

Europarl

N. Ted van Dyk

CONSEILS
des
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3 décembre 1964
1622/64 (ASS 544)

Secrétariat Général

423.02

*ES
LAFU
AD*

Library Copy

DECLARATION

Concernant le renforcement des pouvoirs de
l'Assemblée faite par le Ministre LUNS au cours de la session
du Conseil de la C.E.E. des 30 novembre et 1er décembre 1964

Monsieur le Président,

Vous serez peut-être étonné de constater qu'aujourd'hui, et en fait ce n'est pas la première fois, j'estime à nouveau devoir attirer l'attention du Conseil sur une question dont la solution n'a pas avancé beaucoup jusqu'à présent : le développement ultérieur de la structure démocratique de notre Communauté. Peut-être direz-vous : nous avons déjà parlé de cette question en de nombreuses occasions et il est alors apparu clairement qu'il n'a pas été possible d'aboutir à un accord jusqu'à présent. C'est malheureusement exact, mais cela n'empêche que les Pays-Bas estiment chaque fois nécessaire de rappeler que les décisions si nécessaires dans ce domaine n'ont pas encore été prises.

Je crois pouvoir dire que la grande majorité du Conseil est d'accord sur la considération de base, à savoir qu'un contrôle et une influence parlementaires effectifs s'imposent de manière de plus en plus urgente. Depuis 1958, nous avons, en tant que Conseil de Ministres, pris en étroite coopération avec la Commission des centaines de décisions dans le domaine de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, de la politique agricole commune, de la politique commune des transports, de la politique en matière de

concurrence ainsi que dans le domaine de la politique économique et sociale. Les pouvoirs législatif et exécutif de la Communauté sont actuellement exercés principalement par le Conseil et par la Commission. On ne retrouve pas sur le plan européen l'équilibre qui existe, aux termes de nos constitutions nationales, entre l'exécutif et le Parlement. Dans le domaine de la législation, de l'établissement du budget et du contrôle des actes du Conseil, il manque une réelle autorité parlementaire.

Or, on ne peut se contenter de déclarer que les gouvernements et les parlements nationaux auraient dû être conscients de cette situation au moment de la signature du traité et que maintenant on ne peut plus rien y changer. Il est un fait, c'est que les traités eux-mêmes prévoient une nette évolution dans le sens communautaire du caractère et des compétences des différentes institutions, parmi lesquelles l'Assemblée parlementaire européenne. Quel serait le sens des élections au suffrage universel direct prévues dans les traités européens si les représentants des peuples groupés dans la Communauté ne pouvaient avoir qu'un rôle consultatif ? J'ai déjà entendu dans cette enceinte avancer l'argument selon lequel le projet de Convention établi en 1960 par l'Assemblée conformément au mandat des traités en ce qui concerne les élections au suffrage universel direct ne peut être discuté par le Conseil parce que l'on ne peut tout de même pas faire élire au suffrage universel direct un collège consultatif. Mais si d'autre part nous voulons plaider énergiquement en faveur de l'octroi de compétences plus larges à l'Assemblée, on nous objecte que ce n'est pas possible aussi longtemps que les membres de l'Institution parlementaire n'assument pas de responsabilité directe

à l'égard du corps électoral européen. La logique stricte mise au point par de célèbres philosophes français - que les écoles néerlandaises appliquent d'ailleurs fidèlement - nous oblige à briser ce cercle vicieux.

Cette position négative - disons le franchement - du Conseil à l'égard de l'Assemblée s'est également fait sentir dans de nombreux autres domaines. Ce n'est que trop rarement, M. le Président, que le Conseil a soumis les avis de l'Assemblée dans le domaine de la législation communautaire à une étude appropriée. Il est évidemment décevant qu'en maintes occasions, le Conseil demande l'avis de l'Assemblée, même sans y être tenu de par les dispositions des traités, mais qu'il n'en tienne compte que dans des cas exceptionnels. Notre Institution a-t-elle jamais pris la peine - sauf en ce qui concerne les budgets - d'expliquer à l'Assemblée la raison pour laquelle, lors de l'adoption de la décision définitive, le Conseil n'avait pas suivi l'avis de cette dernière qu'il avait cependant demandé ? Je pense cependant que dans la structure institutionnelle de notre Communauté, il faut considérer comme un facteur de bonnes relations avec l'Assemblée le fait que le Conseil, qui demande un avis, fasse ensuite connaître la raison pour laquelle il n'en a pas tenu compte. La motivation du point de vue du Conseil par rapport à celui des députés est une condition essentielle d'une bonne gestion démocratique.

