Assemblée AD Hoc H1 C61

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIRECTION GENERALE POLITIQUE
EUROPE

LIBERTÉ·ÉGALITÉ·FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 5 Juin 1953

# N O T E

Le

A/S. Conférence de Rome pour l'étude du projet de Communauté Européenne.-

1) Le premier problème qu'aura à trancher la Conférence, convoquée à Rome le 12 Juin pour préparer un rapport sur le projet de Communauté européenne, concernera la procédure : il s'agira de fixer une base de discussion et de définir la méthode à suivre pour la conduite des travaux.

Les réunions de Strasbourg et de Paris ont permis de déceler des divergences de vues à ce sujet. De l'avis de M. ADENAUER et de M. de GASPERI, le projet de l'Assemblée ad hoc, élaboré à la demande des Ministres, constitue le texte sur lequel devront travailler les délégations. Au contraire, M. van ZEELAND a indiqué que ce document ne saurait être considéré que comme l'un des éléments soumis à l'examen de la Conférence et il s'est réservé le droit de présenter un contre-projet. Enfin, M. BEYEN a demandé que ses suggestions concernant l'unification économique, telles qu'elles se trouvent formulées dans les différents mémoranda néerlandais, fassent l'objet d'une étude immédiate.

Il est très probable que les délégations allemande et italienne insisteront pour que le projet de l'Assemblée

.../...

© Archives Diplomatiques (Cabinet du Ministre A. Pinay) (Paris (La Courneuve)) inv.nr. 43
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01689

ad hoc soit étudié article par article, ce qui risquerait de placer la délégation française dans une position délicate. Mieux vaudrait que nous nous prononcions aussitôt en faveur d'une étude des principaux chapitres contenus dans ce document, c'est-à-dire en réalité des principes sur lesquels devrait être fondée la Communauté : étendue des compétences, structure organique, rôle des institutions.

Une pareille méthode, à laquelle se rallieraient sans doute les représentants du Bénélux, comporterait l'avantage d'éviter que ne soit posée avec une trop grande précision la question du texte à prendre comme base de discussion et permettrait de dégager une image aussi nette que possible des positions respectives de chacune des délégations sur les différents aspects de la Communauté. Autrement dit, il conviendrait que la conférence de Rome aboutisse plutôt à l'élaboration d'un rapport, que les Ministres des Affaires Etrangères examineraient au cours de leur réunion de La Haye, qu'à l'établissement immédiat d'un texte de traité. Mais nous ne pouvons pas nous dissimuler les difficultés auxquelles nous nous heurterons; Allemands et Italiens ne négligeront rien pour obtenir, à Rome, un tout autre résultat.

Il résulte des indications qui sont parvenues au gouvernement français que certains gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, auraient l'intention de demander, d'entrée de jeu, que la conférence se scinde en plusieurs commissions.

Il conviendrait, tout au moins au début, que la délégation française prenne fermement position contre une telle procédure qui comporterait l'inconvénient majeur de provoquer une étude distincte du problème des compétences et de celui des institutions.

.../...

2) La conférence aura à décider de l'admission d'observateurs de pays autres que les Six et membres eux aussi du Conseil de l'Europe. Lors de la réunion de Paris, M. van ZEELAND a indiqué que la délégation belge soulèverait ce point.

La délégation française devra appuyer cette proposition, qui est conforme aux vues que nous avons toujours exprimées en ce qui concerne les liaisons entre les Six et les Quinze. Il est probable qu'Allemands et Italiens se montreront très réticents et feront valoir notamment que les Neuf sont représentés symboliquement par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

L'admission d'un observateur sarrois pose un problème particulier. Il importerait, dans le cas où une invitation à assister aux travaux de la conférence serait adressée à tous les membres du Conseil de l'Europe autres que les Six, que le représentant du gouvernement sarrois bénéficie, à Rome, du même statut que ses collègues.

Il faut s'attendre à ce que cette procédure soulève de fortes objections de la part de la délégation allemande.

3) En ce qui concerne les principes mêmes de la Communauté, il n'y a pas lieu de rappeler ici les raisons (énumérées dans la note de la Direction d'Europe en date du 5 Mai) pour lesquelles la France, du fait de sa situation spéciale dans le monde, ne peut approuver la conception générale qui a inspiré le projet de l'Assemblée ad hoc. Il suffit de mentionner le caractère quasi-unitaire du système envisagé et qui comporte, dès l'origine, de nouveaux et importants abandons de souveraineté, principalement en matière de relations extérieures et dans le secteur économique. En outre, la mise en application de clauses d'une

.../...

C71

élasticité excessive favoriserait l'auto-extension progressive de l'emprise de la Communauté qui parviendrait à absorber, en définitive, tous les domaines d'activité des Etats membres.

