

Déclaration de Gaston Thorn (13 septembre 1983)

Légende: Le 13 septembre 1983, Gaston Thorn, président de la Commission européenne, prononce un discours relatif aux questions institutionnelles liées à la résolution adoptée le lendemain par le Parlement européen sur l'avant-projet du traité instituant l'Union européenne.

Source: Bulletin des Communautés européennes. Septembre 1983, n° 9. [s.l.]: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_gaston_thorn_13_septembre_1983-fr-20c7b260-4051-4940-840e-0e723e801ad6.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Déclaration de Gaston Thorn (13 septembre 1983)

« [...] Si votre Assemblée fait sienne l'œuvre de sa commission institutionnelle, le Parlement européen, bien qu'étant l'émanation des peuples de dix États différents et réunissant en son sein les représentants de conceptions politiques souvent fort éloignées les unes des autres, aura démontré qu'il est néanmoins capable de dégager une position commune articulée et détaillée sur l'avenir de l'Europe; il aura réussi en peu de temps là où, hélas, les représentants des gouvernements échouent depuis nombre d'années.

Ce sera alors une leçon de dynamisme et je dirai, de véritable réalisme politique...

Je voudrais maintenant, si vous le permettez, préciser les raisons qui justifient notre appréciation positive, tout en formulant quelques réserves, quelques nuances qu'appellent certains aspects très particuliers de la résolution.

Tout d'abord la Commission, comme elle l'a déjà écrit au président Ferri, se félicite de constater que l'approche que vous avez suivie a bien été celle de respecter « l'acquis » communautaire et d'assurer une continuité dans l'œuvre d'édification de l'Europe. Il nous paraît indispensable, en effet, qu'il n'y ait pas de régression, et que le progrès se fasse à partir des bases existantes.

Je dois aussi me réjouir de ce que votre proposition de résolution consacre l'obligation de l'Union de respecter des droits fondamentaux, bien qu'il n'ait pas été possible d'en dresser un catalogue spécifique, mais qu'il ait fallu se limiter à faire référence aux principes communs de nos États et à certains instruments internationaux existants. Un traité sur l'Union européenne ne saurait en effet se concevoir sans que l'obligation de respecter les droits fondamentaux y soit prévue expressément et assortie surtout d'effets contraignants. Il est bon, en définissant les bases de l'Union, de faire ressortir les principes de droit individuel dont nous nous inspirons.

Je m'interroge peut-être un peu plus sur la nécessité, sur l'opportunité et la possibilité, à ce stade, de créer des obligations pour les États membres. Je dis ceci en tenant compte des différences d'approches adoptées par les différents États membres vis-à-vis des instruments internationaux auxquels votre résolution se réfère — mais nous aurons l'occasion, je pense, d'en reparler plus tard.

La Commission constate également — et ici encore avec satisfaction — que sur nombre de points fondamentaux, la proposition de résolution défend des positions qui correspondent à celles que la Commission elle-même a été amenée à prendre.

Et ici, je mentionnerai certains principes et idées qui figurent dans le rapport sur l'Union européenne que la Commission a présenté dès 1975 : le principe de subsidiarité, les différents types de compétences (exclusive, concurrente, potentielle), la codécision du Parlement et du Conseil en matière législative, le pouvoir d'initiative et le rôle d'exécutif de notre Commission...

Parmi les maux qui affligent la Communauté actuelle, le fait que le Conseil assume des responsabilités à la fois législative et exécutive n'est certes pas la moindre. Le Conseil s'enlise de plus en plus dans des tâches d'exécution. L'action législative aussi bien que l'efficacité de la fonction de gouvernement en souffrent.

De plus en plus, l'Union doit absolument disposer d'un exécutif fort ou plus fort qu'actuellement, dont les tâches soient nettement distinctes de celles du législateur et placées à l'abri de toute immixtion de la part de ce dernier.

Dans ce contexte, la Commission ne voudrait pas manquer de souligner le caractère positif et la signification particulière de la modification que la proposition de résolution présente par rapport au projet dont la Commission disposait lorsqu'elle a exposé ses premières réactions dans sa lettre à M. le président Ferri. Comme la Commission l'avait souhaité, votre proposition de résolution exclut maintenant dans son principe même la possibilité d'une interférence du législateur dans la sphère propre à l'exécutif. Il ne faut en effet pas de mélange de ce genre. Il faut de la clarté dans les relations entre les institutions. Il faut éliminer l'ambiguïté

des rôles qui nous cause autant de problèmes dans les relations interinstitutionnelles actuelles, et ce surtout dans le domaine communautaire où il n'y a pas de précédent, aucun point de comparaison, et où nous devons toujours innover. Il faut donc féliciter votre Commission pour cette évolution.