Dans le domaine des relations extérieures, notamment en ce qui concerne la procédure suivie lors de l'élaboration des accords d'association, il n'en pas pas été autrement jusqu'à

présent. La procédure défendue à plusieurs reprises par les Pays-Bas, conformément au vœu de l'Assemblée, à savoir la consultation de cette dernière avant la signature de tels accords, a été réduite à un compromis extrêmement maigre dont ni l'Assemblée, ni le Gouvernement néerlandais ne sont certainement satisfaits.

La position de l'Assemblée est également caractéristique en ce qui concerne la situation dans le domaine budgétaire. Qui oserait nier qu'actuellement, la pratique est devenue telle que l'établissement du projet de budget par le Conseil est en fait considéré comme la dernière opération de la procédure budgétaire et ce, en dépit du fait qu'on ne reçoit qu'ultérieurement l'avis de l'Assemblée au sujet de ce projet de budget. Quand il s'est agi des avis de l'Assemblée au sujet de ses propres dépenses, notre Conseil ne s'est pas souvent conformé à ces avis dans le passé. On peut à juste titre se poser la question de savoir, si, en l'occurrence, le Conseil a toujours accordé une importance suffisante au statut particulier des dépenses de l'Assemblée étant donné que celles-ci conditionnent la façon dont l'Assemblée estime devoir exercer ses pouvoirs démocratiques.

Monsieur le Président, dans le cadre des pourparlers relatifs à la fusion, aucune solution n'a encore été trouvée en ce qui concerne la suppression de la Commission des quatre présidents.

Nous ne savons toujours pas si, en ce qui concerne le contrôle parlementaire, le Conseil est disposé à accepter les conséquences du fonctionnement du Fonds agricole européen qui exige des sommes énormes.

Je puis vous dire qu'aucun collègue ici présent ne doit entretenir l'illusion que le Parlement néerlandais participerait, sans avoir de garanties quant à un véritable contrôle parlementaire, à la procédure prévue à l'article 201 du traité C.E.E. qui est nécessaire pour permettre que les prélèvements en matière agricole soient versés à la Communauté. Ce sera donc au plus tard pour 1970.

Toutefois le Gouvernement néerlandais n'a pas l'intention d'attendre qu'une influence parlementaire effective se manifeste. Il nous semble absolument nécessaire de renforcer progressivement les compétences de l'Assemblée dans ce domaine. Le Gouvernement néerlandais a présenté une proposition à cet effet en février de cette année. Il y est prévu que les propositions de l'Assemblée en vue de modifier le budget entreront en vigueur à moins que le Conseil, statuant une certaine majorité, n'en décide autrement. En outre, conformément au projet néerlandais, l'opinion de la Commission concernant les propositions de l'Assemblée au sujet de la formation des décisions du Conseil devra exercer une influence et cela, afin d'accentuer le lien politique entre l'Assemblée et la Commission européenne.

A vrai dire, cette proposition n'a rien de révolutionnaire. En effet les pouvoirs de décision définitive sont conservés par le Conseil comme il va de soi, aussi longtemps que les Etats sont tenus de fournir des ressources nécessaires à la Communauté.

Or, étant donné qu'il semble impossible de réunir l'unanimité au sein du Conseil même pour des amendements aussi minimes, le Gouvernement néerlandais désire poser aujourd'hui une question concrète : le Conseil envisage-t-il oui ou non d'améliorer prochainement dans le proche avenir la position de l'assemblée ?

Le Gouvernement néerlandais souhaite en fait obtenir une certitude au sujet des perspectives d'avenir actuelles d'une Communauté que ses fondateurs ont indubitablement voulue supranationale et démocratique. On n'a pas réalisé de progrès suffisants dans cette direction au cours des dernières années. Bien entendu, je reconnais moi aussi, que depuis 1958 le Conseil, se fondant sur l'article 155 du Traité C.E.E., a accordé à la Commission certains pouvoirs, sinon tous ceux qu'il lui était possible d'accorder. Je me rends bien compte aussi qu'il y a lieu de constater une certaine amélioration d'information dans les rapports entre le Conseil et l'Assemblée. Mais le fait que nous répondons à toutes les questions parlementaires, que nous organisons un colloque chaque année et que nous faisons périodiquement rapport de nos activités reflète-t-il un élargissement effectif de l'influence de l'assemblée sur la politique communautaire ? Si nos efforts tendent toujours vers une communauté d'intérêts supranationale et démocratique dont les fondements ont été définis dans les traités européens par l'ensemble de nos pays, il est indispensable à cet effet que les Etats restent disposés d'une manière permanente à accorder, dans les domaines pour lesquels ils arrêtent des réglementations communes, des pouvoirs aux institutions qui ont été créées pour veiller aux intérêts spécifiques de la Communauté, c'est-à-dire la Commission indépendante et l'Assemblée. En effet, le signe

