

Le 18 aout 1950

2

[12]

Monsieur le Directeur Général  
du Commerce Extérieur voudra  
bien trouver à point copie  
d'un rapport rédigé par  
M. Muel, ministre allemand  
protectionniste au sujet de  
"Memorandum sur les substitutions  
(Plan Schuman)"

Ce rapport a été envoyé de Paris.  
A Bruxelles sera en dépôt le 23 aout.

Yves Devaere  
Sous-secrétaire  
Général

## CONFÉRENCE DU PLAN SCHUMAN.

Les Délégations des six pays ont établi un "Memorandum sur les Institutions" (annexe I du Rapport sur les travaux poursuivis à Paris du 20 juin au 10 août.

Ce Memorandum rédigé par la délégation française a été adopté au cours d'une réunion des Chefs des Délégations en tant qu'instrument de travail, réserve faite cependant de la rédaction au sujet de laquelle dans un esprit de conciliation, il a fallu éviter d'accuser des divergences d'un intérêt relatif; le document devait servir principalement de directive au Comité des Juristes.

I. - Il est utile de rappeler que suivant l'Avant-projet, antérieur à l'ouverture de la Conférence, une Haute Autorité devait, en matière de charbon et d'acier être investie de pouvoirs supérieurs pour réaliser les buts assignés au complexe formé par les pays signataires.

Au cours des entretiens qui ont eu lieu à Bruxelles, après la première prise de contact avec les Délégués étrangers, la délégation belge a été chargée de s'efforcer de préciser les limites des pouvoirs de la Haute Autorité et de soumettre son action à des contrôles appropriés tout en acceptant cependant (à l'inverse du Gouvernement britannique) qu'un pouvoir supranational soit créé. C'était dans une mesure limitée, accueillir la réalisation d'une fédération, dans la pensée d'ailleurs que progressivement le champ d'action de celle-ci pourrait s'étendre à d'autres secteurs aussi un jour, de l'économie et comporter des pouvoirs plus spécifiquement en matière politique.

Au surplus, il importe de ne pas aboutir à des oppositions de vues irréductibles de nature à provoquer une rupture des pourparlers, mais au contraire de formuler des suggestions pouvant servir de base à des propositions nouvelles.

IX. - Les pouvoirs de la Haute Autorité doivent être délimités d'une part, dans leur étendue (c'est à dire en précisant les limites de la tâche dévolue en matière de charbon et d'acier à cette Institution de caractère souverain), et d'autre part, dans le cadre des fonctions ainsi définies, par l'organisation d'un contrôle approprié de son action.

En ce qui concerne le premier point, c'est à la suite des travaux des Comités techniques s'occupant de la production, des salaires, du commerce extérieur, qu'il sera possible de délimiter les fonctions de la Haute Autorité et les fonctions devant être maintenues aux pouvoirs nationaux : c'est en effet seulement lorsque en fait et dans les cas concrets la mission de la Haute Autorité aura été précisée, qu'une limite des pouvoirs respectifs pourra être tracée.

En ce qui concerne le second point, la Commission institutionnelle composée des Chefs des délégations a procédé à un examen que son Président s'est efforcé de maintenir dans le domaine des idées générales, écartant notamment les aspects politiques du problème, tels ceux relatifs à la pondération des influences de chacun des Etats dans la formation des institutions à créer : on d'autres termes, n'a pas été abordée la question de savoir la mesure dans laquelle l'égalité des Etats signataires serait respectée lorsqu'il s'agira de procéder à des nominations des membres des organes institutionnels.

Ces organes comprennent, suivant les perspectives actuellement admises, outre la Haute Autorité, un Comité des Ministres, une Assemblée commune et une Cour de Justice.

Le Comité des Juristes établi par la Conférence plénière avait procédé à un examen détaillé des différents aspects du problème des institutions à créer; il avait abouti à des conclusions nuancées qui permettaient de ne procéder qu'avec prudence et de manière progressive. (Les notes jointes permettront de se rendre compte qu'au sein du Comité Juridique, il avait été largement tenu compte du point de vue de la Délégation belge).

Mais en séance plénière, principalement devant l'opposition de la Délégation allemande, interprétant largement l'idée fondamentale sur la base de laquelle la Conférence se trouve réunie, l'examen du rapport du Président du Comité des Juristes a été bâclé.

