



**Doc. 120**

30 avril 1953

## **Projet de traité portant statut de la Communauté Européenne adopté par l'Assemblée ad hoc**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Georges BOHY, Belgique, Groupe socialiste

---

1. 1953 - 5e session - Première partie



## A. Projet de recommandation (I)

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 à Luxembourg, le 10 septembre 1952, par les six ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

Rappelant sa Résolution adoptée à l'unanimité, le 6 septembre 1949, et par laquelle elle déclarait que « le but et l'objectif du Conseil de l'Europe sont l'institution d'une Autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels »;

Rappelant qu'elle s'est attachée à définir ces fonctions et ces pouvoirs et qu'elle a, en conséquence, les 26 août et 23 novembre 1950, émis des votes favorables au projet de traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; le 11 mai 1951, accueilli avec satisfaction la signature dudit traité; le 11 août 1950, adopté une Recommandation demandant « la création d'une armée européenne unifiée, sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense, soumis à un contrôle démocratique européen »; le 30 mai 1952, demandé que la Communauté Européenne de Défense soit subordonnée à une Autorité politique; et, par la suite, accordé son soutien au projet de traité instituant ladite Communauté;

Considérant la création des communautés spécialisées comme des étapes préliminaires à la création de la Communauté Européenne;

Exprimant la gratitude des peuples libres de l'Europe envers les auteurs du projet de traité qui se sont acquittés avec compétence et dévouement de la tâche qu'ils avaient assumée à l'invitation des six ministres des Affaires Étrangères;

Convaincue que l'institution de la Communauté Européenne pour être conforme à l'intérêt de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe implique le développement d'une union plus étroite entre ces États membres;

Soulignant que cette union plus étroite de l'Europe est toujours apparue comme une nécessité politique impérieuse dans les domaines économique et social aussi bien que dans celui de la défense; persuadée, en conséquence, que même la possibilité d'un allègement de la tension entre l'U. R. S. S. et le monde libre ne ferait pas disparaître cette nécessité;

Consciente de ce que le succès de la Communauté Européenne dépend pour beaucoup de la mesure dans laquelle seront préservés et renforcés les liens entre cette Communauté et les États non membres, d'une part, entre elle et le Conseil de l'Europe, de l'autre, ainsi que de l'efficacité des relations fonctionnelles qui seront établies entre ces diverses instances;

Attirant l'attention des personnalités responsables de la négociation ultérieure du projet de traité sur les suggestions contenues dans sa Recommandation...<sup>2</sup> concernant la Communauté Européenne, Recommande au Comité des Ministres :

Recommande au Comité des Ministres :

- a. Que les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe qui se proposent de créer la Communauté Européenne procèdent à la conclusion rapide de la tâche qu'ils ont entreprise;
- b. Que les gouvernements de tous les États membres fassent, au cours de l'année qui vient, des efforts résolus pour développer une union plus étroite dans le cadre du Conseil de l'Europe, entre toutes les nations y représentées, afin que cette union plus large puisse se fortifier, en même temps que celle créée dans la Communauté Européenne.

## Projet de recommandation (II)

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;

---

2. Voir projet de recommandation (II) ci-dessous.

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 »;

S'inspirant en outre de sa Résolution n. 3 relative aux questions d'association et de liaisons;

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,

Recommande aux ministres des Affaires Etrangères 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 compte soit tenu du projet de Convention européenne de traitement réciproque des nationaux ;
- e. 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, § 3, du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe;
- f. 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;
- g. Que l'un des membres du Conseil Exécutif Européen soit spécialement chargé de la mise en oeuvre des articles 3, 4 et 5 du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe.

---

3. Voir 5 e Session, 1953 : [Doc. 118](#), projet de Résolution.

**B. Projets de directive de l'Assemblée**

1. L'Assemblée charge son Président de transmettre les Recommandations , accompagnées du rapport de la commission des Affaires Générales, au Président de l'Assemblée ad hoc et aux Présidents des Chambres du parlement des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.
2. L'Assemblée charge la commission des Affaires Générales de rendre compte à l'Assemblée, en temps utile, des étapes parcourues vers la conclusion et la mise en oeuvre du traité portant statut de la Communauté Européenne.

## C. Exposé des motifs

### Sommaire

### SOMMAIRE

Première partie : Rapport introductif - 99

A. Objet et portée du présent rapport - 99

B. Notre tâche essentielle - 101

C. Esprit dans lequel est élaboré le présent rapport. - 102

D. Examen des recommandations en commission . - 104

Deuxième partie : Examen des articles du projet de traité qui ont une portée directe sur les relations entre les Six et les Quinze dans le cadre du Conseil de l'Europe - 115

A. Composition de la Communauté et du Conseil de l'Europe - 116

B. Buts de la Communauté et du Conseil de l'Europe - 118

C. Institutions de la Communauté et du Conseil de l'Europe - 122

D. Les relations entre la Communauté et le Conseil de l'Europe dans la pratique - 125

Troisième partie : Examen d'ensemble du projet de traité - 127

A. Élaboration du projet de statut :

a. Esprit dans lequel a été entreprise l'élaboration du projet de statut - 127

b. Les responsables du travail de rédaction . - 129

c. Les six mois : 10 septembre 1952—13 mars 1953 - 131

d. Difficultés du problème posé à l'Assemblée ad hoc - 132

B. Caractère du projet de statut :

a. La Communauté en tant que prélude à la fédération des six puissances 138

b. Signification du terme « fédération » . . . 139

e. Justesse de l'affirmation selon laquelle la Communauté Européenne serait sui generis. - 140

d. Limites du présent rapport - 141

e. Aspect fédéral du projet de statut - 141

f. Éléments confédéraux et internationaux du projet de statut - 147

g. Conclusion - 148

C. Contenu du projet de statut :

a. Composition de la Communauté - 150

b. Institutions de la Communauté - 153

c. Compétences de la Communauté - 164

d. Dispositions régissant la révision du statut de la Communauté - 169

D. Attitude de la Grande-Bretagne et des États-Unis à l'égard de la Communauté Européenne:

a. Attitude commune à la Grande-Bretagne et aux États-Unis d'Amérique - 171

b. La Grande-Bretagne - 172

c. Les États-Unis d'Amérique - 174

E. Ratification du traité portant statut de la Communauté Européenne :

a. Rôle du Conseil de l'Europe - 176

b. Ratification dans les six pays - 177

F. Position de la Communauté des six puissances à l'intérieur de la communauté des quinze pays membres du Conseil de l'Europe - 178

G. Position de la Communauté des six puissances à l'intérieur de la plus large communauté occidentale - 181

H. Rétrospective historique - 185

## 1. PREMIÈRE PARTIE - Rapport introductif

### 1.1. Objet et portée du présent rapport

1. La directive de l'Assemblée adoptée en janvier 1953 disait textuellement : « L'Assemblée charge sa commission des Affaires Générales de préparer sur lesdits textes un rapport qui sera examiné au cours de la première partie de la cinquième Session ordinaire de l'Assemblée Consultative .» Comment pareille directive devait-elle s'interpréter?

2. Votre rapporteur ne vous cache pas qu'il a d'abord hésité à se livrer à une exégèse même succincte de l'ensemble du projet de traité instituant la Communauté Européenne. Mais le rapport qu'au nom de la commission des Affaires Générales<sup>4</sup> j'avais eu l'honneur de présenter à l'Assemblée Consultative en janvier dernier, a suscité dans certains milieux de nombreux et graves malentendus. On l'a compris comme un indice de ce que l'Assemblée se préoccupait davantage de ses relations avec la nouvelle Communauté naissante que des importantes répercussions qu'aurait pareille création sur toute la structure future de la coopération occidentale.

3. Il me paraît utile, dans ces conditions, de rappeler les termes exacts du premier rapport de la commission. Précisant que « le rapport de la Commission Constitutionnelle proprement dit » n'été pas son objet, il se proposait seulement de vérifier si les propositions de l'Assemblée ad hoc ne risquaient pas de « distendre les liens entre les Etats membres de la Communauté naissante et les autres Membres du Conseil de l'Europe ».

4. Si la commission limitait ainsi son champ d'action, c'est que deux sortes de considérations la guidaient. D'abord, l'Assemblée estimait à juste titre que la nécessité de maintenir l'unité de tous les États membres du Conseil de l'Europe était d'une importance suprême. Il était donc normal qu'elle s'en préoccupât tout d'abord. Par la suite, la plupart de ses desiderata ont été incorporés dans le projet de traité<sup>5</sup>. La deuxième considération est d'ordre purement technique. Il eût été, en effet, impossible à la commission des Affaires Générales de formuler, dans le délai de trois jours qui lui était imparti, un avis définitif sur un texte à la fois copieux et important, et d'ailleurs encore provisoire et incomplet.

5. C'est donc délibérément que la commission limita l'objet de son premier rapport, en ajoutant pourtant ce correctif : « Votre commission croit qu'il est souhaitable que l'Assemblée Consultative procède à un examen détaillé du projet de traité instituant une Communauté politique Européenne dès que le texte sera complet. »

6. Votre rapporteur n'en était pas moins fortement tenté de ne consacrer à cet examen qu'une première et brève partie de son rapport et de s'attarder davantage, dans les deux parties suivantes, à examiner d'abord tout ce qui dans le projet de traité est de nature à faciliter et préparer une Communauté plus vaste, en assurant dès à présent des liens efficaces entre la Communauté et l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, et à signaler ensuite, en formulant éventuellement des vœux d'amendement, ceux des textes qui lui paraîtraient présenter quelque risque de relâchement de ces liens. C'était, on le voit, reprendre sous une forme plus développée le plan même du rapport que vous aviez bien voulu faire vôtre à la Session de janvier.

7. Mais il lui apparut très vite que ce plan, qui avait le mérite d'être modeste, présentait de très graves inconvénients.

---

4. Voir Session extraordinaire, 1953 : [Doc. 104](#) et Résolution 26, adoptée par l'Assemblée Consultative lors de sa 34<sup>e</sup> séance, le 17 janvier 1953.

5. Tel est l'objet précis du rapport présenté par Lord John Hope (voir 5<sup>e</sup> Session, 1953 : [Doc. 118](#)).

8. Le premier : on ne saurait impunément analyser tous les textes dispersés d'un bout à l'autre du traité, et susceptibles d'avoir une influence sur les relations entre la Communauté et les autres États membres du Conseil de l'Europe, en les isolant complètement de l'architecture juridique importante dans laquelle ils se trouvent inscrits. Pareil procédé risque de dénaturer ces textes, de conduire à une mauvaise interprétation de ceux-ci et, sous prétexte d'être bref, d'entraîner à des discussions longues et confuses.

9. Le deuxième est d'ordre essentiellement politique et psychologique. Nous avons exposé objectivement plus haut les raisons pour lesquelles nous nous étions étroitement bornés dans notre propos de janvier. Or, un examen attentif des commentaires de presse" auxquels la discussion de notre rapport devant l'Assemblée a donné lieu nous enseigne que notre intention a non seulement été ignorée ou méconnue, mais complètement dénaturée. On a interprété notre brièveté voulue comme « une tentative de mettre un frein aux efforts des Six ». D'autres journaux disent : « Le texte, soigneusement enveloppé dans des phrases circonspectes, indique sans ambiguïté que la grande Europe veut à tout prix freiner la petite pour l'aligner sur son immobilisme. » D'autres encore parlent « d'un débat décevant » ou encore « d'un mouvement de déroboade ». Le fait que des commentaires de ce genre aient été aussi répandus en Europe et hors d'Europe donne à penser que l'on pouvait, en toute bonne foi, trouver des ambiguïtés dans le rapport de la commission.

10. Dois-je rappeler que le texte voté par l'Assemblée avait pourtant expressément déclaré que celle-ci « se réjouissait sans réserve de la qualité du travail de la Commission Constitutionnelle »? Il est dès lors nécessaire que le présent rapport soit l'occasion pour l'Assemblée de se livrer à une analyse sérieuse du traité afin de démentir les accusations injustifiées de mauvais vouloir qui ont été portées contre elle. Il faut donc parler clairement.

### **1.2. Notre tâche essentielle**

Ainsi votre commission s'est retrouvée devant le même choix qu'en janvier : ou bien remplir pleinement le mandat d'examen complet du traité qui lui était assigné par l'Assemblée, ou bien se borner à rechercher ce qui, dans les textes proposés, lui paraissait de nature à préparer une Communauté plus vaste, ou, au contraire, à relâcher les liens créés par le Conseil de l'Europe.

Votre commission n'avait plus les mêmes raisons qu'en janvier de reculer devant la première de ces tâches. Le projet de s t a t u t soumis à votre attention n'est plus une série de directives, mais un texte précis, libellé article par article et dont la portée juridique et politique se trouve ainsi entièrement et parfaitement déterminée. Certains membres de votre commission ont cependant objecté à cet examen en invoquant, non sans raison, que le texte n'est que proposé à l'attention et aux observations des Ministres et que, dès lors, il n'est encore qu'un projet et ne revêt pas le caractère définitif qui justifierait un examen minutieux. Nous croyons devoir tenir compte de cette observation dans la mesure suivante : notre examen général dégagera davantage les lignes essentielles du projet de traité que les stipulations de détail, mais le mandat qui nous a été donné par l'Assemblée était trop formel pour que votre commission pût s'y soustraire. Il n'empêche qu'on peut, par contre, tirer argument du caractère encore provisoire du texte élaboré pour considérer que la continuation de notre tâche de janvier — à savoir l'examen plus particulier des articles du projet de traité de nature à influencer les liens existant entre la Communauté future d'une part, les autres pays membres du Conseil de l'Europe et le Conseil lui-même d'autre part — est plus importante et plus urgente que jamais. C'est même ce caractère, encore malgré tout provisoire, du texte élaboré qui assure l'efficacité probable de cette tâche. Dès lors votre commission a résolu de ne se soustraire ni à l'une ni à l'autre, mais de donner son premier souci à des propositions d'amendement précises au projet de traité. Il en résulte que l'exposé des motifs se divise comme suit :

- a. Le présent rapport introductif.
- b. Un examen des articles du projet de traité qui ont une portée directe sur les relations entre les Six et les Quinze dans le cadre du Conseil de l'Europe.
- c. La troisième partie de l'exposé des motifs dans laquelle votre rapporteur s'est efforcé de répondre au mandat donné par l'Assemblée de procéder à un examen d'ensemble du traité.

Les deux projets de recommandations élaborés par votre commission répondent, le premier à la préoccupation d'examen général du projet de traité, le second au souci plus précis qui anima déjà nos travaux de janvier.

### **1.3. Esprit dans lequel est élaboré le présent rapport**

11. La commission se souviendra du climat qui a dominé ses travaux de janvier. Il participait d'un mélange singulier de crainte et d'espérance. D'espérance, car les travaux de la Commission Constitutionnelle marquaient incontestablement la volonté de franchir un nouveau pas important dans le sens de l'édification de l'Europe. De crainte aussi — et je dirai même de deux sortes de crainte : l'une propre à tous ceux, qu'ils appartiennent ou non aux six États représentés à l'Assemblée ad hoc, qui redoutent qu'une autorité commune, si on ne limite pas suffisamment ses pouvoirs, n'accroisse dangereusement la résistance des opinions nationales inquiètes d'un abandon de souveraineté trop grand; l'autre commune à la fois à ceux qui n'acceptent que comme un pis-aller passager une communauté aussi limitée et à ceux qui redoutent que pareille communauté à objet trop étroit assujettie ne constitue une sorte de corps étranger dans l'ensemble de l'Europe et un obstacle à son unification future.

12. Dans le rapport hâtif que votre commission avait soumis à l'Assemblée en janvier, il faut bien reconnaître que ces craintes étaient plus sensibles que nos espérances, et c'est la perception de ce sentiment sans doute qui a permis à une partie de la presse les interprétations fâcheuses de notre attitude que nous avons relevées plus haut. Le souci dominant qui a toujours été celui de votre rapporteur et, je crois pouvoir le dire, celui de la commission tout entière, qui a bien voulu m'autoriser à l'exprimer en termes non équivoques dans le rapport de janvier, a été celui-ci : vérifier si les textes qui nous seraient soumis aux fins d'instituer la Communauté auraient pour effet ou bien de renforcer pour une partie des Membres du Conseil de l'Europe les liens qui les unissent en harmonie et solidarité parfaites avec tous les autres ; ou bien, au contraire, en créant autour d'un nombre limité de Membres une enceinte commune trop étroitement établie, de voir cette enceinte constituer une barrière périlleuse entre les Membres de la Communauté et les autres États appartenant au Conseil de l'Europe. De ce point de vue votre commission enregistre avec satisfaction l'évolution heureuse parcourue entre la publication des directives générales et la rédaction du projet de traité qui nous est aujourd'hui soumise. Une première raison de marquer une satisfaction réelle dans le sens que nous venons d'indiquer est que les textes généraux qui nous étaient alors soumis, aujourd'hui transcrits en articles institutionnels et précis, ont, par cette précision même, dissipé beaucoup de nos inquiétudes. Sans doute la compétence de la nouvelle Communauté déborde-t-elle, dans une certaine mesure, les stricts domaines de la Communauté du Charbon et de l'Acier et de la Communauté de Défense. Mais elle le fait dans une mesure beaucoup plus étroite qu'on ne pouvait le redouter d'abord, et le danger qu'aurait pu créer une compétence trop étendue et des pouvoirs trop grands est, sinon complètement écarté, du moins considérablement atténué. D'autre part, la solution du problème des liaisons s'est précisée d'une manière extrêmement encourageante. On se souviendra de la manière inquiétante dont ce problème important était insuffisamment traité dans les directives de janvier 1953. L'Assemblée ad hoc s'y est, cette fois, montrée particulièrement attentive. C'est à ce sujet que certains ont été jusqu'à dire qu'à cette Assemblée les minimalistes ont plus souvent triomphé que les maximalistes. Nous ne sommes pas sûrs de l'exactitude de cette interprétation et nous pensons qu'il serait plus vrai de dire que les minimalistes ont remporté la plupart des succès nécessaires pour que les périls que nous redoutions soient écartés.

13. Votre commission attire l'attention du Conseil de l'Europe sur le souci qu'elle a eu d'être constructive dans ses critiques et ses projets d'amendements. Elle veut affirmer une fois de plus qu'il lui paraît que le Conseil de l'Europe ne doit pas être un frein à la constitution de la Communauté nouvelle. Le Conseil de l'Europe doit s'imposer d'être réaliste et, dans cet esprit, envisager froidement les deux hypothèses possibles : ou la Communauté projetée réussit, ou elle échoue. Si elle réussit, le Conseil de l'Europe devra plus tard pouvoir se dire qu'il a fait tout ce qui a été en son pouvoir pour qu'elle se fasse le mieux possible et de la manière la plus favorable au développement ultérieur de l'union européenne. Si elle ne se fait pas — et cette hypothèse, pour improbable qu'elle soit, doit cependant être envisagée eu égard à certaines réactions de politique intérieure dans divers pays participant à l'élaboration de la Communauté — il est indispensable à l'avenir même du Conseil de l'Europe, qui se trouverait placé de ce fait devant des responsabilités nouvelles, qu'à aucun moment on ne puisse prétendre qu'il porte dans cet échec une responsabilité quelconque.

