

AMBASSADE DE BELGIQUE

AMBASSADE VAN BELGIË

FOTO-Bt.Z.
No. 74954

Mr Kerkerne. 2/6.

*Wilt de des goed uitbreken met
dit stuk maken. Tussj bijpaand
kerkerne, uit de VRC aan
volledig*

af. no. 68869

's-Gravenhage, 29 Mei 1953.

Vertrouwelijk

Mr. EXT 34/2729

Bijlage:

*Magmas Belgisch
(v Keelant)*

2/6.

Excellentie,

Met verwijzing naar het onderhoud, dat
Uwe Excellentie heeft gehad met de Heer P. van
Zoeland, heb ik de eer hiernevens in te sluiten
een copie van het verslag van de Belgische
Commissie, belast met het onderzoek inzake
Europese problemen.

De Belgische Minister van Buitenlandse
Zaken is voornemens dit verslag voor te leggen
aan de aanstaande conferentie te Rome, op
12 Juni.

*bre abep. 2/6
ingetue 2/6.*

Gelief, Excellentie, de hernieuwde
verzekering mijner hoogste achting wel te willen
aarvaarden.

[Handwritten signature]

AAN
Zijne Excellentie
Dr. J.W. Beyen,
Minister van Buitenlandse Zaken

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES
ET DU
COMMERCE EXTERIEUR.

Bruxelles, le 13 avril 1953.

COMMISSION D'ETUDES
EUROPEENNES

N° P.III/L.IIIC/53/465

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES.

FOTO-B.Z. 2
No. 74954

INTRODUCTION

Si une politique d'Union Européenne s'impose aux Etats, ce n'est pas en vertu d'apriorismes doctrinaux, mais parce que les gouvernements se trouvent confrontés avec des problèmes concrets et immédiats qu'ils sont impuissants à résoudre par leurs propres moyens. Ils sont pressés par les circonstances et cela explique la façon un peu désordonnée avec laquelle la construction européenne s'édifie. Une part importante d'empirisme est fatalement à la base de toute entreprise humaine. Toutefois, il est bon de savoir où l'on va, si on ne veut pas être complètement dominé par le cours des événements.

Au Congrès de La Haye, les promoteurs du Mouvement Européen avaient tracé un plan d'ensemble et ils avaient proposé de construire les institutions européennes de façon méthodique et progressive. Le Conseil de l'Europe fut un point de départ, une expérience intéressante qui aurait pu se développer dans sa ligne si les gouvernements s'y étaient attachés et si le temps n'avait pas fait défaut. L'histoire révèle toutefois combien il est rare que les conceptions théoriques prennent vie et cette fois encore la contrainte des événements a éclipsé dans une large mesure les desseins des théoriciens et commandé les décisions des hommes d'Etat.

Dès 1947, le relèvement économique de l'Europe se heurta à des obstacles grandissants. L'emprunt accordé par

./...

les Etats-Unis à la Grande-Bretagne se révéla insuffisant. Malgré les concours importants qui leur avaient été consentis, les Nations européennes, à la veille de nouvelles catastrophes monétaires, incapables de faire face à leurs besoins vitaux, allaient une fois de plus céder à la tentation du nationalisme économique. L'intervention du Général Marshall ouvrit une voie de salut, non seulement parce qu'il apporta l'aide financière des Etats-Unis, mais plus encore parce qu'il imposa à l'Europe la création de l'O.E.C.E. Celle-ci eut pour mission de coordonner l'effort des Nations européennes, de manière qu'au lieu de nuire les unes aux autres, comme elles le faisaient depuis 1930, sous l'empire des exigences nationales, elles cherchent les solutions européennes, plus favorables à toutes. Plus tard, pour tourner l'obstacle que constituait le dérèglement des monnaies nationales, fut créée l'"Union Européenne des Paiements", destinée à faciliter la reprise du commerce intereuropéen. Ces deux institutions furent ordonnées dans le sens d'une union européenne et on alla aussi loin qu'il était possible de le faire sans abandonner le principe de l'intangibilité de la souveraineté nationale. Des résultats importants furent acquis mais, quand on se rappelle le but primitivement recherché, on doit constater que ce respect absolu de la souveraineté nationale a, dans une large mesure, frappé de stérilité les immenses efforts déployés. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des besoins et des espoirs, et, chose plus grave, dès le premier relâchement de l'aide américaine, l'Angleterre, puis la France, tout en confessant que les mesures qu'elles prenaient étaient contraires à l'intérêt commun de l'Europe et en promettant qu'elles ne seraient que provisoires, sont retournées dans la voie du pire des protectionnismes, celui des restrictions quantitatives aux importations. Et pourtant, il n'est pas un économiste, ni un homme politique qui ignore que ce chemin est celui de la dislocation définitive de l'économie européenne et de la ruine de tous.

L'expérience de l'O.E.C.E. et de l'U.E.P. a certainement inspiré les gouvernements lorsqu'en face de nouveaux problèmes, ils ont cherché la solution dans la voie opposée, celle de l'organisation supranationale.

Ce fut d'abord le cas de la Ruhr, cet arsenal économique de l'Europe. Il est apparu que, dans le cadre allemand, rien ne pouvait être fait sans inquiéter légitimement les autres Etats. Le problème du charbon et de l'acier, avec les techniques actuelles de production, est, de par sa nature même, un problème international dont les données économiques et sociales sont en constante évolution et qui ne peut donc être réglé que par une autorité politique placée au-dessus des frontières nationales. La réalisation de la C.E.C.A. ne résoud pas par elle-même les problèmes, mais elle fournit le seul cadre dans lequel ils puissent être examinés dans leur ensemble.

La Communauté Européenne de Défense a été imaginée dans des conditions semblables après l'échec des tentatives faites pour effectuer le réarmement allemand dans le cadre du NATO.

L'ampleur du problème de la Défense nationale à l'échelle de la lutte des continents, est telle qu'elle échappe des mains des Etats nationaux. Une armée moderne est à la fois si complexe et si unifiée que la conception d'une pure armée de coalition est aujourd'hui totalement dépassée par la technique. Rien de sérieux ne peut être fait, sinon dans le cadre d'une organisation continentale.

L'expérience des dernières années nous ramène ainsi aux conclusions du Congrès de La Haye. Les Etats européens ne peuvent plus, par leurs propres forces, remplir toutes les tâches qui incombent à l'autorité politique. Il y a des problèmes économiques, sociaux, militaires qui sont réellement par nature devenus supranationaux. Certains d'entre eux peuvent peut-être recevoir leur solution par la méthode ancienne, par des

accords entre Etats fixant une fois pour toutes leurs droits et leurs devoirs respectifs. Mais les traités doivent être stables. Il est malsain de les modifier tous les trois mois, comme le sont certains de nos accords commerciaux. Lorsqu'il s'agit réellement de problèmes permanents, lorsqu'il faut fixer quasi journallement les modalités d'une politique commune, lorsqu'on veut éviter les vicissitudes et les incertitudes résultant des réactions continues des intérêts nationaux, il faut nécessairement suivre une autre voie et créer un organisme supranational, contrôlé par les Etats et les peuples, mais doté d'une compétence et d'une autorité propres

C'est sous l'empire de ces réalités que les hommes d'Etat ont été contraints d'agir. Deux idées sont à la base de leur plan. La première est que les décisions politiques doivent être prises à l'étage où elles peuvent trouver une solution et que, par conséquent, il faut donner compétence aux Autorités européennes dans les domaines où seules des décisions européennes sont efficaces.

La deuxième idée est que l'organisation européenne doit se conformer aux principes généraux de la démocratie, c'est-à-dire que les membres de la Communauté doivent avoir leur part dans l'exercice du Pouvoir. Or dans la Communauté Européenne, nous trouvons deux catégories de membres: les Etats et les individus. Chacune de ces catégories de membres doit donc avoir une représentation équitable au sein des organismes centraux de la Communauté Européenne. C'est le principe de toutes les fédérations et de toutes les confédérations, actuellement existantes.

Dans la Communauté Européenne, les Etats garderont vraisemblablement un rôle beaucoup plus important que dans toutes les autres fédérations ou confédérations. Cela tient à l'importance même des Etats européens dont la population dépasse largement celle des Etats membres de n'importe quel

→ *travaux . Au .
plus tard que ce qui
(Justice (châtiment))*

autre État fédéral. Cela tient à la durée de l'histoire nationale et à la force des traditions dans de vieilles communautés très centralisées et soumises depuis des siècles aux mêmes lois, aux mêmes principes éducatifs, aux mêmes avatars économiques et politiques. Au sein de l'Europe, les types nationaux et les mentalités nationales sont des réalités tellement évidentes et tellement fondamentales que personne ne peut en faire fi. On aurait tort d'ailleurs de dédaigner ce qu'apportera à la Communauté européenne cette variété et cette richesse humaine. Le trait le plus distinctif peut-être de la civilisation européenne et celui qui l'a portée au siècle dernier à un si haut niveau est sans doute cette extraordinaire liberté spirituelle qui a permis à l'Europe de s'intéresser à tous les aspects du monde, de s'adapter aux circonstances les plus diverses et de multiplier ainsi les possibilités qui sont ouvertes à l'âme humaine. Seule peut-être l'ancienne Grèce a donné le spectacle d'une effervescence aussi vaste et aussi universelle.

Et cependant cette Europe infiniment diversifiée est en même temps le siège d'une civilisation si originale qu'elle s'impose d'elle-même à toutes les autres et qu'elle apparaît splendidement une, dès qu'on la compare aux grandes civilisations antiques ou modernes.

L'Europe ne peut sacrifier ni sa diversité, ni son unité. Elle doit protéger l'originalité de ses langues, de ses coutumes, de ses institutions locales. Elle se mutilerait en cherchant à s'uniformiser ou à limiter à l'excès le pouvoir des États qui protègent la variété des tempéraments nationaux. Elle deviendrait impuissante et se livrerait à ses ennemis si, comme l'ancienne Grèce encore, elle ne parvenait pas à dominer son anarchie intérieure pour soumettre son avenir aux décisions de certaines autorités communes également représentatives de tous et acceptées par tous.

Voilà pourquoi, il faut laisser à l'Etat national le soin de résoudre tous les problèmes auxquels il peut trouver des solutions par ses propres moyens ou par des accords diplomatiques stables. Voilà pourquoi aussi il faut mettre sur pied une organisation internationale ayant la souplesse et l'autorité nécessaire pour agir efficacement au nom des Etats européens dans les cas où ceux-ci sont incapables de résoudre isolément les difficultés.