A cette conception la délégation française devrait opposer, comme M. BIDAULT l'a précisé au cours de la réunion de Paris, l'idée plus réaliste d'un renforcement du contrôle démocratique sur les institutions européennes existantes ou à créer. De ce principe fondamental découlerait l'attitude qu'elle serait amenée à prendre à l'égard de la définition des compétences et de la structure des organes de la future Communauté.

## COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE

### a) Attributions

Ce problème capital devrait logiquement être abordé, en premier lieu, par la conférence. Notre doctrine a toujours été, jusqu'à maintenant, et demeure de ne transférer à la Communauté que les compétences de la C.E.C.A. et de la C.E.D. et de ne consentir, tout au moins à l'origine, aucun nouvel abandon de souveraineté.

Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que M. ADENAUER a déclaré le 12 Mai, lors de la réunion de Paris, qu'un recours aux experts lui paraissait inutile pour élaborer le projet définitif de statut de la Communauté européenne, celle-ci devant se borner à soumettre la C.E.C.A. et la C.E.D. au contrôle d'une autorité politique. (1)

C'est ainsi que nous ne pouvons admettre les dispositions, prévues au chapitre 3 du titre III du projet de l'Assemblée ad hoc, concernant les relations internationales. Les seuls

.../...

(1) Il faut toutefois remarquer que cette intervention du Chancelier n'a pas été clairement reproduite au procès-verbal (page 6) de la réunion du 12 Mai et que l'on peut lire, à la page 8, la phrase suivante : "M. ADENAUER, répondant à M.BEYEN, précise qu'il n'a pas dit que la Communauté aurait seulement pour but l'intégration de la C.E.C.A. et de la C.E.D.".

pouvoirs qu'il conviendrait d'accorder à la Communauté dans ce domaine sont ceux qui se trouvent déjà inscrits dans les traités; le droit de conclure les traités d'association visés au titre IV pourrait y être ajouté.

Plus délicate est la question des compétences en matière économique. Plusieurs Gouvernements paraissent faire d'un accord favorable sur ce point la condition de leur acceptation d'une Communauté européenne. M. van ZEELAND a spécifié, le 12 Mai, à Paris, "qu'il serait illogique de commencer par créer une Communauté politique sans prévoir l'intégration économique". Quant à M. BEYEN, il a répété, une fois de plus, que la Communauté ne pouvait se borner à "coiffer" les deux Communautés existante ou à créer, mais qu'elle devait engager les Etats sur la voie de la réalisation progressive du marché commun, en établissant un mécanisme de réduction des tarifs douaniers et de libération des échanges. A la suite de trois mémoranda remis par le Gouvernement de La Haye et de la démarche d'une délégation néerlandaise, dont la Direction Générale des Affaires Economiques a rendu compte dans sa note du 28 Mai, les mesures proposées par M. BEYEN peuvent être appréciées avec exactitude.

Il s'agit de savoir ce que nous entendons retenir d'un tel programme. La question revêt une importance d'autant plus grande que les conceptions des Pays-Bas paraissent partagées, aujourd'hui, par la Belgique et le Luxembourg; il n'est pas exclu, d'ailleurs, qu'elles soient soutenues, tout au moins en partie, par l'Allemagne et par l'Italie.

Il parait difficile que nous puissions nous opposer à l'introduction dans le statut de certaines clauses d'ordre économique. Nous pourrions essayer de nous en tenir à la position qui consisterait à reconnaftre au Parlement de la Communauté un droit d'initiative en la matière, les recom-

.../...

mandations sur lesquelles se ferait l'accord n'entrant en vigueur qu'après avoir été approuvées par les gouvernements et les Parlements nationaux, sous forme de traités, négociés et ratifiés selon la procédure habituelle pour des actes de cette nature.

Cette formule, que nous avions déjà préconisée lors de l'établissement du "questionnaire", remis en Octobre 1952 par les Six Ministres à l'Assemblée ad hoc, ne répondra pas aux préoccupations des représentants du Bénélux, aux yeux desquels elle apparaîtra comme trop modeste ou trop imprécise. La question se pose donc de savoir si nous entendons, pour tenter de leur donner une certaine satisfaction sur ce point, faire un pas de plus.

Dans l'affirmative, la délégation française pourrait s'orienter vers l'une des solutions, esquissées par la Direction des Affaires Economiques dans ses notes des 20 et 22 Mai, qui, tout en sortant du cadre de la coopération économique fixée dans les traités existants, reste dans la ligne de la politique française en matière de circulation des marchandises et de la main d'oeuvre, telle qu'elle a été exprimée par nos représentants dans les organisations économiques internationales.

