

ASSEMBLEE AD HOC

Restreint  
AA/CC/GT (5) 30

---  
Paris, le 22 mai 1953

FOTO.Bt.Z.  
No. 46879

COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

Cinquième session

---

GROUPE DE TRAVAIL

Note sur le débat général de la cinquième session  
ordinaire de l'Assemblée Consultative du Conseil  
de l'Europe concernant le Projet de traité portant  
statut de la Communauté politique européenne  
(Strasbourg, 7-11 mai 1953).

---

I

1. Les documents de séance concernant ce débat furent les suivants:

Doc. 118 - Rapport sur le Projet de traité portant statut de la Communauté européenne adopté par l'Assemblée ad hoc (questions d'association et de liaison) présenté par Lord John Hope.

Doc. 120 - Rapport sur le Projet de traité portant Statut de la Communauté européenne, présenté par M. Bohy.

Doc. 127 - Avis sur le Projet de traité portant statut de la Communauté européenne adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté par Lord Layton.

Doc. 128 - Avis sur le Projet de traité portant Statut de la Communauté européenne adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté par M. Heyman.

Doc. 131 - Rapport sur certains aspects juridiques du Projet de traité portant statut de la Communauté européenne adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté par M. Rolin.

Doc. 147 - Deuxième rapport sur le Projet de traité portant Statut de la Communauté européenne; adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté par Lord John Hope.

Doc. 148 - Deuxième rapport sur le Projet de traité portant Statut de la Communauté européenne adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté par M. Bohy.

II

2. Le document principal a été le rapport de M. Bohy.

3. Dans son exposé oral sur le sujet, M. Bohy a commencé en indiquant que la tâche essentielle de ce débat était d'examiner plus particulièrement dans le texte du Projet ce qui pouvait encourager les espérances du Conseil de l'Europe ou calmer ses inquiétudes.

4. Il a donné deux raisons principales d'inquiétude:

- faire une Communauté si étroitement et solidement constituée, qu'elle enlève aux Etats membres de la Communauté une part essentielle et vitale de leur souveraineté, de nature à provoquer, à l'intérieur de ces Etats, une sorte de réaction d'autodéfense qui mette en péril la construction poursuivie.

- provoquer l'isolement de la Communauté.

5. Selon l'avis de M. Bohy, le texte du Projet atténue dans des proportions considérables ces inquiétudes.

6. Selon lui, le sens de la discussion qui va s'engager est le suivant: le problème de la Communauté est aujourd'hui posé de telle manière qu'il n'est même plus temps, dans l'Assemblée Consultative, de se prononcer pour ou contre, ceci devant être bientôt le sort des parlements nationaux des Six pays constituant la Communauté.

La question cruciale est: la Communauté se fera-t-elle ou ne se fera-t-elle pas? Si elle réussit, le Conseil de l'Europe peut tirer de la Communauté un grand appoint de force; si elle échoue, le Conseil de l'Europe retrouverait lourdement hypothéquée la totalité de sa mission primitive: "Mais s'il est lui-même, même pour une part légère ou simplement d'apparence, l'auteur, le co-auteur ou le complice de l'échec, quelle sera encore son autorité morale pour reprendre une tâche ainsi alourdie?"

7. Comme conclusions pratiques du rapport que M. Bohy présente, deux projets de résolution sont soumis à l'Assemblée: l'un dont la portée est générale, l'autre plus pragmatique portant libellé d'un certain nombre d'amendements au texte du Projet.

### III

8. L'attitude des Représentants britanniques:

9. Lord John Hope a souligné à plusieurs reprises que ceux qui n'ont pas pris part à l'élaboration du Projet de traité n'ont pas le droit ni de le critiquer ni de l'approuver. La responsabilité en incombe uniquement aux Six: "C'est à eux qu'appartient le privilège de l'expérience, ce sont eux qui doivent en porter la réussite ou l'échec".

10. Puisque les Six gouvernements vont examiner le Projet de traité, les spéculations sur les chances de succès du Projet sont inutiles. S'il est accepté, les Britanniques coopéreront aussi étroitement que possible mais s'il est rejeté, il n'y a aucune raison de désespérer.

11. Mr. Dennis Healey a exposé que, depuis la session de l'Assemblée en septembre, la politique américaine s'est éloignée du concept d'une Communauté atlantique multilatérale qui essaie d'arriver à des décisions par une consultation universelle et un consentement général. Ce développement est extrêmement important pour la Communauté politique européenne et pour la "grande Europe" des Quinze.

