

N° 225

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.

Enregistre à la Présidence du Sénat le 24 février 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés
européennes(1),*

sur

**la proposition de règlement (CEE) du Conseil relative aux
procédures décisionnelles des instruments communautaires
de défense commerciale (n° E-3)**

Par M. Michel PONIATOWSKI,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagou-gue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Tregouet, Marcel Vidal.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I - UNE JUSTIFICATION PROBLÉMATIQUE	5
II - LES CHANGEMENTS PROPOSÉS	9
<i>a) La situation actuelle</i>	9
<i>b) Les modifications demandées</i>	11
III - UNE REMISE EN CAUSE PONCTUELLE DE L'ÉQUILIBRE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES	13
IV - UN CONTEXTE JUSTIFIANT UNE ATTITUDE TRÈS RESERVEE	17
V - LES TRAVAUX DE LA DELEGATION	21

Mesdames, Messieurs,

La proposition d'acte communautaire n° E-3, qui a été soumise au Sénat par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution, a pour objet d'augmenter les pouvoirs de la Commission des Communautés européennes dans l'élaboration de la politique commerciale commune, notamment en ce qui concerne les droits anti-dumping, la défense contre les pratiques commerciales illicites et les mesures de sauvegarde.

Parfois présenté comme une conséquence du Marché unique, ou comme une réponse au besoin, pour la Communauté, de disposer d'instruments aussi efficaces que ceux de ses partenaires dans le commerce international, le texte proposé est cependant de pure procédure et ne modifie en rien le rôle et les pouvoirs de la Communauté. Son objet est en réalité d'augmenter les pouvoirs de la Commission, au détriment du Conseil, en matière de défense commerciale. Il s'agit là, d'ailleurs, d'une revendication déjà ancienne de la Commission, bien antérieure à l'Acte unique puisque présentée notamment en 1983 dans une proposition concernant la défense contre les "pratiques commerciales déloyales".

I - UNE JUSTIFICATION PROBLÉMATIQUE

On peut remarquer, au demeurant, que la commission n'avance, dans l'exposé des motifs de sa proposition, qu'un argument d'ordre institutionnel pour prouver la nécessité de celle-ci : la raison invoquée est la perspective de l'extension des compétences du tribunal de première instance des Communautés au contentieux de la politique commerciale ; cette extension, en risquant d'allonger et de compliquer encore le total de la procédure, justifierait, selon la Commission, une accélération de la procédure de décision, permise par une réduction du rôle du Conseil.

Cette argumentation est-elle parfaitement convaincante ? On peut certes avancer que l'introduction d'un double degré de juridiction présente toujours le risque d'accroître la durée du contentieux. Mais l'optique qui a présidé à la création du tribunal de première instance (T.P.I.) était précisément inverse : l'objectif était de désencombrer la Cour de justice, et le pari était que les appels contre les arrêts du T.P.I. serait peu nombreux, ce qui permettrait d'accélérer les procédures. Admettre que le risque principal est inverse ne revient-il pas à remettre en cause le principe même de la première instance ? Quoi qu'il en soit, il est permis de ne pas partager l'argument de la Commission selon lequel le double degré de juridiction aboutirait finalement à une moindre "sécurité juridique", alors qu'il a toujours été considéré comme une garantie importante pour les justiciables.

Surtout, le lien entre la proposition de la Commission et les problèmes éventuels liés à l'extension des compétences du T.P.I. semble relativement ténu. La proposition de la Commission porte en effet uniquement sur l'élaboration des décisions communautaires, non sur les recours éventuels contre ces décisions. Que les entreprises ou les pays s'estimant lésés par une décision de la Communauté en matière de défense commerciale doivent porter leurs recours devant une juridiction à un ou à deux degrés ne paraît pas avoir un rapport très étroit avec le point de savoir qui, du Conseil ou de la Commission, doit avoir le rôle principal dans la décision en cause.

Faut-il entendre que le principe du double degré de juridiction, en risquant d'allonger les procédures, aboutirait à affaiblir les garanties dont bénéficient les producteurs communautaires face à des concurrents jugés "déloyaux" par la Communauté ? Au premier abord, le recours contre les décisions communautaires n'ayant pas d'effet suspensif, un allongement éventuel des procédures contentieuses semblerait défavoriser plutôt les concurrents des producteurs communautaires, sauf à présumer une peu vraisemblable partialité de la Communauté au détriment de ses propres ressortissants.