Il faut accepter pleinement l'idée que les institutions européennes ne seront jamais assez puissantes pour faire fi des intérêts fondamentaux des Etats. Il ne s'agit pas de les briser mais de les aider, d'harmoniser leurs efforts, de les contraindre dans une certaine mesure à sacrifier l'égoïsme national à l'intérêt bien compris de la communauté. Comme les égoïsmes nationaux sont grands et que surtout les Etats nationaux peuvent être particulièrement sensibles aux intérêts de minorités, même petites, qui exercent une grosse influence sur leurs parlements, il faut reconnaître à l'Autorité internationale les pouvoirs nécessaires pour vaincre la résistance de ces particularismes. Mais, en revanche, si la résistance opiniâtre d'un Etat manifeste clairement qu'il risque d'être trop douloureusement atteint par certaines mesures européennes, il faudra s'incliner.

Enfin la Communauté européenne est faite en vue de l'action. L'excès des délibérations, des vetos, des contrôles, pourrait la condamner à l'impuissance. Il faut qu'elle puisse travailler et prendre des décisions sans perdre un temps excessif et sans devoir recourir trop souvent à des compromis sans vigueur. Cette dernière condition est essentielle pour permettre aux autorités européennes de faire face effectivement à leurs responsabilités.

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

I. Caractères généraux de la Communauté Européenne.

Dans l'esprit de ses promoteurs, la Communauté Européenne est appelée à couvrir un jour toute l'Europe. Toutefois beaucoup de peuples ne peuvent y adhérer aujourd'hui - ou ne sont disposés à le faire que dans une mesure réduite. Il ne serait pas sage d'attendre le moment où un accord unanime serait en vue. Trop d'événements graves pourraient survenir entretemps. Les six Puissances qui participent à la C.E.C.A. et à la C.F.D. représentent d'ailleurs déjà près de 150 millions d'habitants et une puissance industrielle comparable à celle des autres puissances mondiales. Elles peuvent donc aller de l'avant par leurs propres forces. Si leur entreprise réussit, il est hautement vraisemblable que les autres Puissances européennes, situées de ce côté-ci du rideau de fer, solliciteront les unes après les autres l'autorisation d'en faire partie. Quant aux Puissances actuellement vassales de l'U.R.S.S., il faut espérer qu'elles recouvrent un jour leur liberté. Elles décideront alors librement de leurs destinées.

Si la Communauté Européenne ne peut grouper à ses débuts qu'un nombre restreint d'Etats, elle doit cependant rester ouverte à tous en principe, et particulièrement à ceux qui font déjà partie du Conseil de l'Europe. Elle doit aussi avoir une organisation assez souple pour que certains Etats, désireux de conserver une plus grande liberté d'action, puissent se lier à la Communauté Européenne, par des traités particuliers, qui leur donneraient la qualité d'"associés".

Le souci de faciliter l'intégration future d'autres Etats dans la Communauté Européenne avait inspiré l'idée de dessiner dès à présent les organes de la Communauté Européenne dans le cadre d'une organisation plus générale. Cette organisation, assez semblable au Conseil de l'Europe actuel aurait groupé

tous les Etats qui, sans vouloir mettre en commun aucun pouvoir, auraient accepté de se soumettre au principe de la "consultation permanente". On pouvait espérer que la plus grande majorité des Etats accepteraient de participer à cette espèce de commonwealth européen.

Le statut de la Communauté Européenne aurait été conçu dans ce cas de manière à intégrer tous les organes européens existants, en modifiant le moins possible leur structure, mais en les ramenant aux lignes d'une construction simple. Personne en effet ne conteste la nécessité de donner à l'Europe un cadre politique qui évite les lenteurs, les doubles emplois et les complications administratives inutiles. Il faut éviter la prolifération d'organismes isolés, incapables d'accorder leurs efforts et qui double la pluralité des nations d'une pluralité de bureaucraties.

La majorité des membres n'a cependant pas pu retenir cette idée. Elle a observé que cette conception dépassait le cadre de ses travaux, qu'elle n'avait pas été chargée de réformer le statut du Conseil de l'Europe et qu'il fallait éviter de faire tout à la fois. Un de ses membres a ajouté que le Système du Conseil de l'Europe et celui de la Communauté Européenne étaient basés sur des principes opposés et partant, incompatibles. Le premier ne peut donner que des avis, la seconde a, au contraire, pour raison d'être le pouvoir de prendre des décisions.

La Commission reste néanmoins soucieuse de maintenir des liens aussi étroits que possible entre la Communauté et le Conseil de l'Europe. A cet effet, elle suggère notamment que le Premier Ministre de la Communauté fasse chaque année un rapport devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, les membres de l'Assemblée ayant le droit de l'interpeller et de lui poser des questions (1).

(1) La question des relations de la Communauté Européenne avec le Conseil de l'Europe a été traitée de façon exhaustive dans un rapport de M. Wigny à l'Assemblée "ad hoc".
|| (Rapport de la Commission Constitutionnelle, p. 67).

La Commission toute entière attache une importance particulière à l'idée proposée l'an dernier au Conseil de l'Europe par M. Eden. La proposition de M. Eden permet en effet de concevoir une organisation européenne parfaitement souple et adaptée aux situations particulières de chaque Etat. Elle prévoit que les Etats qui ne participent pas à la Communauté Européenne pourront faire avec celle-ci des traités d'association. Ces traités devront évidemment déterminer les matières sur lesquelles porte l'association. Ils devront notamment prévoir si l'Etat associé participe au fonctionnement des organes de la Communauté par l'intermédiaire d'observateurs, ou de représentants accrédités. Les Etats associés ne prendront d'engagements que par voie de traité avec la Communauté, mais pour l'exécution des engagements pris, ils pourront confier des missions et des pouvoirs aux organes de la Communauté, éventuellement aménagés (1).

2. La communauté et les Etats Européens.

L'Europe ne doit pas se faire en dehors des Etats, ni à fortiori contre eux. La Communauté Européenne doit au contraire être envisagée comme un achèvement de l'ordre européen. Nous l'avons déjà dit plus haut, mais il est utile de le répéter : les peuples occidentaux ont chacun leur personnalité. C'est un des traits les plus remarquables de leur culture. Plus les hommes, plus les groupes humains se diversifient, plus l'humanité elle-même se développe, fleurit, déploie à l'infini ses virtualités. Toute tentative de ramener l'Europe à l'unité et à l'uniformité serait une atteinte à l'esprit et à la civilisation européenne, et produirait la même décadence que celle qu'a connue la Grèce à l'époque Alexandrine.

L'Europe nouvelle doit donc d'abord respecter l'Europe

(1) Les principes sont plus amplement développés dans le rapport de M. Semler à l'Assemblée "ad hoc". (Rapport de la Commission Constitutionnelle, p. 57).

anciennement et ensuite lui donner les moyens de continuer.
Elle aura donc le caractère d'une communauté d'Etats
souverains conservant leur personnalité de droit interna-
tional, gardant leur mission séculaire et leur autorité
morale, mais mettant en commun l'usage de certains pouvoirs,
pour qu'ils soient exercés dans l'intérêt de tous, par un
organisme supranational.

3. Conditions d'adhésion

L'adhésion de nouveaux Etats à la Communauté Européenne doit être subordonnée à certaines conditions. Elle comporte en effet des engagements réciproques d'une extrême gravité et suppose un degré de confiance mutuelle qui ne peut s'établir qu'entre peuples partageant un même idéal politique et moral.

Au conseil de l'Europe c'est le Comité des Ministres, décidant à la majorité des 2/3 des voix qui invite un nouvel Etat à devenir membre du Conseil de l'Europe lorsqu'il en a la volonté et qu'il est considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 du statut.

Cette procédure, excellente pour un organisme ne disposant pas de pouvoirs supranationaux, ne paraît pas convenir à une Communauté dotée de pouvoirs réels. La Commission belge unanime propose que seuls les Etats, membres du Conseil de l'Europe et qui ont accepté la Convention européenne des droits de l'homme puissent être admis dans la Communauté.

En outre, tous les Etats de la Communauté Européenne doivent approuver l'adhésion du nouveau membre. Faut-il pour cela un traité fixant également les aménagements éventuellement nécessaires? Pourrait-on, au contraire, donner compétence aux seules institutions de la Communauté? La première solution paraît préférable, car seule elle donne à tous les Etats la garantie indispensable qu'ils ne seront jamais obligés de partager l'exercice du pouvoir commun avec des Puissances dont les intérêts ou la politique leur paraîtraient incompatibles avec leur bien propre.

*J'ai dit que quel
allemand avec les
moyens
volgt?*

*de l'ancien
voltsch Nederland
(Nog) mit.*

4. Les attributions de la Communauté Européenne.

La Communauté Européenne recevra nécessairement comme attributions minima, celles qui ont déjà été attribuées à la C.E.C.A. et prévues pour la C.E.D. Ces attributions devront être exercées par les organes normaux de la Communauté Européenne, ce qui suppose nécessairement une révision des traités actuels. On ne concevrait pas en effet qu'à côté d'une Communauté Européenne à vocation générale, subsistent "des institutions supranationales souveraines". (1)

En dehors des attributions de pouvoirs déjà consenties, aucune compétence supplémentaire ne pourra être reconnue à la Communauté Européenne, sinon en vertu de traités nouveaux, approuvés par les parlements nationaux. Les Etats européens conservent donc tous leurs pouvoirs, sauf dans les matières où ils en ont expressément confié l'exercice à l'Autorité internationale. Les membres de la Commission sont unanimes à estimer que cette disposition a une importance capitale et qu'elle est la meilleure garantie possible contre tout accroissement excessif des pouvoirs de la Communauté Européenne.

Un certain nombre de membres de la Commission voudraient limiter les attributions de pouvoir à celles qui ont déjà été consenties par les traités de la C.E.D. et de la C.E.C.A. A leurs yeux il sera plus facile d'obtenir des parlements la création d'une Autorité supranationale, dotée de pouvoirs

(1) Dans son rapport à l'Assemblée "ad hoc", I. Benvenuti écrit: "Un accord général est intervenu au sein de la Commission sur le principe du transfert à la Communauté des compétences et des pouvoirs de la C.E.C.A. et de la C.E.D. La Communauté constituera avec la C.E.C.A. et la C.E.D. une unité juridique. Il a été souligné que si l'article 38 impose le transfert à la Communauté des attributions de la C.E.D., celui des attributions de la C.E.C.A. n'est pas expressément demandé et constitue déjà un élargissement de compétence par rapport aux indications de l'article 38. La Commission unanime a toutefois estimé que la question de la C.E.C.A. devait être placée sur le même plan que celle de la C.E.D. Il s'agit dans les deux cas d'institutions supranationales souveraines et il serait inconcevable qu'elles puissent exercer leurs pouvoirs à côté et indépendamment d'une Communauté supranationale souveraine à vocation générale."

