



Recommandation 45 (1953)¹

Projet de traité portant statut Communauté Européenne

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

Ayant examiné le projet de traité portant statut de la Communauté Européenne, adopté par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953, et transmis à l'Assemblée Consultative, conformément à la Résolution adoptée, le 10 septembre 1952, à Luxembourg, par les six ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

Rappelant que sa [Résolution 26](#), du 17 janvier 1953, s'exprime comme suit :

« L'Assemblée,

Appelée à formuler son avis sur les directives transmises par l'Assemblée ad hoc à sa Commission Constitutionnelle,

Se réjouit sans réserve de la qualité du travail jusqu'à présent réalisé par la Commission Constitutionnelle »;

Estimant dès lors qu'elle a pour devoir de formuler en termes précis des propositions d'amendement au projet de traité dont l'objet est d'assurer la solidarité des pays membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de ce dernier, et tendant en même temps à l'amélioration du projet de traité,

Attire l'attention des ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sur sa [Résolution 27](#) relative aux questions d'association et de liaison, et sur les avis annexés à la présente recommandation, relatifs à certains aspects juridiques, économiques et sociaux du projet de traité;

Recommande en outre aux ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier :

- a. que soient supprimés, au paragraphe 1 de l'article 116, les mots « et de tout autre État européen qui garantit le maintien des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales visées à l'article 3 »;
- b. qu'à l'article 25, paragraphe 1 :
 - l'alinéa premier soit libellé comme suit : « Aucune restriction n'est apportée au libre déplacement des membres du Parlement à l'intérieur de la Communauté »;
 - à l'alinéa deux les mots « de visa » soient supprimés;
- c. que, pour l'application du paragraphe 2 de l'article 71, il soit dûment tenu compte du projet de Convention européenne de Règlement pacifique des Différends;
- d. que l'article 83 soit réexaminé; et que le compte soit tenu du projet de Convention européenne de Traitement réciproque des Nationaux;
- e. que l'article 101 soit remanié, compte tenu des observations formulées au paragraphe 11 de l'avis, annexé à la présente recommandation, relatif à certains aspects juridiques du projet de traité;

1. Cette Recommandation a été adoptée par l'Assemblée au cours de sa huitième séance, le 11 mai 1953 (voir [Doc. 148](#), rapport de la commission des Affaires Générales).



Recommandation 45 (1953)

- f.* que l'article 103 soit réexaminé à la lumière des objections qui pourraient être soulevées contre le texte actuel dudit article;
- g.* que, dans l'esprit de la Recommandation 26 (1952) de l'Assemblée Consultative (« Plan de Strasbourg »), la politique de la Communauté, dans la mesure où elle affecte les territoires d'outre-mer qui ont des liens constitutionnels avec un des États membres du Conseil de l'Europe, fasse obligatoirement l'objet de la consultation prévue à l'article 4, paragraphe 3, du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe;
- h.* que toutes les institutions de la Communauté Européenne et du Conseil de l'Europe, à l'exception peut-être de la Cour, aient leur siège permanent dans la même ville;
- i.* que l'un des membres du Conseil Exécutif Européen soit spécialement chargé de la mise en œuvre des articles 3, 4 et 5 du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe.

Annexe 1 – Avis de la commission des Questions juridiques et administratives² sur certains aspects juridiques du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne

La commission,

Revu son avis (Doc. 105), transmis à l'Assemblée ad hoc par décision de l'Assemblée Consultative du 17 janvier 1953 ;

Tout en rendant hommage à l'effort fait par la sous-commission de la Commission Constitutionnelle de l'Assemblée ad hoc pour améliorer le projet de traité en s'inspirant des observations formulées par la commission des Questions juridiques et administratives,

Regrette qu'il ait été à nouveau impossible à la Commission Constitutionnelle, comme à l'Assemblée ad hoc elle-même, de trouver le temps nécessaire à une discussion approfondie des dispositions du projet de traité relatives à la Cour ;

Souligne à nouveau l'importance considérable que ces dispositions présentent pour assurer l'exécution loyale du traité et le fonctionnement harmonieux de la Communauté;

Attire l'attention des ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sur les observations qui suivent et dont elle souhaite qu'il soit tenu compte dans l'examen ultérieur du projet de traité.

1. Institution d'une Cour de la Communauté

La commission a pris connaissance avec intérêt des raisons indiquées par M. von Merkatz, rapporteur, pour lesquelles il n'a pas paru possible de suivre la Recommandation 36 (1952) de l'Assemblée Consultative tendant à l'institution d'une Cour européenne assurant cumulativement les fonctions d'organe judiciaire du Conseil de l'Europe et des diverses communautés restreintes qui se constitueraient en son sein. Elle se réjouit, d'autre part, de constater que l'organisation de la Cour du Charbon et de l'Acier n'a plus été purement et simplement intégrée dans le projet de traité de la Communauté, mais a servi de « point de départ » à l'organisation de la Cour de la Communauté Européenne.