### **1.4. Examen des Recommandations en commission**

Votre commission a estimé devoir proposer à votre Assemblée deux projets de recommandation. Le premier répond plus particulièrement au mandat d'examen général du traité qui lui avait été donné par l'Assemblée en janvier.

Le deuxième, à notre sens peut-être plus important en raison de son caractère réaliste et constructif répondant à des préoccupations immédiates et certaines, a pour objet de recommander, en les justifiant, un certain nombre d'amendements au projet de traité. Aussi, est-ce ce projet de Recommandation II que nous examinerons d'abord.

### *Projet de Recommandation II*

14. L'exposé des motifs rappelle les résolutions antérieures de l'Assemblée qui précisent à la fois le mandat de votre commission et l'esprit dans lequel ce mandat lui paraît devoir être exercé. Nous pouvons donc, sans autre commentaire, aborder directement l'examen des sept propositions précises énumérées dans la recommandation.

15. La première s'exprime comme suit : « Recommande 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. »

16. Votre commission croit devoir attirer l'attention toute particulière de l'Assemblée sur ce texte. Elle croit pouvoir aussi rappeler que ce n'est qu'à une très faible majorité que l'Assemblée ad hoc a accepté le texte entrepris. Du point de vue des préoccupations particulières qui ont guidé votre commission, et dont nous rappelons une fois de plus qu'elles sont avant tout de veiller à ce que rien dans le texte institutionnel nouveau ne soit de nature à distendre les liens entre les États membres de la Communauté nouvelle et les États membres du Conseil de l'Europe, ce texte est particulièrement grave. S'il devait être maintenu, il aurait pour conséquence que des États pourraient adhérer à la Communauté Européenne nouvelle sans être membres du Conseil de l'Europe. Votre rapporteur se croit autorisé à rappeler qu'au cours des débats de l'Assemblée, en janvier, il a insisté sur la nécessité que la Communauté nouvelle s'inscrive tout entière au cœur même du Conseil de l'Europe, et qu'il a eu la satisfaction de recueillir sur ce point l'assentiment unanime de l'Assemblée. Il est trop évident que ce principe se trouve totalement méconnu par le texte adopté, et que tous les efforts poursuivis t a n t au sein du Conseil de l'Europe qu'en d'autres lieux pour que l'instit u t i o n de la Communauté nouvelle ne compromette pas l'effort de solidarité général de l'ensemble des pays européens, seraient anéantis si le texte visé était maintenu. Aussi bien, le fait que ce texte a, et sans doute en raison des mêmes préoccupations, rencontré des oppositions importantes au sein de l'Assemblée ad hoc nous confirme dans notre sentiment que votre Assemblée a pour devoir d'insister avec force sur la nécessité de cet amendement.

17. Sous le paragraphe (b), le projet de recommandation s'exprime comme suit : « Recommande qu'à l'article 25, paragraphe 1,

*l'alinéa 1 e r 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 2 les mots « de visa » soient supprimés. »*

18. Ce retour au texte primitif, par ailleurs encore élargi, du projet arrêté par l'Assemblée ad hoc et dont le groupe de travail de la Commission Constitutionnelle avait cru devoir restreindre la portée, peut paraître à votre Assemblée fort éloigné des préoccupations qui justifient les autres points du présent projet de recommandation. Votre commission a cru cependant devoir l'insérer parmi les autres sur l'insistance de plusieurs membres, pour le motif qu'en saisissant cette occasion d'assurer une liberté de déplacement et d'action complète pour les membres du Parlement de la nouvelle Communauté, votre Conseil pense préparer les mêmes facilités, reconnues si nécessaires, pour les Représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

19. Sous le paragraphe (c), votre commission recommande 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. Nous croyons devoir ici, pour la clarté de notre rapport, reproduire le texte intégral de l'article 71 : « La Communauté est chargée :

19.1. d'établir entre les États membres, en vue d'arrêter une position commune, une procédure de consultation avant les conférences internationales où seraient mis en cause les intérêts de la Communauté;

19.2. de préparer un projet de pacte relatif au règlement pacifique de tous les différends qui pourraient survenir entre les États membres et qui ne seraient pas de la compétence de la Cour;

19.3. d'établir la procédure de conciliation et d'arbitrage nécessaire à l'application de l'article 73;

19.4. de préparer des projets d'autres traités ou accords entre les États membres ou certains d'entre eux.

Le Conseil Exécutif Européen invite les États membres à mettre en vigueur ces traités ou accords, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

Il paraît à votre rapporteur inutile de commenter la nécessité évidente de cette recommandation proposée par votre commission et dont la justification se trouve d'ailleurs, pour autant que de besoin, dans la deuxième partie de l'exposé des motifs.

20. Le texte de votre commission propose : « que l'article 83 soit réexaminé et que compte soit tenu du projet de Convention européenne de Traitement réciproque des Nationaux. » L'article 83 s'exprime comme suit : « Dès l'entrée en vigueur du présent traité, tous les ressortissants des États membres qui auront accompli leur service militaire dans les forces européennes de défense jouiront de la liberté de se déplacer dans la Communauté et de se fixer sur le territoire d'un État membre aux mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les mêmes facilités seront accordées aux ressortissants des États membres qui naîtront après l'entrée en vigueur du présent traité. »

21. Votre commission croit que l'Assemblée ad hoc a adopté cet article sans en peser suffisamment toutes les conséquences. Elle croit devoir rappeler au surplus que cet article ne figurait pas dans le premier projet adopté par la Commission Constitutionnelle et que l'Assemblée ad hoc en a été saisie à la fin de sa session de mars, puis l'a adopté après un très bref débat. Votre commission comprend parfaitement le sentiment entièrement louable qui a conduit l'Assemblée ad hoc à suivre ici la suggestion d'un de ses membres. Il est clair que l'un des buts importants poursuivis par l'institution d'une Communauté Européenne est d'assurer, à l'intérieur de ses limites communes, la libre circulation des personnes et des biens, et que cette disposition répond à cette préoccupation. Il n'a pas paru indissoluble à votre commission, en proposant le rejet pur et simple de cet article, de paraître par le fait même renier un principe qu'elle fait sien. C'est pourquoi elle dit, avec une certaine prudence, qu'il importe que l'article 83 soit « réexaminé ». Elle ne veut cependant pas cacher à votre Assemblée que son sentiment est que ce réexamen entraînera une étude longue et difficile. Les réalités économiques sont impitoyables, et il ne sert à rien de se dissimuler que, pour arriver à l'application désirable de ce principe, il faudra minutieusement et progressivement l'organiser. C'est à ce travail d'étude préalable, et à l'établissement préalable de ce plan d'organisation, que nous croyons qu'il sera indispensable de se livrer, avant même que d'établir un texte nouveau se substituant au texte actuel de l'article 83. C'est ce qui justifie votre commission, démunie des moyens techniques nécessaires à cette étude, de ne pas proposer de texte à substituer au texte actuel.

22. Sous le paragraphe (e), votre commission recommande 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, § 3, du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe.

23. Le texte ainsi libellé est le résultat d'un très long échange de vues au sein de votre commission. Il vise plus particulièrement l'alinéa 2 de l'article 91 du projet de traité. Sur base d'un commentaire que les membres de l'Assemblée trouveront dans la deuxième partie de l'exposé des motifs, votre rapporteur avait cru pouvoir primitivement libeller ce point de la manière suivante : « que, dans la mise en place de la Communauté, il soit institué entre la Communauté et la Grande-Bretagne, conformément à l'article 91, § 2, une commission mixte des territoires d'outre-mer ».

24. La préoccupation à laquelle il était ainsi répondu est visible et trouve son origine dans la très brillante intervention de M. Senghor à l'Assemblée ad hoc. Il était cependant apparu à votre rapporteur que les perspectives politiques, quant à une solidarité eurafricaine, par ailleurs si séduisantes, devaient recevoir d'une mesure de l'espèce un complément d'équilibre indispensable. Votre commission a accueilli cette préoccupation; mais elle a eu, à l'initiative de certains de ses membres, le mérite de trouver une solution beaucoup plus heureuse, puisqu'elle s'inscrit directement dans le cadre à la fois des recommandations et résolutions antérieures de votre Assemblée et du protocole sur les liaisons.

25. Sous le paragraphe (f), votre commission recommande 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. Votre Assemblée a trop souvent souligné cette préoccupation pour qu'il soit nécessaire d'y revenir bien longuement. Il est clair que toute dispersion des diverses institutions européennes ne peut que constituer une entrave au renforcement progressif des liens que nous sommes unanimes à souhaiter.

26. Enfin, sous le paragraphe (g), votre commission recommande que l'un des membres du Conseil Exécutif Européen soit spécialement chargé de la mise en oeuvre des articles 3, 4 et 5 du protocole sur les liaisons avec le Conseil de l'Europe.

Nous citons les textes visés :

« Article 3

Le Conseil Exécutif Européen fait parvenir, au moins une fois par an, à l'Assemblée Consultative et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, un rapport sur l'activité de la Communauté.

Les membres du Conseil Exécutif Européen peuvent assister à toutes les séances de l'Assemblée Consultative. Lorsque celle-ci discute du rapport prévu au précédent paragraphe, ils sont entendus sur leur demande.

Article 4

1. Le Conseil de l'Europe agit à l'égard de la Communauté conformément à l'article 15 de son Statut.

2. Le Conseil Exécutif Européen informe le Conseil de l'Europe des mesures proposées par la Communauté, qui sont susceptibles d'affecter les intérêts d'autres Membres du Conseil de l'Europe.

3. Le Conseil Exécutif Européen peut consulter au préalable le Conseil de l'Europe sur les mesures visées au précédent paragraphe.

4. Le Conseil Exécutif Européen fait savoir au Conseil de l'Europe la suite qu'il a pu donner aux recommandations qui lui auraient été adressées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15 (b) du Statut dudit Conseil.

Article 5

Le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative inscrivent à leurs ordres du jour respectifs les demandes d'avis du Conseil Exécutif Européen et les propositions qu'il présenterait en vue de l'élaboration de projets de traités ou de législations parallèles, relatifs à des questions d'intérêt commun à la Communauté et à d'autres Membres du Conseil de l'Europe. »

27. La lecture de ces textes révèle clairement que l'application de ces articles, si essentiels aux préoccupations d'unité qui sont nôtres, dépend entièrement du Conseil Exécutif de la Communauté nouvelle. La préoccupation qui a été celle de votre commission est que la responsabilité de la mise en oeuvre de ces articles du protocole ne soit pas dispersée et que, afin de faciliter le contrôle parlementaire de leur application, un membre de l'Exécutif clairement et nommément désigné porte la responsabilité de leur exécution devant l'Assemblée.

28. Votre rapporteur croit devoir également faire état d'un huitième amendement au projet de traité qui a été proposé par l'un des membres de la commission et qui tendait à supprimer, à l'article 1, la phrase : « Elle (la Communauté) est indissoluble. » L'auteur de cet amendement a invoqué à son appui deux arguments : d'après lui, aucun traité n'est immuable et, d'autre part, cette disposition serait de nature à empêcher d'autres Membres du Conseil de l'Europe de se joindre à la Communauté. Toutefois, la majorité des membres de la commission n'a pas estimé ces arguments justifiés, et elle a considéré par ailleurs qu'il serait difficile d'adopter un amendement qui, lors de sa présentation à l'Assemblée ad hoc, avait été rejeté par 41 voix contre 6.

29. Votre commission croit que, si les sept propositions précises ci-dessus rappelées et commentées sont adoptées par votre Assemblée, accueillies par le Comité des Ministres et par l'Assemblée ad hoc, l'unité des nations européennes au sein du Conseil de l'Europe s'en trouvera fortifiée, et que le rôle favorable à cette unité, que la Communauté Européenne nouvelle peut et doit dans notre esprit jouer, sera considérablement facilité.

30. La commission a adopté le projet de Recommandation II par 13 voix et 3 abstentions.

*Projet de Recommandation I*

31. Nous avons indiqué en tête de ce chapitre que ce projet de recommandation visait plus particulièrement le mandat général d'examen du projet de traité confié par l'Assemblée à votre commission; peut-être les considérants qui précèdent le titre proposé sont-ils plus importants que la recommandation elle-même.

32. Le premier paragraphe du préambule est un simple rappel des termes du mandat qui servent de base à la recommandation.
33. On pourrait dire la même chose du deuxième, puisqu'il se borne à un énoncé du contenu de la Résolution adoptée à l'unanimité, par votre Assemblée, le 6 septembre 1949, laquelle déclarait que « le but et l'objectif du Conseil de l'Europe sont l'institution d'une Autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels ». Il ne fait pas de doute cependant qu'à l'Assemblée certains objecteront, comme on le fit en commission, qu'au moment où votre Assemblée votait cette résolution, elle visait évidemment une organisation de tous les pays membres du Conseil de l'Europe et non pas une organisation limitée à un certain nombre d'entre eux. Sans vouloir prendre parti dans cette controverse, fût-ce sous sa responsabilité personnelle, votre rapporteur croit devoir souligner que la question qui se pose est de savoir si dans l'esprit de l'Assemblée, et à cette époque, cette résolution aurait été repoussée dans l'hypothèse où un ou plusieurs Membres du Conseil de l'Europe auraient cru ne pas pouvoir participer à l'institution de l'Autorité prévue. Pour savoir, nous paraît-il, si la Communauté nouvelle peut tirer argument pour légitimer sa naissance, de la Résolution du 6 septembre 1949, il importe de vérifier avant toute chose si son institution est de nature à compromettre ou à faire espérer davantage la réalisation pleine et entière du vœu et des aspirations à l'unité de tous les États membres contenus dans la dite résolution. Si bien qu'au fond tout le problème revient à se demander à quelles conditions le traité nouveau peut servir ou desservir l'unité de l'Europe dans son ensemble. Votre Assemblée aura vu avec quel soin, dans son projet de Recommandation II, votre commission s'est efforcée de répondre à cette préoccupation.
34. Les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> paragraphes, qui rappellent aussi une série de résolutions et recommandations antérieures, prêteront, quoique d'une manière moins vive sans doute, au même commentaire.
35. Le paragraphe 5 reprend sous une autre forme la résolution votée en janvier lorsque l'Assemblée déclarait se réjouir « sans réserve de la qualité du travail jusqu'à présent réalisé par la Commission Constitutionnelle ».
36. Le paragraphe suivant précise, et ceci n'a pas besoin de commentaire, que l'institution d'une Communauté Européenne ne peut servir les buts poursuivis par le Conseil de l'Europe que si cette institution implique une union plus étroite entre tous les États membres.
37. Le paragraphe suivant a une importance politique sur laquelle nous croyons devoir attirer toute l'attention de votre Assemblée.
38. Il ne s'agit pas de discuter ici les perspectives que ce que l'on a appelé l'offensive de paix soviétique peut ouvrir. Chacun les interprétera selon les informations qu'il a pu recueillir et a u s s i — faut-il le dire? — selon les tendances optimistes ou pessimistes de son tempérament. Cette partie de la recommandation vise à la fois et l'état d'esprit actuel que ces circonstances nouvelles de la politique internationale peuvent créer, et la manière dont cet état d'esprit se confirmera ou s'étendra si les espérances nées de ces circonstances nouvelles s'affirmaient, dans les mois à venir, complètement fondées. Il semble bien que, dans certaines couches de l'opinion publique, pareille perspective est de nature à amener certains à croire que dès lors l'effort d'unification de l'Europe sur le plan politique, économique ou de la défense perdrait tout objet et toute raison d'être. C'est contre pareille erreur que votre commission vous propose de mettre l'opinion en garde. Donner crédit à cette erreur, c'est nier le sens même de notre effort et son histoire. C'est laisser croire que lorsque, voici sept ans, un certain nombre d'hommes politiques responsables ont pour la première fois tenté de donner corps au vieux rêve de l'unité européenne, ils n'ont obéi qu'à des préoccupations de défense militaire. Rien n'est plus faux. Les premières organisations bénévoles qui ont ouvert la voie au Conseil, de l'Europe sont nées avant qu'il ne fût question de tension militaire et diplomatique ou de guerre froide. L'espérance en l'unité européenne, dont on trouvera la longue et vieille histoire dans la troisième partie de l'exposé des motifs, a reçu une impulsion nouvelle des ruines laissées par la dernière guerre. Les pays d'Europe ont mesuré leur désarroi, leur pauvreté et leur faiblesse au moment où les plaies de la guerre saignaient encore à vif. Ils ont compris leur impuissance à assurer, soit leur relèvement, soit leur indépendance politique dans l'isolement. Ils ont espéré faire une force nouvelle du faisceau de leurs faiblesses; mais on ne saurait trop souligner que cette force nouvelle à laquelle ils aspiraient n'était pas une force militaire, dont le souci n'est venu qu'après, mais le souci d'une force de paix et d'une force vivante.
39. Quelle que soit l'évolution de la politique internationale, pour la plupart des membres de votre commission et, nous voulons le croire, pour la plupart des membres de notre Assemblée, l'aspiration à la solidarité plus étroite des peuples d'Europe est une vérité permanente et durable devant survivre à la suppression de cette tension comme elle était née avant cette tension elle-même.
40. Les deux derniers paragraphes du préambule se réfèrent purement et simplement aux nécessités, d'ailleurs si souvent rappelées dans ce rapport, du renforcement des liaisons.

41. En conclusion de ces considérants, votre commission croit pouvoir vous proposer une double recommandation. L'une vise à l'achèvement prochain de la tâche entreprise par les Etats qui souhaitent constituer entre eux une communauté plus étroite. Ici un commentaire s'impose. Certains membres de votre commission ont insisté sur le fait qu'ils n'entendent point prendre parti pour ou contre la naissance de la Communauté nouvelle, qu'ils n'entendent ni entraver, ni hâter, qu'ils considèrent ce problème comme se résolvant en quelque sorte en dehors d'eux et sans qu'ils puissent prendre à sa solution une responsabilité négative ou positive. Mais ce sur quoi la quasi unanimité de votre commission s'est faite, c'est sur la nécessité de ne pas prolonger une incertitude. Il est nécessaire, pour la bonne organisation des rapports entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils sachent, dans un délai aussi bref que possible, si la Communauté existe et quelles sont les formes institutionnelles qu'elle s'est données. L'alinéa (a) du projet de Recommandation a pleinement ce sens, mais ne saurait en avoir d'autre.

42. L'alinéa (b) du projet de Recommandation souligne une fois de plus, parce que nous pensons qu'on ne saurait assez le répéter, l'importance de l'effort poursuivi pour l'affermissement des liens existants entre les Etats membres du Conseil de l'Europe.

43. Entre les deux paragraphes de cette Recommandation se trouvait, dans le projet primitif de votre rapporteur, un autre paragraphe relatif au problème des liaisons. Pour une meilleure organisation du travail, et en raison aussi de l'autorité personnelle qui s'attache à la position qu'il occupe dans votre Assemblée, Lord John Hope avait été chargé d'un rapport spécial sur cette question.