*des
jeunards -
attention*

*hors
des*

quit

*certains
membres*

effectifs, si la compétence de cette Autorité est plus étroitement limitée. Ils craignent qu'en revanche, l'octroi d'une compétence trop étendue ne se traduise par une défiance à l'égard de l'Autorité supranationale, et par un surcroît de précautions et de contrôles de nature à la paralyser dans son action.

Les mêmes membres font observer que s'ils veulent restreindre au minimum la compétence originellement accordée à la Communauté, ils ne contestent cependant pas que, par la nature des choses, la Communauté sera amenée à étudier des questions d'ordre plus général, notamment en matière de politique étrangère, en matière économique et en matière financière. // Sans doute, la définition d'une politique de défense est actuellement de la compétence du Comité des Ministres de l'O.T.A.N., mais si dans vingt ans l'O.T.A.N. n'est pas prorogé, le problème se posera. Ensuite le Comité des Ministres de la C.E.D. peut proposer de se réunir en commun avec le Comité de l'O.T.A.N. et cette délibération même suppose que les Ministres procèdent à un premier examen des problèmes posés. // Il en va de même en matière économique puisque la C.E.C.A. a pour mission de définir les objectifs de la politique des Etats membres en ce qui concerne le charbon et l'acier. // Les Pouvoirs reconnus aux deux Communautés en matière financière et fiscale obligeront également les autorités responsables de la Communauté à prendre en considération les intérêts économiques, financiers et monétaires de l'ensemble de la Communauté Européenne. // Tout ceci implique donc l'octroi à la Communauté d'une mission d'ordre général, au moins en ce qui concerne les études et la préparation des décisions. Ces membres de la Commission le reconnaissent, mais ne voudraient pas aller au delà.

La majorité des membres de la Commission est en revanche d'avis qu'il faut, dès le début, affirmer que la Communauté Européenne aura une triple compétence: les compétences déjà attribuées à la C.E.C.A. et à la C.E.D. et en outre une

2
Mignoté

de la loi d'effort
de la loi de 1950
triple part. de 1950
de la loi de 1950

compétence à l'ordre économique qu'il faudrait préciser. En effet un des buts de la Communauté Européenne est la création d'un grand marché et elle ne pourra l'atteindre que si ses attributions économiques sont étudiées immédiatement.

La Conférence de Rome, le 24 février 1953, a pris cette idée en considération et un agrément semble avoir été obtenu de la part de tous les Ministres réunis.

La résolution du 10 septembre 1952 des Ministres à Luxembourg avait déclaré d'ailleurs en termes exprès que la Communauté "doit rechercher l'établissement de bases communes de développement économique et la fusion des intérêts essentiels des Etats membres". Il s'agit évidemment entre autres choses des efforts à accomplir pour réaliser la complète convertibilité des monnaies, voire la création d'un système monétaire commun. Il s'agit aussi des autres conditions de la création d'un grand marché: révision des systèmes tarifaires et des restrictions quantitatives aux échanges, détermination des conditions d'un commerce international loyal, facilités à donner aux migrations de travailleurs, adaptation des politiques sociales et des niveaux de salaires, nécessaires pour empêcher que le retard injustifiable d'un Etat en matière sociale ne paralyse, par une concurrence injuste, le progrès social des autres. Le but final est, en tout cas, d'établir un régime de libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux.

Dans ces conditions, la Commission estime que la Communauté Européenne devrait pouvoir jouer le rôle d'un organe de coordination, chargé de défendre le point de vue européen contre les tendances isolationnistes des Etats. Elle serait chargée à cet effet, dès le début, d'une mission d'étude, d'investigation et de conciliation, en vue de promouvoir et de réaliser par voie de négociation, une harmonisation des politiques nationales.

A cet effet, elle devrait pouvoir utiliser les institutions européennes déjà existantes et avoir notamment des liens organiques avec l'O.E.C.E., l'U.E.P., la Conférence Internationale du Travail, en vue d'éviter les doubles emplois dans l'élaboration des plans économiques et de maintenir par tous les moyens possibles l'harmonie nécessaire entre l'économie de la Communauté et celle du reste de l'Europe.

5) Comment cette coordination pourrait-elle être obtenue ?

Si l'Exécutif européen est composé - au moins pour une part - de ministres nationaux, ces ministres pourraient se concerter en vue de prendre une attitude commune aux divers Comités des Ministres dont ils font partie. Si on veut aller plus loin, il faudrait non seulement prévoir l'attribution de compétences nouvelles à la Communauté, mais en outre décider par un traité qu'elle serait représentée comme telle à l'O.E.C.E. et dans les autres organismes économiques internationaux.

Dans le cas où l'exécutif européen ne comporterait pas de Ministres nationaux, la coordination serait plus malaisée. Pareil Exécutif ne peut pas en effet prétendre représenter à l'O.E.C.E., à l'U.E.P., etc... les gouvernements nationaux qui ne lui ont délégué aucune compétence dans ce domaine. Il ne pourrait donc avoir aucun contact organique avec les organisations économiques et sociales dont il doit précisément coordonner les efforts.

Il ne pourrait pas, semble-t-il, être utilement remplacé dans ce rôle par le collège des ministres nationaux qui ne sera doté que d'une compétence limitée et qui ferait plutôt office de contrôleur que celui d'animateur.

*avec 4 ou 5 des
Séances de coordination
des ministres
les ministres
ministres
dans le
de R.M. als
20/11/57 ?*

⑥ Une objection grave a été faite à l'idée de conférer à la Communauté une compétence économique. Ne pourrait-elle pas le risque de s'isoler du reste de l'Europe, de tendre à constituer une nouvelle unité économique et de compromettre mortellement, dans ces conditions, les possibilités d'expansion des petits pays exportateurs sur le marché britannique et les marchés d'outre-mer.

On peut répondre à cet argument en faisant remarquer:

- 1) que la Communauté Européenne doit pratiquer une politique de coordination, non d'autarcie. Elle cherche à couvrir un grand marché, mais doit éviter d'isoler l'Europe des autres Puissances par l'instauration d'un protectionnisme ou d'un planisme européen.
- 2) que la Communauté Européenne représente déjà un marché si vaste que beaucoup de problèmes insolubles dans le cadre national pourraient y trouver leur solution. / L'augmentation possible de la production agricole remédierait, par exemple, à la pénurie de dollars. / La puissance commerciale de cette Communauté lui permettrait éventuellement aussi de conclure avec les Puissances d'outre-mer des traités de commerce beaucoup plus favorables à ses membres que ceux qui sont conclus individuellement aujourd'hui par chaque Etat. /
- 3) que la Communauté devrait nécessairement trouver un terrain d'entente avec la Grande-Bretagne. Si celle-ci a jugé utile de rechercher des liens d'association avec la C.E.C.A., il est certain a

fortiori qu'en présence d'une Communauté Européenne ayant une compétence économique, elle s'efforcerait, ainsi que les autres Etats de l'Europe, de maintenir par des accords économiques les relations traditionnelles des politiques commerciales qui sont aussi importantes pour elle que pour nous. Il est clair toutefois que les relations économiques avec la Grande-Bretagne risqueraient de graves détériorations, si la Communauté commettait l'imprudence de créer une situation artificielle grâce à des moyens protectionnistes ou à des discriminations monétaires.

Pour toutes ces raisons, la Commission estime en majorité que la Communauté Européenne doit, dès le début, recevoir une certaine compétence économique et qu'il est désirable que les bases d'une politique économique commune soient négociées et établies en même temps que le projet même de Communauté.

7. Les Organes de la Communauté.

a) Législatif.

En application du principe émis au début de ce rapport, selon lequel la Communauté Européenne représente les citoyens et les Etats, il y a un accord unanime sur le principe du bicaméralisme. Toutefois le mode d'élection et la compétence respective des deux Chambres restent dans une certaine mesure fonction l'une de l'autre et dépendent aussi du rôle attribué aux gouvernements nationaux dans l'Exécutif européen.

Les peuples ne peuvent être effectivement représentés que s'ils s'intéressent aux affaires européennes et participent aux élections. Un grand nombre de membres de la Commission élèvent de sérieux doutes à ce sujet et sont opposés pour cette raison à l'introduction immédiate du suffrage universel. D'autres, au contraire, espèrent que les questions européennes et la désignation de Députés européens sera un événement de grande actualité qui suscitera un grand intérêt dans le public, les journaux et les partis, et ils estiment que, dans ces conditions, l'élection directe se recommande dès la première législature.

Dans le cas où les membres de la Chambre des peuples seraient élus au suffrage indirect par les parlements nationaux, le Sénat ne peut guère être différencié de la deuxième Chambre que s'il est désigné par les Gouvernements. Les Sénateurs, dans ce cas, voteraient individuellement, mais pourraient recevoir des instructions.

Les membres qui préconisent cette formule font remarquer qu'elle laisse une responsabilité très étendue aux Sénateurs. L'exemple de l'ONU montre que les instructions gouvernementales donnent en pratique une grande latitude et de grandes possibilités de négociation aux délégués - surtout s'il n'y a pas de vote par Etat. D'autre part, il est indispensable que les gouvernements puissent faire connaître leurs points de vue et les défendre dans les assemblées publiques qui ont l'oreille de l'opinion. A défaut d'influence gouvernementale au Sénat, les Etats seront contraints d'agir dans le secret de l'exécutif et d'y réclamer des droits plus étendus.

La majorité de la Commission n'admet pas la nomination des Sénateurs par les gouvernements. Une minorité accepterait que le gouvernement partage avec le parlement le droit de nomination. Un projet de loi déposé à la Chambre en dispose déjà ainsi pour ce qui concerne les membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Il y aurait en tout cas

*Is in fact
part of
R.M. will
ambodig?
[dis bonum
donc ont met
man...]*

intérêt à adopter une règle identique dans les deux cas, parce que cela permettrait de désigner les mêmes hommes comme membres du Sénat et comme membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée "ad hoc" y voit une façon pratique d'établir une liaison interne entre la Communauté et le Conseil de l'Europe.

