

EUROPEAN ATOMIC
ENERGY COMMUNITY
EURATOM

THE COMMISSION

SPEECH

by

Mr. ETIENNE HIRSCH

President of the Commission
before the European Parliament
at Strasbourg

20 DECEMBER 1961

Speech
by
Mr. Etienne HIRSCH
President of the Commission
before the European Parliament
at Strasbourg
December 1961

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

The establishment of a United States of Europe is a task unprecedented in the history of mankind.

Never before has the world witnessed ancient states, endowed with a rich past, proud of their traditions and cultures, and embodying institutions which have stood the test of time, decide entirely voluntarily, without the application of armed force or coercion, to pool certain of their sovereign rights concerning matters vital to their existence — all, to quote the words of Robert Schuman, in order to establish « the first concrete foundations of a European federation, which is indispensable to the preservation of peace ».

The decision, so rich in promise, was taken only a few years after the most tragic war of all time, a war which had littered our country with bloody ruins and had affected each one of us physically or spiritually, sowing at the same time the seeds of vengeance and creating an awesome potential of hatred.

What was the basic task facing the team of men which conceived and drafted the Treaty which gave birth to the first Community? It consisted in visualizing the new institutional framework necessary to cope with the state of affairs, structures which, by means of adaptations of a procedural rather than a fundamental nature, were given concrete form in the Treaties of Rome. The basic task was to define the manner in which top-level decisions concerning the major policy lines to be pursued were to be taken and at the same time to make the greatest possible allowance for the legitimate interests and customs of the individual Member States as well as for the interest of the Community as a whole. For it was no more possible to ignore the legitimate interests or customs of the Member States than it is, in a democratic state, to disregard the legitimate interests and customs of local groups or the dignity and liberty of its citizens.

I would, at this point, like to bring out a point of fundamental importance. The Member States, together with their legitimate interests and customs, cannot be regarded from a static viewpoint. Within the framework of a Community, individual interests and customs have a tendency to harmonize and to become gradually submerged in the common good. Nothing is more contrary to the most elementary lessons of history than an attempt to set nations in a rigid mould designed to last for a thousand years or forever. Whether one likes it or not, the tribes dissolved within the nations, which, by agglomeration and amalgamation, have grown in size and decreased in number. What remains now of the sixty sovereign nations of Julius Caesar's Gaul? With improved methods of communication and transport and with

the disappearance of prejudices and hatreds based on mutual ignorance, these processes are bound to continue.

But let us return to the apparatus which was set up to arrive at political decisions by bringing about the widest possible measure of adjustment of and conciliation between the interests of the Member States and the Community. Under the terms of the Treaty, « the Council and the Commission shall consult each other », a formulation which implies that the pattern of communication set up between the Council and the Commission is intended as a two-way affair.

For the sake of maximum efficiency the ground is prepared for this consultation by a preliminary discussion between the Permanent Representatives of the Member States and responsible officials of the Commissions. This both makes it possible to solve problems which can be settled at this level, while the Council confines itself to ratifying the conclusion arrived at, and enables the members of the Council to be fully briefed in advance, thus offering them the opportunity, if necessary, of ascertaining their government's position on the question at issue before the Council meets.

The members of the Council are the representatives of their governments and act as such, but they are naturally obliged to comply with the procedures, regulations and aims laid down in the Treaties.

The Commissions, or the High Authority, participate in this discussion and put forward their point of view, in accordance with the express terms of the Treaties, « in the general interest of the Community

and with complete independence ». I should add that if this were not so the discussion would become altogether meaningless.

This indispensable criterion of independence is defined in the Treaties in quite unequivocal terms.

The members must be « of indisputable independence ».

« In the performance of their duties, they shall not seek or accept instructions from any Government or other body. They shall refrain from any action incompatible with the character of their duties. Each Member State undertakes to respect this character and not to seek to influence the members of the Commission in the performance of their duties.

When entering upon their duties, they shall give a solemn undertaking that, ... they will respect the obligations resulting therefrom... ».

The procedure for the appointment of members « by the Governments of the Member States acting in common agreement » and the responsibility of the Commissions and the High Authority to the single instance of the European Parliament clearly signifies that a member is not acting in the service of his country of origin. The German President of the Common Market is not employed by the Federal Republic of Germany; the Italian President of the European Coal and Steel Community is not in the service of Italy; the French President of Euratom is not an employee of France.