12. M. Kealey a présenté la thèse que la Grande Europe ne peut exister ou survivre qu'à l'intérieur d'une Communauté atlantique forte, de même que la Communauté politique ne peut exister et survivre qu'à l'intérieur d'une "Grande Europe" forte. La "Grande Europe", qui est la condition de la Communauté politique, ne peut devenir une réalité que si on fait d'abord quelque chose de la Communauté atlantique.

13. En effet, la raison principale de l'échec du Conseil de l'Europe est que la Grande-Bretagne ne veut pas coopérer plus étroitement avec l'Europe avant qu'elle ne soit mieux assurée d'une coopération américaine par l'intermédiaire de la Communauté atlantique, avec elle-même et l'Europe.

14. Ainsi, aucun gouvernement britannique, travailliste ou conservateur, n'a pris une initiative positive quelconque en ce qui concerne le Conseil de l'Europe dans les cinq années de son existence; le Plan Edén était simplement une suggestion que le Conseil de l'Europe exerce une espèce de supervision sur les activités des Six.

15. M. Boothby a exprimé ses craintes de voir la Communauté politique "diviser encore un continent déjà trop divisé" et condamner le Conseil de l'Europe à disparaître.

16. Il présente plusieurs objections au Projet de Traité:

- le mécanisme de la Communauté est trop compliqué et trop rigide. Il rendra l'association de celle-ci avec les autres pays européens très difficile.

- l'unanimité recherchée n'a pas le soutien massif de l'opinion publique, fait très grave, car l'idée-force du Projet réside dans des élections directes.

- La petite fédération que les Six s'efforcent de mettre sur pied n'a de racines profondes ni géographiques, ni historiques.

- le fondement principal du Projet de la Communauté politique est un équilibre de forces entre la France et une île à peine divisée. Si quelque chose dérangerait cet équilibre, la structure entière devrait être révisée. Or, une détente entre l'est et l'ouest résoudrait le problème allemand et le cadre du Projet de traité pourrait s'avérer trop rigide.

17. M. Amery n'a pas voulu se réfugier derrière une attitude de neutralité. Que l'on soit des Six ou des Neuf, il fait donner aux Ministres des Six l'opinion collective du Conseil de l'Europe sur le Projet de traité et réfléchir s'il renforcera ou affaiblira l'Europe plus grande que l'Assemblée Consultative représentative.

18. Le mouvement vers l'unité européenne s'est développé selon deux lignes de plus en plus divergentes, l'une fédérale et l'autre confédérale, et a fini par aboutir à une division entre les Six et les Neuf.

19. "Il n'était pas trop difficile de concevoir une association croissante entre les Six et les Neuf dans des communautés fonctionnelles restreintes sur lesquelles les gouvernements nationaux auraient exercé le contrôle ultime. Il est impossible cependant de penser qu'une telle association se développe entre une Communauté politique souveraine, indissoluble par définition et de caractère fédéral. Loin de diminuer la division de l'Europe occidentale, l'adoption de ces propositions ne pourrait avoir, à mes yeux, que pour effet de l'augmenter".

20. Il existe un besoin de coopération économique plus étroite entre toutes les puissances européennes et leurs associés d'outre-mer, mais elle pourrait être rendue très difficile par une Communauté à Six, surtout si la formation de cette Communauté peut amener à une monnaie des Six et à des conflits commerciaux entre les Six et les Neuf.

21. M. Amery, cependant, n'a pas voulu donner "prise aux reproches de saboter le travail des Six. Il ne juge donc pas le moment venu de proposer une alternative. Mieux vaut attendre la décision des Six gouvernements intéressés, il appartiendra alors à la Grande-Bretagne d'en prendre acte et de chercher la voie la meilleure pour une coopération efficace. Pour sa part, M. Amery pense que le Projet n'est pas de nature à servir l'unité européenne.

22. Lord Layton a dit ne pas partager l'avis de beaucoup de ses collègues qu'il ne faudrait s'occuper de la Communauté que lorsqu'elle existera. La nature de la future Communauté est extrêmement importante.

23. Il soutient avec enthousiasme les principes du Projet et cela pour trois raisons:

- le statut ne prévoit en rien une fédération centralisée.
- il ouvre largement la porte à une association à peu près illimitée de pays qui ne peuvent pas adhérer au statut.
- il établit une liaison entre la Communauté politique et le Conseil de l'Europe.

24. M. Longden a exprimé à peu près les mêmes opinions que Lord Layton.

IV

25. L'attitude des Représentants des autres pays des  
Neuf:

Il est à noter que la plupart des Représentants de ces pays se sont exprimés en faveur du Projet de traité.