La composition des deux Chambres oppose dans une certaine mesure les petits Etats aux grands. La majorité de la Commission attache une importance majeure à obtenir au Sénat l'égalité des Etats.

En effet, le principe même d'une fédération ou d'une confédération implique le maintien de la personnalité des Etats.

Certes les populations des Etats sont très inégales en nombre, mais il sera tenu compte de cette inégalité à la Chambre des peuples. Les Etats n'en sont pas moins des entités souveraines qui auront comme telles des responsabilités à assumer. Même dans une fédération aussi centralisée que les Etats-Unis d'Amérique, au sein desquels les traditions nationales et les différences de langues, de législation et de mentalité sont infiniment moins sensibles qu'en Europe, le principe de l'égalité des Etats est scrupuleusement reconnu et le Nevada, qui compte 100.000 habitants, a deux Sénateurs comme l'Etat de New York qui compte 13 millions d'habitants.

C'est en tenant compte de ces considérations que la Commission a émis les avis suivants en ce qui concerne le Pouvoir Législatif de la Communauté.

A. ASSEMBLEE POPULAIRE.

1^o Composition - La grande majorité des membres de la Commission estime que les Etats ne doivent pas être représentés à l'Assemblée populaire au prorata de la population, mais préfère une représentation fixée par le traité comme il a été fait pour les Assemblées de la C. E. C. A. et de la C. E. D.,

ou une représentation proportionnelle comportant le correctif d'un maximum et d'un minimum.

Toutefois, les membres de la Commission accépteraient une représentation au prorata de la population s'ils étaient assurés qu'en revanche la Chambre des Etats soit composée d'un nombre égal de représentants par Etat.

2° Mode d'élection - La grande majorité des membres de la Commission estime que le traité doit contenir des dispositions impératives sur les principes généraux du mode d'élection démocratique; suffrage universel des hommes et des femmes, âge, vote secret.

En ce qui concerne l'élection au suffrage direct ou l'élection au 2ème degré, la plupart des membres estiment que la question doit être également fixée par le traité. En revanche, tout ce qui concerne le régime électoral devrait être laissé à la législation nationale.

La majorité des membres de la Commission estime qu'en Belgique tout au moins, il ne serait pas souhaitable d'établir dès la première législature le suffrage direct, mais à partir de la 2ème législature la majorité le préconise.

3° Mode de vote - La quasi unanimité des membres estime qu'une majorité qualifiée doit être requise pour certaines décisions.

B. CHAMBRE DES ETATS

1° Composition - La majorité de la Commission demande un nombre égal de représentants pour chacun des Etats membres

Une minorité admet qu'à la Chambre Haute la représentation soit établie par traité comme pour les assemblées de la C.E.C.A. et de la C.E.D.

2° Mode/désignation - La majorité de la Commission préconise l'élection des Sénateurs par les parlements nationaux sans mandat impératif. Elle écarte donc la désignation par les gouvernements, que ceux-ci aient ou non le

droit de donner des instructions, et également la désignation par décision concordante du parlement national et du gouvernement national.

Toutefois, une minorité préfère la désignation par décision concordante du parlement national et du gouvernement national.

Certains membres préféreraient une désignation gouvernementale, au moins au début, si la Chambre des peuples était déjà élue par les parlements nationaux.

3° Mode de vote - L'unanimité de la Commission estime que, pour certaines décisions, des majorités qualifiées doivent être requises.

La minorité estime nécessaire de prévoir pour certains cas l'unanimité.

Incompatibilité entre mandats aux assemblées européennes et mandats parlementaires nationaux.

La quasi unanimité des membres estime que cette question doit être laissée à la législation nationale et que l'incompatibilité n'est pas désirable au moins au début, bien qu'à la longue, elle s'avérera vraisemblablement nécessaire pour des raisons de fait.

Attribution des Chambres

Tant pour l'Assemblée populaire que pour la Chambre des Etats, la quasi unanimité de la Commission propose les pouvoirs suivants :

- Pouvoir d'ordre législatif dans la limite de la compétence de la Communauté;
- Pouvoir de participer à la nomination d'un Exécutif;
- Pouvoir de voter le budget.

La Commission reste divisée sur le droit pour le Législatif de renverser l'Exécutif. Un certain nombre des commissaires préféreraient que l'Exécutif soit élu à temps et ne puisse être renversé.

En revanche, elle estime unanimement qu'aucune des deux Chambres ne peut décider de nouveaux transferts de compétence nationale à la Communauté Européenne.

b) Exécutif

La composition de l'organe exécutif de la Communauté a suscité des débats particulièrement longs et animés au sein de la Commission.

Trois systèmes possibles ont été examinés par la Commission :

- 1) Collège de Ministres nationaux (les Ministres des Affaires Européennes des Etats membres)
- 2) Collège composé d'un certain nombre de Ministres désignés par les Assemblées européennes et de Ministres membres de chacun des gouvernements nationaux.
- 3) Collège de Ministres désignés par les Assemblées européennes et de Ministres désignés par les gouvernements nationaux, mais non membres de ceux-ci.

1ère formule

Parmi ces formules, la plus simple est celle qui crée un Exécutif composé seulement de ministres nationaux. Chaque gouvernement désignerait parmi ses membres un ministre exclusivement chargé des Affaires européennes. Ces ministres nationaux siègeraient en collège et constitueraient ensemble le gouvernement permanent de la Communauté.

Ce système comporte les avantages suivants : Il est simple et réduit au minimum la complexité de l'Exécutif. Il met des ministres nationaux en contact immédiat avec les difficultés politiques et administratives auxquelles la Communauté devra faire face. Il suscitera moins de défiance dans les parlements nationaux lorsqu'il s'agira de faire ratifier le projet et, d'autre part, lorsque le collège des ministres européens aura reconnu la nécessité de prendre une décision, cette décision aura sur les parlements et les peuples une grande autorité morale. Enfin, ce collège des Ministres nationaux pourra représenter les Etats à l'O.A.C.E., à la C.E.D., au Conseil de l'Europe et cette unité d'action renforcera

l'influence de la Communauté Européenne au sein de l'Europe toute entière.

Certains membres estiment que cette formule ne crée pas une réelle attribution de pouvoirs à une autorité supranationale.

Après examen, la Commission a reconnu que même dans cette hypothèse "minimaliste", il y avait réellement création d'un pouvoir supranational.

Il faut distinguer deux cas, selon que les pouvoirs attribués à l'Exécutif européen lui permettent de prendre des décisions à une majorité simple ou qualifiée, - ou que l'unanimité des ministres européens est exigée.

1er cas

Dans le premier cas, il y a évidemment transfert de pouvoirs à une autorité supranationale. En effet, les décisions de l'Autorité européenne auront leur pleine valeur, même si un ou deux Ministres s'y opposent. Si le gouvernement ou le parlement national auquel appartiennent ces Ministres, est opposé à la décision prise, cela ne lui permet ni de démettre ou de renverser le Ministre national, qui a voté contre elle, ni de refuser d'exécuter la décision supranationale.

Que l'Exécutif européen soit composé de Ministres nationaux ou de personnalités élues directement par les assemblées européennes, le transfert de pouvoir de l'autorité nationale à l'autorité internationale s'opère donc.

En fait. dans le cas d'un Exécutif composé de Ministres nationaux, les situations de chaque pays seront plus exactement appréciées et pesées et si l'Exécutif prend une initiative de nature à heurter un gouvernement ou un parlement national, il le fera en toute connaissance de cause et après avoir cherché par voie de négociations une solution moins brutale. Au contraire, si les Ministres européens ne font pas partie des gouvernements ni des parlements nationaux, ils risquent de se trouver à l'improviste devant une opposition dont ils n'auront pas mesuré l'importance.

2ème cas

Si le traité attributif de pouvoirs décide que certaines décisions doivent être prises à l'unanimité, il y a encore transfert de pouvoir, assorti d'un droit de veto, si les parlements sont réellement dessaisis. Le système est réellement dangereux parce qu'il peut aboutir à une carence totale d'autorité.

Si les parlements ne sont pas dessaisis et gardent leur pouvoir, à moins que l'Exécutif européen ne prenne une décision unanime, il n'y a en réalité que transfert de pouvoirs sous condition. Si un des Ministres nationaux, membre de l'Exécutif européen, empêche l'unanimité en votant négativement, on ne doit pas dire dans ce cas qu'il a mis son veto, mais qu'il a refusé le transfert de pouvoirs.

Quelle est, dans ce système, la responsabilité du Ministre national vis-à-vis de son propre parlement. Il est évidemment responsable de la décision qu'il a prise et peut donc être désavoué. La décision légalement adoptée par l'Exécutif européen reste néanmoins valable, même si le Ministre qui y a participé, est après coup désavoué.

A part quelques membres, la Commission a rejeté l'idée d'un Exécutif européen, composé uniquement de Ministres nationaux. Elle craint que pareil collège de Ministres ne soit pas assez indépendant des points de vue nationaux pour concevoir une politique vraiment européenne. A son avis, il faut que l'Exécutif comprenne des hommes élus par des assemblées européennes et chargés uniquement des problèmes communs à toute l'Europe.

Comment dans ces conditions organiser l'Exécutif? Il faut en effet trouver le moyen de concilier une série d'exigences à première vue contradictoires.

Tout d'abord, il faut que l'Exécutif soit efficace, qu'il puisse agir vite et mettre l'unité dans son action. Cela implique de ne le surcharger de contrôles trop nombreux ou de le soumettre à des procédures qui exigeraient des délais trop longs. Il faut éviter aussi que tous les actes de l'Exécutif puissent être remis en question par des autorités qui ne partagent pas ses responsabilités et qui le paralysent par une

attitude purement critique et stérile. L'idée acceptée à Strasbourg de créer, en face du Comité des Ministres européens, un Conseil des Ministres nationaux inquiète à ce point de vue les membres de la Commission. Si le Conseil des Ministres nationaux a le pouvoir de surveiller et superviser tous les actes de l'Exécutif européen, celui-ci perdra beaucoup de son autorité morale et de ses moyens d'action, il lui sera difficile de maintenir une politique cohérente et d'agir avec la promptitude nécessaire. Chose plus grave encore, les responsabilités seront partagées entre les deux organismes. Le Parlement européen, comme les parlements nationaux, se trouveront en fait devant deux collègues irresponsables puisqu'ils pourront toujours rejeter l'un sur l'autre la responsabilité des décisions ou de l'absence de décisions.

On a cherché un moyen de résoudre la difficulté en définissant strictement les compétences respectives de l'Exécutif européen et du Conseil des Ministres nationaux.

