait être contrôlée de façon continue (3).

(1) Ces compétences résultent surtout des articles 57 et 118 du traité C.E.E. et des chapitres I et II du traité Euratom. Il est également fait état de problèmes de formation professionnelle dans le cadre de l'association avec les États africains et Madagascar et de l'association avec la Grèce.

(2) Cf. paragraphe 36.

(3) Cf. paragraphe 45.

— Les questions orales avec débat devraient être utilisées davantage que jusqu'ici en tant que moyens de contrôle rapides à l'égard des exécutifs (1).

— Le Parlement devrait, plus que cela n'a été le cas jusqu'ici, inviter les exécutifs à présenter des rapports de conclusion sur certaines actions (2).

— Le contrôle des relations extérieures devrait être renforcé et, notamment, les commissions compétentes devraient intervenir de manière constante et en temps utile (3).

— Afin que l'activité parlementaire soit plus efficace, il est nécessaire de mieux coordonner le calendrier des travaux des exécutifs et des Conseils et celui du Parlement (4).

c) Le droit de consultation du Parlement (5)

— Les propositions de règlement de l'exécutif aux Conseils de ministres doivent être publiées.

— Les contacts préparatoires entre les exécutifs et le Parlement sont à intensifier.

— La Commission devrait prendre immédiatement position sur les amendements présentés lors du débat public résultant de la consultation.

— La Commission devrait faire rapport au Parlement, immédiatement après la décision prise par le Conseil de ministres, sur l'attitude qu'il a adoptée.

— Si le Conseil de ministres ne peut se résoudre à adopter l'avis du Parlement, il doit donner la possibilité au Parlement de se prononcer une nouvelle fois.

— Le Conseil de ministres devrait s'engager à ne déroger à l'avis du Parlement qu'à l'unanimité, toutes les fois que cet avis a été adopté à la majorité qualifiée.

— Dans la mesure où le Conseil de ministres veut introduire de nouveaux éléments, une nouvelle consultation du Parlement est indispensable.

— Il faudrait exposer clairement la nécessité d'une consultation du Parlement pour les règlements arrêtés par la Commission en vertu d'une autorisation du Conseil de ministres.

— Dans le cas de consultations sur des traités d'association, le Parlement doit être saisi au plus tard lorsque le texte a été paraphé (6).

(1) Cf. paragraphe 49.

(2) Cf. paragraphe 52.

(3) Cf. paragraphe 55 et suivants.

(4) Cf. paragraphe 50.

(5) Sur les propositions relatives à l'amélioration de la procédure de consultation, cf. paragraphe 69 et suivants.

(6) Cf. paragraphe 82.

— Pour tout autre accord international, le Conseil de ministres devrait consulter le Parlement à titre facultatif⁽¹⁾.

— Dans les cas importants pour lesquels le traité ne prescrit pas la consultation du Parlement, le Conseil de ministres ou l'exécutif devraient consulter le Parlement à titre facultatif.

d) *Les initiatives parlementaires*

— Les initiatives du Parlement à l'égard des Commissions soumises à son contrôle devraient être intensifiées⁽²⁾.

e) *Le pouvoir financier*

— Les projets de budget devraient être accompagnés d'un exposé des motifs politique exhaustif⁽³⁾.

— Le Parlement doit insister sur un renforcement du contrôle des dépenses.

— Les avant-projets budgétaires des Commissions devraient être soumis simultanément au Parlement et au Conseil.

Le Parlement peut prendre l'initiative de réaliser la plupart de ces propositions. Dans certains cas il est nécessaire, ou tout au moins opportun, que le Parlement s'entende avec le Conseil de ministres ou la Commission. A cet effet, des accords formels ne sont pas toujours nécessaires. Cependant, les propositions du paragraphe 79 devraient faire l'objet d'un accord spécial.

B — *Objectifs à long terme*

a) *Nomination des exécutifs*

— Le Parlement devrait participer de manière décisive à la nomination du président des exécutifs.

b) *Le droit d'approbation*

— Dans tous les domaines décisifs et, en principe, pour toutes les décisions de caractère législatif, le pouvoir de consultation du Parlement devrait devenir un droit d'approbation. Ce droit signifierait que

le Conseil de ministres et le Parlement ne peuvent arrêter des décisions ou des textes législatifs que de commun accord. Ce droit devrait être prévu pour toutes les modifications à apporter aux traités.

c) *Pouvoir de ratification*

— Les accords internationaux de la Communauté devraient être soumis à la ratification du Parlement européen.

d) *Pouvoir budgétaire*

— Le droit de décision quant au budget devrait être transféré au Parlement européen au plus tard lors de l'application de l'article 201 du traité de la C.E.E.

e) *Nomination des juges*

— Le Parlement européen devrait désigner, sur une liste présentée par les gouvernements, les juges de la Cour de justice.