distinctif d'une communauté d'intérêts en développement réside dans le fait que la gestion communautaire est de moins en moins basée sur les intérêts différents des Etats participant et toujours davantage sur l'intérêt de la Communauté considérée dans son ensemble. Il est erroné de croire que la méthode d'intégration que nous avons suivie permet, en fin de compte, aux Gouvernements de conserver toute liberté en ce qui concerne la formation des décisions relatives aux secteurs auxquels les Traités sont applicables. Le Gouvernement néerlandais est persuadé que l'autorité indépendante prévue par les Traités doit être revêtue d'un pouvoir administratif plus considérable et que cet organe doit être contrôlé et influencé par une Assemblée parlementaire investie de pouvoirs politiques et d'une compétence législative, étant donné que seuls les peuples des pays participant peuvent donner vie à une responsabilité commune pour le bien-être de l'Europe. Nous devons donc continuer à créer les conditions qui permettront de faire de l'ensemble de nos pays une unité politique sur le plan intérieur et sur le plan extérieur, sous la forme d'une fédération.

La question que je viens de poser était la suivante : le Conseil a-t-il l'intention d'améliorer considérablement la position de l'Assemblée dans le proche avenir. Le fait qu'il ne s'agit pas là d'une question oiseuse se trouve hélas confirmé par l'état de choses actuel.

Vous vous rappelez qu'au cours de sa session des 29 et 30 juillet 1963, le Conseil a chargé les Représentants Permanents "d'étudier toute proposition concrète que pourrait présenter un Gouvernement des Etats membres en vue de renforcer la position de l'Assemblée". Par la suite, les Gouvernements belge, allemand, italien, luxembourgeois et néerlandais ont soumis une ou

plusieurs propositions impliquant ou non un amendement du Traité.

En outre, au cours de la séance marathon de fin décembre 1963, le Conseil a reconnu, sur proposition des Pays-Bas, "qu'il importe au plus haut point d'arrêter un règlement relatif au contrôle par l'Assemblée de la gestion du fonds agricole". Le Conseil a décidé d'approfondir la question en février 1964 en même temps qu'il examinerait un rapport des Représentants Permanents sur les compétences de l'Assemblée. Ce rapport, adopté à l'unanimité, ne contenait cependant aucune modification importante qui eût nécessité un amendement du Traité mais il se bornait, pour l'essentiel, à résumer l'évolution qui s'était déjà produite depuis 1958 dans la pratique, dans les rapports entre le Conseil et l'Assemblée. Mais, même sans apporter de modification au Traité, il est évident qu'il est possible de faire plus que ne l'envisageait ce rapport. Je reviendrai sur ce point par la suite.

Si le Conseil tient sérieusement à étayer son projet de renforcer davantage la structure démocratique de la Communauté, il pourra utilement se servir à cet effet du rapport Furler et de la résolution qui a été prise à la suite de ce rapport par l'Assemblée en date du 27 juin 1963. En effet, on y trouve indiquées les tâches et compétences que l'Assemblée elle-même estime indispensable de se voir conférer tant dans un avenir rapproché qu'à long terme. La résolution comporte un certain nombre de recommandations adressées à la Commission. A mon avis, la Commission pourra juger elle-même, en considération du lien de nature politique qui l'unit à l'Assemblée, de la mesure

dans laquelle il convient qu'elle suive ces recommandations

D'autres recommandations de l'Assemblée s'adressent au Conseil. Certaines d'entre elles ont revêtu la forme de propositions formelles émanant de l'un de nos Gouvernements et ont déjà été acheminées au Conseil. Je vais les rappeler brièvement, point par point.

I. Nomination des exécutifs

L'Assemblée souhaite jouer un rôle actif en matière de nomination des exécutifs. Je puis vous rappeler à ce sujet la proposition néerlandaise introduite au mois de février de cette année en ce qui concerne une investiture.