La deuxième question d'ordre institutionnel que je voudrais traiter est, bien sûr, le droit d'initiative en matière législative. Le système de la Communauté actuel, nous le savons tous, concentre le pouvoir législatif entre les mains du Conseil et tempère cette concentration par la reconnaissance à la Commission d'un droit exclusif, jusqu'à présent, d'initiative, permettant de limiter le pouvoir du Conseil et permettant d'orienter son action. Dans ce système, le rôle du Parlement était jusqu'à présent essentiellement consultatif, et vous vous en êtes plaint comme nous, à juste titre. Le système qu'envisage aujourd'hui votre proposition de résolution, par contre, partage très opportunément le pouvoir législatif entre le Conseil et le Parlement. Dans un tel système, je le reconnais en logique, le droit d'initiative de la Commission ne doit donc plus, dans la même mesure, tempérer la toute puissance du Conseil. Je conçois dès lors que ce droit d'initiative jusqu'à présent exclusif ne le soit plus et ne vienne plus limiter le pouvoir du législateur. Dans ces conditions, vous avez sans aucun doute raison de ne pas dénier à l'avenir au Parlement le droit de présenter lui aussi des projets. Au contraire, de lui donner ce droit d'initiative. On peut comprendre, mais là je dirais, à la limite, que même le Conseil se voit reconnaître un certain droit d'initiative, mais dans certaines limites dont nous serons encore amenés peut-être à parler ultérieurement. En effet, j'ai quelques réserves, et la Commission a quelques doutes à cet égard : en tant que gardien de l'intérêt commun, la Commission doit rester — et vous en êtes parfaitement conscients, je le sais — le moteur de l'engin communautaire et ne pas devenir le simple exécutif d'actes législatifs d'origine et de motivation diverses. Attention, Mesdames, Messieurs, au danger de renationaliser par trop les initiatives, initiatives pour lesquelles les pères fondateurs voulaient une exclusivité communautaire, et pas étatique. Et ils savaient pourquoi. Le moteur de la Communauté étant l'institution communautaire européenne, ou une institution communautaire, trop de moteurs demain pourraient signifier plus de moteur du tout. Le rôle central de la Commission n'exige pas la limitation du pouvoir de décision du Parlement et du Conseil, auxquels il appartiendra en définitive de décider du sort à réserver aux initiatives de la Commission. Toutefois, un tel rôle postule que le pouvoir d'initiative de la Commission devrait — et vous l'avez reconnu — primer celui éventuellement même du Parlement, mais surtout du Conseil. C'est pourquoi la Commission a pris note avec satisfaction de ce que la proposition de résolution évoluant par rapport aux projets initiaux attribue le droit d'initiative en premier lieu à la Commission, alors que même Parlement et Conseil ne peuvent exercer un tel droit que si la Commission a refusé de présenter une proposition à la suite d'une demande émanant de l'une de ces deux institutions. De plus, les amendements provenant de la Commission doivent dans tous les cas être examinés en priorité, mais je crois que c'est un des points sur lesquels nous aurons encore à nous repencher et examiner le détail avant le traité définitif.

Un mot encore, Monsieur le Président, en ce qui concerne la notion d'intérêt vital. Je voudrais relever que la proposition de résolution prévoit à titre transitoire la possibilité pour un État membre, au cours de la procédure législative, d'invoquer un intérêt vital pour faire ajourner la décision.

Elle prévoit en outre cette même possibilité, mais à titre permanent cette fois, dans le domaine des relations diplomatiques et politiques.

En ce qui concerne la Communauté actuelle, la Commission — vous ne l'ignorez pas — n'a jamais cessé de s'insurger contre l'attitude de certains États membres qui croient pouvoir s'arroger la faculté de faire obstacle aux décisions d'intérêt communautaire en invoquant — je dirais, souvent en prétextant — un intérêt national dit vital.

Cette attitude n'est pas seulement contraire aux traités, elle est en outre injustifiée, déraisonnable souvent, et néfaste. Elle est injustifiée notamment parce que, dans la procédure décisionnelle actuelle, de la Communauté le rôle de notre Commission, sa composition, son comportement effectif, les garanties dont elle s'entoure avant de soumettre ses propositions, assurent qu'il est dûment tenu compte des intérêts nationaux et devraient en principe permettre d'arriver à des actions acceptables par tous les États membres.