VIII — *Les élections au suffrage universel direct*

122. Conformément aux traités, le Parlement européen a élaboré et adopté un projet de convention électorale qu'il a soumis aux Conseils de ministres. Les mémoires du Parlement auquel il est renvoyé⁽⁴⁾ montre l'activité du Parlement en ce domaine. La demande adressée au Conseil de ministres et aux gouvernements nationaux de donner à ce projet force de loi subsiste. L'élection directe des membres du Parlement européen n'élargit pas précisément ses pouvoirs ou compétences. Mais elle affermit la position du Parlement, ses membres pouvant s'appuyer sur la souveraineté des peuples qui s'exprime dans l'élection. Les élections européennes contribueraient pour beaucoup à renforcer et à faire triompher l'idée européenne dans l'opinion publique.

L'élection des députés européens au suffrage universel direct est donc d'un intérêt capital pour l'unification progressive de l'Europe. Pour le Parlement, il est inconcevable que les gouvernements, qui tous reconnaissent les traités des Communautés, n'aient pas encore assumé jusqu'ici les responsabilités qui découlent clairement de ces traités. Par leur inaction, ils causent un sérieux préjudice à l'œuvre d'unification.

⁽¹⁾ Cf. paragraphe 86.

⁽²⁾ Cf. paragraphe 92 et suivants.

⁽³⁾ Cf. paragraphe 95 et suivants.

⁽⁴⁾ Cf. le rapport de MM. Battista, Dehousse, Faure, Schuijt et Metzger (doc. 22, 1960) sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

IX — Projet de résolution
sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen

A — Le Parlement européen,

— convaincu que tout progrès réel de la Communauté doit aller de pair avec un renforcement de sa structure institutionnelle;

estime que le transfert de compétences législatives du domaine national au domaine communautaire doit être accompagné d'un renforcement correspondant des pouvoirs parlementaires dans le cadre de la Communauté;

est d'avis qu'il est indispensable d'élargir les pouvoirs du Parlement européen afin de renforcer la structure démocratique de la Communauté et l'esprit communautaire;

fait sien le contenu du rapport de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen et

demande que les objectifs suivants soient réalisés le plus rapidement possible:

I — Nomination des exécutifs

a) Le Parlement propose pour l'immédiat l'objectif suivant:

Tout nouveau président d'un exécutif fera devant le Parlement une déclaration-programme, qui sera suivie d'un débat.

b) En vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande:

— que le Parlement participe de façon effective à la désignation des exécutifs.

II — Pouvoir consultatif

a) Le Parlement propose pour l'immédiat les objectifs suivants:

1. Un échange de vues aura lieu avec les commissions compétentes du Parlement sur les projets de règlement des exécutifs avant leur présentation au Conseil de ministres.

2. Les exécutifs prendront position sur les modifications aux projets de règlement proposées par le Parlement lors du débat relatif à la consultation.

3. Le Parlement sera informé de l'attitude adoptée par les exécutifs durant les délibérations donnant lieu à la décision du Conseil de ministres.

4. Le Parlement sera consulté sur les règlements promulgués par les exécutifs sur délégation donnée par le Conseil de ministres, s'ils constituent un complément ou une modification à la législation existante.

5. Au cas où une proposition de règlement ne serait pas approuvée par le Conseil de ministres conformément à l'avis adopté par le Parlement, celui-ci doit avoir la possibilité de donner à nouveau son avis.

6. Le Conseil de ministres informera le Parlement des raisons pour lesquelles il s'en serait éventuellement écarté.

7. Lorsque le nouvel avis aura été adopté par le Parlement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, le Conseil de ministres ne devrait s'en écarter qu'en statuant à l'unanimité.

8. Le Conseil de ministres devra consulter le Parlement sur toutes les questions importantes, même dans les cas où le traité ne prescrit pas de consultation.

b) En vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande:

— que le pouvoir de consultation soit converti en un droit d'approbation dans tous les domaines primordiaux et en principe pour toute décision de caractère législatif.