V

26. Observations et suggestions des Représentants des  
Six:

27. Chambre des Peuples:

Des réserves ont été formulées quant aux élections directes, notamment par M. Schmal,

28. Sénat:

La composition paritaire du Sénat a été défendue par MM. Schmal et Struye qui y voient une sauvegarde de l'intérêt des petits Etats.

Par contre, M. Bohy pense que la parité est inacceptable pour deux raisons:

- elle détruirait l'élément essentiel de liaison avec l'Assemblée Consultative,

- elle entraînerait la proportionnalité rigoureuse à l'intérieur de la Chambre des Peuples. En effet, n'importe lequel des Etats participants devrait avoir au moins un Représentant élu au suffrage universel à la Chambre des Peuples. En partant de un pour le Luxembourg, on arriverait à un total d'environ 800 Députés, et de 2.000 si les autres pays du Conseil de l'Europe entraient dans la Communauté.

29. Conseil exécutif:

M. Schmal pense que les petits pays sont loin d'avoir la moindre certitude qu'eux aussi seront représentés au Conseil exécutif.

30. Conseil de Ministres:

M. de Felice estime que le pouvoir accordé au Conseil de Ministres nationaux est trop grand et qu'il représente plusieurs dangers:

- dans le cas de votation unanime et secrète, nul ne peut savoir qui porte la responsabilité du rejet, si bien que le contrôle du parlement national sur son propre Ministre est aboli.

- il affaiblit trop l'autorité supranationale.

- en limitant les souverainetés nationales et en n'édifiant pas une autorité supranationale suffisamment forte, le pouvoir trop grand du Conseil de Ministres nationaux peut faire courir des risques aux nations elles-mêmes.

31. Relations extérieures:

M. Plaisant a trouvé que la mission impartie à la Communauté de négocier les traités est une prérogative exorbitante de la Communauté.

M. Saller estime que les Etats membres ne peuvent plus conclure que des traités ou des accords internationaux d'importance mineure et voudrait que chaque Etat membre puisse encore conduire d'une manière entièrement indépendante et libre sa politique extérieure.

32. Intégration économique:

Les Représentants néerlandais ont insisté sur la nécessité de l'intégration économique, complément de toute intégration d'ordre politique et ont reproché au Chapitre V du Projet de rester dans le vague (Schmal, Kaptijn).

La C.E.C.A. pose actuellement déjà, tant au point de vue des transports que des logements et de la coordination des impôts, le problème d'une intégration plus totale. Le Chapitre V du Projet ne suffit pas à résoudre les problèmes posés.

M. Saller, par contre, a estimé prématurée et imprudente la création d'un marché commun et croit qu'elle écarte définitivement la Grande-Bretagne de la Communauté européenne.

33. Intégration de la C.E.C.A. et de la C.E.D.:

M. Triboulet est d'avis que dans la partie du traité concernant l'intégration de la C.E.C.A. et de la C.E.D., une méthode paradoxale a été suivie, c'est-à-dire qu'on a cherché à adapter le statut général au statut de détail, le contenant au contenu, la Communauté politique à la C.E.C.A. et à la C.E.D.

Ainsi, l'article 59 prévoit une période d'adaptation de deux ans, l'article 62 maintient définitivement le statut du Président de la Haute Autorité, et l'article 63 laisse subsister comme organe administratif collégial la Haute Autorité du charbon et de l'acier. M. Triboulet espère qu'on ne répétera pas les mêmes erreurs pour la C.E.D., c'est-à-dire: il souhaite qu'on édifie la Communauté politique avant la Communauté de défense.

34. Association et liaison:

Les orateurs anglais ont approuvé en général les solutions proposées pour l'association.

M. Boothby et Lord John Hope ont insisté cependant sur deux points:

- s'il est bon que le Conseil exécutif européen puisse être représenté à des réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la réciproque serait également souhaitable.

.. il serait sage, en second lieu, de laisser l'Assemblée Consultative juge des cas où le Conseil exécutif pourrait être représenté à ses séances.

M. Maccos a estimé qu'il faudrait aussi envisager la conclusion d'accords d'association avec des groupes d'Etats.

35. Aspects juridiques du Projet de traité:

Des observations sur ces aspects ont été présentées par M. Rolin, Président de la Commission des Affaires Juridiques.