44. Votre rapporteur ne pouvait, sans méconnaître les décisions de la commission et de l'Assemblée elle-même, déborder indiscrètement dans son rapport sur des objets qui relevaient du rapport confié, fort heureusement d'ailleurs, à Lord John Hope. Mais il lui était tout aussi malaisé de négliger complètement cet aspect du problème sans compromettre l'équilibre de la tâche qu'on lui avait confiée. Il en résulte que le texte proposé à cette place par votre rapporteur couvrait au moins partiellement les préoccupations couvertes également par les conclusions du rapport de Lord John Hope. Votre rapporteur s'est cru dès lors autorisé à solliciter de la commission qu'il lui soit permis d'écarter de cette recommandation cet aspect du problème en s'en expliquant. Peut-être votre Assemblée jugera-t-elle opportun de joindre en une recommandation unique la recommandation formulée par Lord John Hope en conclusion de son rapport et la présente recommandation.

45. La commission a adopté le projet de Recommandation I par 13 voix contre 1 et 5 abstentions.

#### *Projets de directive de l'Assemblée*

46. Votre rapporteur ne croit pas utile de commenter ces projets de directive qui ne sont que des textes d'application des projets de recommandation que nous nous excusons d'avoir si longuement commentés.

## **2. DEUXIÈME PARTIE - Examen des articles " du projet de traité qui ont une portée directe sur les relations entre les Six et les Quinze dans le cadre du Conseil de l'Europe**

47. En isolant de son contexte un aspect quelconque du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne, on s'expose à de multiples difficultés dont la moindre n'est pas de conférer une importance exagérée au point que l'on a étudié séparément. Néanmoins, avant de procéder à l'examen plus général du projet de traité, qui fait l'objet de la troisième partie de l'exposé des motifs, votre rapporteur croit nécessaire d'examiner en détail les articles qui ont une portée directe sur les relations entre les Six et les Quinze dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette partie de l'exposé des motifs se rapporte donc au second projet de recommandation, et il convient de la lire à la lumière du projet de résolution présenté par Lord John Hope<sup>6</sup>, qui approuve l'ensemble des dispositions relatives à l'association et aux liaisons. Dans certains cas, cet examen conduit à suggérer des amendements au projet de traité, mais il ne faudrait pas en retirer l'impression que ce rapport s'attache à formuler des critiques de détail plutôt qu'à porter un jugement équitable sur le traité dans son ensemble. La division du sujet entre la deuxième et la troisième parties de l'exposé des motifs est imputable uniquement aux difficultés techniques considérables que présentait l'établissement d'un rapport sur un texte aussi détaillé et d'une aussi grande portée. Votre rapporteur espère que les Représentants en tiendront compte en modérant le ton de leurs critiques.

---

6. Voir 5<sup>e</sup> Session, 1953 : Doc. 118 et Résolution 27, adoptée par l'Assemblée lors de sa 8<sup>e</sup> séance, le 11 mai 1953.

48. Votre rapporteur s'était proposé, à l'origine, de diviser cette partie de l'exposé des motifs en deux chapitres, dont le premier aurait porté sur les articles du traité qui paraissent devoir assurer des liens aussi étroits que possible entre les Six et les Quinze, et le second sur ceux qui, dans certaines conditions, risquent d'avoir un effet opposé. Ces deux aspects de la question demeurent toujours au premier plan dans cette partie du rapport, mais, pour plus de clarté, les rubriques ont été agencées d'après le sujet traité.

### **2.1. Composition de la Communauté et du Conseil de l'Europe**

49. La question de la composition de la Communauté est examinée dans la troisième partie de l'exposé des motifs, en se plaçant dans l'hypothèse où l'un des Huit manifesterait la volonté politique d'y adhérer. M. Cassimatis avait demandé lors de la Session extraordinaire de janvier<sup>7</sup> que les « É t a t s membres du Conseil de l'Europe deviennent membres de la Communauté automatiquement deux mois après la déclaration d'adhésion faite par leurs autorités nationales ». Bien que l'article 116 du projet de statut n'ait pas repris les termes de cet amendement, et que l'adhésion d'un nouveau Membre soit soumise à certains délais pour des raisons d'ordre technique, votre rapporteur a pu conclure, dans la troisième partie de l'exposé des motifs, que la Communauté accueillerait volontiers tout État membre du Conseil de l'Europe désireux d'en faire partie 2.

50. L'amendement présenté par M. de Menthon (Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, amendement n° 99) pose un problème différent. Cet amendement, qui demandait la suppression des mots « et de tout autre État européen qui garantit le maintien des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales visés à l'article 3 », n'a été repoussé à l'Assemblée ad hoc qu'à une très faible majorité (22 voix contre 19) à la suite d'un débat assez confus.

51. Il s'agit, en l'espèce, de déterminer si tous les Membres de la Communauté doivent obligatoirement être membres du Conseil de l'Europe. Puisqu'il a été admis de faire du Conseil de l'Europe « le cadre politique général de l'Europe », une telle condition semblerait conforme à l'esprit général dans lequel ont été envisagées les relations entre les deux groupements politiques. Une raison plus précise encore la rend nécessaire : l'article 1 du deuxième protocole stipule en effet que « l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe est composée des membres du Sénat de la Communauté et d'un nombre correspondant de représentants des autres Membres du Conseil de l'Europe ». Si des États peuvent adhérer à la Communauté sans devenir en même temps membres du Conseil de l'Europe, la clef de voûte de tout le système de liaisons s'écroule.

52. Il faut toutefois dire un mot de l'argument selon lequel cet amendement conférerait aux Huit un droit de veto sur l'admission de nouveaux Membres dans la Communauté. Il est aussi inconcevable que le Conseil de l'Europe<sup>8</sup> fasse usage de ce pouvoir théorique qu'il est inimaginable que l'un des Six oppose son veto à l'entrée dans la Communauté d'un É t a t déjà membre du Conseil de l'Europe (art. 116, § 3). La bonne volonté politique s'évanouit trop facilement lorsqu'on discute des problèmes purement théoriques de ce genre pour qu'il y ait le moindre intérêt à approfondir le débat. Au surplus, peut-on vraiment envisager que la Finlande, le Portugal, la Suisse, l'Autriche, la Yougoslavie ou n'importe quel pays d'Europe orientale libéré se montre disposé à accepter les engagements considérables que comporte la Communauté, avant les liens simplement consultatifs du Conseil de l'Europe?

53. La position de la Sarre à l'intérieur de la Communauté Européenne sera examinée dans le rapport sur l'ensemble du problème sarrois qui sera soumis à l'Assemblée Consultative au cours de la deuxième partie de sa cinquième Session ordinaire.

54. La question des territoires d'outremer des États membres est étudiée sous son aspect politique le plus large dans la troisième partie de l'exposé des motifs (§ 114). Ces dispositions de l'article 101 sont importantes du point de vue des Quinze en raison des relations de cette entité « eurafricaine » avec les territoires africains d'un autre État membre du Conseil de l'Europe, la Grande-Bretagne. Il est instructif à ce propos de prendre une carte de l'Afrique et de délimiter exactement les territoires qui feront dès l'origine partie de la Communauté, ceux auxquels elle pourra être étendue ultérieurement (art. 101, § 3) et, enfin, ceux qui relèvent du British Colonial Office ou qui jouissent déjà du statut de Dominion. Il sera difficile de réaliser la grande espérance que suscite l'idée de l'Eurafricaine si les territoires qui dépendent principalement de la Grande-Bretagne restent à l'écart. Il est devenu banal de dire que la différence de leurs méthodes d'administration ne devrait pas empêcher les anciennes « puissances coloniales » de suivre une politique

---

7. Voir Session extraordinaire, 1953 : Doe. 104, amendement n° 1.

8. L'article 20 (c) du Statut du Conseil de l'Europe requiert une majorité des deux tiers pour l'adhésion d'un nouvel État membre.

coordonnée. Cette coordination sera rendue plus urgente encore par la création de la Communauté Européenne. Il faut donc espérer que l'on mettra à profit les dispositions de l'article 91, § 2, pour instituer entre la Communauté et la Grande-Bretagne une commission mixte spéciale chargée d'étudier les problèmes qui se posent et d'assurer ultérieurement l'application, en étroite coordination, d'une politique élaborée en commun.

## **2.2. Buts de la Communauté et du Conseil de l'Europe**

55. D'une façon générale, les buts de la Communauté et du Conseil de l'Europe sont identiques, et il est fait expressément mention du Statut du Conseil de l'Europe à l'article 2. Une seule exception : la défense.

56. On serait d'après nous mal venu de se lancer dans une discussion académique sur la validité que gardent, après l'entrée dans un État fédéral, les obligations assumées préalablement par une Partie contractante. Les juristes internationaux sont divisés sur ce point, et d'ailleurs, comme on l'a souligné dans la troisième partie de l'exposé des motifs, la Communauté Européenne ne peut être qualifiée ni de fédération, ni de confédération. Le débat ne se situe pas sur le plan juridique; il ne s'agit pas de savoir si, après la création de la Communauté, les Six resteront liés par les engagements internationaux qu'ils ont contractés aux termes du Statut du Conseil de l'Europe (il devrait d'ailleurs en être ainsi à notre avis); il s'agit de savoir — et c'est un problème d'ordre politique — si les deux groupes tendent vers un même but : la plus grande unité de l'Europe. En esprit, la Communauté tout entière entre dans le cadre d'un accord partiel. Aussi longtemps que tous les États membres s'appliquent sincèrement à renforcer l'unité du plus grand nombre possible de pays européens, il ne saurait y avoir opposition entre les deux groupements.

57. Les buts spécifiques de la Communauté sont de quatre ordres (art. 2). La différence de compétence en matière de défense a déjà été relevée. Les dispositions de l'article 3 assurent l'identité des buts du Conseil de l'Europe et de la Communauté pour ce qui est de la sauvegarde des Droits de l'Homme (la pertinence des modalités techniques prévues à cette fin sera étudiée dans un rapport de la commission des Questions juridiques et administratives).

58. La création d'un marché commun entre les Six fera l'objet d'un rapport de la commission des Questions économiques. Il est toutefois permis d'indiquer dès maintenant que la création du marché commun implique l'existence d'une économie générale en expansion, conformément aux plans qui sont actuellement à l'ordre du jour de l'O. E. C. E. et qui se relie au Plan de Strasbourg.

59. L'article 83, relatif aux mouvements migratoires internes, appelle, d'autre part, de très sérieuses objections. Le problème des excédents de population demande une solution à la fois européenne et mondiale; il ne saurait être résolu par la procédure automatique prévue à l'article 83. Au surplus, cet article établit une distinction entre les citoyens aptes au service militaire et les autres, distinction qui ne paraît pas souhaitable. Enfin, il est nécessaire de le mettre en harmonie avec le projet de Convention de Traitement réciproque des Nationaux dont le Conseil de l'Europe a entrepris l'élaboration.

60. La question de la politique extérieure est envisagée à la troisième partie de l'exposé des motifs (§§ 139 à 142). Dans sa Résolution 26, l'Assemblée Consultative recommandait d'agir « avec une prudence suffisante pour que l'harmonie... entre les politiques étrangères des pays représentés à l'Assemblée ne puisse être en rien compromise ou rendue plus difficile ». L'Assemblée serait victime d'une illusion si cette harmonie lui paraissait déjà établie et, partant, susceptible d'être compromise. Il est plus exact de dire, pour reprendre les termes de la Résolution 26, qu'elle est « constamment recherchée par le Conseil de l'Europe ». Il n'en reste pas moins important de soumettre à un examen serré les dispositions du chapitre III du projet de statut de la Communauté Européenne.

61. Sous le voile des apparences extérieures, l'essence du problème est clairement perceptible : si la Communauté devient une réalité, le Conseil de l'Europe devra compter sur la manifestation d'une volonté commune aux Six dans bon nombre de domaines qui le touchent de près. L'article 69 envisage le Conseil Exécutif Européen comme agissant en qualité de « mandataire commun des États membres ». L'article 71, § 1, parle d'une « position commune » à adopter lors des « conférences internationales où seraient mis en cause les intérêts de la Communauté ». L'article 89 stipule en outre : « Lorsque tous les États membres font partie d'une Autorité ou d'une Communauté spécialisée européenne, la Communauté peut les y représenter. »

62. Des considérations exposées au paragraphe précédent découle le problème central que pose au Conseil de l'Europe l'ensemble du projet de Communauté Européenne. Le Conseil de l'Europe groupe quinze États; si six de ces États ne forment plus qu'une seule entité au regard de nombreux problèmes, le tableau se présente différemment : on distingue alors un groupement de 155 millions d'habitants, un autre de 50

millions et une série de pays plus petits dont un seul, la Turquie, compte plus de 8 millions d'âmes. Ce serait là, de toute évidence, une source de disparités si considérables que seule la création d'une communauté politique occidentale permettrait de les résoudre<sup>9</sup>. Il est clair, cependant, que nous n'en sommes pas encore arrivés à ce stade, et c'est seulement en matière de politique économique et de politique extérieure que le problème se pose avec acuité.

63. Quant à la politique extérieure, on est encore loin de discerner nettement dans quelle mesure la Communauté Européenne remplacera la base nationale traditionnelle de la politique étrangère des Six. Le texte du projet de statut pourrait être développé au point d'embrasser finalement presque tous les aspects de la politique extérieure, mais on peut tout aussi bien concevoir qu'il ne représente pas davantage qu'une forme particulièrement étroite de liaison et de coopération. Dans les débuts, la réalité semble devoir être plus proche de la seconde hypothèse; par la suite, c'est la première qui peut devenir valable. Pour mesurer les risques que peut courir l'unité des Quinze sur le plan de la politique extérieure, il suffit de se placer dans l'hypothèse extrême où l'unité entre les Six aurait atteint son point culminant.

64. Ainsi qu'il est stipulé à l'article 2, il n'y a pas conflit entre les buts de la Communauté et ceux du Conseil de l'Europe. Aucune objection ne pourrait donc être élevée contre des traités ou des accords négociés en vue d'atteindre ces buts (art. 67 et 68). Les moyens de parvenir à une coordination de la politique extérieure entre les Six (art. 70) ne nous intéressent pas ici directement. L'idée d'une représentation commune des Six (art. 69 et 71) fait entrer en jeu de vastes considérations concernant la structure du Conseil de l'Europe (cf. § 66 ci-dessus), mais elle n'affecte pas l'harmonie des buts. Dans un sens négatif, les traités contraires aux buts de la Communauté (art. 72 et 73) seraient sans doute également contraires aux buts du Conseil de l'Europe. Enfin, vient la question d'un pacte relatif au règlement pacifique des différends (art. 71, § 2). Il faudra prendre soin de le faire concorder avec le pacte analogue envisagé pour tous les États membres du Conseil de l'Europe.

65. Un examen des quatre objectifs spécifiques de la Communauté confirme donc le jugement sur les buts généraux de la Communauté formulé au paragraphe 59 ci-dessus, à savoir qu'on ne peut trouver dans le projet de statut aucune disposition concernant les buts de la Communauté qui soit en conflit avec les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe. Les dispositions permettant de consacrer dans les faits cette communauté de buts seront examinées plus loin (§§ 71 à 76 ci-après).

66. Toutefois, l'examen des objectifs de la Communauté, si bref qu'il soit, tout comme les considérations développées dans la troisième partie de l'exposé des motifs (§§ 135 à 144), aura révélé l'ampleur des divergences qui peuvent surgir entre les Six eux-mêmes sur l'interprétation de ces objectifs, par exemple en ce qui concerne le marché commun, les excédents de population (art. 83), les territoires d'outremer, ou les territoires de l'Europe de l'Est (art. 103).

67. Peut-être la liste pourrait être complotée. Mais il a paru préférable de s'en tenir à ces questions fondamentales. Sans doute faut-il admettre que l'Exécutif, virtuellement compétent pour les résoudre, disposant de l'appui du Parlement de la Communauté, se trouvera en état de négociation permanente avec le Conseil de Ministres nationaux. Vue sous cet angle, la Communauté semble donc devoir être considérée comme un instrument de négociation permanent d'une espèce particulière, qui sera utilisé précisément pour résoudre ces problèmes fondamentaux et ceux que l'avenir révélera. On ne répétera jamais assez que la réalité de ces divergences permet de mesurer l'importance que revêtiront les élections européennes. Cristallisées dans un cadre purement national, ces divergences seraient irréductibles. Dans un cadre vraiment supranational, elles ne disparaissent pas, mais elles sont sujettes aux concessions mutuelles qu'entraîne le fait de les soumettre à l'adhésion d'un corps électoral européen. Néanmoins, il convient de souligner qu'aucun des problèmes cités ne comporte une solution propre aux Six, exclusive de l'intervention d'autres pays. Cela est vrai en ce qui concerne l'intégration politique des territoires d'outremer, le développement économique de ces mêmes territoires, le marché commun et surtout les excédents de population. Quelle que soit l'autorité que la Communauté tirera de l'existence d'une assemblée élue au suffrage universel, c'est, en fin de compte, dans une négociation débordant largement le cadre des Six que ces questions trouveront leur solution. C'est au Conseil de l'Europe, à l'O. E. C. E., à la C. I. M. E. que les problèmes dont il s'agit doivent être attaqués avec l'intention de les résoudre à l'échelle la plus vaste possible. Cette considération permet de mesurer l'ampleur de la responsabilité qui incombe aux organisations qui viennent d'être citées.

---

9. Cf. troisième partie de l'exposé des motifs (§§ 169 à 176 ci-dessous).

### 2.3. Institutions de la Communauté et du Conseil de l'Europe

68. Les liens entre le Conseil de l'Europe et le Parlement de la Communauté reposent sur « l'union personnelle » assurée par le fait que les sénateurs sont en même temps les Représentants des Six à l'Assemblée Consultative. C'est la clef de voûte de tout le système de liaisons, et la Résolution 26 en a traité à fond. Il faudra, à cet effet, accroître quelque peu le nombre des Représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, pour qu'il corresponde aux chiffres prévus à l'article 17 du projet de statut de la Communauté. Il deviendra superflu de tenir des réunions mixtes entre l'Assemblée Consultative et l'Assemblée Commune (le Parlement de la Communauté étant substitué à celle-ci, art. 60). Avant sa modification par le groupe de travail de la Commission Constitutionnelle, l'article 25 prévoyait que les membres du Parlement de la Communauté seraient dispensés des formalités de passeport pour les voyages entre les États membres. Cette disposition était très heureuse et clic aurait pu être étendue à tous les Représentants à l'Assemblée Consultative. Or, le texte final fait seulement état des formalités de visa. Ce n'est là qu'un très léger progrès par rapport à la situation actuelle, car si les visas sont encore exigés dans certains cas en Allemagne, en Grèce, en Sarre et en Turquie, ces obstacles à la libre circulation sont déjà en voie de disparition<sup>10</sup>. Dans ces conditions, le texte initial de l'article 25 devrait être rétabli.

69. Le problème essentiel qui se pose au sujet du Conseil Exécutif Européen est celui de la présence de ses membres aux réunions du Comité des Ministres avec voix délibérative ou consultative. La situation a été résumée minutieusement par le rapporteur, M. Wigny<sup>11</sup>, et il est inutile de compléter ici ses observations<sup>12</sup>, si ce n'est pour souligner que la présence de membres du Conseil Exécutif Européen aux réunions du Comité des Ministres garantira à ce dernier la possibilité d'entendre pour avis les auteurs du rapport annuel établi conformément aux dispositions de l'article 3 du deuxième protocole<sup>13</sup>.

70. Il est à espérer que les membres du Conseil des Ministres nationaux représenteront également les Six aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, assurant ainsi une « union personnelle » analogue à celle qui est établie entre le Sénat et l'Assemblée Consultative. Il se peut également que l'augmentation du nombre des réunions entre les six ministres des Affaires Étrangères amène le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir lui aussi des réunions plus fréquentes.