III — Pouvoir de ratification

a) Le Parlement propose pour l'immédiat les objectifs suivants:

1. Le Parlement devra être tenu au courant de l'évolution des relations extérieures en temps utile et d'une façon plus suivie que jusqu'à présent.

2. Le Parlement devra être consulté sur les accords d'association, au plus tard sur la base du texte paraphé.

b) En vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande:

— que tous les accords internationaux de la Communauté soient ratifiés par le Parlement européen.

IV — *Pouvoir budgétaire*

a) Le Parlement propose pour l'immédiat les objectifs suivants:

1. Un exposé détaillé des motifs politiques devra être joint aux projets de budget.

2. Les avant-projets de budget des exécutifs devront être présentés simultanément au Parlement et au Conseil de ministres.

3. Le contrôle parlementaire des dépenses devra être renforcé.

b) En vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande:

— que le droit de décision sur le budget soit attribué au Parlement au moment où la Communauté disposera de ressources propres.

V — *Nomination des membres de la Cour de justice*

Le Parlement nommera les juges de la Cour de justice sur une liste présentée par les gouvernements.

B — *Le Parlement européen*

1. Charge son président et son bureau:

a) De prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette résolution;

b) D'adresser le texte imprimé de la présente résolution ainsi que du rapport de la commission politique aux institutions de la Communauté, aux gouvernements et aux membres des Parlements des États membres;

2. Invite les Conseils de ministres et les exécutifs à appuyer le Parlement dans l'extension de ses pouvoirs;

3. Est d'avis que les compétences et pouvoirs du Parlement européen doivent faire l'objet du prochain colloque avec les Conseils de ministres et les exécutifs;

4. Confirme son opinion et insiste sur le fait que l'élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct constitue un élément indispensable pour conférer un caractère plus démocratique à la Communauté et invite les Conseils et les gouvernements à assumer la responsabilité qui leur incombe pour accélérer la mise en application du projet de convention élaboré à cet effet par le Parlement européen.

ANNEXES

ANNEXE 1

Liste des réglementations du traité C.E.E. pour lesquelles une consultation du Parlement est obligatoire

- Art. 7: Réglementations relatives à l'interdiction de discriminations exercées en raison de la nationalité;
- Art. 14: Modifications des dispositions du traité sur la réduction des droits de douane entre les États membres;
- Art. 43: Règlements, directives ou décisions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune;
- Art. 54: Programme général et directives tendant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement;
- Art. 56: Directives pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers;
- Art. 57: Directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci;
- Art. 63: Programme général et directives pour la suppression des restrictions à la libre circulation des services;
- Art. 75: Règles tendant à la mise en œuvre d'une politique commune des transports;
- Art. 87: Règlements et directives relatifs à l'interdiction d'accords empêchant le libre jeu de la concurrence et aux monopoles;
- Art. 100: Directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun;
- Art. 126: Modification des missions confiées au Fonds social européen;
- Art. 127: Dispositions réglementaires sur la gestion et les tâches du Fonds social européen;
- Art. 201: Dispositions relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres;
- Art. 212: Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents;
- Art. 228: Conclusion d'accords avec des États ou des organisations internationales dans tous les cas où le traité prévoit une consultation;
- Art. 235: Dispositions en vue de réaliser les objectifs du marché commun lorsque le traité ne prévoit pas les pouvoirs d'action requis à cet effet;
- Art. 236: Révision du traité;
- Art. 238: Conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers.