If practices become established which trammel the independence of the members, this consultation between the Council and the Commission is thrown out

of harmony, thus disjoining the permanent procedure which exists to adapt decisions in such a way as to strike a balance between the good of the Community as a whole and the realities which the national governments have to face. What would be the point at the present moment of a discussion between the « de jure » representatives of the Members Governments of the Council and a Commission the members of which were inspired « de facto » by national considerations ?

Ladies and Gentlemen, I feel that it is my duty, although it is my own personal case which is at issue today, to state that this will be the trend of things if the procedure for the nomination and re-appointment of members drifts towards the acceptance pure and simple by five Governments of the proposals put forward by the sixth concerning the appointment of a member or members of its nationality in exchange for or at the price of concessions in fields which bear no relation to the matter in hand.

Ladies and Gentlemen, it is not enough to expose this danger, which must inevitably lead to the destruction of the Community institutions. A remedy must be found for this. It is the task of the institutions to make a joint effort to find an answer, for a solution can only be achieved if all those concerned bring their combined resources to bear on the problem. The Parliament can make a vital contribution here. I think it is necessary to examine the methods employed by parliamentary bodies and to look into their procedures for the nomination of ministers and sometimes even, as in the United States of America, the confirmation of nominations of high-ranking officials by the President.

Does this imply amendment of the Treaties? Probably it does, although it is not inconceivable that a procedure might be brought into being providing for the approval of a resolution. It would mean doing what you have done for the purposes of your discussions or for the meetings which have been organized with representatives of African parliaments, i.e. introducing a set practice and creating certain traditions. Here I shall quote the example of Great Britain to show that a constitution or written rules are not always indispensable to ensure that the parliamentary system works smoothly, particularly if it is desired to have « live » institutions, by which I mean institutions endowed with adaptability.

In any event, care should be taken to avoid precipitate action which would have the effect of complicating the problems at issue instead of contributing to their solution. Joint action resulting from mature deliberation on the part of the institutions is the key to this additional, and in my view essential, guarantee of the efficient functioning of the Communities.

Let me now deal very briefly with another major problem — that of the majority voting system by which decisions are taken by the Council. The joint consultation process I have described, which was initiated at permanent representative level and subsequently transposed to Council level, revealed that most decisions are accorded a unanimous vote. From this to underestimating the importance of the rules governing the majority vote is but a step. Nothing is more illusory, for it is only by a majority decision, whether of a simple or of a qualified majority, that mutual concessions and reciprocal adjustments can be

arrived at. Conversely, the unanimity attaching to the right of veto renders such adjustments impossible and leads either to alignment on the least positive standpoint or purely and simply to paralysis. It need scarcely be added that an increase in the number of Member States would only aggravate such difficulties.

Is it necessary to quote concrete instances of projects approved by this Parliament which have fallen prey to these circumstances? Cases in point include the setting up of the European University, the merging of the Executives and the establishment of diplomatic missions from the Communities in non-member countries. On the other hand, there have been decisions by majority vote which have proved salutary. As far as the Euratom Commission is concerned, this applies to participation in the joint reactor programme, on which the setting-up of the Ardennes Franco-Belgian power plant depended.

There are, of course, fields, such as foreign policy, where either because of tradition or because of very clear-cut inherited national interests, it is scarcely possible to obtain majority decisions immediately.

However, this is no reason for refusing to embark upon the « Community process », i.e. that of joint consultation which I described at the beginning of my address. There must be further discussion outside this; that is to say, the interests of the Community should find expression side by side with those of the individual Member States. It is also necessary to provide for a system under which, after a fixed period, certain decisions could be taken by majority vote.

From these last remarks, Ladies and Gentlemen, you will see that the facts that I have outlined, while concerned with the substance and future of our

institutions, are not irrelevant to the debate sparked off by the report of the President, M. Plevin, on what is known as the « Union of the States » project.

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

As my term of office expires on 10 January and the decision not to renew it was taken a few hours ago, this is the last opportunity I shall have to address your Assembly.