Il résulte de l'article 38 du projet et du commentaire qu'en donne le rapporteur que la Cour du Charbon et de l'Acier sera, dès l'entrée en vigueur du traité nouveau de Communauté, modifiée suivant les dispositions de celui-ci, sauf, bien entendu, à maintenir de plein droit en fonction les sept juges de la Cour du Charbon et de l'Acier au sein de la Cour nouvelle, et ce jusqu'à l'achèvement de leur mandat (article 39, paragraphe 3).

2. Composition de la Cour

La commission note la grande amélioration réalisée dans le projet par rapport aux anciennes directives, tant en ce qui concerne le mode de présentation des juges que leur désignation, la durée du mandat et les capacités requises des candidats. Elle persiste à penser qu'il serait opportun de prévoir une limite d'âge. Il n'est pas douteux, d'autre part, que le chiffre de quinze, adopté provisoirement comme nombre maximum des juges, est de nature à calmer dans une large mesure les appréhensions exprimées dans l'avis de la commission des Questions juridiques et administratives. En effet, le rapporteur de l'Assemblée *ad hoc* explique qu'en fixant à quinze le nombre des juges, sa sous-commission est partie « de l'idée que ce nombre permettait d'une part de constituer trois chambres, composées de cinq juges, et d'autre part de choisir trois juges dans chacune des grandes nations et deux dans chacune des petites ». Si ce programme est mis à exécution, il y aurait sans doute dans chacune des trois Chambres un juge de chacune des grandes puissances et deux ayant la nationalité de deux des trois pays du Benelux, ce qui supprimerait pour les trois principaux partenaires - et réduirait pour les États du Benelux - le risque de voir porter une affaire intéressant l'un d'entre eux par une Chambre ne contenant pas de juges de sa nationalité. Toutefois, même ainsi composée, la Cour de la Communauté présentera par rapport à d'autres juridictions internationales cette infériorité de ne comprendre aucun juge étranger aux États directement ou indirectement intéressés dans les affaires soumises à la Cour.

2. Membres de la commission : MM. Rolin, Président : Azara, Kiesinger, Vice-Présidents : Bell, Braun, Bruins Slot, Cappi, Crosbie, Decker, Droullas, Fablander, de Freitas, Hyde, Johnsson, Kapani, Kikas, Lannung, Nadi, Näsgard, Pernot, Plaisant, Ruini, Schaus, Schinal, Schmid, Stroem, Struye, Teitgen.

Aussi la commission souhaiterait-elle que tout au moins un pourcentage réduit, soit un cinquième par exemple, des membres de la Cour soit obligatoirement recruté parmi les juristes n'ayant pas la nationalité d'un des États membres de la Communauté.

Peut-être au surplus aboutira-t-on normalement à ce résultat par l'application qui sera donnée à l'article 92 du projet de traité. D'après le dernier alinéa de cet article, « des juges désignés par les États associés peuvent participer aux institutions juridictionnelles de la Communauté, suivant les modalités fixées par le traité d'association ». A vrai dire, cette participation n'est prévue que dans le cas de différends entre la Communauté et l'État associé, ou concernant les ressortissants de l'État associé. Il semble donc qu'il ne s'agisse que de juges *ad hoc* nommés pour un litige déterminé. On peut prévoir cependant que les États associés pourront être intéressés indirectement à la solution de différends portant sur l'interprétation ou l'exécution de dispositions du traité ou sur la validité des décisions d'organes de la Communauté, alors même qu'ils ne sont pas partie aux litiges.

Il paraît raisonnable dès lors de les associer organiquement à la constitution de la Cour ainsi qu'il est fait pour la Cour Internationale de Justice en ce qui concerne les États non membres des Nations Unies. Cette solution aurait le double avantage de renforcer la Cour par l'introduction d'éléments moins généralement intéressés et d'éviter la désignation purement gouvernementale de juges *ad hoc*.

3. Indépendance des juges

Le principe de cette indépendance ne peut évidemment donner lieu à discussion, mais les termes dans lesquels il se trouve exprimé au dernier paragraphe de l'article 39 sont peu satisfaisants. A cet égard, le protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier contenait diverses dispositions qu'il eût été utile de reprendre, fût-ce par référence.

4. Compétence de la Cour

Elle fait l'objet principalement des articles 41 à 44. Dans le rapport de M. von Merkatz, on lit que ces articles ne mentionnent toutefois « que les compétences autres que celles qui appartiennent à la Communauté du fait que celle-ci a repris les attributions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté Européenne de Défense ».

Il devient très difficile, dès lors, de mesurer la portée exacte des dispositions proposées :