Liste des consultations du Parlement européen

arrêtée au 14 mai 1963

	Articles des traités de Rome imposant la consultation	Date à laquelle a été saisie l'Assemblée	Date de l'avis de l'Assemblée	Date de la décision du Conseil
<i>Agriculture</i>				
Règlement n° 26 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	8-12-1960	20-1-1961	4-4-1962
Décision du Conseil prévoyant la perception d'une taxe compensatoire sur certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 235	17-1-1960	8-3-1961	4-4-1962
Règlement n° 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	13-6-1961	18-10-1961	4-4-1962
Règlement n° 20 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	13-6-1961	18-10-1961	4-4-1962
Règlement n° 21 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des œufs (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	27-7-1961	18-10-1961	4-4-1962
Règlement n° 22 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	27-7-1961	18-10-1961	4-4-1962
Règlement n° 23 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	27-7-1961	24-11-1961	4-4-1962
Règlement n° 24 portant établissement graduel d'une organisation commune du marché viti-vinicole (J.O. n° 30, 1962)	C.E.E., art. 43	27-7-1961	24-11-1961	4-4-1962
Décision du Conseil concernant les prix minima (J.O. n° 30, 1962)	Consultation facultative	26-9-1961	18-10-1961	11-1-1962
Directives concernant la lutte contre le mildiou du tabac	C.E.E., art. 43	24-10-1961	24-11-1961	
Directive du Conseil relative au rapprochement des réglementations des États membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (J.O. n° 115, 1962)	C.E.E., art. 100	24-10-1961	22-1-1962	23-10-1962
Décision du Conseil, en date du 4 décembre 1962, concernant la coordination des politiques en matière de structure agricole (J.O. n° 136, 1962)	C.E.E., art. 43	19-3-1962	30-3-1962	4-12-1962
Règlement portant institution d'un régime de prélèvements et d'établissement graduel d'une organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers	C.E.E., art. 43	16-5-1962	26-6-1962	
Règlement portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.	C.E.E., art. 43	16-5-1962	26-6-1962	
Règlement portant établissement graduel d'une organisation commune du marché du riz	C.E.E., art. 43	16-5-1962	26-6-1962	
Règlement n° 113 du Conseil relatif à la valeur de l'unité de compte et du taux de change à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (J.O. n° 68, 1962)	C.E.E., art. 43	20-6-1962	26-6-1962	24-7-1962

	Articles des traités de Rome imposant la consultation	Date à laquelle a été saisie l'Assemblée	Date de l'avis de l'Assemblée	Date de la décision du Conseil
<i>Agriculture (suite)</i>				
Règlement n° 49 du Conseil modifiant la date de mise en application de certains actes relatifs à la politique agricole commune (J.O. n° 53, 1962)	C.E.E., art. 43	21-6-1962	26-6-1962	29-6-1962
Règlement n° 56 du Conseil relatif aux aides à la production et au commerce des pommes de terre destinées à la féculerie et de la fécule de pomme de terre (J.O. n° 54, 1963)	C.E.E., art. 43	21-6-1962	26-6-1962	30-6-1962
Règlement n° 128 du Conseil relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de change à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (J.O. n° 106, 1962)	C.E.E., art. 43	10-10-1962	19-10-1962	23-10-1962
Règlement n° 139 du Conseil relatif aux prélèvements applicables aux mélanges de céréales (J.O. n° 122, 1962)	C.E.E., art. 43	27-7-1962	19-10-1962	14-11-1962
Directive concernant certains problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches	C.E.E., art. 43	5-7-1962	23-11-1962	
Règlement portant fixation de la quantité de céréales fourragères nécessaire pour la production d'un kilogramme d'œufs à couvrir de volaille de basse-cour et estampillage d'œufs à couvrir	C.E.E., art. 43	21-12-1962	7-2-1963	
Règlement concernant les critères qui doivent être observés lors de la fixation des prix indicatifs pour les produits agricoles	C.E.E., art. 43	20-11-1962	7-2-1963	
Proposition relative à la politique commune dans le secteur des matières grasses	C.E.E., art. 43	24-6-1961		
Règlement relatif à certaines mesures qui doivent être appliquées dans le domaine des prix, pour la campagne de commercialisation des céréales 1963-1964 et les campagnes suivantes	C.E.E., art. 43	22-3-1963	28-3-1963	
Directive du Conseil concernant certains problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine	C.E.E., art. 43	21-12-1962	26-3-1963	
<i>Liberté d'établissement et libre prestation des services</i>				
Programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (J.O. n° 2, 1962)	C.E.E., art. 54	5-5-1960	10-3-1961	18-12-1961
Programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (J.O. n° 2, 1962)	C.E.E., art. 63	6-9-1960	10-3-1961	18-12-1961
Directive sur le libre accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire (J.O. n° 57, 1962)	C.E.E.A., art. 96	22-3-1961	18-10-1961	5-3-1962
Directive du Conseil du 2 avril 1963 fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement sur les exploitations agricoles abandonnées ou incultes depuis plus de deux ans (J.O. n° 62, 1963)	C.E.E., art. 54	17-5-1962	22-11-1962	2-4-1963
Directive du Conseil du 2 avril 1963 fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement dans l'agriculture, sur le territoire d'un État membre, des ressortissants des autres pays de la Communauté ayant travaillé en qualité de salariés agricoles dans cet État membre pendant deux années sans interruption (J.O. n° 62, 1963)	C.E.E., art. 54	17-5-1962	22-11-1962	2-4-1963
Directive pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers pour le déplacement et le séjour, mais justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique	C.E.E., art. 56	24-7-1962	22-11-1962	