71. La position de la Cour de la Communauté au regard de la création éventuelle d'une Cour européenne des Droits de l'Homme, conformément aux dispositions des articles 46 et 56 de la Convention<sup>14</sup>, doit faire l'objet d'un rapport de la commission des Questions juridiques et administratives.

72. Le Conseil Économique et Social doit faire l'objet de rapports de la commission des Questions économiques et de la commission des Questions sociales. Du point de vue politique général, il paraît hautement souhaitable que le Conseil de l'Europe réalise rapidement son projet de créer un organisme de cette nature groupant quinze puissances, plutôt que d'avoir à « intégrer » une organisation de plus dans son propre cadre<sup>15</sup>. L'expérience a montré combien il est difficile de fusionner des organisations qui ont eu le temps d'acquiescer le sentiment de leur souveraineté et de s'attacher un corps de fonctionnaires permanents.

73. Le siège des institutions de la Communauté appelle une dernière observation. On note actuellement une tendance regrettable à s'écarter de la conception d'une « capitale » européenne unique où toutes les institutions européennes seraient groupées. Chacun comprend la préoccupation de certaines puissances qui voudraient, elles aussi, bénéficier de l'établissement sur leur territoire d'une des institutions, mais il importe de concevoir clairement qu'en accédant à ces désirs, on risque de compromettre gravement les chances de créer un gouvernement européen efficace. Pour des raisons d'ordre psychologique et technique, il est essentiel que toutes les institutions européennes, à l'exception peut-être de la Cour, soient groupées dans une même ville. Les raisons avancées dans le mémorandum du Gouvernement italien n'ont jamais été contestées et on ne saurait guère prétendre qu'une douzaine d'institutions dispersées dans une douzaine de villes différentes auraient sur l'opinion publique locale un effet qui puisse compenser, même dans une faible mesure, la perte de temps et d'efficacité qu'impliquerait le simple échange de télégrammes entre ces institutions. Si l'opinion publique européenne doit un jour se rallier à la conception d'une Autorité politique européenne unique, elle doit pouvoir identifier cette Autorité avec une capitale unique. Nous ne voulons pas

10. Cf. le rapport sur la simplification des formalités de passeport, du contrôle douanier et du contrôle des devises.

11. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, I re partie, p. 61.

12. Cf. paragraphes 64 à 66 ci-dessus.

13. Cf. la deuxième note au paragraphe 127 de la troisième partie de l'exposé des motifs.

14. Sur les huit pays ayant jusqu'ici ratifié la Convention, deux seulement, l'Irlande et le Danemark, ont déclaré accepter la juridiction de la Cour. Huit déclarations de cette nature sont nécessaires (article 56).

15. Cf. la troisième partie de l'exposé des motifs (§§ 133 et 134). La création d'un Conseil Économique et Social rattaché au Conseil de l'Europe serait conforme à l'article 24 du Statut.

dire par là qu'il faille obligatoirement choisir Strasbourg<sup>16</sup>. L'important est que le Conseil de l'Europe et les institutions de la nouvelle Communauté aient leur siège dans la même ville. A cet égard, nous ne pouvons que rappeler les termes explicites du rapport de Lord John Hope, concernant l'article 6 du deuxième protocole<sup>17</sup>

#### **2.4. Les relations entre la Communauté et le Conseil de l'Europe dans la pratique**

74. En dehors de l'importante question de la composition de la Communauté (art. 116), aucun article du projet de statut n'appelle de critique majeure au point de vue des liens établis entre les Six et les Quinze, à condition que l'accueil réservé à la création d'une Communauté politique Européenne, même limitée au début aux six puissances<sup>18</sup> et avec toutes les conséquences d'une immense portée qu'elle entraîne, soit réellement et sincèrement favorable, comme il a été montré notamment au paragraphe 70.

75. Toutefois, à supposer même que la Communauté Européenne soit bien accueillie par les Quinze et que, l'article 116 étant modifié, aucune critique majeure ne puisse être adressée aux articles concernant les relations entre les Quinze et les Six, il ne s'ensuit pas que, dans la pratique, les choses doivent aller toutes seules pour ce qui est d'assurer l'unité d'autant de nations européennes que possible. Il faut également consacrer beaucoup d'attention aux dispositions techniques du projet de statut tendant à établir une liaison organique entre les deux groupes d'Etats.

76. Il est vrai<sup>19</sup> qu'il est difficile, tant que la Communauté n'a pas réellement commencé à fonctionner, de connaître avec certitude les modalités pratiques d'application des dispositions du deuxième protocole. De toute évidence, beaucoup dépendra de la volonté politique que l'on manifesterà de part et d'autre d'appliquer convenablement le système de relations mutuelles envisagé à l'article 4 du deuxième protocole<sup>20</sup>. L'efficacité des articles 3 et 5 sera fonction du temps que le Conseil Exécutif Européen consacrerà à leur mise en oeuvre. Il serait souhaitable que l'un des ministres de la Communauté Européenne soit spécialement chargé d'assurer l'application intégrale des dispositions des articles 3, 4 et 5 et qu'il dispose, pour l'aider dans sa tâche, d'un département pourvu du personnel nécessaire. La volonté politique de rendre les relations entre les Six et les Quinze aussi étroites que possible dépendra de « l'union personnelle » établie aux termes des articles 1 et 2. Néanmoins, toute la bonne volonté qui a permis l'adoption de ces articles se révélera vraisemblablement sans effet si la Communauté et le Conseil de l'Europe n'ont pas leur siège dans une même ville et s'ils ne comptent pas, dans une certaine mesure, des services communs. L'expérience a montré l'importance décisive, au point où en est arrivée l'évolution européenne, de dispositions techniques de cette nature.

77. La troisième partie de l'exposé des motifs souligne la nécessité de renforcer le Conseil de l'Europe, et le projet de recommandation invite expressément les gouvernements des États membres à faire « au cours de l'année qui vient, des efforts résolus pour développer une unité plus étroite, dans le cadre du Conseil de l'Europe, entre toutes les nations y représentées, afin que cette unité plus large puisse prendre forme en même temps que celle créée dans la Communauté politique Européenne ».

78. Cette recommandation est motivée par le fait que la condition du succès de la Communauté Européenne est manifestement la création, dans le même temps, d'une unité plus grande entre les Quinze. Mais le Conseil de l'Europe a lui aussi le droit d'envisager le problème de son propre point de vue : organisme consultatif d'une structure assez lâche, comment peut-il « contenir » une Communauté Européenne d'une contenance aussi serrée? Il ne peut évidemment y parvenir qu'en renforçant considérablement l'armature à l'intérieur de laquelle se développera ce nouvel enfant politique plein de vigueur. Il ne faut pas laisser le Conseil de l'Europe dégénérer en simple tribune, ni même en rouage technique à l'usage des États non membres désireux de s'associer à la Communauté. Il faut qu'il poursuive son développement propre de communauté politique, moins soudée certes que la Communauté des six puissances, mais en pleine évolution, et qu'il s'efforce sans cesse de s'élargir en s'adjoignant ceux d'entre les États européens qui, jusqu'ici, n'ont pu ou n'ont point souhaité participer à l'effort commun dont l'objet est l'édification de l'unité européenne

---

16. La difficulté d'arriver à un accord dans le choix d'une solution ne doit pas servir d'exuse pour retomber dans la voie facile, mais redoutable, qui consiste à « donner une institution à chaque pays pour satisfaire son orgueil national et sa bourse nationale ».

17. Voir 5<sup>e</sup> Session, 1953 : Doc. 118.

18. Ainsi limitée par la seule volonté des non-participants.

19. Cf. la troisième partie de l'exposé des motifs (§ 154).

20. Cette volonté, quant à elle, dépendra en partie des avantages mutuels qui seront retirés. Comme exemple de la valeur que présentent les Quinze pour les Six, on peut envisager un soutien diplomatique apporté aux Six par les Quinze devant les Nations Unies.

79. Cet aspect du problème est d'autant plus important que le Conseil de l'Europe, comme on l'a souligné plus haut, ainsi d'ailleurs que d'autres organisations européennes, doivent éprouver un sentiment accru de responsabilité en ce qui concerne la création de la Communauté Européenne. Il ne suffirait pas de montrer de la sympathie. Une action positive semble s'imposer. Le problème des excédents de population demande une solution à la fois européenne et mondiale. Celui de l'intégration politique des territoires d'outre-mer implique l'association d'autres pays. Celui du marché commun, tout en ne présentant pas le même caractère de gravité immédiate que les deux précédents, suppose, pour sa solution, l'existence de conditions générales dépassant le cadre des Six.

### 3. TROISIÈME PARTIE - Examen d'ensemble du projet de traité

#### 3.1. *Elaboration du projet de statut*

##### 3.1.1. *Esprit dans lequel a été entreprise l'élaboration du projet de statut*

80. En des termes sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir, le préambule au traité déclare : « Nous, les Peuples... Résolus à substituer à nos rivalités séculaires une fusion de nos intérêts essentiels, en établissant les institutions capables d'orienter un destin désormais partagé... » Pour se faire une idée exacte de l'esprit dans lequel les membres de la Commission Constitutionnelle et de l'Assemblée ad hoc ont abordé leur tâche, et pour rendre justice à leurs efforts, il est indispensable de se remémorer toutes les souffrances que les peuples de l'Europe ont endurées depuis 1914 du fait de leurs divisions. Cette expérience commune créait entre eux un lien qui s'est retrouvé à travers tous les travaux de la Commission. Il n'apparaissait pas toujours clairement au cours de la discussion de chacun des articles vivement controversés, mais, s'il n'avait pas existé, les Ministres n'auraient pas demandé que l'on établisse le statut de la Communauté Européenne, et les parlementaires n'y auraient pas consacré des mois de travail. Ce lien a été remarquablement évoqué, peu avant la clôture des travaux de l'Assemblée ad hoc, dans le discours d'un Représentant allemand. Au nom du parti chrétien-démocrate d'Allemagne, M. Strauss a déclaré : « On ne peut pas non plus dire, et il est absolument inadmissible que l'on dise : « J'approuverais ce projet si la nouvelle Europe devait être une Europe allemande ou une Europe française, ou italienne, ou quelque autre Europe d'un État national. » L'esprit de l'oeuvre que nous avons préparée dans ce projet exclut et doit exclure précisément cette idée de l'hégémonie d'un peuple, car cette idée est rigoureusement en opposition avec le principe même de la Communauté Européenne. Notre Europe doit être telle que tous les peuples qui la composent puissent travailler en commun. En ma qualité d'Allemand qui, pendant ces vingt dernières années, a été victime du régime politique, je désire proclamer que nous refusons énergiquement l'idée que l'Europe doive être dominée par l'Allemagne ou par quelque autre pays, parce que cette idée détruirait les bases mêmes du développement de l'Europe; il deviendrait même impossible de concevoir une Europe si nous devions sacrifier à cette idée que je n'hésite pas à qualifier de criminelle. Nous ne voulons pas d'une Europe unifiée au point de devenir un État unitaire amorphe. Il ne faut pas que l'Europe soit coupée de sa tradition; mais il ne faut pas non plus que la tradition se fige, vieillisse et s'amenuise, ni qu'elle ressemble à ces objets que l'on expose dans les musées ou à quelque médaillon que l'on conserve comme souvenir de famille. La tradition doit s'adapter aux circonstances politiques et aux exigences de l'histoire. Qu'il me soit permis, à moi qui ai passé les meilleures années de ma vie sous l'uniforme de soldat, de même que beaucoup de mes collègues l'ont fait pendant la première ou la deuxième guerre mondiale, d'ajouter encore un mot : on a parlé ici de la voix des morts qui nous disaient leur crainte, leur angoisse de voir se détruire ce qui avait été leur patrie. Il ne s'agit pas de détruire leur patrie. Mais si nous prêtons une oreille attentive à la voix de ces millions de morts qui ont donné leur vie inutilement en Europe, nous les entendrons nous crier : « Pour que nous ne soyons pas tombés en vain, que nous ne soyons pas morts en vain, il faut que cette oeuvre réussisse, afin que pareille guerre ne soit plus possible ! »<sup>21</sup>

81. Aucune des personnes présentes aux discussions de la Commission Constitutionnelle ne pouvait rester insensible au sentiment de solidarité européenne qui permettait à ses membres d'abattre les barrières de soupçons et d'intérêts dressées au cours des siècles. La discussion du problème de la Sarre en a fourni un exemple. Quel que soit le sort de l'accord consacré par l'article 102, la discussion qui a permis de le réaliser en Commission viendra toujours témoigner de la possibilité, pour des Européens de bonne volonté, de surmonter la tragédie séculaire de la rivalité franco-allemande. La même remarque vaudrait pour les discussions sur les territoires d'outre-mer de la France. Dans ces deux cas, il n'est que trop facile au sceptique de faire ressortir les motifs d'intérêt personnel. Leur présence était inévitable, le sujet de la politique étant le pouvoir. Mais, si les historiens futurs devaient représenter essentiellement sous cet aspect les travaux

21. Compte rendu des débats de l'Assemblée ad hoc, séance du 10 mars 1953, p. 292.

de la Commission Constitutionnelle, ils commettraient une grave erreur d'interprétation. Il serait également erroné de considérer que les membres de la Commission Constitutionnelle ont été mus uniquement par la crainte des conséquences d'un échec, qui aurait pu faire dire à l'observateur : « Si ceux-ci échouent, personne d'autre ne réussira jamais. La faible étincelle d'espoir que leur entreprise a fait luire pour l'avenir de l'Europe s'éteindra, et une civilisation jadis prépondérante connaîtra le sort de toutes celles qui l'ont précédée. » Bien au contraire, les membres de la Commission ont été animés de la ferme conviction que l'établissement de la Communauté fournirait au génie européen le cadre qui lui permettrait de nouveau d'apporter la contribution qui doit être la sienne. Comme ils avaient l'esprit pratique, et que l'oeuvre de rédaction à laquelle ils s'étaient attelés présentait des difficultés extraordinaires, ils n'eurent pas souvent le temps d'agiter ces questions d'une portée plus vaste. Mais, pour apprécier leurs travaux à leur juste valeur, il faut mesurer toute la portée du mot « Communauté ». Il ne s'agissait pas d'un groupe de constituants attachés à mettre sur pied un système juridique abstrait, pas plus que d'une tentative de créer un super-État. Ce qu'on voulait, c'était construire ensemble une Communauté, avec tout ce que ce grand mot comporte de solidarité, de croyances, de traditions et de coutumes communes.

### 3.1.2. Les responsables du travail de rédaction

82. Dans son discours de clôture, M. Spaak a parlé d'inscrire au tableau d'honneur ceux qui ont pris part aux travaux de l'Assemblée ad hoc. Nous sommes en ce moment réunis au Conseil de l'Europe, et il est bon de rappeler que la plupart d'entre eux sont depuis quatre ans nos collègues à l'Assemblée Consultative. Sans cette expérience commune qui, pour la première fois, apprit à des parlementaires européens à se connaître et à se faire confiance, les travaux de l'Assemblée ad hoc eussent été rendus impossibles.

83. On a beaucoup remarqué que l'élaboration du projet de statut de la Communauté n'avait pas été confiée à des fonctionnaires, mais à des parlementaires. La chose était cependant toute naturelle. L'Assemblée ad hoc n'était pas une assemblée constituante; elle n'avait pas mandat pour lier les peuples qu'elle représentait par un texte définitif. L'objet de la discussion était une forme nouvelle d'organisation politique applicable à six nations. Seuls des représentants élus pouvaient être habilités à discuter pareille question, puisque la décision finale quant à un abandon de souveraineté nationale incombe nécessairement aux parlements nationaux. La vérité est que les six nations représentées à l'Assemblée ad hoc passent du stade des relations diplomatiques à celui des relations organiques. Il eût été plus logique, en théorie, que chacun des parlements nationaux nommât des représentants à une Convention chargée d'établir un projet de constitution, qui eût ensuite été soumis directement à des assemblées spécialement élues dans chaque État membre en vue de sa ratification. Telle fut la procédure adoptée en Amérique en 1787<sup>22</sup>. Mais, comme on le fait souvent observer, la situation actuelle en Europe occidentale n'est pas analogue à celle qui régnait en Amérique en 1787. Les traditions nationales et surtout les administrations nationales ont, dans les six nations, des racines tellement plus fortes, que la procédure adoptée en 1953 ne pouvait se rapprocher davantage des usages diplomatiques traditionnels avec lesquels la nouvelle Communauté marque une rupture décisive. Ainsi, de même que pour la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, bien que le travail de rédaction ait été confié à des parlementaires, l'abandon de souveraineté se présente sous la forme d'un traité international, signé par les représentants des gouvernements. Ce ne sont là néanmoins qu'apparences extérieures. Dans ce cas, la Communauté créée par le traité est déclarée indissoluble (article 1) et les pouvoirs réels seront de plus en plus aux mains des représentants élus à la Chambre des Peuples, légiférant sur les questions d'intérêt commun.

84. Le choix de parlementaires a été fortement influencé par la Résolution 14, adoptée par l'Assemblée Consultative le 30 mai 1952. Cette résolution était elle-même la résultante normale de l'expérience parlementaire du Conseil de l'Europe. On est souvent porté à oublier que toute l'expérience des institutions parlementaires européennes dépend, dans cette période de transition, d'hommes qui assument en même temps de lourdes responsabilités dans leurs parlements nationaux. Il convient donc de rendre un hommage particulier aux membres de la Commission Constitutionnelle qui, pendant des mois, ont donné si généreusement une partie de leur temps à la Commission et, dans bien des cas, ont effectué de nombreux et longs voyages pour assister à ses réunions.

---

22. La Constitution américaine, adoptée à Philadelphie le 17 septembre 1787, fut présentée au Congrès Confédéral le 20 septembre, débattue brièvement les 26 et 27 septembre et transmise aux États le 28 septembre. Elle fut alors débattue devant chacune des Conventions d'États, l'assentiment de neuf États étant nécessaire pour qu'elle entrât en vigueur. La neuvième ratification fut celle de la Caroline du Sud, qui eut lieu le 23 mai 1788. Il est intéressant de noter que les représentants de sept États seulement sur les treize participèrent à la première rédaction de la Constitution.

85. Il convient également de rendre hommage au Secrétariat de la Commission Constitutionnelle. Les membres de cette Commission sont seuls à même d'apprécier à leur juste valeur les efforts déployés par cette poignée de fonctionnaires. La masse imposante des documents, imprimés chacun en cinq langues, ne donne qu'une faible indication de la somme de travail fournie. Tous ceux qui ont participé aux travaux du Palais d'Orsay méritent les plus vifs éloges pour leur zèle infatigable. Dans un cas, les services rendus ont même été si éminents que votre rapporteur croit devoir déroger pour une fois au principe de l'anonymat des fonctionnaires pour mentionner expressément le rôle joué par M. Emile Noël.