Par ailleurs, l'argument de l'allongement éventuel des procédures contentieuses doit être, en toute hypothèse, relativisé : les délais de jugement de la Cour de justice étant, pour ce genre d'affaires, actuellement supérieurs à trois ans, il paraît assez peu probable que le double degré de juridiction modifie fondamentalement une situation qui réclame d'ores et déjà une certaine patience de la part des intéressés.

Toutefois, selon certains commentateurs, la véritable préoccupation de la Commission serait plutôt le risque d'une accélération de la procédure contentieuse en première instance, qui permettrait au T.P.I. d'examiner les détails des raisons et modalités d'une décision de la Commission d'imposer un droit anti-dumping, entre le moment où le droit est provisoire et celui où il devient définitif, ce qui réduirait la marge de manoeuvre de la Commission. Cependant, ce "risque" est-il véritablement nouveau et propre à l'introduction d'un double degré de juridiction ? En réalité, la Cour de justice peut, en vertu du traité C.E.E. (articles 185 et 186), ordonner le sursis à exécution d'un acte contesté ou prendre toute mesure provisoire nécessaire. Le Président de la Cour a eu ainsi à statuer à plusieurs reprises sur de telles demandes en référé au sujet de mesures de défense commerciale. Il ne semble donc pas que le double degré de juridiction soit, par lui-même, générateur d'une incertitude entièrement nouvelle.

Ainsi, la proposition de la Commission ne paraît pas se rattacher véritablement à l'évolution des institutions judiciaires communautaires qui est censée la justifier : sa raison d'être semble plutôt, en réalité, celle qui ressort de son objet même, à savoir de renforcer les pouvoirs de la Commission par rapport au Conseil.

Que la proposition en cause concerne uniquement le fonctionnement de la Communauté, sans modifier le rôle et les pouvoirs de celle-ci en matière de défense commerciale, est d'ailleurs explicitement admis par la Commission, qui précise dans son exposé des motifs :

"Les changements envisagés dans la proposition de règlement concernent exclusivement des procédures internes à la Communauté et ils n'affectent en aucune façon les conditions matérielles d'application des instruments de défense commerciale (conditions qui nous sont dictées par nos obligations telles que définies dans le cadre du GATT). Par conséquent, ces changements n'affectent pas les droits et obligations internationaux de la Communauté ni la position des partenaires commerciaux de la Communauté ou celle de leurs entreprises "

Ce point doit être souligné car la Commission s'est efforcée, pour des raisons, semble-t-il, essentiellement "tactiques", de susciter, au cours des négociations qui se sont engagées au sein du Conseil, un lien entre sa proposition et les discussions en cours par ailleurs sur le remplacement des quotas nationaux par des quotas communautaires dans le cadre de l'achèvement du Marché intérieur, ce qui n'a pas contribué à clarifier les débats, car il s'agit en réalité de deux dossiers distincts quant au fond. Certains pays, tels le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont d'ailleurs clairement fait valoir, lors des négociations devant le Conseil, que les deux questions n'étaient pas liées.

II - LES CHANGEMENTS PROPOSÉS

La proposition de la Commission porte sur les différents aspects de la défense commerciale et tend donc à modifier cinq règlements communautaires : un est relatif aux mesures anti-dumping, un autre à la défense contre les pratiques commerciales illicites, et les trois autres concernent le régime des importations et traitent en particulier des mesures de sauvegarde.