La réunion plénière a alors procédé à l'examen d'un Memorandum dans lequel M. Monnet s'est fait l'effort de marquer les points sur lesquels la communauté de vues pouvait être considérée comme acquise. C'est le document intitulé "Memorandum sur les Institutions", dont quelques lacunes

### III. - LA HAUTE AUTORITÉ.

Le caractère supranational de la Haute Autorité est un événement sacrosaint du système, tant pour les Délégations allemande et italienne que pour la Délégation française; de fait, c'est sur ce point que le désaccord s'est affirmé avec la Grande-Bretagne.

La Délégation belge a voulu, au lieu d'admettre une fusion

des souverainetés, préconiser l'idée d'une délégation temporaire de l'exercice de la souveraineté à la Haute Autorité.

Il a été admis dans ce sens par M. Monnet, à la demande de la délégation belge, que la durée du traité pourrait être fixée à 50 ans; mais il n'a pas attaché à ce détail une importance de principe : ce que l'on veut, en fait, c'est une fédération; il serait d'ailleurs pratiquement impossible spécialement pour les petits pays d'en revenir, après 50 ans, sans dommages considérables, au régime national actuel de la production.

Au surplus, l'expression "fusion de souverainetés" a été consacrée, si pas dans l'invitation du 9 mai, tout au moins par les discours de M. Schuman et elle indique d'ailleurs ce que veut celui-ci, c'est à dire créer un organisme souverain dont les membres soient indépendants de toute allégeance ou contrôle national.

"Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts des peuples européens et non pas simplement le maintien de l'équilibre de ces intérêts au moyen d'un nouvel organisme ou de nouvelles négociations" : telle est l'opinion formulée récemment par M. Mollet à propos du plan des conservateurs britanniques à Strasbourg.

Cette opinion, nous serons mis en mesure de l'accepter.

Les corollaires de cette idée sont l'absence d'intervention ou de contrôle de caractère national dans l'activité de la Haute Autorité, la désignation de ses membres sans considération de nationalité et l'obligation pour eux de se soustraire à toute influence nationale.

IV. - D'autre part, les Délégations du Benelux ont réussi à faire accepter l'idée de la création d'un organe gouvernemental composé d'un Ministre délégué pour chaque pays. Ce Comité des Ministres devrait agir parallèlement à la Haute Autorité, mais sa compétence reste à définir.

Dans l'opinion des délégations allemande, française et italiennes, il s'agirait surtout d'un organe de liaison dans les matières où l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité comportera des prolongements atteignant la sphère d'activité maintenue dans la compétence exclusive de chaque Etat.

Dans l'opinion des Délégations de Benelux, il appartiendrait au Comité des Ministres de prendre des décisions, à une majorité ; si pas à l'unanimité déterminée dans chaque cas, ces décisions pouvant aller, exceptionnellement, jusqu'à s'imposer à la Haute Autorité elle-même.

Dans une certaine mesure, les délégations française et italiennes accueilleraient sans doute l'idée de conférer au Comité des Ministres un pouvoir de décision, à la majorité

V. - D'autre part, dès l'ouverture de la Conférence, la Délégation française avait préconisé l'idée de soumettre la Haute Autorité au contrôle d'une Assemblée, de caractère parlementaire. Cette Assemblée aurait pour mission de procéder annuellement à l'examen d'un rapport de la Haute Autorité et aurait le pouvoir de sanctionner son vote sur ce rapport par le renvoi éventuel de la Haute Autorité.

Il est apparu au cours des négociations, que cette idée constituait pour la Délégation allemande une pièce maîtresse du système. Il s'agit suivant elle de créer l'embryon d'un parlement commun, en attendant que les membres de celui-ci puissent être élus au suffrage universel. La tendance de la Délégation

6

allemande est d'aggraver le rôle de cette Assemblée commune, qui dès à présent, constituerait un organe supranational : il faut entendre par là que les membres de cette assemblée représenteraient l'ensemble du complexe et non pas des intérêts du pays dont ils sont nationaux ; ils négocieraient en se groupant suivant leurs opinions politiques et non pas suivant leur nationalité.

Sur ce dernier point, la délégation française elle-même ne partage pas l'opinion de la délégation allemande : elle entend faire de l'Assemblée commune un organe représentatif des intérêts de chacun des pays et non pas une institution supranationale.

● VI.- Les divergences de vues subsistent en ce qui concerne d'une part, le Comité des Ministres, d'autre part, l'Assemblée commune, n'existent pas au même degré, semble-t-il, en ce qui concerne le contrôle juridictionnel d'une Cour de Justice.

La Délégation allemande est particulièrement compréhensive de la nécessité d'établir un contrôle judiciaire pouvant mettre en cause les décisions de la Haute Autorité.