Il s'ensuit que l'hypothèse qu'un État membre puisse être minorisé sur une question revêtant vraiment et réellement pour lui une importance vitale est en pratique seulement une hypothèse d'école. Mais, en

revanche, l'attitude que certains États membres croient pouvoir justifier par cette hypothèse d'école, engendre de son côté des conséquences bien concrètes et extrêmement néfastes. Elle consiste, en effet, à prétendre, à prétexter que seraient d'importance vitale des intérêts qui ne sont nullement tels ou qui sont ceux de groupes minoritaires, de groupes de pression. Elle aboutit à faire prévaloir l'intérêt national sur l'intérêt communautaire, sur l'intérêt européen. Elle sape l'efficacité du mécanisme décisionnel et conduit souvent à des conditions qui placent l'élément commun à un niveau manifestement trop bas.

Certes, — et heureusement —, les conditions dans lesquelles votre proposition de résolution admet qu'un État invoque un intérêt vital sont fort différentes de celles qui caractérisent la mauvaise pratique actuelle. Selon votre proposition de résolution, du moins si je la comprends bien, d'une part, l'intérêt vital doit être en tout état de cause reconnu comme tel par la Commission et, d'autre part, le fait d'invoquer un tel intérêt ne doit pas bloquer indéfiniment l'adoption de la décision. A cela s'ajoute, pour ce qui est du seul domaine des relations diplomatiques et politiques, qu'il s'agit ici manifestement d'un domaine dans lequel la Communauté ne détient pas de compétences à l'heure actuelle — et on peut le regretter. Il n'empêche, Mesdames, Messieurs, qu'admettre le droit d'invoquer un intérêt national vital revient à faire une concession à la mauvaise pratique actuelle. Une pratique qui, je veux bien l'admettre, persiste malheureusement et qui s'est même étendue puisque nous avons récemment constaté que même les États qui l'avaient expressément répudiée jusqu'à présent laissent entendre qu'ils pourraient eux aussi y avoir recours. Mais c'est une pratique qui n'en reste pas moins incompatible avec les traités. Sa consécration, même limitée, même endiguée, pourrait signifier une régression par rapport à la situation juridique existante; c'est pourquoi la Commission doit vous mettre en garde — et je pense que vous comme nous serons vigilants à cet égard — dans l'intérêt de tous les États membres, c'est-à-dire de la Communauté.

Je ne peux pas finir cette intervention sans parler de la capacité de décision dans notre Europe d'aujourd'hui. Un traité instituant une Europe unie ne peut naître en un tour de main — vous l'avez dit vous aussi. Les réformes institutionnelles prennent beaucoup de temps. Dans l'attente de cette réalisation que vous souhaitez, la Communauté doit continuer à fonctionner. Elle se trouve depuis un certain temps dans une impasse qui se caractérise par un blocage quasi total du système décisionnel.

L'expérience pénible de l'exercice du « mandat » en est un exemple frappant. L'absence de décision en matière de TAC et de quotas dans le secteur de la pêche, pour ne prendre que cet exemple, ainsi que la décision purement temporaire concernant le régime des quotas pour l'acier, ne sont guère encourageants et doivent donner matière à réflexion. Le développement ultérieur de la Communauté et même la poursuite de son action ne seront possibles que si notre Communauté retrouve son pouvoir de décision, c'est-à-dire si l'on revient à une procédure décisionnelle véritablement communautaire, où l'intérêt communautaire et l'efficacité retrouvent leur place. A cette fin, il est en premier lieu nécessaire d'utiliser plus systématiquement la possibilité du vote majoritaire, comme le prévoient les traités.

Je vous le dis franchement, le vote, la procédure majoritaire n'amènera pas une radicalisation de la Communauté; au contraire, elle facilitera et elle hâtera des solutions de compromis. Ceux qui ne l'ont pas compris, ne connaissent rien au fonctionnement de la Communauté.

En deuxième lieu, Monsieur le Président, il faut recourir dans une mesure beaucoup plus large à la possibilité de déléguer des tâches de gestion et d'exécution à la Commission. Je ne le dis pas pour mon institution, mais parce qu'il est normal que, dans le travail quotidien, il en soit ainsi et qu'on ne demande pas une décision unanime de dix gouvernements.

Il ne fait pour moi aucun doute que le recours systématique — souvent jusqu'à l'absurde — à la pratique de l'unanimité constitue une entrave majeure au bon fonctionnement de la Communauté. Je l'ai exposé, la Commission l'a dit, je n'y reviendrai pas. Je peux simplement vous assurer que la Commission ne manquera pas de rappeler à chaque instant leurs responsabilités, au Conseil et aux États membres.