- a. Que signifie, par exemple, la disposition de l'article 41, paragraphe 2, suivant laquelle « la Cour connaît, par la voie de la cassation ou de la révision, des arrêts ou jugements rendus par les juridictions de la Communauté qui toutes lui sont subordonnées » ? Assurément, l'on a en vue les décisions judiciaires de la Communauté et non celles des États. Telles seraient par exemple les décisions prononcées par les tribunaux régionaux prévus par le traité de la Communauté Européenne de Défense (article 10 et article 22 du protocole juridictionnel annexé au traité de la C. E. D.). Mais, même dans ces hypothèses qu'il était superflu de rappeler par un texte imprécis et incomplet, la Cour de la Communauté agira comme juridiction d'appel et non de cassation ou de révision. Cette dernière expression a, tout au moins dans le droit français, belge, luxembourgeois et néerlandais, un sens précis qui limite son application à la mise en question de décisions coulées en force de chose jugée en matière répressive. Par contre, en droit allemand, on qualifie révision la fonction de la Cour suprême qui, pouvant casser les décisions des tribunaux Inférieurs pour violation de la loi, ne les renvoie pas, mais les réforme tout en étant liée par les constatations de fait. Il paraît certain que le texte de l'article 41, paragraphe 2, doit, en tout cas, être rendu plus intelligible.
- b. L'article 43 du projet de traité donne compétence à la Cour « pour se prononcer sur tout recours en annulation pour incompétence, pour violation des formes substantielles, pour violation du statut ou de toute règle de droit relative à son application ou pour détournement de pouvoirs, formé par tout intéressé contre les décisions ou recommandations du Conseil Exécutif Européen ou des autorités administratives qui lui sont subordonnées ». Cette disposition chevauche incontestablement sur d'autres analogues des traités de la C. E. C. A. ou de la C. E. D. Elle risque de créer de graves incertitudes notamment en raison du fait que le recours est ouvert à tout intéressé, qu'il ne vise pas expressément les organes de la Communauté autres que le Conseil Exécutif et qu'il peut être dirigé contre toute autorité administrative subordonnée (cf. les articles 33 et 38 du traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, les articles 54, 57 et 58 du traité de la Communauté Européenne de Défense et l'article 11 du protocole juridictionnel).

- c. L'article 44 paraît également créer une certaine équivoque. Combinée avec l'article 106 qui confère force exécutoire à toute décision du Conseil Exécutif Européen moyennant vérification de sa seule authenticité, cette disposition pourrait n'avoir d'autre portée que de confirmer purement et simplement le devoir des tribunaux nationaux de tenir pour valable toute décision du Conseil Exécutif non frappée d'annulation par la Cour de la Communauté, étant entendu toutefois que même les recours formés devant la Cour n'ont pas d'effet suspensif (article 49 du projet de traité de la Communauté). Mais il résulte des explications du rapporteur que cette disposition a pour objet d'accorder un effet préjudiciel à toute exception formulée devant un tribunal national basée sur l'irrégularité d'une décision du Conseil Exécutif, ce qui paraît même impliquer le renvoi d'office de la question par le tribunal national à la Cour de la Communauté. Si telle est la portée de cette disposition, elle devrait être précisée.

5. Règles à appliquer par la Cour

Le statut de la Cour Internationale de Justice détermine dans son article 38 les sources du droit dont la Cour fait application.

Bien que la doctrine ait tendance à considérer que cette disposition est purement déclarative et qu'elle vaut pour l'ensemble des juridictions de caractère international, il pourrait y avoir intérêt à la reproduire dans le chapitre relatif à la Cour de la Communauté Européenne, sauf à indiquer peut-être que la notion « principes généraux de droit » recevra dans ce cas une portée particulièrement étendue, vu l'utilisation des principes de droit public et administratif interne pour l'élaboration des principes de droit fédéral devant en l'espèce recevoir application.

6. Dispositions relatives à la Convention des Droits de l'Homme.

La commission des Questions juridiques et administratives ne peut que considérer avec faveur le souci de l'Assemblée *ad hoc* d'inscrire la sauvegarde des Droits de l'Homme parmi les buts essentiels de la Communauté. Cela résulte notamment tant du préambule que de l'article 2 du projet de traité. Mais les dispositions tendant à assurer cette sauvegarde paraissent de nature à conduire encore à de bien grandes difficultés.

(a) Suivant l'article 3 du projet, seules les dispositions du titre I de la Convention de Rome et du protocole additionnel de Paris sont réputées « parties intégrantes du statut ». Or, le titre I de la Convention de Rome se borne à énumérer les Droits et Libertés de l'Homme, tandis que c'est dans l'article 1, antérieur au titre I, que se trouve l'engagement des États de reconnaître ces Droits et Libertés à toute personne relevant de leur juridiction. Il est certainement dans l'esprit du projet que cet engagement soit souscrit de plein droit par tous les Membres de la Communauté; mais il serait préférable dès lors que cela résultât également du texte.

D'autre part, en limitant l'intégration au titre I, à l'exclusion des titres II, III et IV, le projet rend impossible le fonctionnement de la Commission des Droits de l'Homme à l'égard des États qui n'auraient pas, à titre individuel, ratifié la Convention. Ceci rendrait nécessaire l'institution, au sein de la Communauté, d'organes de contrôle totalement indépendants de ceux prévus par la Convention. Assurément, la commission n'est pas favorable à pareil affaiblissement de la Convention de Rome propre à compromettre entièrement sa mise en application.

La rédaction de l'article 3 provient certainement du fait que le projet de traité de la Communauté a prévu que l'admission de nouveaux Membres ne se limiterait pas nécessairement aux États membres du Conseil de l'Europe, alors que la Convention de Rome ne lie que ces derniers. D'où impossibilité à rendre ladite Convention applicable dans son intégralité aux États membres de la Communauté.