### 3.1.3. Les six mois : 10 septembre 1952-10 mars 1953

86. La Résolution de Luxembourg du 10 septembre 1952 n'accordait à l'Assemblée ad hoc et à sa Commission Constitutionnelle que six mois pour accomplir la tâche qui leur était dévolue par leur mandat. Lorsque celui-ci fut accepté le 13 septembre dernier, on ne croyait guère à la possibilité d'aboutir dans les délais impartis. Il s'agissait en effet d'un problème infiniment plus complexe que celui qu'avaient eu à résoudre les délégués des États américains à la Convention Fédérale de Philadelphie lorsqu'ils étaient parvenus à mettre au point, en un peu plus de quatre mois, le projet de Constitution des États-Unis<sup>23</sup>. Et pourtant, le fait que le projet de statut de la Communauté ait été prêt à temps ne signifie pas que l'on ait éludé les difficultés. Bien au contraire, chaque article a bénéficié d'examen attentifs et multiples. Lorsque le t e x t e a été soumis à l'Assemblée ad hoc au mois de mars, il n'y eut pas moins de 105 amendements déposés. Vingt-trois rédactions différentes furent proposées pour un seul article.

87. Il importe d'insister sur le soin qui a présidé à l'élaboration du projet de s t a t u t ; il ne faudrait pas que l'on puisse y voir le travail hâtif de parlementaires assurés que leur texte serait revu par des experts gouvernementaux. La vérité tient dans les trois points suivants : la rédaction du projet de statut a été confiée à des parlementaires eu égard aux responsabilités politiques que nous avons examinées au paragraphe 86; l'Assemblée ad hoc comptait parmi ses membres quelques-uns des meilleurs spécialistes du droit constitutionnel des six nations; enfin, la Commission Constitutionnelle a travaillé avec assiduité pendant six mois avec l'aide d'un important groupe d'experts. Aucun des auteurs ne prétend que le texte mis au point soit parfait. Mais ce t e x t e possède, sans conteste, une unité structurelle. Il ne fait aucun doute que, lorsqu'ils étudieront ce texte, les experts gouvernementaux pourront y apporter certaines améliorations de forme. Mais les principes politiques du projet de statut ne sauraient être rejetés pour le motif qu'ils sont mal fondés ou qu'ils manquent de clarté : on ne peut s'y opposer que si l'on est hostile à la tendance qui y est marquée. Il s'agit là encore d'une décision politique dont la responsabilité incombe aux représentants élus du peuple, et à eux seuls.

### 3.1.4. Difficultés du problème posé à l'Assemblée ad hoc

88. Ces difficultés étaient de trois ordres. Les premières trouvaient leur origine dans l'ensemble des efforts qui avaient été déjà déployés pour créer une Europe unie depuis les Congrès de Gstaad, en 1947, de La Haye et d'Interlaken en 1948. Le problème que pose l'unification d'une Europe déjà tronquée, et les hésitations auxquelles il a déjà donné lieu, sont trop connus pour qu'il soit besoin d'y revenir. Mais dès lors que la Grande-Bretagne et d'autres puissances européennes s'abstenaient d'y participer, il devenait inévitable que se forment, dans l'opinion, des courants parallèles d'abstention, voire d'hostilité.

89. Le second ordre de difficultés résulte de la superposition d'une Autorité supranationale à des États historiquement nationaux. L'existence de traditions de gouvernement séculaires et infiniment complexes, édifiées sur un ensemble de coutumes et d'institutions sociales présentant des différences marquées, constitue un obstacle, non pas insurmontable mais certain, à l'élaboration d'institutions communes. Cela est vrai même dans le cas de six puissances qui, au point de vue même de l'insécurité militaire, du désir d'indépendance, de l'espoir d'avantages économiques, de la proximité géographique, d'une tradition démocratique commune, présentent une analogie frappante avec les États-Unis du dix-huitième siècle. Pas plus qu'en Suisse, en 1848, qu'au Canada, en 1867, il n'existait de communauté de race, de religion et de langue. Aux États-Unis, en 1787, les treize États n'avaient pas non plus le sentiment unanime d'être rattachés l'un à l'autre par le lien puissant d'une nationalité commune. Si des institutions sociales communes existaient en Australie, en 1901, il n'en était de même ni au Canada, ni aux États-Unis, ni en Suisse. Mais aucune de ces fédérations ne venait se superposer à des régimes différents séculièrement préexistants, héritiers d'un passé historique long et complexe. D'ailleurs, en Europe occidentale, ces régimes ne sont pas simplement affaire de tradition administrative ou de prérogatives de fonctionnaires; ils participent à la structure même des pays.

---

23. 14 mai-17 septembre 1787.

90. Une partie de la solution de ce problème nous est fournie par la nature de la future Communauté et la mesure dans laquelle elle ne touche pas à la structure nationale traditionnelle. Mais il faut également se rendre compte que l'opposition la plus affirmée à tout abandon de souveraineté vient des grands ordres professionnels de la société. La masse de la population peut bien se laisser entraîner par les slogans nationalistes (elle y est d'ailleurs moins sensible aujourd'hui) ; elle n'en garde pas moins le souvenir des 30 millions de morts des deux guerres mondiales. Si ses dirigeants traditionnels sont prêts à la fédération, elle les suivra. Mais c'est justement pour ces hommes que le sacrifice est le plus difficile à accepter. Le fonctionnaire, qui s'enorgueillit à juste titre d'une longue tradition de gouvernement efficace et civilisé, voit mal la possibilité d'adapter le système sans lui faire perdre ses éléments les plus valables. Le système juridique est le ciment de la société; en réglant la conduite humaine, il rend un service essentiel à la vie civilisée; mais, parce que ces règles ont été codifiées sur une base nationale, les juristes ont peine à concevoir comment une législation européenne pourrait un jour fonctionner avec succès. Sans même parler des officiers des diverses armées nationales, il faut bien avouer que le même genre de myopie professionnelle se retrouve dans beaucoup d'autres milieux. Il importe de comprendre que ce genre de particularisme, cette répugnance à sacrifier des intérêts moraux accumulés pendant toute une vie ne sont pas plus défendables que l'attitude de l'industriel qui tire de confortables profits du marché national et qui craint qu'il n'en soit pas de même dans un marché européen. Ce sont là des manifestations d'un esprit à courte vue dont l'Europe ne peut plus se permettre le luxe. La voie de l'unité comporte des risques, mais ce n'est qu'en acceptant de tels risques que l'Europe est devenue assez forte pour survivre à sa sclérose institutionnelle envahissante des cinquante dernières années. L'héritage qui nous a été légué est maintenant menacé de disparaître et il nous faut repartir sur des bases nouvelles

91. Après ce qui a été dit au paragraphe 93 sur les différentes traditions gouvernementales, il n'est pas à craindre que cette métaphore hardie, « repartir sur des bases nouvelles », puisse être mal interprétée. Nous nous trouvons en présence, d'une part, du réseau complexe de nos institutions, édifié sur une base nationale au cours de quatre siècles, et, d'autre part, de la nécessité absolue où nous sommes d'organiser certains aspects de notre vie sur une base européenne. Le critère de cette nécessité est que, partout où les gouvernements nationaux se sont révélés incapables de répondre aux exigences de notre époque, une Autorité européenne doit les relayer. Le secteur de la défense en est un exemple patent. Dans nos efforts pour créer une Autorité dans ces domaines, nous nous heurtons à une forte opposition rencontrée jusque parmi ceux qui, dans le cadre national, ont rendu à leur pays les services les plus éminents. Notre tâche essentielle est de les convaincre qu'une réforme est nécessaire et que, en la réalisant, nous entendons respecter les aspects les plus valables de leurs traditions professionnelles.

92. Ces derniers paragraphes touchent directement à la seconde catégorie de difficultés rencontrées par la Commission Constitutionnelle, les difficultés d'ordre interne. Les premières étaient créées par ceux qui, tout en partageant les opinions fédéralistes, s'opposaient au projet parce qu'ils estimaient que les six nations formaient une base trop étroite. Les difficultés du second ordre provenaient du heurt direct entre ceux qui étaient prêts à consentir à des abandons de souveraineté pour le bien commun et ceux qui s'y opposaient en vertu de conceptions infiniment respectables, mais non adaptées aux nécessités actuelles. Les opinions de ces derniers auraient pesé beaucoup plus lourd dans la balance s'ils avaient eu recours à des arguments plus valables. Ils n'ont jamais invoqué, devant la Commission Constitutionnelle, ce grand principe du conservatisme qui veut que l'homme se soumette aux institutions politiques par habitude plutôt que par raison, et que, par conséquent, toute évolution trop rapide ou trop brutale du milieu politique où il évolue risque de déclencher une réaction en chaîne d'instabilité, comme cela s'est produit en France après 1789. Si l'on a fait valoir l'importance des traditions nationales, c'était trop souvent pour les présenter comme une fin en soi<sup>24</sup>. Il est très important de remarquer que, par contraste, les membres de la Commission Constitutionnelle n'ont fait montre d'aucun zèle iconoclaste, qu'ils n'ont pas cherché à abattre en une demi-

---

24. Il est très important de faire ici justice d'une hérésie qui gagne du terrain avec une rapidité remarquable. Au fur et à mesure que l'on se rapproche de la création d'une Europe unie, ses adversaires se rabattent sur l'affirmation que « la seule réalité est la nation ». C'est là dans une certaine mesure une question qu'ils se posent à eux-mêmes, car la solidarité qui a inspiré les travaux de l'Assemblée ad hoc a prouvé le contraire d'une manière qui ne pouvait manquer de les frapper. Il n'est pas inutile néanmoins que nous nous étendions quelque peu sur ce sujet. On a déjà fait clairement ressortir que seuls les tenants de l'unité européenne croient réellement en la valeur des traditions des différentes nations, dont la désunion signifierait la destruction. Le malentendu provient en partie du fait que l'on ne s'est jamais donné la peine de saisir la différence fondamentale entre une constitution fédérale et une constitution unitaire, et en partie d'une connaissance imparfaite de l'histoire européenne et d'une conscience insuffisante des liens communs qui nous unissent. Ces liens communs ne sont pas seulement l'expression d'une civilisation sur la défensive, consciente que ses divisions internes ont moins d'importance que ce qui la distingue des autres continents. Ils sont plutôt constitués par son héritage culturel, dans sa diversité même. Il peut sembler paradoxal de prétendre que cette diversité présente une réalité tout aussi concrète qu'un État national. Le paradoxe disparaît lorsque l'on se rend compte que, même dans sa plus

heure des traditions édifiées au cours des âges. Leurs t r a v a u x portent plutôt la marque d'un grand souci (excessif selon certains, mais louable selon nous) de respecter tout ce qui peut avoir une valeur dans les traditions nationales. Des arguments semblables à celui de M. Benvenuti ont été constamment repris : « Nous sommes tous attachés aux traditions, à la culture, à la physionomie propre de chacun de nos pays. Jamais la Communauté ne pourra y porter atteinte, les absorber ou les mêler en en détruisant l'originalité. Les protéger sera au contraire la tâche des institutions supranationales auxquelles nos États auront confié l'exercice de certains de leurs droits souverains, <sup>25</sup>»

93. Le troisième type de difficultés rencontrées par les rédacteurs du projet de statut était d'ordre structurel. Ces difficultés se présentaient à eux sous deux aspects différents. Ils avaient tout d'abord à assumer le poids d'une lourde succession. Toute l'oeuvre de la Commission Constitutionnelle porte les traces du cheminement curieux de l'idée d'Europe unie que l'on a pu observer depuis la signature du Statut du Conseil de l'Europe en mai 1949. Après l'échec de la première tentative de créer une Autorité supranationale groupant les quinze États membres, on eut recours à la méthode de la fédération par secteurs (Autorités spécialisées); mais lorsque l'on eut « fédéré » l'un de ces secteurs-clés (celui du charbon et de l'acier) et que les forces armées des six puissances furent également en voie de connaître le même sort<sup>26</sup>, on s'aperçut que les difficultés à utiliser la méthode par secteurs s'aggravaient, et que la fédération de secteurs aussi essentiels pour la vie nationale impliquait la création d'une Autorité politique européenne. Cette considération posait à la Commission Constitutionnelle le problème délicat de l'incorporation dans une seule structure d'une Autorité spécialisée déjà existante et d'une autre en voie de création, pour constituer cependant un ensemble uni et cohérent.

94. Le second aspect du problème structurel provenait de ce que, si l'on avait retiré l'un des piliers de l'édifice, totit le système de contrôles et d'équilibres qui assurait sa stabilité s'en serait trouvé compromis. C'est ainsi qu'un Représentant s'était déclaré prêt à soutenir la proposition d'une représentation pondérée au Sénat à la condition que les pouvoirs du Conseil de Ministres nationaux gardent l'extension prévue à l'origine. Lorsque ces pou-voirs furent réduits, ce même Représentant se prononça en faveur d'une représentation démographique à la Chambre des Peuples et de la parité au Sénat. Il était également impossible de détacher la question de la représentation de celle des pouvoirs respectifs des Chambres. Ces questions feront l'objet d'un examen plus détaillé dans la partie suivante du présent rapport.

---

grande diversité, la civilisation européenne a des racines communes. Renan affirmait, en 1871, que le secret de l'existence d'un peuple ne consiste ni dans le milieu, ni dans le mythe de la race, mais dans son héritage spirituel et social, et que « le fait d'avoir souffert, de s'être réjouis et d'avoir espéré ensemble a plus de signification pour les hommes que tous les systèmes douaniers et les frontières stratégiques ». Tous les peuples européens ont certaines expériences en commun : la philosophie grecque et le droit romain; la longue aventure des missionnaires chrétiens; les sept premiers siècles de chrétienté indivise et la force unificatrice de l'Église catholique occidentale qui s'est exercée ensuite jusqu'au seizième siècle; l'effort des mouvements corporatifs qui a donné naissance aux villes franches; la Réforme et la Contre-Réforme ; la conquête des grands empires coloniaux; les révolutions libérales et le début de l'industrialisation — aucune de ces expériences n'est le propre d'une nation européenne unique. En regard de ce patrimoine commun, prétendre que l'existence d'une vingtaine d'États souverains est la seule réalité qui compte, comme si les données de la vie humaine et les principes de la conduite humaine changeaient avec les uniformes des douaniers\*, constitue, à vrai dire, une contre-vérité historique.<BR>\* Le nombre des États souverains d'Europe était de 16 en 1875 et de 22 en 1914. Après la première guerre mondiale, il passa à 25. Dans la même période 1914-1919, la longueur des frontières européennes passa de 12.000 à 18.000 kilomètres.<BR>Les origines communes peuvent être oubliées par ceux qui n'ont pas complètement pris conscience du passé. Ce que l'on ne peut oublier ni méconnaître, c'est l'attitude commune à l'égard de certains problèmes fondamentaux de la société humaine qui se retrouve dans l'Europe occidentale tout entière. Le respect du double principe de la liberté individuelle et de l'ordre social est si répandu qu'il constitue un véritable patriotisme européen. En dépit de noms célèbres, de Machiavel à Hobbes, et de Hobbes aux théoriciens modernes de la « raison d'État », ce patriotisme européen repose sur une négation commune de la finalité des institutions humaines qui a constamment encouragé la résistance à la tyrannie depuis le jour où Antigone défiait Créon au nom de "... crêpait» zâ6oa),^ OeSu v o ' | x i | A a . . . "<BR>C'est pour toutes ces raisons, et pour cent autres tirées d'une histoire qui fait de tous les peuples européens des associés, qu'il est mensonger de prétendre que la seule réalité est la nation.

25. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 19

26. Cela aurait dû normalement être le couronnement de l'édifice, plutôt que des fondations. Mais les exigences de la défense ne connaissent aucune loi.

### 3.2. Caractère du projet de statut

#### 3.2.1. La Communauté en tant que prélude à la fédération des six puissances

95. A l'origine, l'Assemblée Consultative ne voyait dans la Communauté Européenne qu'un organe strictement limité, destiné uniquement à assurer le contrôle démocratique de l'armée européenne et à accroître ainsi les chances de ratification du traité de la C. E. D. Tel était l'aboutissement logique de la politique de construction fragmentaire, de fédération par secteurs, à laquelle avaient recouru les tenants de l'unité européenne après avoir constaté que la Grande-Bretagne ne pouvait les suivre dans cette voie<sup>27</sup>. Mais la situation devait se modifier avec la Résolution adoptée à Luxembourg le 10 septembre. Cette résolution marqua le moment où les partisans d'une fédération momentanément limitée aux six puissances décidèrent de marcher de l'avant. Dès ce moment, on devait s'attendre à ce que l'effort entrepris débordât le cadre d'un dispositif uniquement destiné à assurer le contrôle démocratique d'une Autorité spécialisée.

96. Il ne faudrait pas conclure du paragraphe précédent que les promoteurs de ces plans se sont résignés à ce que leur Communauté se limite aux six puissances. Au contraire, la majorité d'entre eux est convaincue, à tort ou à raison, que le moyen le plus sûr de provoquer l'adhésion des nations hésitantes est de faire en sorte que la Communauté réussisse. Il serait également inexact de croire que tout espoir a été abandonné que la Communauté Européenne ait une influence favorable sur la ratification du traité de la C. E. D. M. Dehousse écrit que « la Commission Constitutionnelle, dans sa très grande majorité, considère que le projet de traité politique est de nature à influencer fortement, dans un sens favorable, le sort du traité de la Communauté Européenne de Défense lui-même »<sup>28</sup>.

#### 3.2.2. Signification du terme « fédération »

97. Il est nécessaire ici d'examiner de plus près ce que l'on entend par « fédération ». La Commission Constitutionnelle s'est sagement refusée à employer les mots « fédération » ou « confédération » en raison de la confusion complète qui règne entre ces deux termes<sup>29</sup>. Mais, quelle que soit la terminologie employée, le problème des pouvoirs demeure. Le fédéralisme n'est qu'une manière de désigner une certaine division des pouvoirs, qui crée deux autorités coordonnées. La meilleure définition en a été donnée par Sir Robert Garran : « Une forme de gouvernement dans laquelle la souveraineté ou le pouvoir politique sont répartis entre le gouvernement central et les gouvernements locaux de telle sorte que chacun, dans sa propre sphère, est indépendant de l'autre »<sup>30</sup>. Mais même cette définition classique ne nous permet pas d'apprécier pleinement la situation en Europe occidentale. La grande distinction à faire porte sur les organisations internationales, d'une part, et le gouvernement supranational, de l'autre. Dans le premier cas, il n'y a pas d'abandon irrévocable de souveraineté. En mettant les choses au mieux, ce n'est qu'un pouvoir dérivé. En mettant les choses au pire, toutes décisions sont paralysées par le recours au veto. Dans le second cas, il y a un abandon définitif de souveraineté dans certains domaines déterminés. Pour être légitime, l'autorité politique qui exerce ces prérogatives doit détenir un pouvoir propre qui lui vienne directement du peuple de la Communauté prise dans son ensemble. Toutefois, pareille Communauté ne forme pas une fédération si elle ne possède également le pouvoir d'imposer directement les lois aux citoyens de l'union et de faire respecter les lois fédérales par des mesures de police dirigées contre les individus qui les enfreignent<sup>31</sup>.

---

27. Cf. paragraphe 96 ci-dessus.

28. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 54. Mais voir également paragraphe 156 ci-dessous.

29. Par exemple la Constitution de la Suisse, qui est un véritable État fédéral, est officiellement intitulée : « Constitution fédérale de la Confédération Helvétique ».