Ce partage d'attributions permettra évidemment de réduire la zone de conflit et d'éviter des oppositions formelles. N'aboutit-il pas cependant à créer une sorte de pouvoir européen bicéphale et à cristalliser, si elle apparaît, l'opposition entre une politique européenne et les politiques nationales.

Ce système n'échappe pas aux critiques. S'il devait durer, il semble que, par la force des choses, s'établira un système de liaisons entre les deux organismes et peut-être la coutume politique créera-t-elle l'organisme qui fait défaut dans la loi.

La majorité de l'Assemblée "ad hoc" semble considérer que le Comité des Ministres n'aura qu'une existence éphémère et qu'en tout cas son rôle est appelé à se réduire. Cela

n'est pas du tout certain, car l'expérience apprendra probablement aux Ministres européens à quel point ils ont besoin du concours et de la bonne volonté des Ministres nationaux. Ils constateront eux-mêmes qu'aucune politique européenne de grande portée ne peut être menée à bonne fin si les États ne sont pas directement associés dès le début à son élaboration. L'Autorité politique européenne doit en effet harmoniser les volontés des peuples et des États. Un gouvernement européen ne pourra se maintenir s'il a contre lui les masses européennes, mais pas davantage s'il est en conflit permanent avec certains États. Sa politique doit donc nécessairement obtenir, dans ses lignes générales, l'approbation des uns et des autres.

C'est ce qui incline la plupart des membres de la Commission à souligner combien il serait dangereux de maintenir les gouvernements nationaux trop à l'écart des activités de l'Exécutif européen. Celui-ci va devoir régler des cas fort difficiles, prendre des décisions souvent dures et qui ne peuvent être admises que parce que toutes les autres possibilités ont dû être écartées. C'est au cours de l'élaboration d'une politique qu'il faut successivement éliminer beaucoup de solutions séduisantes, pour se rallier à une position dont les avantages ne sont clairs que pour ceux qui ont exploré les ressources d'une dernière formule. Si les États nationaux ne participent pas à ce long enfantement, ils seront tentés de ne voir que les inconvénients des propositions qui leur seront faites, d'en méconnaître le mérite et de revenir continuellement à des projets plus séduisants en apparence, mais qu'une étude plus

./...

approfondie avait écartés.

2ème formule

C'est dans ces conditions que la Commission a envisagé la possibilité d'un Exécutif européen comprenant à la fois des Ministres européens et des représentants des gouvernements nationaux. Ces Ministres constitueraient un collège unique, délibérant en commun. Six Ministres nationaux et sept Ministres européens, siégeant ensemble dans une même ville, ayant les mêmes responsabilités, anxieux de trouver une solution aux mêmes problèmes, de porter remède aux mêmes difficultés, dirigeant les mêmes administrations, les mêmes comités d'études, obligés d'obtenir le concours des mêmes assemblées européennes, parviendraient sans doute rapidement à établir entre eux une grande cohésion. Chacun des Ministres nationaux retournerait régulièrement dans son pays pour participer au Conseil des Ministres. Ils seraient certainement sensibles aux réactions du Gouvernement et du parlement auxquels ils appartiennent - comme tous les Ministres peuvent l'être à celles des régions ou des provinces dont ils sont issus - et ils seraient ainsi en quelque sorte divisés à l'intérieur d'eux-mêmes. Il ne faut pas y voir d'un mal, mais un bien. Tout l'effort européen consiste à trouver une synthèse entre l'unité nécessaire et la diversité également nécessaire des vocations européennes. Les Ministres nationaux seront peut-être dans ce sens les plus européens des Ministres, ceux qui verront le mieux tout l'éventail des possibilités et des difficultés. Personne ne pourra mieux qu'eux assumer

./..

la liaison si importante et si délicate entre les Etats et la Communauté.

L'Exécutif Européen prendra en principe ses décisions à la majorité des voix. Dans certains cas cependant, une majorité qualifiée pourra être requise, parmi les Ministres nationaux. La Commission ne pense pas qu'on puisse prévoir la règle de l'unanimité, sinon dans des cas très exceptionnels. Elle craint en effet que la règle de l'unanimité aboutisse à la paralysie du Pouvoir.

La Commission en majorité est favorable à cette conception de l'Autorité européenne. Les Ministres européens pourraient être démis ou renversés par suite d'un désaccord avec leur propre gouvernement ou avec leur parlement national. Cela heurte un peu la logique de notre conception juridique. Est-ce une cause d'instabilité et de faiblesse?

La Commission ne se laisse pas ébranler par cette objection. Elle constate qu'en fait les Ministres des Affaires Etrangères ne changent pas si souvent. Elle croit qu'il en irait de même pour les Ministres des Affaires Européennes, spécialisés et peu mêlés aux questions de politique intérieure. Les Gouvernements auront d'ailleurs le plus grand intérêt à être représentés par des hommes ayant l'expérience du travail et dont l'influence sera d'autant plus grande qu'ils resteront plus longtemps en place. En outre, à moins d'imaginer que les gouvernements nationaux ne machinent systématiquement une politique anti-européenne - et dans ce cas, rien ne marchera - il faut croire qu'ils chercheront au contraire, en plein accord avec leur Ministre des Affaires Européennes, à trouver un juste milieu entre l'intérêt commun et les contingences nationales.

Si, comme le propose la Commission, l'Exécutif est nommé à temps, et non directement responsable devant les Chambres européennes, le problème est simplifié. Il n'y a pas, en réalité, double allégeance.

Si l'Exécutif Européen peut être renversé à tout moment par chacune des Chambres européennes, quel effet le vote de méfiance aura-t-il sur le sort des Ministres membres d'un gouvernement national?

Cela dépendra d'abord de la signification du vote. Si la méfiance ne vise pas la politique d'un des Etats nationaux, ceux-ci agiront comme tout chef d'Etat dont le ministère est renversé : ils s'efforceront de trouver un Ministre des Affaires Européennes qui ait à la fois la confiance du parlement national et celle du parlement de la Communauté. Si le Ministre renversé n'apparaît pas comme personnellement visé par le vote de censure, il pourra même être redésigné. C'est une question de fait qui devra peut-être faire l'objet de conversations entre les gouvernements intéressés et le nouveau Premier Ministre désigné.

Si le renversement de l'Exécutif européen est le résultat d'un conflit réel entre les Chambres européennes et un ou plusieurs gouvernements nationaux, la crise prendra un caractère particulièrement grave. Si grave que souvent les hommes politiques responsables craindront cette éventualité et utiliseront toutes les possibilités de négociation avant que pareille situation n'éclate en pleine lumière.

Mais si pareille crise est inévitable, la loi même du régime démocratique exige qu'on en accepte les difficultés. Et peut-être vaut-il mieux ne pas vouloir établir a priori, dans une Constitution, les règles de procédure à suivre en pareil cas. Dans nos vieux pays parlementaires, c'est la coutume et non la Constitution qui règle ce que doit faire le chef de l'Etat lorsque le gouvernement est renversé. Dans

le cas présent, également, il faut laisser aux autorités européennes et aux gouvernements nationaux la charge de leurs responsabilités. L'Etat ou les Etats nationaux, visés par le vote de censure, peuvent résister, renommer le ministre renversé, ou en choisir un autre, qui recevra des instructions analogues. Peut-être que devant cette résolution le parlement européen transigera. Si l'Exécutif européen est renversé une seconde fois, le gouvernement national sera probablement contraint de céder. Peut-être une conférence diplomatique devra-t-elle être convoquée - et en présence de difficultés de fonctionnement insurmontables devra-t-elle instituer une procédure adéquate. La Commission estime en tout cas qu'il faut faire confiance aux hommes d'Etat et ne pas les lier à l'avance par des procédures a priori, dans les cas où la crise politique qui s'ouvrirait manifesterait qu'il y a un conflit vraiment grave entre la Communauté et l'un ou l'autre de ses membres.

3ème formule.

Une minorité de la Commission s'oppose résolument à l'idée de faire siéger au sein de l'Exécutif européen, des ministres membres d'un gouvernement national et solidaires de sa politique. Ils estiment que ce serait la négation même de l'idée européenne parce que ces ministres, préoccupés de leurs problèmes nationaux et manquant d'indépendance, ne pourraient pas acquérir une mentalité vraiment européenne, faire instinctivement abstraction de tous les points de vue particuliers, pour se laisser inspirer uniquement par l'intérêt commun.

Les mêmes membres admettraient toutefois que chacun des gouvernements puisse nommer un de ses nationaux comme membre de l'Exécutif européen, à condition que celui-ci ne soit pas membre d'un gouvernement national. Si l'Exécutif européen était renversé, les gouvernements nationaux devraient désigner une nouvelle personnalité, s'il apparaissait que le

Ministre renversé avait perdu personnellement la confiance des Chambres européennes.

u) Comment désigner les Ministres européens ? La Commission estime que les assemblées ne pourraient pas établir elles-mêmes les dosages indispensables de nationalités et de tendances politiques. Il faut donc un formateur de l'équipe ministérielle, chargé de présenter une équipe. Les assemblées devront évidemment ratifier les choix. Le formateur, appelé à jouer un rôle de Premier ministre, serait désigné par les deux Chambres, ou par le seul sénat, comme le propose l'Assemblée ad hoc.

Le système est assez simple et permet de constituer un gouvernement conforme aux traditions de notre système parlementaire. Chaque Ministre assume la gestion d'un département. L'ensemble de l'équipe est responsable devant le parlement.

ly) Quelques membres de la Commission préféreraient que l'Exécutif européen rappelle davantage le système présidentiel qui s'adapte mieux, selon eux, à une fédération ou une confédération. Dans leur système, l'Exécutif serait un collège, élu ou désigné à temps, qui délibérerait en commun et prendrait en commun toutes les décisions, l'exécution des décisions étant confiée à des sous-secrétaires d'Etat, hauts fonctionnaires non responsables devant les Chambres, comme les Ministres américains. Pareil Exécutif serait plus fort, selon eux, et risquerait moins d'être paralysé par les Chambres. Sa stabilité lui permettrait de négocier, dans de bonnes conditions, avec les gouvernements nationaux. Il permettrait d'éviter les inconvénients unanimement déplorés du "gouvernement d'assemblée".

cy) C'est en tenant compte de ces diverses considérations que la Commission a émis l'avis suivant, en ce qui concerne l'organisation du Pouvoir Exécutif dans la Communauté .

Pouvoir exécutif de la Communauté.