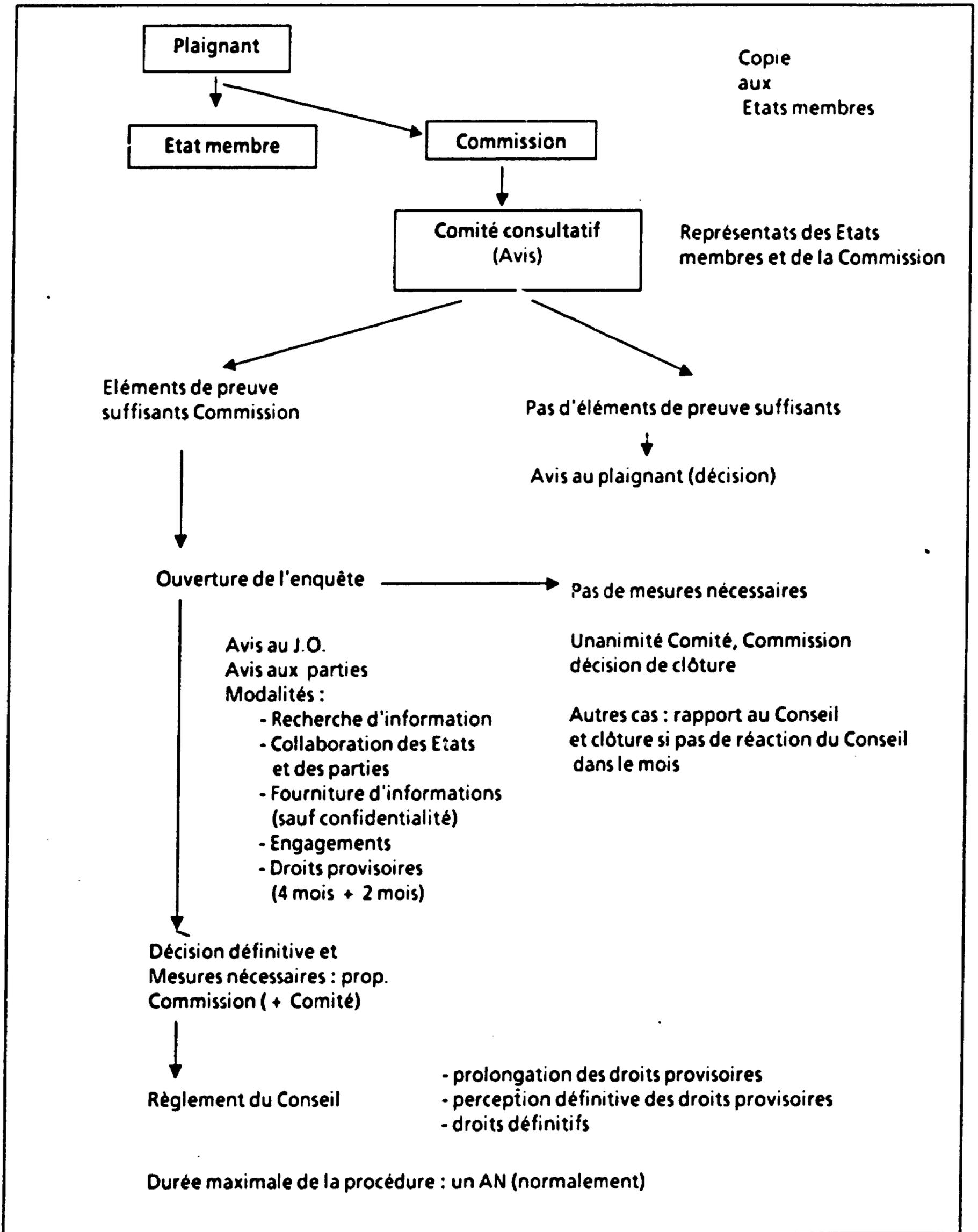
Chacun de ces règlements définit une procédure spécifique compte tenu de la nature des mesures éventuelles de défense commerciale qu'ils prévoient. Cependant, au-delà de ces dispositions particulières, ces règlements reposent, dans leur forme actuelle, sur des principes et des schémas substantiellement identiques, et les modifications proposées par la Commission relèvent de même, dans tous les cas, d'une même logique.

a) La situation actuelle

Dans le système en vigueur, la décision repose tout d'abord sur une phase de consultations et d'enquête incombant à la Commission aidée par les Etats membres ; à l'issue de l'enquête, la Commission peut adopter des mesures provisoires ; des mesures définitives éventuelles ne peuvent être prises que par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de la procédure dans le cas des mesures anti-dumping. On retrouve, *mutatis mutandis*, la même logique de fonctionnement dans le cas des autres mesures communautaires de défense commerciale.

Schéma de la procédure



b) Les modifications demandées

Le système proposé transforme la dernière étape du processus de décision : il donne à la Commission le pouvoir de prendre les mesures définitives, sous réserve, dans certaines conditions, de l'opposition éventuelle du Conseil statuant à la majorité qualifiée dans un délai déterminé.

- Avant de prendre sa décision, la Commission consulte -sauf dans le cas des mesures d'urgence- un comité composé de représentants désignés par chaque Etat membre et présidé par un représentant de la Commission.

