

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMISSION

Secrétariat
S/04882

Strasbourg, le 12 octobre 1960

Orig.: -D

Déclaration de M. le Professeur Dr. Walter HALLSTEIN,
Président de la Commission de la Communauté économique européenne,
en réponse à la question posée par l'Assemblée parlementaire
européenne :

"L'Assemblée parlementaire européenne

demande à la Commission de la Communauté économique européenne de bien vouloir lui faire connaître si, à sa connaissance, les échanges de vues sur la politique européenne qui ont eu lieu depuis la dernière session entre les gouvernements des Six ont eu ou peuvent avoir des incidences sur le fonctionnement et le rôle des différentes institutions européennes prévues par les traités de Rome."

La Commission ne s'est pas officiellement prononcée jusqu'ici sur la question posée. Elle a certes été tenue au courant par les Gouvernements des Etats membres de la Communauté, ce dont elle tient à les remercier ici. Mais les idées étaient mouvantes et, surtout, bien loin d'être assez précises pour faire l'objet d'une prise de position nette. De plus, la Commission était convaincue que les participants directs à ces conversations admettraient rapidement, d'un commun accord, que la coopération accrue des six gouvernements doit nécessairement prendre des formes nouvelles parfaitement adaptées aux exigences de notre Communauté. La Commission estime que cette conviction n'a pas été démentie. En outre, elle a constaté avec satisfaction que, dans les pays membres de la Communauté, les forces parlementaires et l'opinion publique ont constamment soutenu cet effort de clarification.

Aujourd'hui encore, si l'on peut parler d'une certaine orientation des idées, il ne peut être question d'un plan détaillé, d'autant plus que les gouvernements des Etats membres n'ont pas encore officiellement arrêté leur attitude. Dans ces conditions, je me permettrai, dans ma réponse, de ne pas considérer la question posée, relative aux conséquences institutionnelles éventuelles des projets en cours d'examen, comme une invitation à prendre position en détail sur des projets détaillés; je pense plutôt qu'il s'agit de définir

.../...

les considérations qui devraient guider une telle prise de position.

Je partirai des prémisses suivantes :

La question fondamentale posée par l'honorable Assemblée s'inspire d'un événement qui, dans les discussions publiques, a reçu le nom de "relance politique européenne". Cette **dénomination** exprime le sentiment qu'il s'agit là d'un projet de grande envergure, et l'espoir que le mouvement ainsi déclenché nous rapprochera de notre objectif, c'est-à-dire de l'unification politique de notre continent.

Toute initiative qui sert cet objectif mérite bien entendu, non seulement l'attention, mais aussi la coopération résolue de tous ceux qui, par conviction ou de par leur responsabilité, servent la cause européenne.

En ce qui concerne les incidences de cet événement sur l'ordre institutionnel de notre Communauté, une considération fondamentale détermine le jugement de la Commission : cet ordre institutionnel est bien équilibré, il a fait ses preuves dans la pratique; aussi convient-il de tout faire à l'avenir pour que le travail des institutions déjà existantes soit garanti et facilité, afin

.../...

que ces institutions puissent apporter leur pleine contribution à l'épanouissement de l'économie dans notre Communauté, à la formation d'une conscience communautaire toujours plus profonde, et à l'intégration toujours plus poussée des pays et de leurs citoyens dans une communauté qui soit aussi une communauté politique.

Il arrive souvent que la précision insuffisante des termes empêche une appréciation correcte de cet ordre institutionnel. La comparaison sans nuances avec des institutions nationales, et, par exemple, l'emploi du mot "exécutif", a eu peut-être quelquefois des effets fâcheux. Le terme de supranationalité, avec ses reflets indécis, a contribué à embrouiller plutôt qu'à clarifier les idées. L'expérience montre que l'emploi de ces termes mal définis déclenche aisément des controverses qui portent exclusivement sur la présentation, souvent même sur le choix des mots, alors que, sur la chose elle-même, l'accord est unanime. Aussi n'est-il pas superflu de retracer en quelques traits les grandes lignes de cet ordre institutionnel.

Les grandes décisions de la Communauté en matière de politique économique relèvent du Conseil de Ministres, dont les membres représentent la volonté des gouvernements des Etats membres pour les questions communautaires. Pour certains problèmes, le Conseil décide à l'unanimité; pour d'autres problèmes, dont le nombre va croissant, il décide à la majorité. Le danger d'un droit de veto paralysant toute décision a donc été reconnu et prévenu. Il va sans dire qu'en faisant entrer notre Communauté dans une organisation régie par le principe d'unanimité, on modifierait et on affaiblirait notre organisation; cela équivaldrait à réintroduire le droit de veto, écarté par notre Traité.