En ce qui concerne la composition de l'Exécutif européen, la Commission, à part quelques membres, rejette l'idée d'un Exécutif composé uniquement de Ministres nationaux. La majorité des membres de la Commission propose un Exécutif européen composé à la fois de Ministres européens et de Ministres nationaux. Dans certains cas déterminés, les décisions de ce collège commun des Ministres européens et des Ministres nationaux seront acquises soit par la majorité simple des Ministres nationaux, soit par la majorité qualifiée de ceux-ci.

Une forte minorité propose un Exécutif européen de 13 ou 15 membres, parmi lesquels il y aurait six représentants des gouvernements nationaux, ces représentants n'étant cependant pas membres du Conseil des Ministres dans leur pays respectif.

La majorité de la Commission estime que l'intervention des Ministres nationaux devra, dans certains cas, réunir une majorité qualifiée, mais qu'aucune décision ne serait subordonnée à l'avis unanime de ceux-ci.

Désignation des ministres européens.

La majorité de la Commission se prononce en faveur du système selon lequel le Premier Ministre sera désigné par le Sénat ou par chacune des deux Chambres du Parlement européen siégeant séparément. Le Premier Ministre désignera lui-même ses collaborateurs. Le gouvernement ainsi constitué devra obtenir la confiance de chacune des deux Chambres.

La Commission rejette l'idée de désigner tous les Ministres européens par les deux Assemblées européennes et elle rejette aussi l'hypothèse dans laquelle l'Assemblée populaire et la Chambre des Etats siègeraient en commun.

Les Ministres européens seront nommés pour une durée déterminée, mais sont rééligibles et ne pourront être renversés au cours de leur mandat.

Mode de fonctionnement.

La majorité de la Commission estime que l'Exécutif doit agir exclusivement en collège, étant assisté de sous-secrétaires d'Etat responsables devant lui, et qu'il ne doit donc pas être constitué comme au Conseil des Ministres où chacun des membres de l'Exécutif a la responsabilité personnelle d'un Département ministériel. Une minorité importante préfère au contraire le système du gouvernement parlementaire dans lequel chaque Ministre a la responsabilité d'un Département.

REMARQUE.

La Commission estime à l'unanimité que l'Exécutif européen est responsable dans les deux Chambres européennes de la gestion des administrations spécialisées qui reprendraient les attributions des organes exécutifs de la C.E.C.A. et de la C.E.D., ces administrations conservant néanmoins une certaine autonomie dans leur gestion administrative.

8. Le droit de sécession.

La quasi unanimité de la Commission estime que la Constitution européenne devra consacrer le droit de sécession. Elle craint en effet que les Etats nationaux hésitent à s'engager à perpétuité dans une Communauté qui n'existe encore qu'en espérance. Le droit de sécession est une garantie fondamentale. En outre il obligera les Autorités politiques européennes à agir avec prudence. Elles hésiteront à heurter les intérêts ou le sentiment des Nations jusqu'à un point tel qu'elles se découragent. Le supplément de souplesse qui en résultera est aux yeux

de la Commission une garantie supplémentaire d'entente et de durée.

Toutefois la Commission estime qu'un droit aussi grave ne peut être exercé à la légère et ne peut surtout permettre à une nation d'éluder les responsabilités qu'elle a dû assumer comme membre de la Communauté. Il faut que la procédure de sécession soit assez longue et que les conditions en soient assez dures pour décourager les peuples de sortir de la Communauté sans raisons suffisantes. A cet effet, il faut exiger un préavis de deux ans au minimum et il faudra prévoir que pendant cette période et après, l'Etat sécessionnaire restera tenu par tous les engagements qu'il a pris au sein de la Communauté.

9. Remarques complémentaires.

- 1) La Commission n'a pas étudié les juridictions de la Communauté Européenne. Elle se réfère sur ce point au discours prononcé par M. Rolin à Strasbourg qui est annexé au rapport. Elle attache une importance tout à fait particulière à ce que la nomination des juges internationaux soit entourée de sérieuses garanties, spécialement en ce qui concerne leurs titres juridiques et leur indépendance personnelle.
- 2) ~~Deux~~ ^{Trois} membres de la Commission tiennent à faire remarquer que leur participation aux travaux de la Commission n'implique aucun accord de leur part sur l'opportunité de créer une Communauté Européenne. Ils estiment que les conditions d'une Communauté Européenne viable ne sont pas encore réalisées et joignent au présent rapport l'exposé de leurs opinions individuelles.

Sous bénéfice de ces réserves, le rapport a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,

Le Président,

(s) E. de la VALLEE POUSSIN

(s) L. CORNIL

ANNEXE N° I AU RAPPORT DE M. E. DE LA VALLEE POUSSIN,
RAPPORTEUR GENERAL DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES

FOTO-BL.Z.
No. 174954

Déclaration de M. Ch. DE VISSCHER

I.

J'estime que notre Commission n'a pas été instituée en vue de donner au Gouvernement le conseil de signer ou de ne pas signer un traité de Communauté politique. C'est, au premier chef, un problème politique. La mission de la Commission était d'établir un plan d'organisation institutionnelle que le Gouvernement pourrait utiliser le jour où il trouverait bon de signer un traité de ce genre. Le programme de travail établi par M. de la VALLEE POUSSIN en vue de la réunion du 3 juillet 1952 ne laisse aucun doute à cet égard. Ni alors, ni depuis, il n'a été question d'amener la Commission à émettre un vote ou une opinion sur le principe de l'institution d'une Communauté politique. On peut très bien être favorable à une certaine unification de l'Europe sans préconiser l'adoption d'un plan déterminé d'organisation supranationale.

II.

Depuis quelques semaines, plus précisément depuis qu'aux Etats-Unis l'administration républicaine est arrivée au pouvoir, les discussions autour de l'unité européenne se poursuivent non plus seulement dans la confusion, mais dans la précipitation et dans la passion. Certains gardent une foi inébranlable dans les vertus des institutions fédérales; ils n'ont guère établi les avantages pratiques que l'on en peut attendre. D'autres, un peu indiscrettement, donnent à entendre qu'il est temps de répondre à la confiance des Etats-Unis.

./...

Dans une telle atmosphère, il n'y a plus beaucoup de place pour un examen raisonné de la situation. Néanmoins, et pour répondre au vœu qui a été émis le 16 mars au sein de notre Commission, j'indiquerai très brièvement quelques uns des motifs qui me dictent une attitude très réservée à l'égard du projet de Communauté politique.

I. Il est impossible de séparer le projet de Communauté politique du traité de Communauté européenne de défense. Or, ce traité divise profondément les esprits. Il est né de la méfiance de la France à l'égard de l'Allemagne; non seulement il n'y a pas mis fin, mais il est devenu entre elles un foyer de divisions nouvelles. Avec ou sans les protocoles additionnels français, sa ratification par la France reste douteuse. Mais supposons qu'on la lui arrache : que peut-on espérer de la mise à l'épreuve, à l'heure du danger, d'une organisation militaire qui a été l'objet de tant de réserves et de résistances? Peut-on croire que de toutes les suspicions accumulées jaillira un jour la solidarité des armes? Et quant aux garanties contre le réarmement allemand, peut-on s'imaginer que, par les petits jeux du veto, on empêchera l'Allemagne de redevenir militairement plus puissante que la France et, malgré tous les traités du monde, de se refaire un jour une armée nationale?

Il ne s'agit pas de savoir si l'on est nationaliste ou Européen. Il s'agit de savoir si l'instrument que l'on a forgé répond à l'usage auquel on le destine.

Qu'aurait-il fallu pour donner un élan puissant à l'esprit européen? Une preuve tangible, manifeste d'une réconciliation sincère entre la France et l'Allemagne. Le règlement de la question de la Sarre en donnait l'occasion. La réconciliation n'est pas venue.

Les institutions peuvent seconder et fortifier les tendances favorables à l'intégration, elles n'y suppléent jamais.

2. On constate aujourd'hui les lenteurs et les déficiences du NATO. Il est bien clair que ce n'est pas son organisation structurelle qui en est la cause véritable, mais bien le peu d'empressement de la plupart des pays à exécuter les programmes militaires.

On n'a jamais démontré que la Communauté européenne de défense, même coiffée d'une Communauté politique, apportera sur ce point une amélioration. Le traité de Communauté de défense, de l'avis général, est mal conçu et rédigé. Ses rouages sont lourds et encombrants. L'armée elle-même enfin ne sera, en dernière analyse, qu'une section du NATO. Où sera le progrès?

En tout ceci, on ne perd pas de vue le péril soviétique. Ni la nécessité de la défense de l'Occident, ni celle du réarmement allemand ne sont mises en question. Il s'agit de savoir si l'organisation donnée aux deux Communautés jumelées, sans forces spirituelles et politiques suffisantes, apportera un supplément d'efficacité ou un redoublement de stériles complications.

3. On assigne à la Communauté politique la mission de définir la politique extérieure commune aux six nations qui y participent. Je demande : quelle politique extérieure? Qui donc, au cours de ces derniers mois, a seulement osé en esquisser les grandes lignes? L'obstacle est par trop évident : l'Allemagne, aujourd'hui mutilée, aspire à refaire son unité; ce sera l'objectif constant de sa politique extérieure, et tout le monde sait que, dans les conditions actuellement prévisibles, cet objectif ne peut être réalisé sans s'exposer à une troisième guerre mondiale. Je demande encore : est-on prêt à en accepter les risques?

./.

4. D'un point de vue général, j'estime que l'idée d'une union européenne hautement institutionnalisée, telle qu'elle s'exprime dans les deux Communautés, est dépassée par le cours des événements. N'ayant pu s'épanouir dans le continent européen tout entier, elle repose sur une base trop étroite. Le sort des six nations qui en sont membres dépend d'un potentiel militaire et économique qui a son centre au-delà de l'Atlantique. Le NATO est leur unique protection militaire; leur existence économique est étroitement associée à celle des pays transocéaniques.

ANNEXE N° 2 AU RAPPORT DE M. E. DE LA VALLEE POUSSIN,
RAPPORTEUR GENERAL DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES.

FOTO-BI.Z.

No. 74954

Déclaration de M. Henri ROLIN

Au moment où la Commission va terminer ses travaux, je désire confirmer les réserves que j'ai exprimées déjà quant au mandat qui lui a été confié.

Le projet d'"organisation politique européenne" répond à des préoccupations diverses.