	Articles des traités de Rome imposant la consultation	Date à laquelle a été saisie l'Assemblée	Date de l'avis de l'Assemblée	Date de la décision du Conseil
<i>Liberté d'établissement et libre prestation des services (suite)</i>				
Directive concernant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités professionnelles relevant du commerce de gros	C.E.E., art. 54 et 63	10-10-1962	7-2-1963	
Directive concernant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les personnes auxiliaires du commerce et de l'industrie	C.E.E., art. 54 et 63	10-10-1962	7-2-1963	
Directive supprimant toute gêne au paiement de la prestation lorsque les échanges de services ne sont limités que par des restrictions aux paiements y afférents	C.E.E., art. 54 et 63	10-10-1962	8-2-1963	
Directive en vue de mettre en œuvre les dispositions du programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services en matière de cinématographie	C.E.E., art. 63	24-7-1962	8-2-1962	
Directive pour la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation des services	C.E.E., art. 54 et 63	24-7-1962	8-2-1963	
Directive pour la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation des services	C.E.E., art. 54 et 63	24-7-1962	8-2-1963	
Directive supprimant en matière de réassurance et de rétrocession les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services	C.E.E., art. 54	10-10-1962	8-2-1963	
Directive pour la libération des transferts afférents aux transactions invisibles non liées à la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes	C.E.E., art. 63	21-12-1962	26-3-1963	
Directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, relatives aux produits pharmaceutiques	C.E.E., art. 100	21-12-1962	13-5-1963	
Directive relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités professionnelles non salariées du commerce de gros et des auxiliaires du commerce et de l'industrie (professions d'intermédiaires)	C.E.E., art. 54 et 63	27-2-1963	14-5-1963	
<i>Affaires administratives</i>				
Statut des fonctionnaires de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (J.O. n° 45, 1962)	C.E.E., art. 212 C.E.E.A., art. 186	10-10-1960	19-10-1961	18-12-1961
Règlements n° 32 C.E.E. et n° 12 C.E.E.A. portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit de la Communauté en exécution de l'article 12, alinéa 1, des protocoles sur les privilèges et immunités de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (J.O. n° 45, 1962)	Consultation facultative	11-3-1961	19-10-1961	18-12-1961
Règlements modifiant l'article 109 du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A.	C.E.E., art. 212 C.E.E.A., art. 186	26-7-1962	19-10-1962	
Règlements n° 1-63 Euratom et n° 17-63 C.E.E. du 26 février 1963 modifiant l'article 66 du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (J.O. n° 35, 1963)	C.E.E., art. 212 C.E.E.A., art. 186	14-11-1962	21-11-1962	26-2-1963

	Articles des traités de Rome imposant la consultation	Date à laquelle a été saisie l'Assemblée	Date de l'avis de l'Assemblée	Date de la décision du Conseil
<i>Affaires administratives (suite)</i>				
Règlements n° 2-63 Euratom et n° 18-63 C.E.E. du 26 février 1963 modifiant les articles 108 et 109 du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (J.O. n° 35, 1963)	C.E.E., art. 212 C.E.E.A., art. 186	21-12-1962	6-2-1963	26-2-1963
<i>Régime de concurrence</i>				
Règlement n° 17: Premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité C.E.E. (J.O. n° 13, 1962)	C.E.E., art. 87	8-12-1960	19-10-1961	6-2-1962
Règlement n° 59 du Conseil portant modification de dispositions du règlement n° 17 (J.O. n° 58, 1963)	C.E.E., art. 87	6-6-1962	28-6-1962	3-7-1962
Règlement n° 141 du Conseil portant non-application du règlement n° 17 du Conseil au secteur des transports (J.O. n° 124, 1962)	C.E.E., art. 87	30-9-1962	19-11-1962	26-11-1962
<i>Transports</i>				
Décision du Conseil instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports (J.O. n° 23, 1962)	C.E.E., art. 75	26-7-1961	20-10-1961	21-3-1962
Première directive du Conseil relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux (transports de marchandises par route pour compte d'autrui) (J.O. n° 70, 1962)	C.E.E., art. 75	23-1-1962	22-2-1962	23-7-1962
<i>Relations extérieures</i>				
Décision du Conseil portant conclusion de l'accord créant une association entre la C.E.E. et la Grèce (J.O. n° 26, 1963)	C.E.E., art. 238	13-7-1961	19-9-1961	25-9-1961
Programme d'action en matière de politique commerciale commune, établi en vertu des dispositions de l'article 111 du traité	Consultation facultative	8-6-1962		
Révision du traité de la C.E.E. en vue de rendre applicable aux Antilles néerlandaises le régime spécial d'association défini dans la quatrième partie du traité	C.E.E., art. 236	21-6-1962	19-10-1962	
<i>Affaires sociales et protection sanitaire</i>				
Directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (J.O. n° 11, 1959)	C.E.E.A., art. 31	3-10-1958	17-12-1958	2-2-1959
Règlement n° 9 concernant le Fonds social européen (J.O. n° 56, 1960)	C.E.E., art. 127	27-7-1959	14-1-1960	25-8-1960
Règlement n° 15 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (J.O. n° 57, 1961)	Consultation facultative	8-8-1960	15-10-1960	16-8-1961
Directive en matière de procédures et pratiques administratives relatives à l'introduction, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un État membre ainsi que de leurs familles, dans les autres États membres de la Communauté (J.O. n° 80, 1961)	Consultation facultative	8-8-1960	15-10-1960	16-8-1961