When I took up my duties, I gave a solemn pledge in public, before the Court of Justice, that I would respect the obligations laid by the Treaty on the members of the Commissions, of which I spoke earlier. I believe I have fulfilled this pledge faithfully, but I must say in all frankness that I have experienced no difficulty in doing so. Not once has my conscience been troubled by the choice between upholding the interests of the Community and those of my own country.

It is true that I have sometimes, with the full agreement of my colleagues, had to adopt standpoints which did not find favour with the French Government. On every occasion, the views I have been called upon to sponsor have met with the approval of your Assembly, without distinction as to either political group or nationality.

Naturally I have always, with firmness but with all the patience essential to the task, ensured that the provisions of the Treaty were being duly applied by the Member States.

In every case, I have been conscious of upholding both the interests of the Community and the true interests of France.

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

I have nothing further to say, except that I want to express with all my heart the gratitude I feel for the constant support you have given me and for the confidence you have at all times shown in my colleagues and myself. I would add that I shall continue to devote myself unremittingly to furthering the creation of the United States of Europe so ardently desired by our younger generation and so essential to the progress of the nations and the peace of the world.

COMMUNAUTE EUROPEENNE
DE L'ENERGIE ATOMIQUE

E U R A T O M

LA COMMISSION

D i s c o u r s

de

Monsieur ETIENNE HIRSCH

Président de la Commission

devant l'Assemblée Parlementaire Européenne

Session de 20 décembre 1961

S t r a s b o u r g

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Construire les Etats-Unis d'Europe est une oeuvre sans précédent dans l'histoire.

Jamais on n'avait vu de vieux Etats, lourds d'un riche passé, fiers de leurs traditions et de leur culture, dotés d'institutions à l'épreuve du temps, décider de leur plein gré, sans intervention des armes ou de la contrainte, de mettre en commun certains de leurs droits souverains touchant des matières essentielles à leur existence, et cela, délibérément, pour réaliser, selon l'expression de Robert Schuman, "les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix".

Cette décision si riche de promesses a été prise quelques années seulement après la plus tragique des guerres, qui avait parsemé nos pays de ruines sanglantes et frappé chacun dans sa chair ou dans son coeur; accumulant une immensité d'appétits de vengeance et de revanche et un terrifiant potentiel de haine.

Quelle a été la tâche fondamentale de l'équipe qui a conçu et élaboré le Traité instituant la première Communauté ? Ce fut d'imaginer les structures institutionnelles nouvelles convenant à une telle situation, structures qui moyennant des adaptations plus de procédure que de fond, ont été reprises dans les Traités de Rome. Il s'agissait essentiellement de définir comment seraient prises les décisions politiques

concernant les grandes orientations en tenant compte aussi bien, et dans toute la mesure du possible, des intérêts légitimes des Etats et de leurs habitudes, que des intérêts de la Communauté. Car il ne pouvait pas plus être question d'ignorer les intérêts légitimes ou les habitudes des Etats qu'on ne peut, dans un Etat démocratique, ignorer les intérêts légitimes et les coutumes des collectivités locales, ou la dignité et la liberté des citoyens.

Je voudrais ici faire une remarque fondamentale. Les Etats, avec leurs intérêts légitimes et leurs habitudes, ne peuvent pas être considérés sous un aspect statique. Dans le cadre d'une Communauté, intérêts et habitudes ont tendance progressivement à s'harmoniser et à se fondre dans le bien commun. Rien n'est plus contraire aux enseignements les plus élémentaires de l'histoire que de vouloir figer pour mille ans, ou pour l'éternité, les nations. Qu'on le veuille ou non, les tribus se sont perdues à l'intérieur des nations et celles-ci, par agglomération et fusion, ont vu croître leurs dimensions et diminuer leur nombre. Que reste-t-il des soixante nations souveraines de la Gaule de Jules César ? Avec le progrès des communications et des transports, avec la disparition des préjugés et des haines dus à l'ignorance mutuelle, ce processus ne peut que se poursuivre.

Mais revenons au mécanisme qui a été adopté pour aboutir à ces décisions politiques ajustant et conciliant autant que faire se peut les intérêts des Etats et de la Communauté. Le Traité dit que Conseil et Commission "procèdent à des consultations réciproques". Il institue ainsi un véritable dialogue entre le Conseil et la Commission.