Signalons cependant que, sans doute par inadvertance, le projet aboutit à un résultat opposé en ce qui concerne les Droits et Libertés inscrits dans le protocole additionnel de Paris dont la force obligatoire est décrétée sans réserve par l'article 3 du projet alors que, suivant ce protocole, toutes les dispositions de la Convention s'appliquent aux Droits et Libertés inscrits dans le protocole.

La Commission voit dans les difficultés exposées plus haut une raison additionnelle sérieuse pour amender le projet de Communauté dans le sens préconisé par la Recommandation 15 de l'Assemblée Consultative, de manière à limiter l'admission de nouveaux Membres dans la Communauté aux Membres du Conseil de l'Europe.

(b) S'il était donné suite au vœu formulé ci-dessus, il serait souhaitable que les Membres de la Communauté ne se limitent pas à une simple adhésion de plein droit à la Convention et au protocole. Il conviendrait, du point de vue formel, qu'il y ait signature individuelle et ratification simultanément avec la ratification du projet de traité de la Communauté, pour autant qu'elle ne soit pas survenue antérieurement. Tel est en effet le seul mode d'acceptation prévu à l'article 66 de la Convention et à l'article 6 du protocole.

(c) Quant au fond, la commission ne peut que renouveler le vœu que, si les Membres de la Communauté restreinte désirent véritablement marquer leur attachement particulier à la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, le traité rende obligatoire pour les Membres de la Communauté l'acceptation du droit de pétition individuel et celle de la compétence obligatoire de la Cour (articles 25 et 46 de la Convention de Rome).

(d) L'article 45 a pour objet de réduire les concours de juridiction pouvant surgir entre la Cour de la Communauté et les organes prévus par la Convention de Rome. Mais les dispositions prévues ne paraissent guère satisfaisantes :

Le premier paragraphe réserve à la Cour de la Communauté la connaissance des différends ayant pour objet une prétendue violation des Droits de l'Homme par une des institutions de la Communauté elle-même. La commission ne verrait pas d'objection à ce que la connaissance de pareilles réclamations fût réservée à la Cour, puisque aussi bien la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme ne peut connaître d'autres défendeurs que les États, mais elle doute qu'il soit nécessaire et opportun de prévoir une hypothèse aussi invraisemblable et qui paraît déjà suffisamment couverte par les dispositions de l'article 43 relatives au recours en annulation.

Le deuxième paragraphe prévoit que ce recours à la Cour de la Communauté des États et ressortissants dénonçant une violation des Droits de l'Homme prétendument commise par l'un des organes de la Communauté n'a qu'un caractère de recours préalable, l'affaire pouvant ensuite être portée devant les organes de la Convention des Droits de l'Homme. Ce serait là une application du principe, inscrit dans l'article 26 de la Convention de Rome, imposant aux demandeurs l'épuisement préalable des voies de recours internes. La commission croit devoir signaler que pareil système est irréalisable dans la pratique vu l'économie de la Convention des Droits de l'Homme qui, comme il vient d'être signalé, dans ses articles 24, 25 et 50, n'admet que les réclamations dirigées contre les Hautes Parties Contractantes.

Le paragraphe 3 vise l'hypothèse plus générale inverse de recours du chef de violations imputées à un État membre de la Communauté. Elle paraît indiquer implicitement que ce recours devra être porté, fût-ce en premier lieu, devant la Cour de la Communauté, imposant à celle-ci de surseoir à statuer dans tout litige posant une question de principe relative à l'interprétation ou à l'étendue des obligations découlant de ladite Convention jusqu'à solution de ces questions par les instances établies par la Convention de Rome. Cette procédure de renvoi paraît assez lente et compliquée. De façon générale, il semblerait du reste préférable, tant pour le prestige de la Cour que pour éviter son encombrement et pour assurer l'unité de la jurisprudence, de laisser entièrement le contrôle du respect des Droits de l'Homme aux organes prévus par la Convention de Rome.

7. Exclusion de toutes autres juridictions

L'article 46 du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne contient l'engagement des États à ne pas se prévaloir de conventions ou déclarations existant entre eux en vue de soumettre à un autre mode de règlement que ceux prévus dans le projet de traité un différend relatif à son interprétation ou son application. Cette disposition, dit le rapporteur, correspond aux prescriptions analogues du traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (article 85) et du traité non ratifié instituant la Communauté Européenne de Défense (article 122). Cette disposition doit être rapprochée de celle figurant à l'article 62 de la Convention de Rome suivant laquelle les Hautes Parties Contractantes renoncent réciproquement, sauf compromis spécial, à se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant entre elles en vue de soumettre par voie de requête un différend né de l'interprétation ou de l'application de ladite Convention à un mode de règlement autre que ceux qui sont prévus. A première vue, la disposition du projet a une portée plus étendue et ferait même obstacle à la recherche par deux États du règlement d'un différend par voie de conciliation ou à la signature d'un compromis le déférant à un tribunal arbitral ou à la Cour Internationale de Justice. A l'examen pourtant, il apparaît que ce n'est pas « se prévaloir d'un traité, convention ou déclaration que de convenir librement avec un autre État d'un mode de règlement autre que celui prévu dans le projet de traité ». Cette solution paraît du reste raisonnable. Encore faudrait-il être sûr qu'elle corresponde bien aux intentions des États contractants ; et il y aurait utilité à ce que le texte prévît explicitement cette latitude des États.