Le Conseil est donc l'institution principale, celle qui concilie constamment les intérêts des Etats membres et l'intérêt de la Communauté. C'est notamment au sein du Conseil que s'élaborent les politiques communes et que les politiques des Etats

membres sont harmonisées dans le cadre du Traité. Ce point est significatif, car, en dernière analyse, toute politique est unité. Il importe de ne pas détacher entièrement certaines parties de l'ensemble du système; il faut au contraire veiller à ce que tous les rouages nécessaires soient en place.

Dans la déclaration que j'ai faite en juin devant l'honorable Assemblée, j'ai déjà souligné que, pour améliorer le rendement du Conseil, il conviendrait de régler quelques problèmes pratiques concernant ses méthodes de travail. Le Conseil et la Commission ont engagé des échanges de vues à cet effet. On se prépare également à intensifier la coopération entre la Commission et les représentants permanents des Etats membres.

Mais il faut éviter que la conciliation des intérêts au sein du Conseil n'aboutisse à des compromis dont le dénominateur commun se situerait au-dessous de la ligne d'action communautaire définie par notre Traité; à cet effet, le Traité ne prévoit pas seulement des liens matériels pour les membres de la Communauté, mais il a pris aussi des dispositions institutionnelles : nous avons déjà signalé l'application du principe de majorité, mais il faut insister surtout sur la création d'une commission soumise au contrôle de l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Comme je l'ai déjà dit, les décisions importantes de politique économique relèvent du Conseil de Ministres. Le Traité, en règle générale, n'autorise la Commission à prendre des décisions que dans les cas où les décisions de principe ont été déjà arrêtées par les Etats membres, soit dans le corps du Traité, soit par une résolution du Conseil, et où, seules, les modalités d'application ont été réservées à une instance compétente qui doit disposer d'un certain pouvoir d'appréciation.

Ce n'est pas ce pouvoir de décision qui caractérise essentiellement le rôle de la Commission dans le système institutionnel du Traité.

La Commission est au contraire, au premier chef, l'inspiratrice et l'initiatrice. Elle est l'institution appelée à présenter des propositions et des projets. Ce rôle lui impose des obligations de deux ordres : la Commission doit agir afin que le Conseil agisse à son tour. Ce rôle moteur, cette fonction dynamique, la Commission les tient du Traité, qui lui en fait un devoir, et non de son bon plaisir.

La Commission est en outre la "gardienne du Traité". Elle doit veiller à ce qu'il soit respecté. Elle doit intervenir quand elle constate des infractions au Traité. Elle doit, en cas de besoin, saisir la Cour de Justice. Ces fonctions ont été expressément imparties à la Commission par les gouvernements des Etats membres qui ont signé le Traité instituant la Communauté (j'ai déjà insisté sur ce point dans le premier discours que j'ai prononcé devant cette haute Assemblée en mars 1958) et par les six parlements qui ont ratifié le Traité.

Afin de pouvoir s'acquitter de sa mission, la Commission a été dotée d'une prérogative importante : elle est indépendante des gouvernements des Etats membres. Elle ne peut recevoir ni accepter d'instructions des gouvernements. Cette garantie doit permettre à la Commission d'agir avec objectivité ; il existe en effet, tout au moins dans le domaine de la politique économique, si l'on fait la part nécessaire des éléments d'arbitraire et de pouvoir discrétionnaire propres à toute politique, des critères objectifs relativement sûrs qui permettent de distinguer ce qui est bon et ce qui est mauvais. La garantie que nous venons d'évoquer a pour objet et pour effet d'éviter que la Commission n'agisse avec partialité.

.../...

Il va sans dire que la Commission ne doit pas pour autant arrêter sa position en prenant ses distances par rapports aux positions des gouvernements, ou en ignorant purement et simplement ces dernières. Puisque les décisions fondamentales relèvent de l'institution où s'expriment les gouvernements, il est tout naturel que la Commission, à tous les stades et à tous les échelons de son activité, depuis les échelons inférieurs de l'administration jusqu'à la coopération avec le Conseil de Ministres proclamée dans le Traité, cherche à maintenir le contact avec la politique des Gouvernements. On peut voir là une troisième tâche de la Commission : tâche d'assistance et d'arbitrage dans la recherche des compromis entre gouvernements, ou si l'on veut, dans la coopération intergouvernementale. Une seule réserve est à faire : la Commission, en tant que gardienne des intérêts de la Communauté, ne peut en aucun cas offrir ses bons offices pour un compromis qui ne serait pas conforme au Traité.

Ajoutons à cela que les responsabilités des Etats membres de notre Communauté dans l'action commune sont soigneusement réparties, qu'il s'agisse de la responsabilité personnelle ou de la répartition des droits de vote; on obtient ainsi une double garantie : d'une part la sécurité, si importante dans le domaine économique, d'autre part le maintien de l'équilibre entre partenaires qui a été reconnu juste et sanctionné par le Traité.