Des dispositions de ce genre devraient sans doute faire l'objet d'un protocole distinct, comme l'Assemblée ad hoc l'avait suggéréà un moment de ses travaux. La délégation française ne pourrait, en aucun cas, accepter que leur adoption donne lieu à une nouvelle cession de souveraineté. Autrement dit, nous devrions rester sur le plan d'un accord intergouvernemental et refuser toute extension du pouvoir supra-national.

Il ne faut, cependant, pas se dissimuler que nous nous heurterons, même si nous prenons cette position, aux plus sé-

.../.

rieuses difficultés. Il est à craindre, en effet, que les autres délégations ne cherchent, dans le domaine économique, à nous entraîner beaucoup plus loin et que la plupart d'entr elles ne s'efforcent de conférer à la Communauté des pouvoi supra-nationaux accrus.

La position française ne pourrait pas être modifiée su ce point.

b) Compétence territoriale.

Au problème des attributions se rattache celui de la compétence territoriale de la Communauté, qui est traité da le titre VI du projet de l'Assemblée ad hoc.

Il se pose, dans toute son ampleur, pour la France don la plupart des territoires d'Outre-Mer font partie intégran de la République. Nos possessions extra-métropolitaines étant demeurées en dehors de la compétence des traités C.E.C.A. et C.E.D., le statut ne devrait pas, normalement l être applicable. Elles ne participeraient pas à l'élection de représentants au Parlement. Cependant, il conviendrait d réserver à la France la possibilité de les comprendre, en tout ou en partie, dans le champ d'application de la Communauté, dans l'éventualité où celle-ci recevrait des attributions supplémentaires. Il appartiendrait à la France d'en décider par un acte unilatéral, étant entendu que les modalités de l'inclusion (nombre de sièges au Parlement, etc... devraient sans doute être déterminées par un accord avec la Communauté et faire l'objet d'un amendement statutaire.

L'article 103, prévoyant l'extension automatique du statut aux territoires de l'Est, en cas de réunification de l'Allemagne, présente des inconvénients graves et devrait être supprimé.

Les dispositions qu'il envisage compliquent toute con-

.../.

versation éventuelle avec l'U.R.S.S. et sont en contradic
avec les accords contractuels de BONN (article 7, paragra
de la convention générale), d'après lesquels l'Allemagne
fiée aura une certaine liberté de choix à l'égard de la
tique d'intégration européenne.

Sur le plan juridique, l'article I03 suppose, d'aut
part, que le gouvernement fédéral a qualité pour engager
l'Allemagne tout entière, ce qui est contraire à la thès
nous avons constamment soutenue en refusant de reconnaît
la République fédérale la qualité d'Etat successeur de l
cien Reich. Il aurait notamment pour conséquence, comme
dique la mention de la date du 3I Décembre I937, la rec
sance de la compétence du gouvernement fédéral en ce qui
cerne la Sarre.

c) Procédure de révision.

Les dispositions concernant les procédures de révi
devraient être conformes à celles qui sont prévues dans
traités C.E.C.A. et C.E.D. et requérir notamment la rati
tion des Parlements Nationaux. Le statut ne saurait être
sidéré comme une charte constitutionnelle susceptible d
modifiée par les organes mêmes de la Communauté, mais c
un traité international habituel, qui ne peut être révi
du seul consentement des Etats qui y sont parties.

INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE.

La structure institutionnelle de la Communauté devr
être aussi simple que possible. Il serait paradoxal que
réunion des deux Communautés C.E.C.A. et C.E.D. dans un
commun aboutisse à une multiplication des organismes.

L'innovation essentielle, destinée à assurer le ren
cement du contrôle démocratique - qui est l'un des buts

.../.

C76

vue - consisterait dans la création d'une Assemblée européenn élue au suffrage universel (I). Cette Assemblée se substituerait à l'Assemblée C.E.C.A. et à l'Assemblée C.E.D.; elle exercerait les pouvoirs de contrôle et de censure dévolus à celles-ci par les traités. Elle disposerait d'un droit d'initiative plus ou moins étendu. En ce qui concerne sa composition le système de pondération prévu par l'Assemblée ad hoc serait acceptable; toutefois, la France recevrait le même nombre de sièges que l'Allemagne et l'Italie, aussi longtemps que nos territoires d'Outre-Mer ne seraient pas inclus dans la Communauté.