- Dans le cas des mesures antidumping, le comité émet un avis à la majorité qualifiée (soit 54 voix sur 76), les voix des représentants des Etats membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 148 du traité CEE. En cas de divergence entre le comité et la Commission, les mesures décidées par celle-ci sont communiquées au Conseil ; dans le cas contraire, elles sont immédiatement applicables. Lorsque les mesures sont communiquées au Conseil, celui-ci dispose de vingt jours pour se prononcer. Si le Conseil n'a pas pris de décision dans ce délai, ou s'il n'est pas parvenu à élaborer, à la majorité qualifiée, une décision différente de celle de la Commission, alors la décision de la Commission devient définitive.

- La procédure de décision sur les mesures antidumping s'applique également aux mesures de défense contre les pratiques commerciales illicites et à certaines mesures de sauvegarde concernant l'exercice des droits et exécution des obligations de la Communauté en matière de commerce de produits de base.

- Dans les autres cas (mesures d'urgence concernant le régime d'importation en cas de préjudice grave ou de menace d'un préjudice grave aux producteurs communautaires), la Commission prend, sans consultation, des mesures immédiatement applicables. Toutefois, tout Etat membre peut saisir le Conseil ; celui-ci doit statuer dans un délai d'un mois et ne peut s'opposer à la décision de la Commission, ou la modifier, qu'à la majorité qualifiée.

Ainsi, il apparaît que la substance du changement proposé revient à permettre à la Commission de décider elle-même des mesures de défense commerciale, même contre l'avis d'une majorité au sein des États membres, dès lors qu'il n'existe pas une majorité qualifiée du Conseil pour s'opposer à ces mesures, alors que dans le système actuel la décision ultime revient au Conseil où une proposition de la Commission doit obtenir, pour être définitivement appliquée, une majorité qualifiée et peut donc se trouver bloquée par une majorité de 23 voix sur 76.

III - UNE REMISE EN CAUSE PONCTUELLE DE L'ÉQUILIBRE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Les mesures de défense commerciale constituent certes une catégorie bien déterminée et quantitativement limitée de décisions communautaires : on ne saurait cependant en sous-estimer l'importance, car elles peuvent peser sur les relations entre la Communauté et ses partenaires, et affecter les relations entre les Etats membres et d'autres Etats. La portée politique que peuvent revêtir les mesures de défense commerciale, les risques d'engrenage qu'elles comportent, ne doivent pas être méconnues. Les préoccupations d'efficacité, de rapidité, de "sécurité juridique" mises en avant par la Commission ne sont certes pas négligeables, mais on peut se demander si elles sont de nature à justifier une remise en cause, même ponctuelle, de l'équilibre des institutions communautaires.

a) Le traité de Rome reconnaît de larges pouvoirs à la Commission qui, pour tout acte important, reçoit un monopole de l'initiative des décisions. La contrepartie de ces pouvoirs est la nécessité d'une ratification de ces propositions par le Conseil statuant, en règle générale, à la majorité qualifiée.

La proposition de la Commission remet en cause, dans un domaine précis, cet équilibre en donnant à la Commission un véritable pouvoir de décision autonome, qui pourrait s'exercer contre l'avis d'une large majorité au sein du Conseil. Ainsi, la Commission pourrait prendre une décision à laquelle s'opposeraient en même temps tous les grands Etats de la Communauté : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, auxquels se serait joint un Etat tel que les Pays-Bas ou le Portugal. En d'autres termes, la Commission pourrait prendre une mesure malgré l'opposition d'un groupe d'Etats membres représentant plus de 300 millions de personnes sur les 340 millions que compte la Communauté, c'est-à-dire contre l'avis des représentants de 89 % des citoyens. De même, la Commission pourrait surmonter l'opposition de neuf Etats membres sur douze.

Lors de son audition par la délégation, le 24 février, le ministre délégué au Commerce extérieur a certes fait état d'une évolution de la position de la Commission, qui envisagerait désormais de permettre au Conseil de modifier à la majorité simple une décision autonome de la Commission.

Sans doute un tel schéma aboutirait-il à un contrôle de la Commission par le Conseil plus étroit que dans la proposition originelle de la Commission (qui reste, à ce jour, la seule proposition officiellement existante et la seule soumise par le Gouvernement au Sénat), mais il ne limiterait que très marginalement les inconvénients qui viennent d'être signalés.

En effet, dans le compromis avancé de manière informelle par la Commission, la majorité simple nécessaire pour modifier une décision prise par la Commission serait calculée en nombre d'Etats se prononçant pour ou contre. Un "front commun" de sept Etats membres serait donc nécessaire pour obliger la Commission à revoir sa position. Celle-ci pourrait donc, comme dans sa proposition initiale, passer outre à l'opposition des cinq plus grands Etats de la Communauté rejoints par un des "petits" Etats, c'est-à-dire tenir en échec la volonté des représentants de près des neuf dixièmes de la population de la Communauté.