30. Rapport de la Commission royale sur la Constitution australienne (1929), p. 230.

31. Les juristes internationaux étant divisés sur ce point (cf. Fauchille, Scelle, Kelsen et Oppenheim), il est utile de recourir aux textes qui ont posé le problème le plus clairement, ceux de Hamilton dans les numéros XV et XVI du *Federalist* : « Le vice essentiel et radical dans la structure de la confédération existante, c'est le principe d'une législation pour les ÉTATS ou les GOUVERNEMENTS, pris collectivement et par opposition aux INDIVIDUS dont ils sont composés... D'où vient que si, en théorie, leurs décisions concernant ces objets sont des lois liant constitutionnellement les membres de l'Union, dans la pratique elles ne représentent que de simples recommandations que les États observent ou négligent à leur gré... Mais si nous ne voulons pas être placés dans cette situation périlleuse, si nous tenons toujours... à la création d'un pouvoir de contrôle, sous la direction d'un Conseil commun, nous devons nous résoudre à incorporer dans notre plan les ingrédients qui peuvent être considérés comme marquant la différence caractéristique entre une alliance et un gouvernement; nous devons étendre l'autorité de l'Union à la personne des citoyens —• seul objet propre du Gouvernement. » (*The Federalist*, n° XV.) « Un gouvernement fédéral... doit étendre son action à la personne des citoyens. Il ne doit pas avoir besoin d'une législation intermédiaire, mais pouvoir lui-même faire respecter ses décisions par les voies normales de la justice... Le Gouvernement de l'Union, comme celui de chaque État, doit être en mesure de s'adresser directement aux espérances et aux craintes des individus et d'enrôler à son service les passions qui exercent sur le cœur humain l'influence la plus puissante. » (*The Federalist*, n° XVI).

### 3.2.3. Justesse de l'affirmation selon laquelle la Communauté Européenne serait sui generis

98. On a beaucoup insisté sur le fait que le projet de statut de la Communauté Européenne n'est pas une constitution fédérale du type classique, mais une construction totalement originale répondant aux nécessités de l'Europe d'aujourd'hui. On a souvent prétendu qu'elle était sui generis. A condition de ne pas perdre de vue le problème fondamental examiné au paragraphe précédent, c'est là une définition utile et non une simple échappatoire. La Communauté est unique en son genre en raison des circonstances qui président à sa naissance : elle reçoit en héritage deux Autorités spécialisées, et c'est encore d'elles qu'elle tire ses pouvoirs les plus réels. Dans le même temps, de nombreux articles du traité portent la marque d'une tentative d'organisation internationale. C'est ainsi que la Communauté ne devient pas une entité juridique unique qui engloberait tous les États membres en les réduisant au rang de divisions territoriales. Au contraire, l'entité juridique que forme la Communauté est de même nature que la C. E. C. A. ; elle se situe seulement à une plus grande échelle. De même, le droit d' « acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et d'ester en justice » (article 4) est un droit qui appartient également à des organisations telles que l'O. E. C. E. et les Nations Unies. La même conception d'une nouvelle organisation parmi les autres se retrouve dans les « immunités et privilèges » dont la jouissance est accordée à la Communauté (article 4) et le protocole qui définit ces privilèges est même emprunté directement au traité de la C. E. C. A. Toutefois, ce sont essentiellement la division des pouvoirs et la disposition relative à leur « auto-extension » qui permettent de prétendre que la Communauté est unique en son genre. Elle constitue en droit constitutionnel une création d'une incontestable originalité, qu'il n'est pas possible d'étiqueter selon les catégories traditionnelles.

### 3.2.4. Limites du présent rapport

99. Il convient de souligner que nous abordons maintenant le texte d'un projet de statut qui fera l'objet de doctes études de la part de spécialistes du droit constitutionnel. Ces experts seront mieux à même que votre rapporteur, dans le bref délai dont il dispose, de faire de ce texte un examen critique qui soit digne de son sujet. C'est pourquoi les observations qui suivent ne tentent même pas de résumer les dispositions du projet de statut, mais se bornent à un bref aperçu mettant en valeur certains de ses éléments qui semblent revêtir une importance particulière.

### 3.2.5. Aspect fédéral du projet de statut

100. Le caractère sui generis du projet de statut n'exclut cependant pas toute disposition de caractère fédéral. Les principales dispositions qui font ressortir les éléments fédéraux du projet de statut, par opposition à ses éléments confédéraux<sup>32</sup>, sont les suivantes :

100.1. Comme nous l'avons noté cidessus (paragraphe 83), le préambule s'ouvre sur une déclaration non équivoque, « Nous, les Peuples... », et l'article 1 confirme que la Communauté « est fondée sur l'union des peuples »<sup>33</sup>, un amendement tendant à remplacer ce dernier membre de phrase par les mots « l'association des nations » ayant été rejeté à l'Assemblée . ad hoc par 45 voix contre 3.

100.2. La Communauté est proclamée indissoluble (art. 1). (Un amendement tendant à supprimer cette phrase a été rejeté par 41 voix contre 6).

100.3. L'article 1 stipule également que la Communauté est de « caractère supranational », c'est-à-dire qu'elle est supranationale dans les domaines relevant expressément de sa compétence.

100.4. On pourrait considérer que les trois dispositions susmentionnées n'ont guère de portée si le projet de statut ne contenait pas la disposition essentielle relative aux élections directes à la Chambre des Peuples (art. 13). Le rapporteur, M. Dehousse, la décrit comme « l'idée-force qui a dominé dès le départ les délibérations des auteurs du projet »<sup>34</sup>. Cette affirmation de M. Dehousse est justifiée : c'est bien là la clef de voûte de l'édifice qui, en son absence, différerait peu des innombrables expériences intergouvernementales et des échecs non moins nombreux qui l'ont précédé. La disposition relative à des élections directes est d'une telle importance que Votre rapporteur croit devoir rappeler les paroles prononcées par M. Paul Reynaud en faveur de cette mesure, lors du congrès réuni à La Haye, il y a cinq ans. A cette occasion, M. Paul Reynaud déclarait : « (On) nous propose une

32. L'emploi de ces termes doit être interprété en fonction des considérations développées au paragraphe 100 ci-dessus.

33. Il est vrai que (a) le préambule n'a pas force obligatoire et que (b) ce membre de phrase est emprunté à la Charte des Nations Unies. Mais le préambule de la Charte des Nations Unies est dû au général Smuts qui, n'oubliant pas l'échec de la Société des Nations, rédigea là la déclaration la plus fédérale de la Charte. Ce préambule ne fut adopté à San Francisco qu'après de vifs débats. Cf. également paragraphe 104 ci-dessous.

34. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 37.

assemblée composée de députés nommés par les parlements nationaux. Ce sont les députés qui s'élièrnt eux-mêmes. Or, ces députés, quel mandat ont-ils reçu? Ils n'ont pas reçu d'autre mandat qu'un mandat purement national. Ils n'ont en rien reçu un mandat européen. Ils ont reçu mandat de défendre les intérêts de leur propre pays et souvent aussi, disons-le, les intérêts de leur propre circonscription électorale. Dès lors, l'assemblée qu'on nous propose ne peut pas être une assemblée européenne, d'esprit européen : ce sera un club de députés nationaux. L'opinion publique de nos divers pays restera absolument indifférente à cette création. Il est vrai qu'on nous laisse une espérance. On nous dit : « Oui, vous avez raison, il faut une assemblée européenne, c'est entendu, mais plus tard, à une date indéterminée. » J e regrette de vous dire que l'Europe n'a pas le temps d'attendre... Nous prétendons garder les pieds par terre en demandant la constitution d'une assemblée européenne qui soit vraiment européenne, parce qu'elle sera élue par des Européens, pour s'occuper de l'Europe, au suffrage universel. Nous pensons qu'il faut capter la source d'une souveraineté nouvelle en nous adressant à la souveraineté européenne. Nous pensons que c'est en qualité d'Européens<sup>35</sup> et non en qualité d'Anglais, de Français ou de Néerlandais que les électeurs doivent voter et nous croyons que c'est ainsi, en frappant vivement l'imagination des peuples, que nous arriverons à résoudre le problème... Ne craignez pas les peuples et faites appel à eux. C'est eux qui vous sauveront. » Peu nombreux étaient ceux qui, en 1948, étaient prêts à répondre à cet appel. Aujourd'hui, l'expérience acquise au Conseil de l'Europe depuis quatre années a démontré que, sans des élections directes, il serait malaisé d'accomplir un progrès décisif.

100.5. Une autre disposition capitale du projet de s t a t u t est celle selon laquelle le Conseil Exécutif Européen sera responsable devant le Parlement de la Communauté. Cette disposition établit le système habituel de la responsabilité gouvernementale devant le parlement, et elle est évidemment essentielle si les pouvoirs du Conseil Exécutif Européen doivent être par la suite élargis et si l'on veut éviter le danger d'une technocratie. La nature et les pouvoirs du Conseil Exécutif seront examinés plus loin<sup>36</sup>. Pour le moment, l'objet de notre intérêt est la dynamique créée, à l'échelon parlementaire, par l'octroi de responsabilités exécutives : comme le prévoit l'article 28, § 4, « les membres du Conseil Exécutif Européen portent le titre de Ministres de la Communauté Européenne. »

100.6. On peut également considérer que les pouvoirs conférés à la Cour introduisent dans le s t a t u t de la Communauté un élément fédéral. Aux termes de l'article 41, « la Cour connaît souverainement des litiges portant sur l'application ou l'interprétation du présent statut ou d'une loi de la Communauté et opposant :

*soit des É t a t s membres entre eux;*

*soit un ou plusieurs États membres et la Communauté ». Tout aussi importantes sont les dispositions de l'article 44 d'après lequel « la Cour est seule compétente pour statuer sur la validité des décisions ou recommandations du Conseil Exécutif Européen et des délibérations du Conseil de Ministres nationaux, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité ». La question du développement des pouvoirs de la Communauté au moyen du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois (cf. art. 38) est examinée plus loin aux paragraphes 131 et 146.*

100.7. On peut prétendre à juste titre que, jusqu'à présent, seul le cadre d'un gouvernement européen a été créé, mais que, bien qu'on ait envisagé des institutions susceptibles d'un plus grand développement, tout dépendra, dans la pratique, de la compétence qui leur sera attribuée. Ce point est examiné plus en détail ci-après. Dans cette partie du rapport, nous ne nous attachons qu'aux dispositions du projet de statut qui donnent à penser que la future Communauté sera réellement supranationale dès ses débuts. A l'heure actuelle, tous les pouvoirs envisagés sont concurrents; il est donc impossible de considérer la Communauté comme une fédération, cette dernière impliquant que le gouvernement fédéral et les gouvernements des États ont chacun une certaine compétence exclusive. C'est ainsi que le gouvernement <sup>37</sup> de la Communauté sera doté de pouvoirs exécutifs en matière de charbon et d'acier et de défense. Mais bien qu'il s'agisse là de ses pouvoirs les plus étendus, ceux-ci sont encore soumis à des limitations multiples et considérables contenues dans les traités de la C. E. D. et de la C. E. C. A. Dans les autres secteurs — attributions économiques, politique extérieure, sauvegarde des Droits de l'Homme, droit général d'initiative — tous les pouvoirs sont concurrents et la plupart d'entre eux restent aux mains des gouvernements nationaux. Cela est si vrai que, dans certains articles, l'appartenance à la Communauté ne paraît pas constituer autre chose qu'un

35. Voir paragraphe 118 ci-dessous.

36. Voir paragraphes 12G et 127 ci-dessous.

37. Cf. article 27 du projet de statut.

renoncement, de la part des États membres, à une partie de leur liberté d'action : « Les États membres ne peuvent conclure de traités ou accords internationaux contraires aux engagements pris par la Communauté ou adhérer à de tels traités ou accords » (art. 72), et l'article 87 prévoit que les États membres doivent consulter le Conseil Exécutif Européen avant de prendre des mesures de caractère économique, notamment quant à une dévaluation de la monnaie. Tout cela est incontestable et reflète la prudence avec laquelle les six nations entrent dans la Communauté. Ce n'est pas là une critique; au contraire, la même prudence s'est normalement manifestée au moment de la création de toutes les fédérations d'États jusqu'alors indépendants et souverains. Même si les pouvoirs initialement accordés à la Communauté sont faibles par rapport à ceux qui restent aux mains des États membres, l'important était de prévoir une disposition permettant tant d'accroître normalement ces pouvoirs à mesure que les Membres de la Communauté auraient plus confiance en leurs partenaires et constateraient les avantages résultant pour eux tous de l'action de la Communauté. Le grand mérite du projet de statut, et peut-être le plus grand, c'est qu'il rend possible ce développement organique, sans pourtant le rendre inévitable, aussi s'adaptera-t-il aisément aux impératifs imprévisibles des faits politiques.

100.8. Parmi les critères classiques du caractère fédéral d'une constitution figurent les modalités d'application des lois fédérales et les pouvoirs d'imposition. En appliquant ces critères, on constate aussitôt la faiblesse des arguments de ceux qui ont salué dans le projet de statut de la Communauté un document « fédéral » dans toute la force du terme. L'application des lois de la Communauté dépend entièrement de la bonne volonté des États membres. Il est vrai qu'ils « s'engagent à prendre toutes dispositions propres à assurer l'exécution des lois et règlements de la Communauté » (art. 105) et qu'on stipule que les décisions du Conseil Exécutif Européen « ont force exécutoire sur le territoire des États membres » (art. 106). Mais qui est chargé d'assurer cette exécution? Dans le cas de la C. E. C. A., qui ne comporte pas de système fiscal, la difficulté a été surmontée en demandant aux entreprises d'établir elles-mêmes les impôts qu'elles ont ensuite à verser<sup>38</sup>. Dans le cas de la Communauté Européenne, l'exécution forcée doit être poursuivie « suivant les voies de droit en vigueur » (art. 106). Il est vrai que les administrations nationales sont seulement chargées de vérifier l'authenticité des décisions et que leur assentiment n'est pas nécessaire. Mais il va de soi que, dans la pratique, tout dépendra de la bonne volonté des administrations nationales intéressées. La Communauté n'a même pas le droit de traiter directement avec ces administrations, mais doit le faire par la voie de leurs gouvernements respectifs (art. 7.); Au début, tout au moins, les services administratifs de la Communauté elle-même (art. 8 et premier protocole) s'apparenteront bien davantage aux corps de fonctionnaires internationaux déjà existants qu'à une administration fédérale<sup>39</sup>.

100.9. Dans le domaine fiscal, l'élément fédéral du projet de statut de la Communauté est tout aussi faible. C'est là un aspect critique du problème, car le droit d'imposition est la marque fondamentale de la répartition des pouvoirs. Là encore, tout dépend de la bonne volonté des États membres. Toute disposition financière est soumise à un vote unanime du Conseil de Ministres nationaux (art. 78 et 80). Néanmoins, tout le cadre d'un système d'imposition à l'échelon parlementaire européen se trouve créé. Sous réserve de l'accord du Conseil de Ministres nationaux, la Communauté pourrait voter des lois créant un impôt sur le revenu de chaque citoyen de la Communauté. C'est là, cependant, une perspective encore éloignée. Pour le moment, il est plus vraisemblable que les ressources de la Communauté se limiteront aux recettes de la C. E. C. A. et de la C. E. D., ainsi qu'au prélèvement de 5 % sur le montant des commandes d'armement, prévu pour le Fonds européen de réadaptation (art. 85, § 2 (iii)). L'idée de « contributions versées par les États membres » (art. 77) révèle une conception internationale plutôt que supranationale. Cependant, l'aspect important des dispositions financières du projet de statut de la Communauté provient de ce qu'elles sont susceptibles de se développer à

---

38. A l'heure actuelle, le personnel du bureau de perception à Luxembourg comprend deux comptables et deux opérateurs de machines comptables.

39. Toutefois, l'importante disposition selon laquelle les agents de la Communauté pourront être assujettis à un impôt établi par celle-ci est l'amorce d'une évolution (art. 11 du premier protocole). Quoi qu'il en soit, toutes ces dispositions sont inévitables. On ne peut créer du jour au lendemain une administration européenne dotée de pouvoirs exécutifs pleins et entiers, et il ne sera jamais possible ni souhaitable d'éliminer complètement les administrations nationales, car de nombreux problèmes de gouvernement demeureront toujours au premier chef des questions d'intérêt national plutôt qu'euro-péen. On peut alors avancer que, même dans les matières d'intérêt européen, qui sont de la compétence de la Communauté, l'activité de cette dernière risque de se trouver paralysée par sa dépendance à l'égard d'autres administrations. La réponse est que, dans les circonstances actuelles, ceci est dans l'ordre des choses. Si les États membres entrent dans la Communauté avec le désir sincère de la voir réussir, l'absence, à l'origine, d'une administration européenne ne constituera pas un obstacle. Si, en revanche, les États membres sont décidés à limiter dans toute la mesure possible les activités de la Communauté, alors celle-ci sera vouée à l'échec.

mesure que des nécessités nouvelles se présenteront et que les États membres seront disposés à attribuer de nouveaux pouvoirs à la Communauté. On ne saurait trop insister sur le fait que c'est cette possibilité de développement progressif qui constitue la pièce maîtresse du projet de statut.

### 3.2.6. *Éléments confédéraux et internationaux du projet de statut*

101. On aura remarqué qu'en examinant la question des impôts et celle de l'application des lois de la Communauté, nous passions déjà des éléments fédéraux aux éléments confédéraux du projet de statut de la Communauté. C'est dans ce domaine indéterminé que se situent la plupart des dispositions de ce projet. Ainsi, l'article 1 proclame que la Communauté n'est pas seulement une « union des peuples », mais également une « union des États » (cf. paragraphe 103 (i) ci-dessus). Cependant, il importe de noter que le projet de statut contient également certaines dispositions qui se réclament des anciennes traditions intergouvernementales. Il convient d'en donner quelques exemples pour montrer l'autre aspect du problème.

101.1. dans un traité international qui doit être signé par les plénipotentiaires des gouvernements et être soumis à la procédure normale de ratification (préambule, art. 1 et art. 117).

101.2. Étant donné que la division des pouvoirs s'applique même à des domaines traditionnellement fédéraux, tels que la politique étrangère, les États membres conservent le droit de conclure des traités avec les États non membres de la Communauté, quoique, il est vrai, ces traités ne puissent être contraires aux engagements pris par la Communauté (art. 72) et que le Conseil Exécutif Européen doive en être informé (art. 73). (Il convient de comparer cette disposition avec, par exemple, l'art. 1, § 10, de la Constitution américaine, aux termes duquel « aucun État ne pourra conclure de traité, alliance, ni confédération »)<sup>40</sup>.

101.3. La disposition concernant la conclusion d'un pacte relatif au règlement pacifique des différends<sup>41</sup> entre les États membres (art. 71, § 2), fournit un exemple encore plus patent de cette conception inspirée par les normes traditionnelles.

101.4. Le Conseil de Ministres nationaux conserve le droit de veto dans nombre de cas importants : en matière fiscale (art. 78) et pour les contributions des États membres (art. 80) ; pendant un délai de cinq ans, en ce qui concerne les mesures à prendre pour réaliser un marché commun (art. 84, § 2) ; dans toutes les mesures importantes en matière de politique étrangère commune; en intervenant pour assurer le respect de l'ordre constitutionnel dans les États membres (art. 104), ainsi que dans tous les cas prévus aux traités de la C. E. C. A. et de la C. E. D. De même, toutes les révisions importantes des dispositions du statut, ainsi que l'adhésion de nouveaux Membres à la Communauté, exigent le consentement unanime du Conseil de Ministres nationaux (art. 111, 112 et 116).