8. Force exécutoire des décisions du Conseil Exécutif et des arrêts de la Cour

L'article 106 du projet de traité prévoit la force exécutoire tant des décisions du Conseil Exécutif que des arrêts de la Cour sur le territoire des États membres. L'exécution forcée n'est subordonnée qu'à la seule vérification de l'authenticité des décisions. Ce système paraît pleinement acceptable en ce qui concerne les arrêts de la Cour. Par contre, il semble excessif d'imposer aux États de faire exécuter les décisions du Conseil Exécutif qui leur paraîtraient entachées d'excès de pouvoir et contre lesquelles ils auraient eux-mêmes introduit un recours en annulation. Le recours en annulation dont un gouvernement aurait pris l'initiative semble devoir nécessairement suspendre la force exécutoire d'une décision sur son territoire, sauf à fixer une limite de temps à pareille suspension.

9. Révision

Les articles 110 et suivants prévoient des modalités différentes de révision suivant l'objet des propositions. Lorsqu'une proposition entraîne une modification des compétences de la Communauté, elle doit être soumise non seulement aux organes de la Communauté, mais, d'après l'article 111, « aux parlements des États membres ». Cette disposition paraît devoir se heurter dans certains États à de nouvelles objections constitutionnelles. Il s'agit, en effet, en l'espèce, de la conclusion de véritables traités nouveaux modifiant le traité de la Communauté, ce qui implique le concours de l'exécutif et du parlement.

10. Exterritorialité du siège de la Communauté

L'article 100 prévoit que le ou les emplacements retenus seront soumis à la juridiction exclusive de la Communauté. Les mots « juridiction exclusive » semblent indiquer que le mot « emplacement » ne viserait pas seulement les locaux, mais la ville ou le territoire où le siège serait fixé.

Ne faut-il pas en ce cas prévoir une assez large autonomie permettant à la population d'assurer elle-même les besoins de son administration ? Les mots « juridiction exclusive » paraissent à cet égard trop absolus ; il semblerait plus exact de prévoir que ces territoires soient placés sous l'autorité de la Communauté, à l'exclusion de celle des Membres de la Communauté qui l'aurait antérieurement administrée.

Si, par contre, l'article 100 n'a d'autre but que de soustraire les locaux à l'action des agents de l'État territorial, il s'agit simplement d'immunités et il serait préférable d'employer ce terme.

11. Aire d'application du statut de la Communauté

L'article 101 du projet de traité règle la question de la manière suivante :

- a. sauf déclaration contraire faite avant la signature, le statut s'applique à l'ensemble des territoires;
- b. des protocoles ultérieurs peuvent toutefois amener dans l'aire d'application du statut ou de partie du statut des territoires qui en ont été exclus par déclaration;
- c. les lois, recommandations et décisions de la Communauté, ainsi que les traités ne s'appliquent aux territoires non européens qu'aux conditions d'adaptation déterminées par l'État membre dont ils relèvent.

Cette dernière disposition - peu heureuse dans la forme - semble donner à l'État gouvernant un pouvoir de juger souverainement des « adaptations » requises pour les territoires non européens, ce qui réduit à peu de chose les effets juridiques de la soumission éventuelle de ces territoires au statut. Dans son rapport, il est vrai, M. Benvenuti signale que cette appréciation des conditions d'adaptation n'est pas discrétionnaire et que, si un différend surgit à ce sujet, il pourrait être porté devant les instances normales de la Communauté. Si telle est la portée de la disposition, le texte devrait en être modifié.

12. Principes constitutionnels de la fonction publique européenne

La commission des Questions juridiques et administratives note avec satisfaction que, conformément à son avis, l'Assemblée *ad hoc* renonce à confier au seul Conseil Exécutif Européen l'élaboration du statut des fonctionnaires. Aux termes de l'article 8 du projet de traité, c'est une loi de la Communauté qui fixera les principes fondamentaux du statut général des agents de la Communauté.

Il semblerait encore préférable que ces principes fondamentaux soient inscrits dans le traité lui-même à l'instar des articles 100 et 105 de la Charte des Nations Unies, tandis que le statut général des agents ferait l'objet d'une loi.

13. Assistance et intervention pour la sauvegarde de l'ordre démocratique

La commission approuve chaleureusement les préoccupations qui ont inspiré les dispositions de l'article 104 du projet de traité, mais souhaiterait que leur rédaction soit revue.

Comme l'indique le rapport de M. Benvenuti, l'article 104 prévoit deux hypothèses :

- a. celle où les États membres demandent assistance au Conseil Exécutif Européen afin d'assurer sur leurs territoires le maintien de l'ordre constitutionnel et des institutions démocratiques;
- b. celle où la Communauté, dans le même but, interviendrait de sa propre initiative.