On peut se demander s'il est raisonnable que la Communauté puisse se retrouver engagée dans de telles conditions au sujet d'un aspect de ses relations extérieures.

b) Par ailleurs, la proposition de la Commission présenterait l'inconvénient de constituer un recul sur le plan des principes démocratiques. Mis à part le cas -il faut bien le dire théorique- d'une motion de censure adoptée par le Parlement européen à la majorité des deux tiers, la Commission n'est pas soumise à un véritable contrôle démocratique ; au demeurant, le traité CEE n'accorde aucun rôle au Parlement européen au sujet des mesures de défense commerciale.

Dans un tel domaine, la seule garantie démocratique réside donc dans le pouvoir de décision ultime confié au Conseil, c'est-à-dire aux gouvernements contrôlés par les parlements nationaux. Réduire le rôle du Conseil, permettre à la Commission de se passer de son approbation, voire de tenir en échec une majorité en son sein, ne constituerait donc pas une évolution satisfaisante sur le plan des principes.

c) Au demeurant, il ne paraît pas certain que la proposition de la Commission soit pleinement conforme au traité de Rome. L'article 113 de celui-ci, qui vise expressément "les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subvention", précise que "la Commission, pour la mise en oeuvre de cette politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil" et que "le Conseil statue à la majorité qualifiée". La Commission met en avant l'article 145 du même traité, qui permet au Conseil de "conférer à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit". Mais, outre que cet article ne prévoit pas que ces dévolutions de compétences d'exécution puissent déroger aux répartitions de compétences explicitement effectuées par le traité, il paraît difficile de considérer sans réserve les mesures de défense commerciale comme de simples mesures d'exécution, puisque les seules règles communautaires dans ce domaine sont des règles de procédure, qui ne déterminent aucunement un contenu général auquel les décisions devraient se conformer.

Il semble donc que l'esprit du traité de Rome soit quelque peu malmené par certains aspects de la proposition de la Commission, quelque délimité que soit le domaine en cause.

IV - UN CONTEXTE JUSTIFIANT UNE ATTITUDE TRÈS RÉSERVÉE

L'adoption de la proposition de la Commission s'est, jusqu'à présent, heurtée à l'opposition d'un groupe d'Etats formant une minorité de blocage, et composé de l'Allemagne, du Danemark, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Les arguments des opposants sont de deux ordres : d'une part, ils considèrent que le système actuel donne satisfaction et n'a pas à être réformé ; d'autre part, ils craignent que la Commission n'utilise les nouveaux pouvoirs qui lui seraient conférés pour prendre des initiatives qui pourraient compliquer encore les difficiles négociations en cours au sein du GATT.

La proposition est au contraire soutenue par les pays du Sud de la Communauté, par l'Irlande et par la Belgique. Certains de ces pays se prononcent en ce sens pour des raisons de politique institutionnelle, étant favorables par principe à l'extension des pouvoirs de la Commission ; d'autres mettent plutôt en avant le thème de l'efficacité accrue, leur espoir étant que la Commission, lorsqu'elle pourra passer outre à l'opposition d'une majorité simple au Conseil, mènera une politique de protection du marché communautaire plus active que l'actuelle.

Tout en s'efforçant de rapprocher les points de vue, la France a soutenu la proposition de la Commission.

Votre rapporteur estime qu'il est quelque peu paradoxal de voir le Gouvernement français donner ainsi une marque appuyée de confiance à la Commission, en matière de défense commerciale, au point de renoncer définitivement en sa faveur à ses propres prérogatives en tant que membre du Conseil.

Il convient de rappeler en effet que la Commission joue un rôle très important dans l'élaboration de la politique commerciale commune, et que le Gouvernement français, à la suite des négociations conduites par la Commission sur le volet agricole du GATT, a très vivement critiqué -et continue à le faire- la manière dont la Commission avait conduit ces négociations. Le Gouvernement a ainsi estimé qu'en concluant le "compromis de Washington" du 20 novembre 1992, la Commission n'avait pas respecté les

instructions du Conseil, qui prévoyaient notamment que la Communauté ne devait faire aucune concession supplémentaire par rapport à celles découlant d'ores et déjà de la réforme de la politique agricole commune décidée en mai 1992 ; le ministre français des affaires étrangères a déclaré à ce propos que les négociateurs de la Commission s'étaient comportés en "mandataires infidèles". Malgré ces protestations, la Commission a décidé, le 16 décembre dernier, de ne pas tenir compte de l'opposition officielle du Gouvernement français qui lui avait été notifiée, et de présenter aux négociations de Genève une offre agricole communautaire fondée sur le "compromis de Washington". Même si le Gouvernement français a solennellement déclaré qu'il considérait cette offre comme "nulle et non avenue", les négociations de Genève ont repris leur cours.