	Articles des traités de Rome imposant la consultation	Date à laquelle a été saisie l'Assemblée	Date de l'avis de l'Assemblée	Date de la décision du Conseil
<i>Affaires sociales et protection sanitaire (suite)</i>				
Directive portant révision des annexes 1 et 3 des directives fixant les normes de base en matière de protection sanitaire (J.O. n° 57, 1962)	C.E.E.A., art. 31	20-10-1961	25-1-1962	5-3-1962
Règlement concernant la sécurité sociale des travailleurs saisonniers	Consultation facultative	22-12-1961	27-3-1962	
Règlement n° 36-63 C.E.E. du Conseil du 2 avril 1963 concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers (J.O. n° 62, 1963)	Consultation facultative	22-12-1961	27-3-1962	2-4-1963
Décision du Conseil du 2 avril 1963 portant établissement des principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle (J.O. n° 63, 1963)	Consultation facultative	24-10-1961	30-3-1962	2-4-1963
Directive relative à l'application de l'article 47 du règlement n° 15 (libre circulation des travailleurs)	Consultation facultative	21-2-1962	30-3-1962	
Recommandation de la Commission de la C.E.E. aux gouvernements des États membres concernant l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles	Consultation facultative	21-12-1961	11-5-1962	
Recommandation de la Commission de la C.E.E. aux gouvernements des États membres relative à la médecine du travail dans les entreprises	Consultation facultative	21-12-1961	11-5-1962	
Règlement et directive concernant les premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs frontaliers à l'intérieur de la Communauté	Consultation facultative	3-4-1962	29-6-1962	
Règlement et directive concernant les premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs saisonniers à l'intérieur de la Communauté	Consultation facultative	3-4-1962	29-6-1962	
Règlement portant modification du règlement n° 9 concernant le Fonds social européen	C.E.E., art. 127	25-10-1962	7-2-1963	
Règlement relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté	Consultation facultative	25-10-1962	28-3-1963	
Directive relative aux procédures et pratiques administratives relatives à l'entrée, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un État membre, ainsi que de leurs familles dans les autres États membres de la Communauté	Consultation facultative	25-10-1962	28-3-1963	

**Texte de la lettre adressée par le chancelier Adenauer au président Furler,
le 19 juillet 1961**

Monsieur le Président,

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte de la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement qui a été arrêté hier. J'attire tout particulièrement votre attention sur l'ante-pénultième paragraphe qui se réfère à la résolution adoptée par le Parlement européen le 29 juin 1961.

Je vous transmets également sous ce pli la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement sur la coopération culturelle des Six.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments cordiaux.

(s) Adenauer

Déclaration

des chefs d'État ou de gouvernement

Les chefs d'État ou de gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, ainsi que le président du Conseil et le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas,

désireux d'affirmer les valeurs spirituelles et les traditions politiques qui forment leur patrimoine commun;

unis dans la conscience des grandes tâches que l'Europe est appelée à remplir au sein de la Communauté des peuples libres pour sauvegarder la liberté et la paix dans le monde;

soucieux de renforcer les liens politiques, économiques, sociaux et culturels qui existent entre leurs peuples, notamment dans le cadre des Communautés européennes, et d'avancer vers l'union de l'Europe;

convaincus que seule une Europe unie, alliée aux États-Unis d'Amérique et à d'autres peuples libres, est en mesure de faire face aux dangers qui menacent l'existence de l'Europe et celle de tout le monde libre, et qu'il importe de réunir les énergies, les capacités et les moyens de tous ceux pour lesquels la liberté est un bien inaltérable;

résolus à développer leur coopération politique en vue de l'union de l'Europe et à poursuivre en même temps l'œuvre déjà entreprise dans les Communautés européennes;

souhaitant l'adhésion aux Communautés européennes d'autres États européens, prêts à assumer dans tous les domaines les mêmes responsabilités et les mêmes obligations,

ont décidé:

1. De donner forme à la volonté d'union politique déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes, d'organiser à cette fin leur coopération, d'en prévoir le développement, de lui assurer la régularité qui créera progressivement les conditions d'une politique commune et permettra finalement de consacrer l'œuvre entreprise dans des institutions;

2. De tenir, à intervalles réguliers, des réunions qui auront pour objet de confronter leurs vues, de concerter leurs politiques et de parvenir à des positions communes, afin de favoriser l'union politique de l'Europe, renforçant ainsi l'alliance atlantique. Les dispositions pratiques nécessaires seront prises pour préparer ces réunions. D'autre part, la poursuite d'une collaboration active entre les ministres des affaires étrangères contribuera à la continuité de l'action entreprise en commun. La coopération des «Six» doit dépasser le cadre politique proprement dit, elle s'étendra en particulier au domaine de l'enseignement, de la culture et de la recherche où elle sera assurée par des réunions périodiques des ministres intéressés;

3. De charger leur commission de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussi tôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples.

Les chefs d'État ou de gouvernement ont la conviction qu'en organisant ainsi leur coopération ils favoriseront, par là même, l'exécution des traités de Paris et de Rome. Ils estiment également que leur coopération facilitera les réformes qui, dans l'intérêt d'une plus grande efficacité des Communautés, apparaîtraient opportunes. A cet effet, ils ont décidé:

1. De faire mettre à l'étude les divers points de la résolution de l'Assemblée parlementaire européenne du 29 juin 1961, relative à la coopération politique entre les États membres des Communautés européennes;

2. D'associer davantage l'opinion publique à l'effort entrepris en invitant l'Assemblée parlementaire européenne à étendre aux domaines nouveaux, avec la collaboration des gouvernements, le champ de ses délibérations.

Déclaration

des chefs d'État ou de gouvernement sur la coopération culturelle des Six

La conférence des chefs d'État ou de gouvernement, réunie à Bonn le 18 juillet 1961, a pris acte du rapport établi par la commission d'étude au sujet de la coopération en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Elle a prévu la création d'un conseil formé par les ministres de l'éducation nationale ou les ministres ayant les relations culturelles internationales dans leurs attributions, assisté d'un comité d'experts, ainsi que la négociation d'une ou de plusieurs conventions relatives aux objets suivants:

- la coopération et les échanges entre les universités des pays membres des Communautés européennes;
- la «vocation européenne» pouvant être attribuée à des instituts de recherche nationaux;
- la création par l'Italie d'une université européenne à Florence, à la vie intellectuelle et au financement de laquelle les six gouvernements contribueront;
- la création éventuelle d'autres instituts européens consacrés à l'enseignement universitaire ou à la recherche scientifique.

La commission d'étude a reçu le mandat d'élaborer dans les meilleurs délais le projet des conventions et des actes destinés à consacrer l'ensemble de ce plan de coopération culturelle.

Dispositions du règlement du Parlement européen relatives aux questions orales

Art. 45: Questions orales sans débat

1. Des questions à la Haute Autorité, aux Commissions européennes ou aux Conseils peuvent être posées par tout représentant afin d'être inscrites à l'ordre du jour du Parlement et traitées selon la procédure de questions orales sans débat. Les questions sont remises par écrit au président, qui les communique à l'institution intéressée. Cette communication doit être faite à la Haute Autorité et aux Commissions européennes une semaine au moins avant l'ouverture de la séance à l'ordre du jour de laquelle la question doit être inscrite et six semaines au moins avant la même date lorsqu'il s'agit de questions aux Conseils. Les questions communiquées après expiration de ces délais ne pourront être traitées qu'avec l'accord des institutions auxquelles elles sont posées.