Elle préconise de créer la possibilité de casser les décisions de la Haute Autorité comportant de la part de celle-ci soit un excès de pouvoirs soit un détournement de pouvoirs. Elle préconise aussi d'établir dans le texte du traité de façon précise les règles que la Haute Autorité devra respecter dans son action et cela de telle manière qu'il deviendrait inutile de donner à la Cour, ainsi que les Délégations de Benelux l'ont proposé, compétence pour se prononcer dans le cas où les intérêts essentiels d'un Etat se trouveraient menacés : selon la Délégation allemande, si les stipulations du traité sont suffisamment explicites, les intérêts nationaux se trouveront sauvagardés. Il faut reconnaître que ce point de vue est théoriquement exact. En pratique cependant,

Gernar  
r'dees a  
Carr 2  
In ha...

pendant les débuts du fonctionnement de l'Institution tout au moins, c'est à dire avant qu'une jurisprudence de la Cour soit pu s'établir, il sera difficile de renoncer à ce que lui soit confiée, d'une manière générale, la mission de tenir compte "des intérêts essentiels" des Etats participants au Pool.

De l'opinion unanime, la Cour de Justice devra avoir le caractère, tout comme la Haute Autorité, d'un organe supranational.

Une divergence subsiste quant à savoir si cette Cour sera, en tant que tribunal fédéral, accessible aux particuliers c'est à dire aux entreprises de charbon et acier, et non seulement en tant que Cour Internationale, aux Etats prenant éventuellement en cause les intérêts des particuliers. Si les particuliers doivent avoir directement accès à la Cour, il sera nécessaire de soustraire à la compétence des juridictions nationales les procès susceptibles d'être portés devant elle; à cet égard, la Délegation allemande invoque le précédent des tribunaux arbitraux mixtes qui suivant le Traité de Versailles, ont en compétence exclusive pour se prononcer sur enjeux des contrats de droit privé dont l'exécution avait été suspendue entre ressortissants ennemis du fait de la guerre. Le point de vue de la Délegation allemande semble assez généralement partagé.

CONCLUSIONS :

L'idée du pool quant au charbon et à l'acier paraît dominée par le projet Alenauer de création d'une Fédération franco-allemande ; le pool n'est, de ce point de vue, qu'une occasion.

Il n'est peut-être pas impossible qu'à l'initiative anglaise qui trouve dans une certaine mesure appui même en France, l'on donne à la création d'un pool un caractère moins révolutionnaire et sans doute aussi moins réalisateur.

Mais si l'on s'accorde de cette hypothèse, il faut admettre que non seulement la délégation allemande s'attache à des réalisations systématiques avec leurs conséquences logiques, mais encore que les délégations française et italienne sont elles aussi attachées, avant tout semble-t-il, à l'idée politique qui est à la base du Plan : tout au plus admettant-elles d'en modérer momentanément les effets dans certains cas, afin de ne pas haurter une opinion publique non encore préparée à des formules trop tranchantes. Il faut ajouter que, voulant battre le fer tant qu'il est chaud, c'est maintenant que les promoteurs veulent aboutir : les travaux des commissions ont été brusquement interrompus à raison du développement de la question institutionnelle; on doit croire que c'est précisément cette court interruption des travaux de la Conférence permettra de conclure dès le début de septembre sur l'essentiel; sans doute l'entente qui intervient alors n'existerait que sous réserve de l'approbation des gouvernements ; mais ceux-ci seront en fait sous la pression d'un dilemme, accepter ou refuser sans plus pouvoir modifier profondément le système.

Ceci ne veut pas dire que la décision de la Belgique (et de Benelux en général) serait considérée par le Gouvernement français en particulier comme étant sans importance quant au sort final du projet ; il est peu probable que sans le concours de la Belgique et des Pays-Bas, la France se décide à s'engager avec l'Allemagne.

Mais il faudra cependant prendre attitude et se déclarer, en principe. On peut penser que le régime de "réervoir" acquiescé à la baisse des coûts de production pourra offrir des garanties spéciales aux charbonnages belges. D'une manière générale, nous obtiendrons peut-être des satisfactions concrètes en faveur de notre industrie en cherchant à nouer notre accord sur les principes de base de caractère politique.

Mais il y aurait avantage à maintenir entre les pays de Benelux un contact en vue des décisions à prendre dès le début du mois prochain : l'appui efficace, que, à notre demande, la délégation néerlandaise nous a donné, devrait nous être maintenu sans limite.