Cet exemple suffit à montrer que la conduite de la politique commerciale commune par la Commission peut avoir pour conséquence de léser gravement des intérêts nationaux majeurs. Est-il, dans ces conditions, raisonnable pour notre pays d'accepter que soient réduites, fût-ce dans un domaine particulier, les possibilités de recours -déjà limitées en pratique, comme le déroulement des négociations du GATT en atteste -qu'il peut détenir en matière de politique commerciale commune par son action au sein du Conseil ?

Par ailleurs, est-il opportun d'envoyer un message de confiance à la Commission en soutenant sa proposition sur les mesures de défense commerciale, au moment même où l'on dénonce et combat son action dans un domaine voisin, sinon connexe, en avançant notamment l'argument que la Commission aurait outrepassé ses pouvoirs ? Peut-on déplorer l'usage abusif que la Commission ferait de ses pouvoirs et en préconiser simultanément le renforcement ? Une telle attitude ne peut que brouiller le signal fort que le Gouvernement français prétend continuer à adresser à la Commission et aux Etats membres au sujet des négociations du GATT.

Ainsi, le contexte dans lequel intervient cette proposition de la Commission conduit à renforcer encore les réserves que peut inspirer son contenu et à inviter fermement le Gouvernement français à s'opposer à son adoption par le Conseil de ministres de la Communauté.

La délégation estime que la Communauté, dans le contexte actuel, a plus que jamais besoin de disposer d'instruments de défense commerciale la mettant à égalité avec des pays comme les Etats-Unis ou le Japon. Mais ce n'est pas cependant en délivrant un blanc-seing de la Commission -alors même que celle-ci vient de montrer sa carence dans la défense des intérêts commerciaux de la Communauté dans un domaine essentiel- que l'on obtiendra ce résultat. C'est au contraire d'une reprise en main des pouvoirs de décision par les ministres responsables que pourra naître une volonté commune de défense commerciale efficace, dont la marche des événements montre chaque jour davantage la nécessité.

V - LES TRAVAUX DE LA DELEGATION

La délégation a tout d'abord entendu M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, sur la proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil relative aux procédures décisionnelles des instruments de défense commerciale (n° E-3).

M. Jacques Genton, président, a indiqué que la proposition d'acte communautaire n° E-3 est la première à avoir fait l'objet, au Sénat, d'une proposition de résolution qui a été déposée par M. Michel Poniatowski et renvoyée à la commission des affaires économiques.

M. Bruno Durieux a déclaré que le Gouvernement souhaite l'adoption rapide de la proposition n° E-3. Même si la proposition de résolution de M. Michel Poniatowski critique à juste titre l'attitude de la commission des Communautés européennes dans les négociations du volet agricole du G.A.T.T., elle a tort d'en tirer la conclusion qu'un accroissement des pouvoirs de la commission en matière de politique commerciale n'est pas souhaitable. La proposition n° E-3 répond à un réel besoin : en effet, les instruments de défense commerciale dont dispose la Communauté ne sont pas suffisamment efficaces puisque le délai pour des décisions communautaires anti-dumping est de dix-huit à vingt-quatre mois, contre six mois aux Etats-Unis. La Communauté se retrouve ainsi vulnérable, dans un contexte marqué par l'achèvement du marché unique et le développement des tensions commerciales internationales. Actuellement, les mesures de défense commerciale sont décidées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. La proposition n° E-3 permettrait à la Commission de prendre des décisions exécutoires tout en laissant au Conseil la possibilité, durant un délai déterminé, de s'y opposer à la majorité simple ; les décisions de la Commission seraient en outre soumises au contrôle du tribunal de première instance des Communautés.

Le ministre a conclu en regrettant que les négociations au sein du Conseil autour de la proposition n° E-3 soient laborieuses, alors que le durcissement de l'attitude américaine rend urgente une

amélioration des procédures de décision communautaires, par ailleurs pleinement conformes au principe de subsidiarité.