Il a attiré l'attention sur quatre points:

- (1) dispositions concernant la Convention des droits de l'homme. Les dispositions pratiques du traité auront comme résultat d'aboutir à un affaiblissement de l'organisation de la sauvegarde des droits de l'homme que le Conseil de l'Europe a construite:
  - a) en effet, suivant l'article 3 du Projet de traité, seules les dispositions du Titre I de la Convention de Rome et du Protocole additionnel de Paris sont réputées parties intégrantes du statut, ce qui exclut la commission d'enquête et la cour. Ceci rend nécessaire l'institution au sein de la Communauté, d'organes de contrôle totalement indépendants de ceux prévus par la convention de sauvegarde et par conséquent affaiblirait considérablement ceux-ci;
  - b) M. Rolin considère comme inacceptable que le Projet considère la cour de la Communauté comme une juridiction interne. Elle constituerait ainsi une multiplication excessive d'instances pour les victimes d'une violation des droits de l'homme;
  - c) il faudrait prévoir dans le Projet une commission d'enquête servant d'écluse, qui éviterait que des réclamations manifestement non fondées n'aillent encombrer le rôle de la cour;
  - d) M. Rolin arrive à la conclusion qu'il serait plus raisonnable pour la Communauté de se borner à accepter le droit de pétition individuelle et la compétence obligatoire de la cour et de laisser aux organes de la convention la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.



- (ii) exterritorialité du siège de la Communauté.  
M. Rolin a estimé qu'il fallait préciser si le territoire du siège de la Communauté serait administré par la Communauté ou si l'article qui en traite n'avait d'autre but que de soustraire les locaux à l'action des agents de l'état territorial. Dans le premier cas, les mots "jurisdiction exclusive" paraissent trop absolus, dans le second cas, il vaudrait mieux employer le terme "immunité".
- (iii) aire d'application du statut de la Communauté.  
M. Rolin estime que les conditions d'adaptation des lois, recommandations et décisions de la Communauté dans les territoires d'un Etat membre dont elle relève, ne devraient pas être déterminées souverainement par cet Etat.
- (iv) force exécutoire.  
M. Rolin estime excessif d'imposer aux Etats de faire exécuter les décisions du Conseil exécutif qui leur paraîtraient entachées d'excès de pouvoir et contre lesquelles ils auraient eux-mêmes introduit un recours en annulation.
- (v) extension de la Communauté à l'Allemagne unifiée.  
Il convient de souligner qu'un large débat s'est engagé autour de l'article 103 qui traite du problème susmentionné. Une note séparée sur ce débat est annexée.

## VI

36. Réponses aux objections:

37. MM. de Felice et Teitgen se sont efforcés de donner une réponse d'ensemble aux objections de principe présentées contre le Projet de traité.

38. M. de Felice indique que le Conseil de l'Europe ayant, dès le 8 septembre 1949, posé le principe d'une autorité politique aux attributions limitées mais aux pouvoirs réels, a le double devoir de proposer l'épanouissement de ce qu'il a voulu et être, dans une certaine mesure, le régulateur bienveillant des institutions des Six. Ce devoir lui incombe surtout devant les difficultés actuelles de l'unification européenne.

39. Dans cette unification, la solution politique est la clé de tous les autres problèmes.

40. La C.E.C.A. ne peut effacer efficacement ni les rivalités nationales, ni les rivalités sociales qui séparent producteurs et salariés si une Chambre des Peuples, élue au suffrage universel direct, ne vient pas à naître pour faire prévaloir sur les soucis particuliers des uns et des autres les prééminences nécessaires de l'intérêt général commun.
41. En ce qui concerne la situation mondiale, la Communauté peut créer un pont entre la Russie et les Etats-Unis: "Par l'équivalence approximative des populations groupées, l'Europe unie est le meilleur moyen d'établir ce pont, de s'entendre avec la Russie, comme elle est aussi le meilleur moyen de se faire entendre de l'Amérique par la force accrue d'une diplomatie conjuguée afin d'extirper jusqu'à la croyance même que notre continent uni ne serait qu'une base de départ en vue de la réalisation de je ne sais quelle pensée d'agression".
42. En outre, la Communauté politique qui coiffera l'armée européenne est une nécessité française.
43. M. de Felice montre que le Projet de traité, quoique donnant à son avis trop de pouvoirs au Conseil de Ministres nationaux, forme l'axe principal de toutes les solutions européennes et mondiales.
44. M. Teitgen répond à l'objection qu'il fallait d'abord constituer la Communauté politique et seulement après coup mettre en commun le charbon et l'acier ou bien les soldats, en prouvant que toutes les confédérations, toutes les unions d'Etats sont nées dans des circonstances et dans des conditions analogues à celles que traverse l'Europe (par exemple, les Pays-Bas et les Etats-Unis d'Amérique).
45. Il répond à l'argument que l'opinion publique ne serait pas enthousiaste en montrant que l'unification est un long travail, qu'il lui faut l'adhésion des peuples, la pression de l'autorité politique, la réaction du peuple sur le gouvernement et du gouvernement sur le peuple, et qu'on aboutit à l'unité qu'au bout d'une longue histoire en commun.
46. En parlant de l'argument tiré de la détente soviétique, M. Teitgen indique que celle-ci avait au moins contribué à déterminer où était la tension.
47. Il explique ensuite que si un jour cette détente devenait réelle, il ne serait plus nécessaire de penser au réarmement ni même à la C.E.D. mais qu'il faudrait alors continuer avec une force accrue la besogne de l'unification sur les terrains économique, social et politique. Ce n'est, en effet, nullement le danger soviétique qui conduit à l'unification de l'Europe.