### 3.2.7. *Conclusion*

102. Les différents aspects du projet de statut pourraient faire l'objet d'un examen beaucoup plus approfondi. Notre objectif a été ici de donner un aperçu de l'esprit de compromis dans lequel il a été conçu. Il est clair que l'affirmation selon laquelle ce projet est sui generis repose sur des bases solides puisque la Communauté est une juxtaposition d'éléments internationaux et fédéraux dans une même structure juridique qui ne peut entrer dans aucune des catégories connues à ce jour. Cependant, la Communauté est supranationale dans le domaine de sa compétence. Elle marque donc une rupture décisive avec la pénible succession d'alliances et de guerres qui a caractérisé notre histoire commune<sup>42</sup>. Dans ce sens, la différenciation faite au paragraphe 100 est de la plus haute importance. Sans cette rupture avec le passé, on aurait pu dire que la Commission Constitutionnelle avait accouché d'une souris, et l'espoir des peuples européens de voir se réaliser leur unité aurait été anéanti. Mais si, dans ce sens restreint, on peut reconnaître à la Communauté une inspiration fédérale, elle est certainement « minimaliste ». Les pouvoirs qui lui sont initialement attribués se révèlent infiniment plus restreints que ceux qui ont été accordés au cours de l'histoire

---

40. L'article 9 de la Constitution suisse dispose : « Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les États étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons. » En pratique, toutefois, les cantons désireux de négocier pareils traités passent toujours par l'intermédiaire du Gouvernement fédéral. Voir également l'article 45 de la Constitution de Weimar.

41. Voir toutefois l'application des règles du droit international dans le règlement des litiges entre États dans la Confédération suisse (par exemple, canton de Thurgau contre canton de Saint-Gall : Annual Digest, 1927-1928, cas n° 289), et dans les décisions de la Cour Suprême des États-Unis (cf. J. B. SCOTT : Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union, notamment tome 1).

42. « La Communauté se distingue nettement et sans équivoque d'une coalition ou d'une alliance basée uniquement sur des traités et accords internationaux: » (Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 11)

à n'importe quelle fédération. Toutefois, l'idée centrale du présent rapport est que là n'est pas le point essentiel. Au moment où l'Assemblée ad hoc a accepté son mandat, il était clair que même des représentants parlementaires n'étaient pas préparés à accorder à la Communauté de larges pouvoirs. Il est donc apparu que la bataille serait gagnée ou perdue sur la question des institutions. Si celles-ci se prêtaient à la création d'une dynamique parlementaire, à une évolution progressive, alors les restrictions initiales en matière de compétence n'auraient qu'une importance relative, comme d'ailleurs leur interprétation limitative (art. 6). Tous ceux qui entreprennent d'élaborer une constitution ont à se demander si, obéissant à la conviction que les institutions forment la pensée des hommes autant qu'elles la reflètent, ils doivent s'efforcer d'imposer une constitution d'esprit avancé qui risque de ne pas correspondre aux vœux des populations ou s'ils doivent rédiger une constitution prudente, mais qui ménage néanmoins des possibilités de développement<sup>43</sup>. C'est cette dernière méthode qu'ont adoptée la Commission Constitutionnelle et l'Assemblée ad hoc. Elles ont placé leur confiance en des élections européennes directes à la Chambre des Peuples, et c'est de l'issue de cette expérience que dépendra le succès ou l'échec de la Communauté.

### 3.3. Contenu du projet de statut

#### 3.3.1. Composition de la Communauté<sup>44</sup>

##### 3.3.1.1. Adhésion ouverte à tous les États européens.

103. Si la Communauté est initialement limitée aux six puissances, il ne paraît pas que ce soit de propos délibéré, mais parce que seules ces six puissances ont accepté l'éventualité d'un abandon partiel et limité de souveraineté. Comme pour le Plan Schuman en 1950, dès que d'autres États seront disposés à accepter les « règles du club », ils seront les bienvenus. C'est ce que le préambule établit expressément : « Déterminés à accueillir parmi nous les autres peuples d'Europe animés du même idéal...

104. La seule condition à remplir pour l'État européen en cause est de garantir le maintien des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (art. 116). Il faut cependant noter que cette clause ne répond qu'en partie aux exigences formulées dans l'amendement déposé par M. Cassimatis (Doc. 104, amendement n° 1). Dans la pratique, néanmoins, aucune difficulté ne serait opposée aux États membres du Conseil de l'Europe désireux de s'associer à la Communauté après sa création, sauf la nécessité de certaines adaptations (cf. paragraphe 108 ci-dessous).

105. Cette disposition n'empêche cependant pas qu'une certaine différence subsiste entre les « membres fondateurs » d'un club et ceux qui y entrent plus tard. L'adhésion de nouveaux membres, même s'ils remplissent les conditions posées à l'article 116, ne sera pas non plus absolument automatique, étant donné qu'elle « entraînera nécessairement certaines adaptations du statut, notamment en ce qui concerne la composition des assemblées, des organes exécutifs et des juridictions »<sup>45</sup>.

106. Ceci dit, il n'est pas moins évident que la nouvelle Communauté s'affirme ouverte à tous.

107. Les dispositions relatives à l'association et aux liaisons reflètent le même esprit et font l'objet du rapport présenté par Lord John Hope<sup>46</sup>

##### 3.3.1.2. Garanties offertes aux petits États

108. L'une des difficultés fondamentales auxquelles se heurte l'établissement d'une Communauté politique entre les six nations est la disparité considérable que l'on note entre des pays comme la France et le Luxembourg, par exemple. Ainsi que l'a fait observer M. Dehousse, les garanties offertes aux petits États sont néanmoins des plus réelles. Aux deux Chambres du Parlement, la représentation pondérée donne aux Pays-Bas et à la Belgique 50 % des sièges attribués aux trois grands partenaires, alors qu'une répartition démographique ne leur accorderait que 20 % des sièges environ. La même remarque vaut, à plus forte raison, pour le Luxembourg. Ces dispositions gagnent encore en importance si l'on considère certaines majorités requises, telles que les trois cinquièmes à la Chambre des Peuples pour le refus d'un vote de confiance au Conseil Exécutif Européen (art. 31). Les trois pays du Bénélux peuvent à eux seuls provoquer

43. La pire des erreurs consiste à adopter la première méthode tout en permettant une révision périodique. Tel fut, en 1867, le cas de l'Autriche-Hongrie, où l'union économique était sujette à révision tous les dix ans. Les fondements mêmes de l'État se trouvaient ainsi remis en question tous les dix ans.

44. Cf. deuxième partie de l'exposé des motifs, paragraphes 53-56 ci-dessus.

45. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 58.

46. Voir 5<sup>e</sup> Session, 1953 : Doc. 118 et Résolution 27, adoptée par l'Assemblée lors de sa 8<sup>e</sup> séance, le 11 mai 1953.

une seconde lecture, qui est de droit si le quart des membres du Sénat la demande. Toute l'expérience parlementaire montre le pouvoir qu'une telle disposition confère. A ces pouvoirs parlementaires, il faut ajouter l'égalité numérique au sein du Conseil de Ministres nationaux et (éventuellement) dans le Conseil Exécutif Européen (art. 36 et 28, § 3).

109. Les seules dispositions constitutionnelles suffisent à démontrer qu'on s'est efforcé de garantir les droits des petits États. Toutefois, à certains moments de la discussion au sein de la Commission Constitutionnelle, il a semblé qu'un fait tout aussi important risquait d'être perdu de vue. Il était normal que les représentants des petits États fussent soucieux de ne pas être « submergés » par leurs grands associés ou, plus encore, d'éviter que des mesures ruineuses pour leur économie ne fussent imposées par des majorités ne groupant que des représentants des grandes puissances. Pour le premier point, la réponse est que la Communauté offre le seul moyen de préserver l'originalité nationale de ses petites puissances dans le monde actuel fait de « blocs » monolithiques. La réponse au second point est qu'aucun État n'envisagerait d'entrer dans la Communauté s'il n'avait pas confiance en ses partenaires. Comme l'a dit M. Dehousse : « Entrer dans la Communauté avec l'arrière-pensée qu'elle est ou pourrait être une sorte de conspiration des uns contre les autres ressortirait à une mentalité assez peu compatible avec l'état d'esprit qui doit désormais imprégner les relations des États membres entre eux et qui les imprègne déjà dans une large mesure »<sup>47</sup>.

### 3.3.1.3. Droit de sécession.

110. La disposition de l'article 1 d'après laquelle la Communauté est indissoluble est importante. Elle reflète ce que M. Benvenuti appelle « le passage de la phase contractuelle à la phase constitutionnelle » dans les relations entre les six nations. Elle constitue ainsi un important élément fédéral du statut car le droit de sécession est incompatible avec la fédération. Lincoln disait : « Aucun gouvernement n'a jamais prévu dans ses lois organiques de disposition tendant à sa propre fin. » Le principe fédéral veut que le droit de quitter l'union ne puisse être laissé au seul État, comme l'a clairement énoncé en 1934 la Commission d'Enquête de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes de Grande-Bretagne à propos de la requête de l'Australie Occidentale. Aux États-Unis et en Suisse, la sécession exige la procédure complète de révision constitutionnelle. La raison en est que, si le droit de sécession était reconnu, il permettrait aux gouvernements des États membres de s'en servir comme moyen de pression politique. Aussi est-il nécessaire de cristalliser et de stabiliser la volonté initiale commune d'être unis, mais non de former un État unitaire. Si cette volonté se modifie par la suite, l'État ne peut faire sécession sans le consentement des autres partenaires<sup>48</sup>.

### 3.3.1.4. La conception de « l'Eurafrique »<sup>49</sup>

111. Peu de Représentants auront oublié le remarquable discours prononcé en janvier devant l'Assemblée ad hoc par M. Senghor. Néanmoins, l'historien futur de la création de la Communauté sera frappé par ce fait étrange que la grande idée de l'« Eurafrique » a été introduite, pour ainsi dire, par la petite porte. Cette porte a été ouverte parce que, constitutionnellement, la République Française comprend certains territoires africains. La discussion de l'article 101 a été si prolongée et ses diverses implications si soigneusement étudiées au sein de la Commission Constitutionnelle et de l'Assemblée ad hoc, qu'il serait vain de tenter de les résumer. Cependant, aucun autre article du projet de statut ne présente plus d'importance. La carte du territoire potentiel de la Communauté présente, il est vrai, un étrange aspect, et de larges sections de l'Afrique « européenne » en sont exclues. Mais cette disposition arrache immédiatement la Communauté à l'ornière dans laquelle l'enfonceraient les intrigues habituelles des nations vaincues pour sauver ce qui reste de leur patrimoine. Elle offre même l'espoir d'une association entre l'Europe et l'Afrique, créant une zone dotée d'un potentiel économique considérable et empêchant l'Afrique de suivre la Chine sur la voie du communisme. Ceux qui espéraient assurer le rejet de cette idée de Communauté Européenne en soulevant la question de l'unité de la République Française ont été profondément déçus. Il ne faudrait pas davantage que les sept sièges accordés à la France, « au titre de ses départements et territoires d'outre-mer », en sus du chiffre prévu pour l'Italie et l'Allemagne, soient tournés en dérision par les sceptiques comme étant le prix payé par l'Allemagne pour le droit, auquel elle aspire depuis si longtemps, de participer à l'exploitation du territoire africain. C'est dans un tout autre état d'esprit qu'ont été adoptés l'article 15 et l'article 101. L'objectif immédiat était de faciliter la ratification par l'Assemblée Nationale Française. Mais, à la base, se trouvait l'idée d'une grande association des deux continents évoquée par M. Senghor. Il n'empêche que la mise en application de cette idée, par ailleurs heureuse et féconde, soulève des problèmes importants.

47. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 43.

48. Il faudrait dans ce cas une modification de l'article 1 du projet de statut en application des dispositions de l'article 111 qui exige l'assentiment unanime du Conseil de Ministres nationaux.

49. Cf. paragraphe 58 ci-dessus.

### 3.3.2. Les institutions de la Communauté

#### 3.3.2.1. Le Parlement

##### *Composition*

112. Le trait le plus frappant des articles relatifs à la représentation est leur modernité. Dans la Chambre des Peuples, la représentation pondérée est généreuse pour les petits États et donne l'assurance que « la coalition de toutes les voix de deux grands États, à supposer qu'elle se produise, ne met pas automatiquement le troisième, quel qu'il soit, en minorité »<sup>50</sup>; Nous avons déjà examiné la question des sept sièges supplémentaires attribués à la France<sup>51</sup>. Le point le plus important est que l'on ait rompu nettement avec le principe démographique. Il est clair que, si ce principe avait été adopté, il eût été impossible à l'Europe d'entrer un jour dans une union comprenant des territoires non européens. Les théoriciens du fédéralisme se préoccupent depuis longtemps de ce problème et de nombreuses suggestions ont été faites pour le résoudre; nous citerons simplement celle de la représentation basée sur la « capacité d'imposition », formulée par M. Lionel Curtis. Aucun critère unique n'a été cette fois énoncé et on s'est inspiré de la « pondération » des traités de la C. E. C. A. et de la C. E. D. L'adoption du principe d'une représentation qualitative plutôt que numérique n'en constitue pas moins un événement politique de première grandeur, sans lequel une union eurafricaine eût été à jamais rendue impossible. Comme l'a souligné M. Dehousse, il s'agit là d'un précédent qui pourra un jour se révéler utile lorsque se posera le problème de la révision de la structure des Nations Unies.

113. Il est trop facile de féliciter les auteurs du projet de statut d'avoir écarté l'idée d'une représentation égalitaire au Sénat, en se fondant uniquement sur l'énorme disproportion entre certains des États membres. Le but de la parité dans un Sénat fédéral n'est pas seulement de persuader les petits États d'entrer dans la fédération; c'est aussi de protéger les traditions et les intérêts très réels et éminemment précieux de chaque État. La situation qui résulte du projet de statut de la Communauté n'est acceptable qu'en fonction de l'existence du Conseil de Ministres nationaux, qui n'a son parallèle dans aucune fédération existante et qui peut ôter toute appréhension aux petits États. On peut, en revanche, arguer qu'il convient d'éviter une situation semblable à celle qui se présente aux États-Unis, où huit États « montagneux » élisent seize Sénateurs mais seulement quatorze Représentants. D'autres exemples de parité sénatoriale sont fournis par la Suisse et l'Australie; mais au Canada le système pondéré favorise les grandes provinces, celles de Québec et de l'Ontario envoyant au Sénat 48 membres sur 96. Dans le cas de la Communauté, il faut également tenir compte de la considération importante que tout le système de liaisons organiques avec le Conseil de l'Europe dépend du maintien de la représentation sénatoriale prévue à l'article 17

114. L'importance des articles 15 et 17 a été montrée par le fait que plus de la moitié des Représentants à l'Assemblée ad hoc sont intervenus à leur sujet. Le débat a mis en lumière le souci des Représentants de créer un système qui soit assez solide pour résister aux sollicitations des intérêts fortement divergents auxquels il accorde une représentation équitable. Toute la structure établie fait honneur à la souplesse de la pensée moderne et prouve que la Commission Constitutionnelle n'a pas voulu être l'esclave de précédents datant du dix-huitième siècle; le mérite essentiel en revient, croyons-nous, à son principal architecte, M. Dehousse.

##### *Mode d'élection*

115. L'article 11, qui fixe le régime électoral de la Communauté, est fondé sur le principe que les membres de la Chambre des Peuples représentent l'ensemble des peuples réunis dans la Communauté, divisés à cette fin en circonscriptions électorales européennes<sup>52</sup>, tandis que les membres du Sénat représentent le peuple de chaque État et sont élus par un collège électoral national, prenant la forme de leur parlement national. Le mandat quinquennal assure le degré de stabilité nécessaire et évite de fatiguer le corps électoral par un appel trop fréquent aux urnes.

116. Un Représentant a vivement critiqué le principe du scrutin proportionnel pour les premières élections (art. 96 : une loi de la Communauté déterminera ultérieurement les principes du régime électoral). Il aurait voulu que les députés se posent en représentants de l'idée européenne. On lui objecta que lorsque la Communauté Européenne sera établie, la décision en faveur de l'« Europe » aura déjà été prise. Les

50. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie p. 41.

51. Les dispositions de l'article 15 à ce sujet peuvent être considérées comme répondant aux vœux exprimés dans l'amendement présenté par M. Poisson et ses collègues (Session extraordinaire, 1953 : Doc. 104, amendement n° 2).

52. Cf. paragraphe 103 (iv) ci-dessus.

élections constitueront alors un carrefour où se rencontreront ceux qui sont favorables à un élargissement des pouvoirs de la Communauté et ceux qui soutiennent les « droits des États » — deux tendances tout aussi légitimes l'une que l'autre — ainsi que les oppositions traditionnelles entre les philosophies socialistej libérale et démocrate-chrétienne. Cette distinction fondamentale entre l'époque qui précède la création de la Communauté Européenne et celle qui la suit est renforcée par la nécessité d'une organisation de partis suffisamment forte pour mener une campagne électorale européenne. Il est vrai que l'Assemblée a exprimé le voeu que les frais des premières élections soient mis à la charge de la Communauté, mais l'existence de partis n'en demeurera pas moins une nécessité. Plus difficile était la question de la dimension des circonscriptions électorales, qui est d'ailleurs demeurée sans solution. Si un député doit représenter environ 700.000 personnes, un système électoral à représentation proportionnelle impliquera nécessairement l'existence dévastées circonscriptions électorales. On a demandé comment un seul homme pourrait assurer la représentation de 10 départements. Dans son exposé des motifs, M. Dehousse affirme à propos des élections : « Elles constituent le plus sûr moyen, par la valeur éducative qu'implique en elle-même toute élection, d'associer directement les masses à l'organisation de l'Europe.<sup>53</sup> » Mais l'intérêt populaire n'est suscité qu'en fonction directe du caractère immédiat des problèmes à résoudre et de la personnalité du candidat qui sollicite les suffrages. Quel intérêt susciterait un système aussi lointain pour le corps électoral? C'est là un exemple parmi d'autres des nombreuses questions qui restent à résoudre.

### *Pouvoirs du Parlement dans la Communauté*

117. On a déjà mentionné que la force motrice qui agirait dans le sens d'un développement des pouvoirs de la Communauté serait vraisemblablement fournie par la Chambre des Peuples élue au suffrage direct. Les réserves faites par un certain nombre de délégués néerlandais quant à la possibilité d'organiser des élections immédiates revêtent donc une grande importance.