M. Michel Poniowski a observé que la proposition n° E-3 pose avant tout la question du rôle de la Commission dans les institutions communautaires. Ce qui est en question, c'est l'organisation de la Communauté. Or, l'expérience montre que la Communauté fonctionne bien lorsque les Etats décident, mal lorsque la Commission décide, et qu'il n'est pas souhaitable de renforcer le rôle de cette dernière. La Commission est composée de fonctionnaires, qui ont certes une vision de l'avenir à long terme, mais ne parviennent pas à traiter les problèmes au jour le jour, comme le montrent les crises actuelles de la pêche et de l'agriculture. Les Gouvernements, eux, doivent prendre en considération les problèmes d'aujourd'hui et agir en fonction des situations présentes. Peut-être faut-il procéder à une accélération de la prise de décision, mais cela ne doit pas se traduire par un transfert de pouvoirs au profit de la Commission. De plus, le comportement de la Commission lors des négociations du volet agricole du G.A.T.T. suffit à justifier la méfiance vis-à-vis de tout renforcement de ses pouvoirs. La proposition n° E-3 permettrait à la Commission de surmonter l'opposition conjointe des Gouvernements des cinq Etats-membres les plus peuplés, représentant à eux seuls la grande majorité de la population de la Communauté. Un tel pouvoir serait excessif : ce ne sont pas les fonctionnaires qui doivent construire l'Europe, ce sont les politiques.

En réponse, le ministre a estimé que les critiques adressées d'ordinaire à la Commission devraient en fait concerner, d'une part, le Conseil, dont l'accord est nécessaire pour toute augmentation des pouvoirs de la Commission et, d'autre part, l'action des lobbies qui s'adressent à la Commission pour contourner les Gouvernements nationaux. Il a déclaré que la proposition n° E-3, en permettant au Conseil de réformer les décisions de la Commission à la majorité simple, sauvegarde la prééminence du Conseil.

M. Jacques Genton, président, a souligné que, d'après le texte soumis au Sénat par le Gouvernement, il faut une majorité qualifiée au sein du Conseil pour réformer une décision de la Commission. Il a ajouté que, dans la pratique, le Conseil se trouve de toute manière en position d'infériorité permanente, car il ne dispose ni des moyens, ni de la permanence de la Commission.

Le ministre a alors précisé que la Commission avait avancé, devant le Conseil, une proposition de compromis selon laquelle une majorité simple suffit au Conseil pour modifier une décision de la Commission en matière de défense commerciale.

M. Paul Masson s'est interrogé sur la portée de la procédure instituée par l'article 88-4 de la Constitution, dès lors que le Conseil discute non pas de la proposition soumise au Parlement français, mais d'une proposition modifiée qui n'a pas d'existence officielle et qui n'est pas soumise aux assemblées.

M. Michel Poniatowski a estimé que la proposition n° E-3 pose avant tout une question de principe : il s'agit de savoir qui, de la Commission ou du Conseil, doit diriger la Communauté. La philosophie que la Commission défend dans sa proposition n° E-3 se retrouve dans de nombreux autres domaines, par exemple dans la proposition n° E-49 concernant les importations de produits textiles ; c'est sur cette philosophie, non sur le détail de la proposition, qu'il convient de se prononcer.

M. Yves Guéna a déclaré qu'à côté du problème institutionnel se pose celui de l'orientation de la politique commerciale de la Communauté. La Commission tend à accaparer le pouvoir au sein de la Communauté ; or, ce n'est pas pour défendre efficacement les intérêts commerciaux de celle-ci, mais bien plutôt pour mettre en oeuvre une conception angélique du libre-échange, alors qu'il ne peut exister de véritable marché intérieur sans une certaine protection. Il a ajouté que c'est aux politiques qu'il doit revenir de définir les orientations de la politique commerciale.

M. Xavier de Villepin a déploré à son tour l'absence de perspective claire dans la politique commerciale de la Communauté. Il convient de rejeter tout retour au protectionnisme, dont la crise des années 1930 a montré les dangers ; en même temps, il est indispensable et urgent que la Communauté se dote d'instruments de défense commerciale aussi efficaces que ceux dont disposent les Etats-Unis.

M. Marcel Daunay s'est opposé à tout renforcement des pouvoirs, déjà excessifs, dont disposent les fonctionnaires de la

Commission et a estimé nécessaire de saisir toute occasion pour s'opposer au compromis de Washington du 20 novembre dernier dans son ensemble.