2. Les questions doivent être précises et porter sur des points concrets et non pas sur des problèmes généraux. Le Parlement prévoit pour chaque partie de session un temps d'une demi-journée au maximum pour la réponse orale à ces questions. Les questions auxquelles une réponse n'aura pu être donnée pendant ce laps de temps seront, au choix de l'auteur de la question, reportées à la partie de session suivante ou transformées en questions avec demande de réponse écrite.

3. L'auteur de la question donne lecture de sa question; il peut parler sur le sujet dix minutes au maximum. Un membre de l'institution intéressée répond succinctement. S'il s'agit de questions posées à la Haute Autorité ou aux Commissions européennes, l'auteur de la question peut poser une ou deux questions complémentaires auxquelles le représentant de l'institution intéressée répond succinctement.

Art. 46: Questions orales avec débat

1. Des questions à la Haute Autorité, aux Commissions européennes ou aux Conseils peuvent être posées, à l'initiative soit d'une commission, soit d'un groupe politique, soit d'au moins cinq représentants, afin d'être inscrites à l'ordre du jour du Parlement et traitées selon la procédure des questions orales avec débat. Les questions sont remises par écrit au président qui les soumet au bureau élargi lors de la plus prochaine réunion consacrée à l'établissement de l'ordre du jour.

2. Le bureau élargi décide, s'il y a lieu, de consulter la Haute Autorité ou les Commissions européen-

nes. Il décide ensuite, soit que la question sera transformée en question avec demande de réponse écrite, soit qu'elle sera traitée selon la procédure des questions orales sans débat dans les conditions définies à l'article 45, soit qu'elle sera traitée selon la procédure avec débat dans les conditions ci-après.

Lorsque la question est posée par un groupe politique, la procédure avec débat est de droit.

La décision du bureau élargi est aussitôt notifiée à l'auteur de la question et aux institutions intéressées.

La procédure avec débat ne peut être proposée que si la notification de la question peut être effectuée une semaine au moins avant l'ouverture de la séance à l'ordre du jour de laquelle la question sera appelée, pour les questions adressées à la Haute Autorité ou aux Commissions européennes, et six semaines au moins avant la même date pour les questions adressées aux Conseils.

Dans des cas urgents, le président peut décider de proposer directement au Parlement l'inscription d'une question qui n'aurait pu être soumise au bureau élargi dans les conditions qui précèdent. Cette inscription, ainsi que celle des questions ne pouvant être communiquées dans les délais ci-dessus ne peuvent être proposées qu'avec l'accord des institutions auxquelles la question est posée.

3. L'un des auteurs de la question dispose de vingt minutes au maximum pour la développer. Un membre de l'institution intéressée répond. Les orateurs qui désirent intervenir disposent d'un temps de parole de dix minutes au maximum et ne peuvent intervenir qu'une seule fois.

4. Pour conclure le débat sur une question posée à la Haute Autorité ou aux Commissions européennes, une commission, un groupe politique ou cinq représentants peuvent remettre au président une proposition de résolution avec demande de vote immédiat.

Dès que la proposition de résolution est distribuée, le Parlement se prononce d'abord sur la demande de vote immédiat, après avoir entendu, s'il y a lieu, l'un des auteurs de la proposition. Des explications de vote sont ensuite seules admises.

Si l'urgence est décidée, la proposition de résolution est mise aux voix sans renvoi en commission. Des explications de vote sont seules admises.

(Suite de la page 2 de la couverture)

	Page		Page
IV — Les relations avec les autres institutions parlementaires	21	VII — Propositions pour le renforcement et l'extension des pouvoirs du Parlement	24
A — Les relations avec les parlements nationaux	21	A — Positions et objectifs que l'on peut atteindre à court terme	24
B — Les relations avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe	21	B — Objectifs à long terme	25
C — Les relations avec les Parlements des États associés	21	VIII — Les élections au suffrage universel direct	25
V — Les questions particulières que posent les relations du Parlement avec les Conseils de ministres	21	IX — Projet de résolution	26
VI — Les compétences du Parlement	23	Annexes :	
A — Définition des pouvoirs et de la compétence générale	23	1: Liste des réglementations du traité de la C.E.E. pour lesquelles une consultation du Parlement est obligatoire	28
B — Compétences et pouvoirs dans le cadre de l'union politique	23	2: Liste des consultations du Parlement européen.	29
a) La déclaration des gouvernements du 18 juillet 1961 à Bonn	23	3: Texte de la lettre du chancelier Adenauer au président Furler, du 19 juillet 1961	34
b) Les nouvelles tâches	23	4: Dispositions du règlement du Parlement européen relatives aux questions orales.	36