Dans la mesure où il s'agit d'améliorer l'organisation existante de la Communauté du Charbon et de l'Acier, ou celle projetée de la C.E.D., spécialement en ce qui concerne le renforcement du contrôle politique et le remplacement de la Cour du type fédéral par une juridiction offrant les garanties traditionnelles en matière internationale, j'y souscris volontiers. Avec cette nuance toutefois qu'adversaire de la Communauté Européenne de Défense, je préférerais que les réformes proposées soient conçues comme une révision du traité de Charbon et Acier.

Mais l'Organisation Politique Européenne procède manifestement aussi de ce postulat qu'il y a lieu, dès à présent, d'admettre en principe l'abandon progressif au profit d'autorités supranationales de nouvelles compétences nationales importantes et de prévoir l'intégration de notre pays dans un Etat fédéral ou quasi fédéral.

C'est là, à mon avis, une construction de l'esprit sans rapport suffisant avec la réalité et pleine de péril.

A mon avis, elle ne tient compte ni des réalités économiques, ni des réalités politiques.

Je ne crois pas que les économies des six pays soient suffisamment complémentaires, pour que l'établissement

./..

entre eux de marchés communs étendus s'avère profitable. Je redoute spécialement pour notre pays les difficultés qui en résulteraient, vu le coût relativement élevé de la production et l'exemple de Benelux me porte à croire qu'on ne peut songer à s'en remettre à une autorité supranationale pour résoudre de tels problèmes peut-être insolubles.

Je ne crois pas davantage qu'il existe, dès à présent, entre nos peuples un sentiment de solidarité assez puissant pour que certains d'entre eux s'imposent des sacrifices considérables, en vue d'améliorer faiblement les difficultés que la surpopulation cause à d'autres.

Je vois subsister spécialement dans le domaine de la politique étrangère trop d'antagonismes ou de défiances pour que notre pays puisse raisonnablement lier indissolublement son organisation défensive à celle d'autres Etats avec la certitude de désaccords répétés exposant leur système défensif à des risques de paralysie, en attendant les dangers inséparables de l'inévitable rupture. La C.E.D., telle qu'elle est conçue, me paraît beaucoup moins de nature à renforcer la paix qu'à susciter de nouvelles frictions et motifs de guerre.

Certes, il arrive que la création d'institutions nouvelles anticipe utilement sur une évolution souhaitable et trop lente à se manifester et qu'elle contribue à en accélérer le rythme. L'histoire connaît de tels exemples. Encore faut-il qu'il n'y ait pas discordance trop grande entre le droit formel nouveau et la réalité, sans quoi la réalité se venge et réagit. De cela aussi il y a des exemples.

C'est pourquoi, tout en demeurant profondément attaché à l'idée de la coopération internationale, je m'inquiète de la manière dont aujourd'hui on cherche à la réaliser.

Bruxelles, le 18 mars 1953.

ANNEXE N° 3 AU RAPPORT DE M. E. DE LA VALLEE POUSSIN,
RAPPORTEUR GENERAL DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES

N.B. Cette note est le premier chapitre du document AS (e)
105, en date du 16 janvier 1953, de l'Assemblée Consul-
tative du Conseil de l'Europe.

AVIS SUR LES CONCLUSIONS DE L'ASSEMBLEE AD HOC RELA-
TIVES A L'ELABORATION D'UN PROJET DE TRAITE INSTITUANT
UNE COMMUNAUTE POLITIQUE EUROPEENNE (INSTITUTIONS
JURIDICTIONNELLES)

présenté, au nom de la Commission des Questions juridiques
et administratives

par M. ROLIN.

INSTITUTIONS JURIDICTIONNELLES

La question des institutions juridictionnelles, - que
la Commission des Questions juridiques et administratives
préfererait voir appeler "des organes juridictionnels" -
fait l'objet, dans les directives adoptées par l'Assemblée
Ad Hoc, d'un unique paragraphe dans le premier chapitre
relatif à l'intégration de la C.E.C.A. et de la C.E.D., à
savoir le paragraphe 5.

Il est libellé comme suit : "La juridiction de la
Communauté est attribuée à la Cour de justice prévue pour la
C.E.C.A. et la C.E.D."

Par contre, dans les conclusions de la Commission
constitutionnelle, une assez longue résolution y a été con-
sacrée que l'Assemblée Ad Hoc semble ne pas avoir eu le
temps de discuter et qui, en tout cas, ne souleva de sa part
aucune observation.

C'est la résolution IV, laquelle est accompagnée d'un
rapport de M. von MERKATZ.

On y relève principalement les points suivants :

(1) Adoption de la Cour du Charbon et de l'Acier comme
organe juridictionnel de la future communauté politique
européenne, et rejet de la suggestion formulée par l'Assem-
blée Consultative du Conseil de l'Europe dans sa recomman-
dation 36 du 27 septembre 1952 aux termes de laquelle la
compétence de la Cour européenne de justice s'étendrait "à
tous les recours dont la connaissance lui est attribuée par
des communautés restreintes groupant au moins trois membres
du Conseil de l'Europe".

./..

FOTO-BIZ.
No. 74954

(2) Formulation de règles relatives au concours de juridiction entre la Cour de la Communauté restreinte et celle éventuelle des Droits de l'Homme.

(3) Énumération des dix-huit catégories de cas dont, aux termes des traités de C.E.C.A. et C.E.D., la Cour de la Communauté sera appelée à connaître.

(4) Proposition de certaines règles concernant l'établissement des Chambres spéciales prévues dans le Protocole sur le Statut de la Cour de justice du Charbon et de l'Acier.

(5) Modification aux règles inscrites dans le même Protocole touchant la composition ou le fonctionnement de la Cour de justice.

Votre commission des Questions juridiques et administratives a détaché de cet ensemble de propositions celle relative aux rapports entre la Cour de justice de la Communauté restreinte et la Cour des Droits de l'homme. Cette question fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'ensemble des dispositions consacrées par la Commission constitutionnelle à la protection des droits de l'homme.

Pour le surplus, votre commission a été amenée, en conclusion de son examen, à formuler les observations suivantes :

(1) Il ne semble pas que, jusqu'à présent, ni la Commission constitutionnelle dans son ensemble, ni l'Assemblée Ad Hoc aient eu le loisir de discuter de manière approfondie les propositions, du reste intéressantes, et d'aborder par la sous-commission les institutions constitutionnelles.

Peut-être n'est-il pas inutile dès lors de souligner l'importance considérable de la matière : on n'imagine pas, en effet, de société politique quelconque jouissant de stabilité sans un contrôle juridictionnel effectif de l'observation des règles de droit; or, ce contrôle est fonction des règles adoptées en matière d'organisation judiciaire et de procédure dans lesquelles tous les justiciables doivent trouver les garanties indispensables de la compétence et de l'indépendance de leurs juges.

(2) L'opposition manifestée par la Commission constitutionnelle au transfert des compétences juridictionnelles attribuées à la Cour commune du Charbon et de l'Acier et de la Communauté de Défense s'explique en partie dans la circonstance qu'en septembre dernier la commission des Affaires juridiques avait prévu la formation

de plusieurs communautés restreintes ne groupant pas les mêmes Etats, tandis que la Commission constitutionnelle n'a en vue que le groupe des Six, lequel, dans sa pensée, doit ajouter successivement aux compétences originaires, en matière de charbon et d'acier et de défense une compétence politique et, ultérieurement, des compétences économiques, sociales ou autres. Suivant la première conception, les organes des communautés restreintes se formeraient autant que possible au sein des organes correspondants du Conseil de l'Europe; certains organes de ceux-ci, tel le Secrétariat, seraient communs au Conseil de l'Europe et aux institutions spécialisées, de même que leur serait commune la Cour de justice européenne, ce en vue d'éviter notamment que l'on créât autant de Cours que de Communautés. Si, par contre, il ne doit exister à l'avenir, au sein du Conseil de l'Europe, qu'un seul groupe d'Etats formant une ou plusieurs Communautés restreintes, la co-existence d'une Cour de justice spéciale à cette communauté avec une éventuelle Cour européenne ne soulève pas les mêmes objections, et la nécessité d'une Cour européenne des Quinze apparaît infiniment moindre.

Votre commission des Affaires juridiques a estimé qu'il ne lui appartenait pas de choisir entre ces deux conceptions relativement aux institutions spécialisées.

(3) Même dans l'hypothèse où, conformément aux propositions de la Commission constitutionnelle, la Communauté politique européenne devrait réserver ses compétences juridictionnelles à un organe judiciaire autonome, il paraît douteux que ses fonctions puissent être assumées par la Cour du Charbon et de l'Acier dans sa structure actuelle. Non seulement, en effet, celle-ci comporte exclusivement des ressortissants d'Etats Membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier, mais aux termes du dernier alinéa de l'article 19 du Protocole, sur le Statut de la Cour de Justice : "une partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge, soit l'absence au sein de la Cour ou d'une de ses chambres d'un juge de sa nationalité, pour demander la modification de la composition de la Cour ou d'une de ses Chambres". Pareil système est en opposition flagrante avec la pratique constante en matière d'arbitrage ou de règlement judiciaire international.

Il est vrai que comme l'indique le rapport de la Commission constitutionnelle, la Cour de Justice est conçue par elle comme "une Cour interne" située dans un nouvel espace en tant que Cour d'une Communauté supranationale à laquelle des droits de souveraineté ont été attribués dans certains domaines déterminés".

En d'autres mots, la Commission constitutionnelle comme les auteurs du Protocole sur le Statut de la Cour de Justice conçoivent celle-ci comme une institution fédérale analogue à la Cour suprême des Etats-Unis, au Tribunal fédéral suisse ou au Reichsgerichte allemand. Mais la question se pose de savoir si ce n'est pas là, une simple vue de l'esprit, si elle correspond aux réalités politiques et si l'on peut espérer raisonnablement que le sentiment communautaire né d'une communauté à objectifs limités est dès à présent assez puissant pour rendre accessoire l'allégeance d'un juge à l'état de sa nationalité et lui valoir une confiance sans réserve de l'opinion publique dans cette indépendance.

La plupart des Membres de la Commission des Questions Juridiques et Administratives appartenant à des Etats faisant partie de la Communauté du Charbon et de l'Acier ont exprimé l'avis que tel n'était pas l'état de l'opinion publique dans leur Pays. Leur préférence demeure dès lors pour un système qui associerait aux juges ressortissants des Etats Membres de la Communauté un certain nombre d'autres juges n'appartenant pas à ces Etats, comme ce serait le cas s'il était institué une Cour européenne de Justice.