M. Michel Caldaguès a déclaré que la Commission doit rester une exécutante et ne pas devenir un exécutif ; il a estimé que ceux qui critiquent l'insuffisante efficacité des travaux du Conseil devraient réclamer un renforcement des pouvoirs de ce dernier, au lieu d'en prendre argument pour les réduire encore. Il a souligné qu'une prééminence effective du Conseil est nécessaire pour que le contrôle parlementaire institué par l'article 88-4 de la Constitution ne soit pas vidé de son contenu. Enfin, il a souhaité que le débat institutionnel n'occulte pas la question des orientations de la politique commerciale.

M. François Blaizot, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan sur la proposition de résolution présentée par M. Michel Poniowski, s'est opposé à une évolution des mécanismes de décision qui accorderaient une prééminence à la Commission. Il a regretté que le pouvoir de proposition exclusif donné à la Commission par le Traité de Rome ne permette pas au Conseil de prendre de sa propre initiative des mesures de défense commerciale. Il a estimé cependant qu'une opposition pure et simple à la proposition n° E-3 n'était pas une attitude pleinement appropriée, car elle aboutirait au maintien de la situation actuelle, qui n'est pas satisfaisante.

M. Paul Masson a jugé difficilement acceptable que la Commission dirige la politique commerciale commune. Il a relevé que, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs de la proposition n° E-3, celle-ci aurait pour seul effet d'accroître la sécurité juridique en liaison avec l'extension des compétences du tribunal de première instance des Communautés, et de permettre une réduction d'un mois des délais de décision communautaire. Il s'est demandé si ce type de justification n'était pas caractéristique de la démarche d'une administration cherchant subrepticement à augmenter ses pouvoirs en évitant tout débat sur le fond.

M. Michel Poniowski a souligné que les arguments de délai utilisés par la Commission n'étaient au demeurant guère probants, car la Commission dispose d'ores et déjà du pouvoir de prendre des mesures provisoires de défense commerciale.

M. Jacques Genton, président, a rappelé que l'intention des auteurs du traité de Rome était assurément d'accorder un rôle éminent à la Commission. Cependant, la situation de l'Europe a profondément changé : la Communauté s'est élargie et a progressivement donné la priorité au libre-échange sur la préférence communautaire ; parallèlement, le comportement de la Commission s'est modifié, de telle sorte qu'elle n'apparaît plus véritablement comme le "trait d'union" entre les Etats qu'elle devrait être. Le compromis de Washington du 20 novembre, où les négociateurs de la Commission n'ont pas respecté le mandat du Conseil, le dépôt d'une offre agricole communautaire à Genève alors que le Gouvernement français la déclarait "nulle et non avenue", la crise actuelle concernant l'agriculture et la pêche, les excès de pouvoir de la Commission en matière de politique de la concurrence, tout cela a créé un climat qui n'est plus celui d'il y a trente-cinq ans. Assurément, il faut être capable de décider vite : encore faut-il que la Commission soit effectivement contrôlée et qu'elle respecte les mandats qui lui sont confiés.

M. Bruno Durieux a alors fait valoir que le but de la proposition n° E-3 est en définitive d'aboutir à une défense commerciale commune plus efficace par un renforcement du pouvoir de proposition de la Commission : si les Etats du Nord de la Communauté, notamment l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Luxembourg et les Pays-Bas s'opposent à cette proposition, c'est vraisemblablement parce qu'ils ne souhaitent pas cette efficacité accrue, contrairement aux Etats du Sud de la Communauté, favorables à une liberté ordonnée des échanges ; ce sont d'ailleurs les mêmes oppositions que l'on retrouve dans les débats sur le commerce des textiles. Or, il existe des menaces sur le multilatéralisme : celui-ci ne pourra être sauvé que si le développement des échanges s'effectue de façon équilibrée et profitable à tous, ce qui n'est pas permis par un libre-échangisme anarchique.

M. Michel Poniatowski a alors présenté son rapport d'information qui conclut que la proposition n° E-3 n'apparaît, en l'état, ni opportune, ni compatible avec les exigences d'un contrôle démocratique des décisions.

M. Xavier de Villepin a déclaré partager certaines des préoccupations du rapporteur, puis a souligné l'urgence et la nécessité d'une défense commerciale commune réellement efficace

mettant la Communauté dans des conditions semblables à celles dont profitent les Etats-Unis.

M. Yves Guéna s'est prononcé en faveur des orientations du rapporteur.

La délégation a alors adopté le rapport d'information présenté par M. Michel Poniowski sur la proposition de règlement n° E-3.