Ce dialogue, pour avoir le maximum d'efficacité, est préparé par un dialogue entre les Représentants permanents des Etats membres et les fonctionnaires compétents des Com-

missions. Cela permet soit de régler les problèmes susceptibles d'une solution à ce niveau, le Conseil se bornant à entériner la conclusion, soit d'assurer une information préalable et complète des membres du Conseil et de permettre à ceux-ci, en tant que de besoin, de provoquer, avant la réunion du Conseil, une prise de position de leur Gouvernement.

Les membres du Conseil sont les représentants de leurs Gouvernements et s'expriment en tant que tels, mais, bien entendu, ils sont tenus de se conformer aux procédures, aux règles et aux objectifs des Traités.

Les Commissions, ou la Haute Autorité, participent à ce dialogue en s'exprimant, selon les termes exprimés des Traités, "en pleine indépendance dans l'intérêt général de la Communauté". J'ajoute que, s'il en était autrement, le dialogue perdrait toute signification.

Cette indispensable indépendance est exprimée dans les Traités en termes non équivoques.

Les membres doivent offrir "toutes garanties d'indépendance".

"Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun Gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche." "Les membres de la Commission ... prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter ... les obligations découlant de leur charge..."

La procédure de nomination des membres "d'un commun accord par les Gouvernements" et la responsabilité des Commissions et de la Haute Autorité devant la seule instance de l'Assemblée Parlementaire Européenne, marque bien qu'un membre n'est pas au service de son pays d'origine. Le Président allemand de la C.E.E. n'est pas au service de l'Allemagne fédérale; le Président italien de la C.E.C.A. n'est pas au service de l'Italie; le Président français de l'Euratom n'est pas au service de la France.

Ce dialogue entre Conseil et Commission est déséquilibré, cette procédure permanente d'adaptation des décisions au bien de la Communauté en tenant compte des réalités nationales est déformée, s'il s'instaure des pratiques portant atteinte à l'indépendance des membres. Que signifierait à ce moment un dialogue entre les représentants "de jure" des Gouvernements réunis dans le Conseil, et une Commission dont les membres seraient inspirés "de facto" par des considérations nationales.

Mesdames et Messieurs, je crois qu'il est de mon devoir, bien que mon cas personnel soit aujourd'hui en cause, de dire que l'on s'engagera sur cette pente si la procédure de nomination et de renouvellement des membres s'oriente vers une acceptation pure et simple par cinq Gouvernements des propositions du sixième quant à la désignation du ou des membres de sa nationalité; ceci à charge de revanche, ou même moyennant des concessions dans des domaines sans rapport avec le problème en cause.

Mesdames et Messieurs, il ne suffit pas de dénoncer ce danger dont la conséquence inéluctable est la destruction des institutions communautaires. Il faut trouver un remède. Il appartient aux institutions de le rechercher ensemble car c'est de la réflexion commune que peut se dégager une solution. L'Assemblée Parlementaire peut y apporter une contribu-

tion très importante. Je crois qu'il est nécessaire d'examiner les pratiques des régimes parlementaires, de voir comment ils procèdent pour la nomination des ministres et même parfois, comme aux Etats-Unis d'Amérique, pour la confirmation de nominations par le Président des très hauts fonctionnaires.

Faudrait-il pour cela amender les Traités ? C'est probablement nécessaire, encore qu'il ne soit pas inimaginable d'instituer dans les faits une procédure se traduisant par l'approbation d'une résolution. Il s'agirait, comme vous l'avez fait pour les colloques, ou pour les réunions avec les représentants des Parlements africains, d'introduire une pratique et de créer des traditions. C'est ici l'exemple de la Grande-Bretagne que j'évoquerai pour rappeler qu'une constitution ou des règles écrites ne sont pas toujours indispensables pour assurer un sain fonctionnement du régime parlementaire, surtout si l'on veut des institutions vivantes, c'est-à-dire douées de facultés d'adaptation.

En toute hypothèse, il faudrait se garder de positions hâtivement prises qui auraient pour effet de compliquer les problèmes au lieu de contribuer à les résoudre. C'est d'une action mûrement réfléchie entre les institutions que peut naître une garantie supplémentaire d'un fonctionnement efficace des Communautés.