Si l'on considère l'ensemble de ces règles, on voit que la Commission perdrait l'une des caractéristiques les plus essentielles à son existence si elle n'était pas indépendante.

Cette indépendance n'implique nullement l'irresponsabilité. La Commission est tenue de respecter la lettre et l'esprit du Traité, ainsi que l'intérêt de la Communauté et les pays qu'elle groupe. Cette responsabilité s'exprime surtout dans la fonction de l'Assemblée Parlementaire Européenne. Cette Assemblée n'est pas seulement un organe consultatif, si importante que soit cette attribution, par

laquelle la volonté des parties contractantes s'exprime concrètement dans la réalité quotidienne. C'est aussi un organe de contrôle. Notre Communauté est une communauté démocratique, aussi ne peut-il y avoir en son sein aucun organisme exécutif échappant à tout contrôle. L'Assemblée Parlementaire contrôle la Commission. On dira peut-être que son pouvoir de révoquer la Commission a jusqu'à présent manifesté ses effets par son existence même ("in being") plutôt que par son exercice. Il n'en est pas moins vrai, et notre expérience quotidienne le confirme, que ce contrôle est très efficace, notamment sous la forme des justifications que la Commission doit présenter constamment devant les commissions de l'Assemblée.

Deux garanties sont ainsi offertes. En confiant le contrôle à une Assemblée européenne, on prévient tout arbitraire, toute partialité de la part de la Commission; d'autre part, le contact avec les instances des Etats membres est encore mieux assuré, tout au moins pendant les premières années, du fait que les Membres de l'Assemblée Parlementaire européenne sont également Députés de leurs Parlements nationaux. En outre, la confrontation quotidienne avec l'Assemblée et ses commissions maintient un contact permanent et étroit entre le travail de la Commission et la réalité politique.

Dans l'ensemble, ce système institutionnel se présente donc comme un tout, il est exempt de contradictions et mérite d'emporter l'adhésion. Mais il y a plus. Comme il n'est pas une fin en soi, sa valeur ne peut être appréciée qu'en fonction des objectifs pour lesquels il a été créé. Ces objectifs sont : dans l'immédiat, l'union économique, l'intégration des économies des six Etats, ce que Robert SCHUMAN, dans sa déclaration historique prononcée il y a dix ans, a appelé la "solidarité de fait"; et, à plus longue échéance, l'unification politique.

Aujourd'hui, nous n'avons plus besoin de faire travailler notre imagination pour mettre nos pensées à cette échelle. Nous disposons d'une expérience de presque trois années, riche en épreuves dans tous les domaines et à tous les niveaux de la politique de la Communauté.

Nous pouvons dire que notre organisation a fait ses preuves. La mise en place et la réalisation de notre Communauté ont progressé selon les plans prévus. La coopération des responsables au sein de notre Communauté, et entre la Communauté et les Etats membres, est satisfaisante, compte tenu des imperfections inhérentes à toute action humaine. Sur le plan de la politique économique et sur le plan économique tout court, l'intégration des Etats membres se fait toujours plus étroite (les statistiques enregistrent pour le premier semestre 1960 une augmentation du commerce intracommunautaire qui atteint presque 34 % par rapport au premier semestre de 1959). L'existence et les nécessités de la Communauté s'enracinent de plus en plus fermement dans la conscience de nos peuples. A l'intérieur comme à l'extérieur, notre Communauté est affermie et respectée. Là-dessus l'accord est unanime, et personne ne conteste non plus que des liens moins étroits n'auraient pas permis de tels succès.

Cette Communauté n'a rien de statique, elle est perpétuellement en devenir, mais, précisément pour cette raison, son bon ordre est en même temps la meilleure garantie de progrès. Voici pourquoi, tout conservatisme mis à part, nous estimons que cet ordre ne devrait pas être modifié. Est-il nécessaire de préciser que nous nous réjouissons de toute évolution qui fait progresser notre Communauté dans les domaines spécifiquement politiques ? Nous sommes convaincus que nous servons la cause de ce progrès en affirmant que le cadre institutionnel actuel constitue la meilleure garantie du renforcement matériel de notre Communauté et de sa consolidation psychologique dans le cadre de notre traité.

Je résume :

La Commission affirme, dans l'espoir confiant qu'elle exprime une conviction unanime,

que notre Communauté est un succès et

que ce succès doit être préservé, prolongé et intensifié;

.../...

que l'ordre institutionnel existant a été et restera un facteur de ce succès;

que cet ordre doit donc être maintenu, dans sa lettre et dans son esprit;

que c'est là la meilleure façon de servir l'objectif de l'union politique, que nous maintenons inchangé et intact, et dont notre oeuvre nous rapproche, et

qu'il convient d'approuver et d'encourager toute initiative qui, par delà les réalisations présentes, constitue un progrès sur la voie de l'unification politique.