En ce qui concerne la première, il paraît préférable de substituer les notions de maintien de l'ordre public et de libre fonctionnement des institutions constitutionnelles à la terminologie adoptée par le texte : il faut, en effet, éviter de créer l'impression que l'assistance peut être sollicitée pour le maintien du *statu quo*. Si, par la voie régulière d'une révision constitutionnelle, les libertés démocratiques étaient mises en péril, il y aurait lieu à application du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, signé à Paris en 1952.

Quant à la deuxième hypothèse, il y aurait lieu de préciser dans le texte que l'intervention d'initiative ne peut se produire que dans les cas prévus au paragraphe précédent.

14. Extension du projet de traité à l'Allemagne unifiée

La commission croit devoir souligner le caractère précaire que présente du point de vue juridique la disposition par laquelle l'article 103 du projet de traité a entendu assurer sa survie à l'unification de l'Allemagne. Sans doute serait-il inexact de considérer l'Allemagne unifiée comme un État successeur de l'Allemagne de l'Est et celle de l'Ouest, auquel cas il ne pourrait être question de prétendre la lier par les engagements politiques des États dont elle procède.

On considère très généralement, en Allemagne comme hors d'Allemagne, la collectivité du peuple allemand comme ayant conservé son unité morale et juridique, bien qu'elle ne soit pour l'instant organisée de façon unitaire. On convient, d'autre part, du moins dans le monde occidental, que la République Fédérale seule peut être considérée comme une expression libre de la volonté du peuple allemand. Mais de l'avis de certains juristes, le Gouvernement de Bonn, issu de la mise en application d'une loi fédérale de caractère provisoire (voir son article 146) et régional, n'a pas qualité pour engager l'ensemble du peuple allemand et lier de façon durable les organes que l'Allemagne unifiée se donnera ultérieurement.

En présence de cette situation, il est douteux que l'article 103 puisse atteindre son objectif, c'est-à-dire lier en droit l'Allemagne unifiée. On peut même se demander s'il est, dans ces conditions, avisé de paraître vouloir imposer anticipativement cette solution à l'Allemagne unifiée. Toute autre serait une disposition qui offrirait, dès à présent, à l'Allemagne unifiée l'option de confirmer le traité ratifié par la République Fédérale et prévoyant, dans cette hypothèse, une adaptation de la composition de la Chambre des Peuples, suivant la procédure prévue à l'article 112 ou, de préférence, à l'article 111.

Annexe 2 – Avis de la commission des Questions économiques³ sur certains aspects économiques du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne

1. L'établissement d'un marché commun entre un nombre restreint de pays membres du Conseil de l'Europe, tel qu'il est envisagé dans le projet de traité instituant une Communauté Européenne, soulève des problèmes qui sont en relation étroite avec l'ensemble de la politique économique de l'Assemblée Consultative. L'Assemblée a clairement exprimé son attitude générale à l'égard de ces problèmes dans la recommandation qu'elle a adoptée en septembre 1952, au sujet de la coopération économique avec les pays associés d'outre-mer, et qui est communément désignée sous le nom de « Plan de Strasbourg ». Étant donné la nouvelle évolution que prévoit le projet de traité, cette attitude nécessite de plus amples explications. Certains facteurs qui sont particulièrement significatifs, dans la situation actuelle, sont résumés ci-après.
2. Le projet de traité attribue à la Communauté Européenne envisagée des pouvoirs économiques qui rendraient possible une évolution progressive vers un marché commun. Toutefois, le projet de traité ne contient aucune disposition de caractère obligatoire, concernant l'intégration économique, et les garanties prévues sont de nature à empêcher, théoriquement, tout progrès substantiel vers la réalisation de l'objectif déclaré. On peut dire peut-être, d'une manière générale, que les dispositions économiques contenues dans le projet de traité, reflètent l'opinion de la majorité des membres de l'Assemblée ad hoc sur le seul texte de compromis possible, plutôt qu'un appui unanime et sans condition en faveur d'une action immédiate tendant à la réalisation d'un marché commun entre les six nations intéressées.
3. Il régnait au sein de l'Assemblée ad hoc une opinion très répandue selon laquelle la question de la création d'un marché commun devait être traitée par une coopération étroite entre tous les Membres du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. Ainsi, dans le seul texte qu'elle ait publié au sujet des relations avec l'O. E. C. E., la Commission Constitutionnelle a estimé qu'il était indispensable « que les mesures nécessaires à la coordination de l'activité de ces différentes organisations (O. E. C. E., U. E. P., Conseil de l'Europe, Communauté Européenne), soient prises au plus tôt, afin que soit définie une politique économique européenne uniforme et que soient également institués dans l'avenir des organes politiques d'exécution uniforme dans ce domaine ».
4. En relation avec le « Plan Beyen », qui dans l'ensemble est basé sur les mêmes principes que le chapitre du projet de traité relatif aux attributions économiques de la Communauté, les gouvernements des six pays ont entrepris d'examiner, non seulement le Plan en lui-même, mais aussi les mesures nécessaires à la mise en application de ces principes. Cette étude se confondra sans doute avec celle du projet de traité.
5. Une des raisons pour lesquelles le Plan Beyen a été présenté maintenant paraît être que l'on reconnaît de plus en plus que la méthode et le dispositif d'intégration actuellement appliqués au niveau des Six dans le secteur du charbon et de l'acier ne se prêtent pas à une application à d'autres secteurs, mais que, cependant, les mesures déjà adoptées en vue de la création d'un marché commun du charbon et de l'acier dans les six pays semblent conduire nécessairement à une Intégration économique générale des nations participantes. D'autre part, l'aggravation de la situation de la balance des paiements d'un des six pays pourrait non seulement diminuer son désir de consentir à de nouveaux abandons de souveraineté, mais encore accroître son intérêt pour les efforts plus larges tendant vers la réalisation d'un système d'échange et de paiements internationaux fonctionnant librement.
6. En outre, dans les deux autres secteurs dans lesquels les efforts d'intégration sont les plus avancés - c'est-à-dire dans l'agriculture et dans les transports - il semble que l'on tende à réaliser des méthodes de coopération que les nations qui sont en dehors de la Communauté des Six sont également disposées à accepter. Dans l'agriculture, par exemple, ceci risque d'aboutir à des résultats fort éloignés de l'établissement du marché commun prévu au projet de traité et, en s'efforçant d'atteindre cet objectif final, les Six seront certainement forcés, à certains égards, d'adopter la méthode « par secteurs ».
7. Le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier incitera l'O. E. C. E. à s'intéresser de plus en plus à la sauvegarde et à la coordination de la politique commerciale des États tiers. Cela sera encore plus vrai lorsqu'une Communauté Européenne aura été créée, ou si des Autorités spécialisées sont instituées en matière d'agriculture et de transports.