L'efficacité du processus décisionnel pourrait être nettement améliorée si davantage de pouvoirs de gestion et d'exécution étaient délégués à notre Commission, mais ces problèmes acquièrent une dimension nouvelle du fait de l'approche du prochain élargissement de la Communauté. A lui seul l'élargissement soulève déjà

beaucoup de difficultés. Les divergences d'intérêt ne feront que s'accroître au fur et à mesure que la Communauté perdra nécessairement en homogénéité. Le nombre des blocages connaîtra une évolution exponentielle et tout cela nous l'avons déjà souligné, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, il y cinq ans, lors de la présentation de la « fresque ».

Si la Commission a toujours considéré qu'il était impérieux de respecter les procédures de vote prévues par les traités, c'est-à-dire de voter à la majorité lorsque les traités le prévoient, elle estime également que, dans une Communauté à Douze, il conviendra de remplacer dans certains domaines l'exigence de l'unanimité actuellement prévue par les traités par celle de la majorité qualifiée.

Cette idée, qui avait été avancée en 1978, a été développée dans la communication de la Commission, sur les conséquences institutionnelles de l'élargissement, qui a été adressée au Conseil et transmise à votre Assemblée.

Dans cette communication, la Commission propose également que les traités soient modifiés afin de garantir que les tâches de gestion et d'exécution soient en règle générale remplies par la Commission. En effet, dans une Communauté à Douze, le risque de blocage de tout le système décisionnel sera encore plus aigu qu'il ne l'est actuellement. Notre Commission, Monsieur le Président, est convaincue que ces propositions constituent une contribution indispensable à l'amélioration du processus décisionnel dans la Communauté et espère qu'elles trouveront rapidement l'appui de votre Assemblée, que je profite de solliciter à cette occasion.

Si mon intervention sur votre proposition de résolution a porté essentiellement sur des questions institutionnelles, il va de soi cependant que le nouveau cadre institutionnel qui sera ainsi tracé par le traité sur l'Union, ne constitue qu'un moyen, essentiel bien sûr, mais un moyen, pour mettre en œuvre et développer des politiques. Certains principes régissant celles-ci sont déjà inscrits dans votre projet. Il est clair cependant que l'Union sera appelée à prendre des décisions fondamentales sur le contenu de ces politiques. Le traité sur l'Union sera le point de départ de nouveaux efforts; ce faisant, il faudra cependant avoir à l'esprit l'importance de la continuité des orientations de base des traités pour la confiance des opérateurs économiques dans la stabilité de l'encadrement juridique communautaire. C'est pourquoi j'ai insisté sur le principe de la continuité. Il s'ensuit que quelques-unes des dispositions préconisées dans le chapitre économique sont de nature à exiger un certain approfondissement afin d'éviter des incohérences avec le consensus de base de la Communauté, et ceci vaut notamment pour le rôle que les autorités monétaires et les partenaires sociaux sont appelés à jouer ainsi que pour les approches à retenir en matière industrielle.

En ce qui concerne certaines politiques qui seront expressément prévues dans le traité sur l'Union, mais qui ne le sont pas dans les traités existants, il pourrait être utile de les consacrer d'ores et déjà par une modification des traités actuels pour éviter les difficultés éternelles que nous rencontrons au niveau du Conseil pour les mettre en œuvre. Je pense ici notamment aux domaines de la recherche et du développement, de l'innovation industrielle, de l'énergie, de l'environnement et de la politique régionale. Notre Commission est en train d'examiner les possibilités d'une actualisation des traités sur ce point.

Pour conclure, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, vous serez certainement d'accord avec moi pour dire que les neuf mois qui nous séparent des élections européennes vont être des mois cruciaux. Cruciaux pour le succès des idées qui ont inspiré votre projet de traité d'Union. Une fois adopté, il faut s'attendre à des réactions favorables et moins favorables à tous les niveaux. A Athènes, nous aurons une première indication dans les décisions prises sur le financement futur de la Communauté et les nouvelles politiques, pour savoir jusqu'où les États membres veulent aller dans la direction de l'intégration européenne. Dans votre campagne électorale, ce sera aux électeurs de démontrer à travers les candidats qu'ils choisiront, quel genre d'Europe ils voudront et quelle politique ils souhaitent voir adoptée. Espérons que l'Union répondra à leurs souhaits et leur donnera une nouvelle raison d'espérer.

Il nous incombe maintenant à tous, à vous comme à nous, d'intensifier nos efforts pour obtenir le meilleur résultat possible [...] »