La question de la création d'un Sénat suscitera inévitablement des controverses. Les Gouvernements du Bénélux considèrent que le Sénat est indispensable; mais ils sont hostiles à la formule de la représentation pondérée, qui a été retenue par l'Assemblée ad hoc, et réclament une représentation paritaire. Leur attitude pourrait se justifier dans l'hypothèse où l'action d'un exécutif européen puissant conjuguée avec le dynamisme inhérent à une Assemblée élue au suffrage universel risquerait de porter préjudice aux intérêts des nations les plus faibles. L'Assemblée ad hoc ayant, en outre, confié le soin de désigner le Président de l'exécutif au Sénat, il est naturel que les Petits Etats entendent disposer, à la Chambre haute, d'une représentation leur permettant de s'opposer au choix d'un candidat qui ne jouirait pas de leur confiance.

Nous ne considérons pas qu'un tel rôle puisse incomber au Sénat. Selon nos vues, l'établissement d'un organisme de ce genre alourdirait inutilement la structure organique de la

---

(I) Il convient de rappeler ici, comme M. BIDAULT l'a indiqué, le I2 Mai, lors de la réunion de Paris, que des élections européennes au suffrage universel ne pourraient avoir lieu en France sans une révision constitutionnelle préalable.

.../.

Communauté et n'accorderait, en réalité, aucune protection supplémentaire aux Etats, dont les droits seraient suffisamment défendus, semble-t-il, par le Conseil de Ministres nationaux. Nous serions donc logiquement conduits à envisager sa suppression.

Une considération particulière doit, cependant, retenir notre attention et pourrait nous amener à adopter une attitude différente : il est possible, en effet, que l'existence d'un Sénat soit de nature à faciliter la solution de la question sarroise. Dans l'hypothèse où le Parlement de la Communauté ne comporterait qu'une Assemblée, la Sarre, qui ne peut disposer, tout au moins à l'heure actuelle, d'un siège pour un membre de son gouvernement au Conseil de Ministres, serait représentée seulement à la Chambre des Peuples; ainsi serait assuré le triomphe de la thèse allemande suivant laquelle la population de ce territoire est seule qualifiée pour faire entendre sa voix. La création d'un Sénat, émanation des Parlements nationaux, favoriserait, dans une certaine mesure, la reconnaissance des institutions sarroises, en permettant au Landtag de désigner lui-même ses représentants (I).

Dans cette conception, il serait difficile d'envisager un Sénat fondé sur le principe de la parité; il devrait être composé suivant un système de pondération du genre de celui qui est préconisé par l'Assemblée ad hoc. Sur ce point, nous nous heurterons à l'opposition des Etats du Bénélux qui sont catégoriquement partisans d'un Sénat paritaire. La délégation française devrait s'efforcer de convaincre les délégations de ces Etats qu'il n'appartiendrait pas au Sénat de sauvegarder le principe de l'égalité des Etats. Dans notre système cette égalité trouve son expression dans le Conseil de Ministres nationaux.

---

(I) Les membres allemands de l'Assemblée ad hoc n'ont, toutefois, jamais admis cette thèse. L'article IO2 prévoyait que les représentants sarrois au Sénat seraient élus non par le Landtag mais par la population de la Sarre.

C'est à ce dernier constitué, suivant les cas, par les Ministres de la Production industrielle ou par les Ministres de la Défense, que nous entendons réserver, conformément à l'esprit et à la lettre des traités C.E.C.A. et C.E.D., le rôle de Chambre des Etats, chargée de la double mission d'assurer le respect des intérêts essentiels des Etats membres et d'harmoniser la politique des institutions européennes et celle des gouvernements nationaux.

En outre, l'unité d'action de la Communauté serait assurée par un organe directeur, qu'il conviendrait de créer et qui serait composé des Ministres des Affaires Etrangères. Ce Conseil adresserait, à l'unanimité, sur tous les problèmes dépassant le cadre technique, des directives au Commissariat et à la Haute Autorité, qui seraient seuls responsables devant l'Assemblée. Il déciderait, d'autre part, de la suite à donner aux recommandations émanant de celle-ci. Mais il n'aurait pas la possibilité de porter atteinte aux prérogatives reconnues par les traités au Commissariat et à la Haute Autorité.

Aucun exécutif européen unique, de caractère supra-national, ne serait donc créé. A cet égard, la position que nous prenons est fondamentalement différente de celle de l'Assemblée ad hoc. De l'avis du gouvernement français, les organes exécutifs sont d'une part la Haute Autorité et le Commissariat, disposant de pouvoirs supra-nationaux, d'autre part le Conseil de Ministres des Affaires Etrangères, qui doit être un organisme de coopération de type intergouvernemental.

La Cour de Justice de la Communauté charbon-acier serait la Cour de la Communauté.

Enfin, rien ne s'oppose à la création d'un Conseil économique et social, organe consultatif, dont l'Assemblée et le Conseil de Ministres pourraient solliciter l'avis./.