3. Membres de la commission : MM. Reynaud, Président : Federspiel, Boothby, Vice-Présidents : Brown, Campilli, Cassimatis, van Cauwelaert, Corbino, Crosbie, Edberg (Suppléant : Sundström), Ergin, Erten, von Friesen, Jösefsson, Kapteijn, van Kauenbergh, Korthals, Kurtz, Lord Layton, MM. Lemaire, Longchambon, von Merkat, Moc, Motz, Nötting (Suppléant : Kalbitzer), Parri, Pünder (Suppléant : Semler), Voyatzis.

8. Tandis qu'il existe un accord général sur la nécessité de procéder à l'intégration européenne plus rapidement qu'il n'a été possible de le faire jusqu'ici, on reconnaît en même temps, sans en nier les avantages à long terme, que la création d'un marché commun, que ce soit entre les Six ou entre toutes les nations membres de l'O. E. C. E., ne constitue pas une solution immédiate au problème du déficit en dollars.

9. A cet égard, il convient de noter qu'à l'heure actuelle moins de la moitié du commerce de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, par exemple, s'effectue dans la zone de l'O. E. C. E. et seulement le quart ou le cinquième de ce commerce au sein de la Communauté des Six elle-même ; autrement dit, la moitié au moins des échanges de la France, de l'Allemagne et de l'Italie avec les pays membres de l'O. E. C. E. s'effectue avec des pays situés hors de la Communauté.

10. En ce qui concerne les aspects plus larges du problème économique européen, la tendance actuelle semblerait donc consister à élargir le cercle de l'O. E. C. E., plutôt qu'à se concentrer sur le groupe interne des Six, afin d'arriver à la convertibilité des monnaies grâce à une coordination des efforts entre la Communauté Européenne d'une part, et d'autre part le Royaume-Uni, le Commonwealth, ainsi que les autres pays membres de l'O. E. C. E.

11. Avant d'essayer de parvenir à des conclusions en ce qui concerne l'établissement éventuel d'un marché commun, il convient en outre d'attirer l'attention sur les éléments essentiels ci-après de la politique économique suivie jusqu'à présent par l'Assemblée Consultative :

- i. L'Assemblée a préconisé et dressé des projets de création d'une Union Européenne de Paiements et appuyé le programme de l'O. E. C. E. tendant à la libéralisation des échanges et des paiements;
- ii. L'Assemblée a préconisé l'extension des pouvoirs de l'O. E. C. E. en ce qui concerne la coordination des politiques monétaires, d'échanges et d'investissements, etc.;
- iii. L'Assemblée s'est prononcée en faveur de l'intégration par secteurs dans les domaines du charbon et de l'acier, de l'agriculture et des transports, et elle a élaboré des propositions sur les moyens d'organiser la coopération dans ces deux derniers domaines, en tenant particulièrement compte de la position des pays membres qui peuvent ne pas être disposés à adhérer à l'Autorité ou à la Communauté suggérée;
- iv. L'Assemblée a soumis une proposition de Low Tariff Club européen comprenant tous les Etats membres et ouvert aux pays tiers disposés à offrir des concessions correspondantes;
- v. L'Assemblée a recommandé une coopération économique plus étroite entre les États membres et les pays associés d'outre-mer formant entre eux une entité économique capable de se suffire à elle-même et a soumis à cet effet des propositions détaillées sous la forme du Plan de Strasbourg;
- vi. Dans le domaine des institutions, l'Assemblée s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une intégration plus étroite du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E.