Permettez-moi d'aborder maintenant d'une façon très succincte un autre problème essentiel, celui de la majorité selon laquelle une décision est prise par le Conseil. On constate que, à la suite du dialogue que j'ai décrit, amorcé à l'échelon des représentants permanents puis poursuivi dans le cadre du Conseil, la plupart des décisions recueillent l'unanimité. De là à sous-estimer l'importance des stipulations concernant la majorité, il n'y a qu'un pas. Rien n'est plus illusoire, car seule la possibilité d'une décision majo-

6 ritaire, qu'elle soit à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, permet les concessions mutuelles et les ajustements réciproques. Inversement, l'unanimité qui recouvre le droit de veto, rend impossibles de tels ajustements et conduit soit à l'alignement sur la position la moins positive, soit à la paralysie pure et simple. Il n'est guère nécessaire d'ajouter que l'augmentation du nombre des Etats membres ne pourrait que rendre plus aiguës de telles difficultés.

Faut-il citer des cas concrets de projets approuvés par votre Assemblée qui en ont été les victimes ? Création de l'Université Européenne, fusion des Exécutifs, institution de représentations diplomatiques des Communautés dans les pays tiers. Par contre, des décisions ont été prises à la majorité et se sont révélées salutaires. Il en a été ainsi de la participation aux réacteurs de puissance. Cette décision conditionnait en particulier la réalisation de la centrale franco-belge des Ardennes.

Certes, il est des domaines tels que ceux de la politique étrangère où, soit en raison des traditions, soit par suite d'intérêts nationaux très précis hérités du passé, des décisions majoritaires sont difficilement concevables dans l'immédiat.

Ce n'est pas une raison pour autant de refuser d'entamer le processus communautaire, c'est-à-dire le dialogue que j'ai décrit au début de cette intervention. Encore faut-il qu'il y ait dialogue, c'est-à-dire qu'à côté des intérêts des Etats, l'intérêt de la Communauté puisse largement s'exprimer. Encore faut-il aussi que, dans un délai déterminé, certaines décisions puissent être prises à la majorité.

7

Ces derniers mots vous montrent, Mesdames, Messieurs, que les considérations que j'ai développées devant vous, si elles concernent la substance et l'avenir de nos institutions, ne sont pas sans relation avec le débat, amorcé par le rapport du Président Pleven, sur le projet dit "d'Union des Etats",

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Mon mandat arrivant à expiration le 10 janvier et la décision ayant été prise il y a quelques heures qu'il ne serait pas renouvelé, c'est pour moi la dernière occasion de prendre la parole devant votre Assemblée.

Lorsque je suis entré en fonctions, j'ai pris l'engagement solennel et public devant la Cour de Justice de respecter les obligations que le Traité impose aux membres des Commissions et que j'ai rappelées tout à l'heure. Je crois avoir rempli fidèlement cet engagement, mais je dois vous dire en toute franchise que je n'ai eu aucune difficulté à le faire. Jamais ma conscience ne s'est trouvée devant le problème de choisir entre la défense des intérêts de la Communauté et celle des intérêts de mon pays.

Certes, il m'est arrivé, en plein accord avec mes collègues, de prendre des positions qui ne rencontraient pas l'assentiment du Gouvernement français. Dans chaque cas, les positions que j'ai été amené à défendre ont recueilli l'approbation de votre Assemblée sans distinction soit de groupe politique soit de nationalité.

Bien entendu, je n'ai cessé de veiller, avec fermeté mais avec toute la patience qui s'imposait, à l'application des dispositions que le Traité impose aux Etats membres.

Dans tous les cas, j'ai eu conscience de défendre à la fois les intérêts de la Communauté et le véritable intérêt de la France.

- 9 -

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

J'en ai terminé. Je voudrais vous adresser de tout mon coeur l'expression de ma reconnaissance pour l'appui constant qui a été le vôtre et pour la confiance que vous n'avez cessé de manifester à mes collègues et à moi-même. Je puis vous dire que je continuerai à oeuvrer de toutes mes forces pour promouvoir la création des Etats-Unis d'Europe, qu'appelle de ses vœux ardents notre jeunesse, essentielle pour le progrès de nos peuples et la préservation de la paix dans le monde.