48. Au sujet de l'argument tiré de l'intérêt commun des Quinze qui dit que la Communauté des Six risque de paralyser, de freiner le développement de l'unification des quinze membres du Conseil de l'Europe, M. Teitgen pose d'abord la question de savoir si on avait jamais affirmé que la création du Conseil de l'Europe risquait de freiner ou de paralyser le développement et la solidité de la Communauté atlantique.

49. Il montre ensuite que rien ne s'est passé qui justifierait l'opinion du freinage par les Six.

50. Bien au contraire, M. Teitgen prouve l'interdépendance de la solidarité atlantique, du Conseil de l'Europe et de la Communauté à Six: "S'il est vrai que le système atlantique, la solidarité atlantique ne sera solide qu'à la condition que l'Europe à Quinze soit unifiée, il est vrai également que l'Europe à Quinze ne sera solide que si elle se construit autour de ce noyau que doit être en son centre la Communauté des Six. On peut même pousser plus loin l'analyse de la situation, et l'on est tout de suite au coeur du débat. Il faut affirmer en outre que cette Communauté des Six ne sera solide, dynamique et efficace pour le travail de la paix et de l'unité du monde libre que si, en son centre, il y a, définitivement acquise, la réconciliation de la France et de l'Allemagne. Vous voyez à quel point les choses sont complexes: au coeur de l'Europe, le problème franco-allemand; puis, autour de la solution de ce problème, la Communauté des Six qui ne sera vivante et solide que s'il y a vraiment unité de dessein et de destin acceptée entre la France et l'Allemagne. Donc, au centre, la réconciliation définitive de l'Allemagne et de la France et, autour d'elle, la Communauté des Six - vous savez qu'il n'y a pas d'autre moyen d'obtenir cette réconciliation -; puis, au sein du Conseil de l'Europe, au milieu des Quinze, les Six; et, dans le système atlantique, l'Europe des Quinze. C'est ainsi que d'échelon en échelon, on peut atteindre les résultats généraux que nous nous sommes assignés".

51. M. Teitgen estime que ceux qui font des objections de principe au Projet de traité veulent les résultats de l'autorité supranationale mais qu'ils ne veulent pas l'autorité supranationale. Ils démontrent tous que le cloisonnement et les barrières douanières sont pour l'économie de l'Europe des causes d'asphyxie et pour ses peuples des causes de misère. Ils affirment qu'il faut faire l'unité du marché commun et ils ajoutent qu'ils ne veulent pas d'autorité supranationale.

M. Teitgen demande si quelqu'un pourrait soutenir que le marché commun du charbon et de l'acier aurait pu être établi s'il n'y avait pas l'autorité supranationale que constitue la Haute Autorité de la C.E.C.A.

52. Finalement, M. Teitgen montre que l'autorité supranationale est nécessaire pour sauver l'essentiel de l'autorité interne des Etats membres. Il explique comment sa longue expérience gouvernementale lui a montré que les solutions des problèmes qui se posaient au Conseil de Ministres de la France ne se trouvaient plus à l'intérieur des frontières.

La constatation qui s'impose est: s'il y a l'autorité au-dedans des frontières, il n'y a pas la solution, et si, à l'échelon supérieur, celui de l'Europe ou celui du monde, il y a bien la solution, il n'y a pas l'autorité. L'autorité est d'un côté et la solution de l'autre; il faut donc mettre enfin un peu d'autorité là où se trouve la solution.

## VII

53. A la fin des débats, l'Assemblée Consultative a adopté deux recommandations (dont la seconde attire l'attention des gouvernements sur les avis y annexés exprimés par différentes commissions de l'Assemblée), deux directives et une résolution (ces documents sont annexés à la présente note).

54.	Recommandation 44:	Votants	101
		Abstentions	18
		Pour	76
		Contre	7
	Recommandation 45:	Votants	103
		Suffrages exprimés	72
		Pour	62
		Contre	10
	Résolution 27:	Votants	93
		Suffrages exprimés	81
		Pour	81.

---