12. La tendance récente des événements semble confirmer la sagesse de cette politique et il n'existe aucune raison de la modifier. Mais, en raison de la nouvelle situation, et pour apporter sa contribution à une politique économique conséquente et cohérente, la commission des Questions économiques présente les observations ci-après :

- i. L'établissement d'un marché commun, tel qu'il est prévu dans le projet de traité instituant la Communauté Européenne, est conforme à l'objectif du Conseil de l'Europe énoncé au premier alinéa de son Statut considéré avec les textes statutaires sur les Autorités spécialisées et les accords partiels ; il constitue la mesure la plus importante envisagée jusqu'à présent pour atteindre cet objectif dans le domaine économique.
- ii. Elle insiste sur l'intérêt d'une coopération aussi étroite que possible avec les pays non membres, non seulement sur une base bilatérale, mais encore et surtout dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. à tous les stades de développement du marché commun.
- iii. Il est essentiel d'arriver à une efficacité accrue dans la coopération économique entre tous les pays membres du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E., surtout en ce qui concerne l'élimination des restrictions d'échanges et de paiements par l'intermédiaire de l'O. E. C. E. et de l'U. E. P. et l'abaissement des barrières douanières selon la méthode du Low Tariff Club, afin que l'établissement d'un marché commun aux six pays n'entraîne pas une scission qui serait préjudiciable à tous.
- iv. A cet effet, il devrait exister une intégration plus étroite du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. afin d'arriver à une concentration des pouvoirs politiques et économiques, analogue à celle qui existera au sein de la Communauté des Six.

- v. La commission réaffirme sa conviction, exprimée dans le Plan de Strasbourg, que ni les Six ni les Quinze (Dix-huit) ne constituent le cadre approprié pour la solution du problème économique européen dans ses aspects les plus larges et que la zone de libération des échanges devrait être étendue aussi loin que possible en dehors de l'Europe occidentale. Sous ce rapport, la conception eurafricaine du projet de traité, bien qu'elle ait été développée avec plus d'enthousiasme dans quelques déclarations remarquables prononcées devant l'Assemblée ad hoc que dans le projet de traité lui-même, doit être accueillie comme un pas dans la bonne direction. On peut exprimer l'espoir que les pays membres intéressés seront, d'une façon générale, en mesure d'élaborer les lois, recommandations et toute autre décision de la Communauté qui seront applicables aux territoires non européens comme il est prévu au second alinéa de l'article 101 du projet de traité. Le traité de la C. E. C. A., qui doit devenir partie intégrante du statut de la Communauté n'est pas applicable aux territoires d'outre-mer qui demeurent en dehors du marché commun de la C. E. C. A. Néanmoins il offre des perspectives dans ce sens en stipulant que chaque État membre « s'engage à étendre aux autres États membres les mesures de préférence dont elle bénéficie pour le charbon et l'acier dans les territoires européens soumis à sa juridiction » (article 79).

Annexe 3 – Avis de la commission des Questions sociales⁴ sur certains aspects sociaux du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne

Le projet de traité est d'ordre surtout politique et juridique. Ses aspects sociaux sont limités et ne ressortent pas toujours clairement du texte.

Trois articles méritent à ce propos une mention spéciale : l'article 2 qui définit la mission et les buts généraux de la Communauté, l'article 50 relatif au Conseil Économique et Social, et l'article 82 qui traite de l'établissement d'un marché commun et préconise notamment la libre circulation des personnes.

La commission des Questions sociales ne peut qu'approuver les dispositions qui prévoient la création d'un Conseil Économique et Social et la libre circulation des personnes, ces dispositions correspondant aux vues déjà exprimées par elle.

Selon l'article 2, la Communauté a notamment pour mission de promouvoir « le développement de l'emploi » et le « relèvement du niveau de vie ».

Les objectifs sociaux de la Communauté ainsi définis sont en complet accord avec ceux du Conseil de l'Europe. L'article 1 de son Statut assigne au Conseil de l'Europe le but de favoriser le progrès social de ses Membres par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans le domaine social. Cette définition englobe naturellement toutes les mesures de caractère social tendant à améliorer le niveau de vie et à provoquer le développement de l'emploi. Cette concordance se trouve d'ailleurs confirmée par l'alinéa 5 de l'article 2 du projet de traité qui stipule que la Communauté a pour mission de participer à l'action poursuivie par les États membres en vue d'atteindre les objectifs généraux fixés par le Statut du Conseil de l'Europe.

4. Membres de la commission : MM. Heyman, Président : Mme Seweriin et M. Mutter, Vice-Présidents MM. Beaufort, Boggiano Pico, Bohy, Bottomley, Darling, Erkmén, Gerstenmaler (Suppléant : Mme Weber), Hedtoft, van Kauenbergh, Kirn, Koenig (Suppléant : Radius), La Malfa (Suppléant : Chiostergi), Lychnos, Montini, Moutet, Nadi, Norton, Mlle Nygren, M. Ruygers, Mme Schroeder, MM. Schütz (Suppléant : Junglas), Stefánsson, Lady Tweedsmuir, MM. Wallentheim, Zanuls.