II. Droit d'être consultée

Les Pays-Bas se rallient au plan allemand qui a été présenté récemment et aux termes duquel il convient que l'Assemblée intervienne davantage en matière de législation. Entre-temps, nous pourrions prendre dès à présent la décision que le Conseil communique à l'Assemblée les raisons pour lesquelles il s'est, le cas échéant, écarté de l'avis de cette dernière. Ce principe, nous l'avons déjà approuvé en février dernier, mais nous ne l'avons toujours pas mis en pratique.

III. Ratification d'accords

Les Pays-Bas sont également d'accord avec le plan allemand en ce qui concerne l'attribution à l'Assemblée du pouvoir d'entériner ou de rejeter les accords conclus par la Communauté. Conformément à une ancienne proposition néerlandaise, le Conseil pourrait déjà donner dès à présent à l'Assemblée l'assurance que son interprétation de l'article 238 du Traité de la C.E.E. sera suivie à l'avenir par le Conseil, de sorte que l'Assemblée sera formellement consultée avant la signature d'accords créant une association.

IV. Budget

Je voudrais attirer à nouveau l'attention sur la proposition néerlandaise en matière budgétaire, que l'on vient de décrire, et qui est susceptible de constituer une réglementation transitoire jusqu'au moment de l'attribution à l'Assemblée d'une coresponsabilité complète en matière de budget.

Nous pourrions déjà décider dès à présent d'approuver la proposition belge - qui a déjà l'appui de quatre pays - visant à faire approuver par le Conseil les propositions de modification de l'Assemblée à la majorité de 10 voix sur 17 au lieu de 12 voix sur 17.

V. Elections au suffrage direct.

Le Gouvernement néerlandais peut marquer accord aux élections au suffrage direct pour l'Assemblée et, ainsi qu'on

l'a déjà répété à plusieurs reprises de notre côté, il se rallie dans les grandes lignes à la convention élaborée par l'Assemblée elle-même.

Dans la proposition italienne du début de cette année, relative au même objet, on cite pour ces élections la date du 1er janvier 1966. Les Pays-Bas se rallient à cette suggestion. Il faut qu'une décision du Conseil intervienne également sur ce point.

Tels sont les cinq points essentiels de la résolution de l'Assemblée en date du 27 juin 1963 qui nous permettent de mettre à l'épreuve si nous avons à coeur de progresser dans un proche avenir en ce qui concerne l'aménagement de notre Communauté dans un sens démocratique.

En ce qui concerne le "timing", il nous faut examiner ce que nous pouvons faire dès à présent et ce qu'il y a lieu de réaliser à échéance plus lointaine. Plusieurs occasions se présenteront prochainement de procéder à des modifications du Traité et de compléter ce dernier. A cet égard, je songe en premier lieu à la fusion des exécutifs, en second lieu à l'accord qui devra intervenir sur la base de l'article 201 du Traité de la C.E.E. lorsque les contributions financières des Etats membres seront remplacées par des ressources propres, et enfin je songe à cet égard aussi à la fusion des Communautés. Pour autant que nous puissions prévoir, ces occasions se présenteront toutes au cours de la période qui s'étend du moment présent jusqu'au début de 1970. Le Gouvernement néerlandais est d'avis qu'il faut établir à présent que nous poserons effectivement au cours de cette période les fondements "d'une union toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe".

C'est pour ces raisons que je voudrais proposer, M. le Président, que nous nous mettions d'accord pour charger les Représentants Permanents de rédiger, sur la base des points précités un programme de travail pour l'amélioration des structures démocratiques. Ainsi qu'il est déjà apparu par le passé, l'élaboration d'un programme de travail constitue un stimulant pour la constitution et la réalisation de l'idée que l'on se fait de la Communauté future. Le Gouvernement néerlandais considère ce point comme une nécessité essentielle.

Le 1er janvier 1970 est la date retenue dans le Traité comme le moment auquel la période transitoire devra être achevée. Cela signifie que la Communauté devra se trouver parachevée dès lors non seulement du point de vue de la technique douanière ou des réglementations économiques, mais que les fondements démocratiques de l'intégration devront se trouver posés et assurés de manière adéquate. Au sens du Gouvernement néerlandais, la viabilité des Communautés européennes serait mise en péril si la représentation des peuples européens ne devait pas se voir attribuer avant la date précitée la responsabilité qui lui revient en propre dans les activités et dans le développement desdites Communautés. La progressivité qui constitue le principe moteur de la période transitoire nous oblige par conséquent à passer sans plus attendre à l'action.