A tout le moins ont-ils exprimé le vœu que pendant une période transitoire la disposition précitée du Protocole sur le statut de la Cour de Justice soit suspendue dans tout litige dans lequel un Etat serait intéressé comme défendeur ou demandeur ou comme partie intervenante et qu'y soit substituée une disposition analogue à celle figurant à l'article 3 du Statut de la Cour Internationale de Justice.

Sur ce point comme sur tous ceux intéressant exclusivement les membres de la future communauté, les commissaires non-ressortissants de ces pays ont estimé ne pouvoir prendre position.

(4) Le catalogue des divers cas dans lesquels compétence est attribuée à la Cour de Justice par les Traités des Communautés de Charbon et de l'Acier et de Défense, fait apparaître la nature extrêmement disparate des questions dont la Cour de Justice pourrait être appelée à connaître. La Commission constitutionnelle a sans doute raison lorsqu'elle souligne qu'en imagine mal pareille compétence attribuée à une juridiction internationale. Mais la même chose peut être dite d'une juridiction nationale et il paraît peu prudent d'attribuer à un même collègue simultanément des pouvoirs de tribunal interétatique, de Cour de Cassation, de Conseil d'Etat, de Tribunal Civil ou Commercial, de Tribunal correctionnel, de Conseil de Guerre et de Conseil de Discipline.

Déjà la Commission constitutionnelle fait allusion (paragraphe 5 du rapport) à l'existence d'instances inférieures. Mais elle n'a pu citer en ce sens que quelques dispositions du Traité de Communauté européenne de Défense et du Protocole juridictionnel y annexé. Il semble que toute cette matière doive être repensée pour réduire la compétence de l'organe judiciaire suprême de la communauté aux questions réellement importantes.

(5) Les propositions de la Commission constitutionnelle relatives à la création de Chambres distinctes n'ont pas donné lieu à observation, si ce n'est qu'au paragraphe 6, il semblerait souhaitable de fixer non seulement le maximum mais également le minimum de juges que doivent comprendre les Chambres, ce, en vue d'éviter les Chambres à juge unique.

(6) Enfin, diverses observations ont été émises quant aux propositions formulées par la Commission Constitutionnelle relativement aux Statuts de la Cour de Justice.

(a) En ce qui concerne le nombre, il apparaît que si la compétence doit demeurer celle actuellement prévue dans le Traité, il ne peut être question d'y suffire par une Cour à 7 juges. Ce nombre devrait donc être augmenté le jour où par la ratification du Traité de Communauté de Défense et de la Communauté Politique, la compétence actuelle de la Cour se trouverait être élargie.

(b) Quant à la qualification des juges, votre Commission demeure d'avis, vu le caractère extrêmement délicat des questions juridiques dont la Cour de la Communauté devra connaître qu'il soit exigé de ces juges d'avoir une formation juridique et non les connaissances pragmatiques qu'ils pourraient avoir acquises au cours d'une carrière administrative.

(c) En ce qui concerne la désignation des juges, il résulte de renseignements recueillis qu'en prévoyant une collaboration entre le Parlement et les gouvernements, la Commission constitutionnelle n'exclut pas de remplacer ces derniers par l'Exécutif communautaire. Sous cette réserve, les préférences de votre commission vont au système d'élection des juges par le Parlement de la Communauté sur une triple liste présentée par les Gouvernements. La simple approbation par le Parlement d'une désignation faite par les Gouvernements aurait toute chance de n'être qu'une formalité.

(d) Le principe formulé par la Commission suivant lequel le traitement d'un juge ne peut être réduit pendant la durée de ses fonctions est assurément digne d'approbation. Encore devrait-il être entendu qu'il ne fait pas obstacle à l'imposition des magistrats par la Communauté le jour où les autorités de celle-ci estimeraient devoir s'engager dans la voie prévue à l'article 41 de la Convention relative au Statut des Forces Européennes de Défense.

(c) Enfin, en ce qui concerne la proposition de ne pas élire les juges à vie et d'écarter toute limite d'âge, votre Commission se rallie volontiers à cette première conception, tout en soulignant qu'elle s'écarte de la conception suivant laquelle la Cour de Justice de la Communauté devrait être considérée comme une juridiction interne, les juges, en pareil cas, devant normalement être inamovibles. Il paraît par contre souhaitable qu'une limite d'âge soit inscrite dans le Traité. A défaut de pareilles dispositions, on s'expose au risque que des juges se maintiennent en fonctions au-delà de toute limite raisonnable. D'autre part, il est souhaitable que l'obstacle créé par l'âge à la rééligibilité confère tout au moins aux juges se trouvant dans cette situation l'indépendance particulière résultant de l'absence de toute possibilité de préoccupation de ce genre.

ANNEXE N° 4 AU RAPPORT DE M. E. DE LA VALLEE POUSSIN,
RAPPORTEUR GENERAL DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES.

FOTO-BL.Z.
No. 44954

Note de M. REY.

Le Rapport de Monsieur le Sénateur de la VALLEE POUSSIN rédigé en conclusion des travaux de la Commission d'Etudes Européennes, constitue un document de grande valeur, établi avec autant d'objectivité que de nuance, et il exprime fidèlement les décisions et les tendances des diverses majorités qui se sont exprimées au cours des travaux de la Commission.

A ce titre et dans la mesure où ce document constitue un procès-verbal, je pense qu'il doit rencontrer l'approbation de tous les Membres de la Commission.

Mais le rapport énonce un certain nombre de thèses générales qui paraissent exprimer une vue cohérente de la future communauté politique.

A ce titre, il contient des solutions concrètes, sur un certain nombre de points importants, auxquels il ne m'est pas possible de souscrire.

Etant donné que les opinions exprimées par les divers Membres ne sont pas individualisées dans le rapport, étant donné, d'autre part, que les diverses majorités qui se sont dégagées au cours des débats sont disparates et successives, il est impossible de déceler, à la lecture du document, quelles sont les positions personnellement adoptées par les Membres de la Commission.

Il n'était peut-être pas possible de procéder autrement; mais cela implique la nécessité, pour les Membres, de faire des réserves sur les points, jugés importants à leurs yeux, auxquels ils n'adhèrent pas.

En ce qui me concerne, j'estime devoir faire des réserves formelles sur les points suivants :

1° Je crois indispensable que l'Assemblée populaire soit élue, dès l'origine, par le suffrage universel et direct du corps électoral des 6 Etats. Le caractère même de cette assemblée, par rapport à l'autre, nécessite ce mode d'élection et le contact direct avec les opinions publiques. C'est l'élection qui contribuera le mieux à donner aux peuples la conscience de la réalité politique nouvelle devant laquelle ils sont placés.

2° Je ne puis adhérer à l'idée que les Etats soient représentés quelque soit leur importance numérique, par un nombre égal de délégués à la Chambre des Etats.

Je crois qu'il est infiniment préférable de réaliser par traités, ainsi qu'il a déjà été fait deux fois en ce qui concerne la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la Communauté Européenne de Défense, une certaine pondération entre les Etats grands et petits. Je ne crois pas défendable l'idée que les trois Etats de Benelux, qui ne représentent pas même 15% de la population de la Nouvelle Communauté, aient une représentation égale à la moitié de l'Assemblée..

3° Je crois que le système prévu pour l'organisation du Pouvoir exécutif rend celui-ci trop dépendant des Gouvernements nationaux et qu'il est nécessaire, au contraire, que le nouvel organisme jouisse d'une pleine autorité pour pouvoir remplir sa mission.

Le contact avec les Gouvernements, dont je ne méconnais aucunement la nécessité, me paraît devoir être recherché par un système de liaison externe avec les Gouvernements des Etats Membres, ou avec un Conseil des Ministres des Etats membres, plutôt qu'en une organisation hybride dans laquelle les Ministres européens dépendront en réalité, pour leurs décisions principales, de Collègues nationaux.

Chacun admettra qu'il faille agir avec prudence, tenir compte de l'expérience, ne pas vouloir brusquer les étapes ni méconnaître les résistances des opinions et des traditions nationales.

Il n'empêche que les choix qui doivent être faits s'inspirent d'une position de principe fondamentale.

Si l'on considère l'intégration européenne comme un mal en soi, on comprend que l'on s'efforce de préserver la plus grande partie possible de souveraineté nationale des Etats et de réduire les compétences internationales au minimum.

Si, au contraire, et c'est mon point de vue personnel, on admet que nous sommes arrivés à cette époque de l'histoire humaine où le monde passe de l'organisation sur la base des anciens Etats souverains au stade de l'organisation des continents, dans ce cas, il ne faut pas hésiter à adopter les solutions moins timides que celles qui se dégagent des travaux de la Commission.

Jean REY.

ANNEXE N° 5 AU RAPPORT DE M. E. DE LA VALLEE POUSSIN,
RAPPORTEUR GENERAL DE LA COMMISSION D'ETUDES EUROPEENNES.

FOTO-Bl.Z.
No. 74954

Déclaration de M. FAYAT

Je tiens à féliciter cordialement M. E. de la VALLEE POUSSIN pour son projet de rapport. Son texte est un résumé remarquable de points de vue souvent très disparates.

Bien qu'il y en ait quelques uns auxquels j'adhérerais volontiers moi-même en ce qui concerne une fédération européenne, je me sens dans l'obligation de déclarer avant tout qu'à mon avis, les questions toutefois préliminaires relatives à la composition et à l'objet principal d'une union fédérale ou confédérale n'ont pas été résolues d'une manière satisfaisante dans le projet de rapport.

Je ne crois ni à la justesse ni à l'efficacité d'une union politique qui ne comprendrait que les six membres de la C.E.C.A.

L'impossibilité, dans laquelle se trouvent les Etats européens, de résoudre chacun pour soi les problèmes de l'heure, ne se trouvera pas levée par la constitution d'une "Petite Europe" de ce genre.

Dans le domaine le plus urgent, celui de la défense, l'Europe des six est si faible, que même l'union supranationale la plus intime ne les mettra pas en mesure de tenir tête à une pression venant de l'Est, sans une aide effective du Royaume-Uni, du Canada et des Etats-Unis. (x).

(x) Cf. Rapport NATO 1952-1953 : Dépenses militaires pour 1952-1953 en millions de dollars américains : Belgique 483, France 4.047, Italie 996, Luxembourg 9, Pays-Bas 423, au total 5.960; en supposant que l'Allemagne apporte une contribution égale à celle de la France, le total pour les Six serait de 10.007 millions de \$. Par contre, les chiffres pour le Royaume-Uni : 4.995, pour le Canada : 2.125 et pour les Etats-Unis : 49.500, donnent un total de 56.620 millions de \$.