118. Parmi les attributions du Parlement figurent en particulier :

- a. L'initiative des lois, qui appartient également au Conseil Exécutif Européen, dans tous les domaines prévus à l'article 2. Sa compétence s'étend aux questions de sécurité, à la politique extérieure, au charbon et à l'acier et à l'établissement d'un marché commun, à la sauvegarde des Droits de l'Homme et de Libertés fondamentales, et aussi au but général qui consiste à promouvoir une union européenne et même atlantique plus étroite. Le Parlement doit également fixer le siège des institutions de la Communauté (art. 100), déterminer les principes du régime électoral (art. 13.), voter le budget annuel (art. 76), et vérifier la régularité de l'élection de ses membres (art. 19).
- b. Le droit de formuler des recommandations et des propositions. Seul, le second de ces droits marque une limite anormale pour un parlement élu. Le premier a pour objet de prévoir le cas d'une législation financière ou économique complexe pour laquelle des loiscadres, suivies de divers règlements d'application, seraient nécessaires (art. 58).
- c. Le droit d'enquête (art. 23, § 4).
- d. Les droits du Parlement vis-à-vis de l'Exécutif sont analysés ci-après (paragraphe 125).
- e. L'accord du Parlement est nécessaire pour toute révision du statut (art. 111 à 115) et pour l'adhésion d'un nouvel État (art. 116).

119. Contrairement à ce qui est prévu pour l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe aucune limite de durée n'est fixée poulies sessions du Parlement (art. 21).

### *Répartition des attributions entre les deux Chambres*

120. Il s'agit là d'un des points les plus délicats de tout le projet de statut. Les difficultés de fonctionnement d'un gouvernement bicaméral sont bien connues et seule la pratique révélera si les auteurs du document que nous étudions ont réussi dans leur tâche. En théorie, les deux Chambres ont les mêmes attributions (art. 11). Mais le Sénat élit le Président du Conseil Exécutif (art. 28) et approuve le choix des juges de la Cour, qui incombe au Conseil Exécutif (art. 39, § 1). En revanche, seuls les membres de la Chambre des Peuples détiennent directement leur mandat du peuple. En pratique, beaucoup dépendra du choix par le Président de ses Ministres parmi les membres du Sénat ou parmi ceux de la Chambre des Peuples<sup>54</sup>.

---

53. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, p. 37.

54. En théorie, les membres du Conseil Exécutif ne sont pas obligatoirement choisis parmi les membres du Parlement (art. 29), bien qu'ils puissent assister aux débats et aux réunions des commissions (art. 24), qu'ils puissent se voir poser des questions par des membres du Parlement (art. 23, § 2), qu'ils ne puissent être révoqués sans l'accord du Parlement

121. Quelle que soit celle des deux Chambres qui se révélera la plus forte, il faudra manifestement établir entre elles un système de consultations étroites. Il pourrait donc être utile, dès la session d'ouverture, d'instituer une procédure analogue aux conférences entre le Sénat et la Chambre qui ont lieu au Congrès des États-Unis.

#### *Relations entre le Parlement et l'exécutif*

122. Trois possibilités s'offraient à la Commission Constitutionnelle dans le choix du type d'exécutif à créer : un exécutif directorial (comme en Suisse), présidentiel (comme aux États-Unis) ou parlementaire (comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale). L'expérience unanime de l'Europe occidentale en la matière porta finalement la Commission à retenir la troisième formule. L'article 31 détermine les modalités de la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement, en combinant ingénieusement le droit de dissolution et le vote de censure constructif. Le principe de la responsabilité collective est assuré, et on est en droit d'espérer que les liens entre l'exécutif et le législatif se trouveront renforcés par le choix des membres du Conseil Exécutif parmi les parlementaires. L'article 32 prévoit que le Président du Conseil Exécutif ne peut révoquer ou remplacer un membre du Conseil qu'avec l'approbation des deux Chambres<sup>55</sup>. Il convient de noter que les membres du Parlement ont le droit d'amendement et d'interpellation et qu'ils peuvent également « poser des questions orales ou écrites au Conseil Exécutif Européen qui est tenu d'y répondre » (art. 23, § 2).

#### *3.3.2.2. Le Conseil Exécutif Européen*

123. Les dispositions du projet de statut relatives à l'Exécutif, ou Gouvernement de la Communauté, offrent un autre exemple des idées avancées et de la maturité politique qui ont présidé à l'élaboration de ce projet. La Commission Constitutionnelle n'avait pas à résoudre le même problème que les parlements du dix-huitième siècle, qui devaient alors affirmer leur droit de contrôler un exécutif trop puissant. Au contraire, à l'origine, un exécutif européen sera forcément faible en face de gouvernements nationaux, épaulés par des administrations conservatrices, et forts, dans de nombreux cas, d'une longue tradition de stabilité gouvernementale. Cependant, en même temps qu'il fallait garantir la stabilité et la force du Conseil Exécutif Européen, il convenait de le rendre responsable devant le Parlement. La Commission s'est montrée pleinement consciente du danger de technocratie que comporte la situation actuelle, dans laquelle un échec apparent du gouvernement parlementaire national coïncide avec la création d'Autorités spécialisées de caractère supranational

124. La question de la responsabilité devant le Parlement et celle du droit de dissolution ont déjà été examinées. Le Conseil Exécutif « exerce le gouvernement de la Communauté » (art. 27); il a le droit de prendre des décisions et de formuler des recommandations (art. 33). Il a également l'initiative des lois dans tous les domaines qui sont de la compétence de la Communauté (art. 23, § 1). Parmi les attributions spécifiques du Conseil Exécutif figurent : celles exercées par le Commissariat de la C. E. D.<sup>56</sup>, à l'expiration d'une période transitoire de deux ans (art. 63); le droit de représenter la Communauté et de négocier des traités en son nom (art. 68 et 69) et, d'une manière générale, d'assurer la coordination de la politique étrangère des Etats membres, en faisant des propositions au Conseil de Ministres nationaux (art. 70)<sup>57</sup> et en supposant à la conclusion de traités incompatibles avec les intérêts de la Communauté (art. 73); le droit de

---

(art. 32), et surtout qu'ils soient tenus de solliciter un vote de confiance du Parlement (art. 31). Mais la nomination aux postes de Ministres d'hommes ou de femmes qui ne seraient pas membres du Parlement compromettrait gravement, semble-t-il, le développement de la Communauté. L'expérience américaine à cet égard n'a pas été un succès et, en l'absence d'élection plébiscitaire du Président du Conseil Exécutif, toute nomination d'un Ministre non parlementaire aurait une valeur démocratique douteuse. Une lourde responsabilité incombera donc dans ce domaine au premier Président du Conseil Exécutif, jusqu'à ce que s'établisse une tradition parlementaire pour la nomination des Ministres.

55. Au cas où cette approbation serait refusée, le Président pourrait démissionner, ce qui entraînerait la démission collective du Conseil, mais n'impliquerait pas la dissolution du Parlement.

56. Avec la C. E. C. A. le Conseil Exécutif Européen ne fait que nommer les membres de la Haute Autorité (art. 63, § 2). Cf. paragraphe 136 ci-dessous.

57. Il importe de noter que le projet de statut de la Communauté a évité l'erreur commise dans le Statut du Conseil de l'Europe. Au lieu du divorce existant entre les Ministres et l'Assemblée et qui fait que les Ministres n'entendent jamais les avis de l'Assemblée lorsqu'ils discutent ses recommandations, il est expressément prévu à l'article 70 que le Conseil Exécutif « a le droit d'être entendu à toutes les réunions du Conseil de Ministres nationaux au cours desquelles ces propositions sont examinées ». Le rapporteur souligne tout particulièrement l'importance de ce changement. On peut noter, par parenthèse, que l'objection bien connue contre le travail en commun de fonctionnaires et de parlementaires — qui a jusqu'ici toujours empêché les Délégués des Ministres de tenir des réunions mixtes avec les membres de la commission de l'Assemblée qui ont rédigé la proposition à l'étude — est dénuée de tout fondement. En Grande-Bretagne, par exemple, les fonctionnaires sont responsables devant les ministres qui sont à leur tour responsables devant le parlement. Il est donc normal que la liaison avec le parlement ne s'opère que par l'intermédiaire des ministres. Mais, à

proposer le budget de la Communauté (art. 76) et d'instituer des impôts, sur avis conforme du Conseil de Ministres nationaux statuant à l'unanimité (art. 78) ; le droit d'établir des projets pour la réalisation du marché commun (art. 84), d'administrer le Fonds de réadaptation (art. 85) et d'être consulté avant l'adoption de mesures telles qu'une dévaluation de la monnaie (art. 87); et le droit d'assurer le respect de l'ordre constitutionnel dans un État membre (art. 104). Les décisions du Conseil Exécutif, prises dans le cadre de ces attributions, ont force exécutoire sur le territoire des États membres (art. 106), et les juges de la Cour sont choisis par le Conseil Exécutif statuant avec l'approbation du Sénat (art. 39)<sup>58</sup>. Les propositions de révision du statut sont établies par le Conseil Exécutif (art. 110 à 116).

### 3.3.2.3. Le Conseil de Ministres nationaux

125. Le projet initial de statut avait suscité de nombreuses critiques pour le motif que des pouvoirs trop étendus étaient accordés au Conseil de Ministres nationaux. Ces pouvoirs demeurent considérables. Un seul des membres du Conseil peut exercer son veto en des matières telles que les questions fiscales (art. 78), les mesures concernant la création du marché commun (art. 84)<sup>59</sup>, l'intervention tendant à assurer le respect de l'ordre constitutionnel (art. 104), les principales activités du Conseil Exécutif dans le domaine de la politique extérieure (art. 68 et 69), toute révision importante du Statut (art. 111 et 112), l'admission d'un nouveau Membre (art. 116), de même que dans toutes les matières pour lesquelles le Conseil des Ministres conserve le droit de veto aux termes des traités de la C. E. D. et de la C. E. C. A.

126. Les critiques concernant les pouvoirs du Conseil de Ministres nationaux ne sont pas sans fondement car, si ce droit de veto devait être utilisé abusivement, il pourrait paralyser toute l'activité de la Communauté. Mais les élections directes à la Chambre des Peuples permettent de croire qu'il sera fait un usage modéré et raisonnable de ce droit qui a permis, par contre, la répartition pondérée des sièges du Sénat. Si ces élections amènent à la Chambre des Peuples une large majorité de parlementaires qui ont, au cours de leur campagne électorale, préconisé l'adoption de certaines mesures, l'usage abusif du droit de veto deviendra difficile, à moins que les intérêts vitaux d'un État membre ne se trouvent affectés. Dans ce cas, le veto offrirait une garantie justifiée.

127. Quoi qu'il en soit, votre rapporteur considère que c'est là se faire une conception erronée du Conseil de Ministres nationaux, même si elle peut sembler naturelle après l'expérience du Comité, des Ministres du Conseil de l'Europe. Le fait capital est qu'il n'existe pas d'administration européenne. Dans ces conditions, on est obligé de recourir aux administrations nationales, ce qui nécessite un organe de liaison; c'est cet organe que fournit le Conseil de Ministres nationaux. Il a pour objet d'« harmoniser l'action du Conseil Exécutif Européen et celle des gouvernements (nationaux) » (art. 35). S'il n'existait pas, il faudrait le créer. Il est possible que, par la suite, il se révèle superflu, mais on peut même en douter. Il faudra toujours coordonner étroitement l'action des gouvernements des différents États membres. Il n'est pas inconcevable que le Conseil de Ministres nationaux se transforme par la suite en une institution fort analogue à la Conférence des Premiers Ministres d'Australie<sup>60</sup>.

---

Strasbourg, le Comité des Ministres n'est pas responsable devant l'Assemblée et les Ministres assistent rarement à ses débats. Les deux situations ne sont donc pas comparables. Le critère ne consiste pas à recourir à un précédent inapplicable en l'espèce, mais à voir quelle méthode permettrait d'assurer le meilleur fonctionnement du Conseil de l'Europe. Certains Délégués des Ministres assistent bien aux réunions de l'Assemblée, mais ils n'assistent pas aux travaux de ses commissions; en pratique, il n'existe donc pas de liens réels entre l'organe parlementaire et l'organe ministériel. Il en résulte souvent que des parlementaires passent de longues journées à rédiger une recommandation que les Délégués des Ministres rejettent ensuite parce qu'ils n'ont pas été à même d'apprécier la force des arguments politiques qui animaient les parlementaires. C'est là une situation très grave et il faut espérer que l'exemple de la Communauté Européenne entraînera une réforme radicale de la procédure suivie jusqu'ici à cet égard par le Conseil de l'Europe. Le seul argument qu'on pourrait encore opposer à cette réforme est la crainte de voir des fonctionnaires entrer en contact avec des membres de l'opposition. Cependant, la question qui se pose n'est pas de rendre les fonctionnaires responsables devant les parlementaires, mais simplement d'assurer une pleine compréhension des motifs qui ont inspiré chaque recommandation. Ce résultat ne peut être atteint que par un échange de vues. Le principe des réunions mixtes devrait donc être appliqué à l'échelon où il serait susceptible d'être efficace, c'est-à-dire à celui des Délégués des Ministres. En théorie, ceci impliquerait une réunion des Délégués des Ministres avec tous les membres de la commission dont ils examinent la recommandation; en pratique, toutefois, le président et le rapporteur pourraient assurer une claire compréhension du point de vue de la commission en s'en faisant les interprètes.

58. Cette disposition pourrait revêtir une importance capitale. (Cf. paragraphes 132 et 146 ci-dessous.)

59. A l'expiration d'un délai de six ans seulement, l'« avis conforme » du Conseil de Ministres nationaux n'a plus à être donné « à l'unanimité » (art. 84, §§ 2 et 3).

60. L'une des graves conséquences qu'a entraînées la non-participation de la Grande-Bretagne à la Communauté a été l'impossibilité de tirer le parti qui eût été souhaitable de l'expérience constitutionnelle des États fédéraux du Commonwealth britannique, le Canada et l'Australie. La Conférence des Premiers Ministres d'Australie offre un exemple typique. Cet organisme s'est réuni tous les ans depuis la création du Commonwealth d'Australie et, lors de la Conférence

### 3.3.2.4. La Cour

128. Dans les constitutions fédérales, en cas de différend entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États sur l'application et l'interprétation de la constitution, la décision ne peut appartenir exclusivement ni au gouvernement fédéral, ni aux gouvernements des États. On s'en remet généralement à une Cour de Justice, comme c'est le cas aux États-Unis et en Australie. Aux États-Unis, les juges sont nommés par le Président, avec l'assentiment du Sénat. En Australie et au Canada, ils le sont par l'exécutif fédéral. Dans le cas de la Communauté Européenne, les litiges portant sur l'application ou l'interprétation du traité sont de la compétence de la Cour (art. 41), dont les membres sont nommés par le Conseil Exécutif Européen statuant avec l'approbation du Sénat (art. 39). Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de rappeler la définition classique du droit des Cours de Justice à statuer sur ce point, qui a été donnée par Hamilton : L'interprétation des lois constitue le domaine propre et particulier des Cours suprêmes. Une constitution est en fait une loi fondamentale et doit être considérée comme telle par les juges. C'est donc à ceux-ci qu'il appartient de déterminer sa signification, comme la signification de toute loi particulière émanant du corps législatif. Si un conflit irréductible venait à surgir entre les deux instruments, celui qui comporte l'obligation et la validité les plus grandes devrait naturellement avoir la préférence; en d'autres termes, la Constitution doit être préférée à l'acte du parlement, l'intention du peuple à l'intention de ses représentants. »<sup>61</sup>

129. Si l'on considère les dispositions mentionnées ci-dessus en les rapprochant des articles 43 et 44, qui attribuent à la Cour une large compétence pour déterminer la validité des décisions du Conseil Exécutif et du Conseil de Ministres nationaux, on constatera que la Cour dispose de pouvoirs étendus. Ces pouvoirs sont complétés par la disposition qui prévoit que, pendant la durée de leur mandat, les juges ne peuvent être destitués que par la Cour (art. 39, § 4). Il est permis d'avancer en se fondant sur l'expérience acquise en Amérique à propos de la législation du New Deal, que cette conception large des pouvoirs de la Cour présente des dangers; on peut envisager par exemple le cas où la Cour déclarerait inconstitutionnelle par une voix de majorité<sup>62</sup> une loi correspondant aux vœux de la grande majorité du corps électoral. Le pouvoir qu'aurait éventuellement la Cour d'entraver le développement progressif de la Communauté pourrait être démesuré, eu égard notamment à l'article 6 qui enjoint d'interpréter limitativement les compétences attribuées à la Communauté par le projet de statut. Les dangers inhérents au caractère de la Communauté sont beaucoup plus grands que dans le cas d'une constitution fédérale, car tous les pouvoirs sont concurrents et il apparaît clairement qu'une Cour décidée à limiter au minimum l'activité de la Communauté pourrait en fait lui ôter toute existence réelle. Beaucoup peut donc dépendre de l'idée personnelle que se feront les juges des intentions des auteurs de la constitution. On peut prétendre d'autre part, avec quelque raison, que la Cour ne déclarerait jamais inconstitutionnelle une loi qui aurait recueilli l'approbation unanime du Conseil de Ministres nationaux (comme il est exigé pour toutes les mesures importantes) et que l'existence de cette dernière institution rend stérile toute référence à l'expérience américaine<sup>63</sup>.

### 3.3.2.5. Le Conseil Économique et Social

130. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fond de cette disposition dont le besoin se fait sentir depuis longtemps, puisque les premières propositions remontent à la Conférence de Westminster du Mouvement Européen en 1949 et que les syndicats l'ont réclamée à de multiples reprises<sup>64</sup>.

131. Il est toutefois significatif que les termes de l'article révèlent le vif désir des membres de la Commission Constitutionnelle d'établir des liaisons organiques avec le Conseil de l'Europe. Il n'est pas toujours facile aux Représentants des États autres que les six nations d'apprécier combien est naturel le sentiment que, pour survivre, la nouvelle Communauté doit être distincte et ses organes nettement individualisés. Derrière ce sentiment se dissimule chez certains l'impression qu'une association trop étroite de la Communauté avec le Conseil de l'Europe risquerait d'édulcorer l'élément fédéral déjà faible de la Communauté, et même la crainte que des États non membres ne l'utilisent dans ce dessein. Fort heureusement, on s'est maintenant rendu

---

de 1929, il a été décidé que la réunion annuelle se tiendrait au mois de mai. Les questions qui viennent en discussion sont par exemple les relations financières entre la Fédération et les États (en étroite coopération avec le Conseil Australien des Prêts); l'exercice par la Fédération de pouvoirs en matière d'industrie; l'aviation, la santé et la réforme constitutionnelle. La Conférence a présenté un intérêt particulièrement marqué de 1930 à 1934, lorsqu'elle a élaboré des plans en vue de faire face à la crise qui sévissait alors. Au Canada, une Conférence Dominion-Provinces s'est réunie de temps à autre depuis 1906. En 1939, la Commission Rowell-Sirois a recommandé que ces conférences aient lieu plus fréquemment et qu'un secrétariat permanent soit institué dans le cadre des services du Gouvernement canadien. (Il existe également aux États-Unis une « Conférence des Gouverneurs » qui se réunit depuis 1908.)

61. The Federalist, n° LXXVIII.

62. La Cour se donne un règlement intérieur et édicte ses propres prescriptions de procédure (art. 40).

63. Voir paragraphe 146 ci-dessous.

64. Voir paragraphe 75 ci-dessus.

compte que ces craintes, exprimées lors de la première discussion du Plan Eden, sont sans fondement. La preuve en est que l'on a admis que le Sénat de la Communauté pourrait former une partie de l'Assemblée Consultative, tout au moins quant aux personnes qui le composent, et que le Conseil Économique et Social pourrait constituer une section du Conseil analogue que l'on espère voir instituer par le Conseil de l'Europe (art. 51).

### 3.3.3. Compétences de la Communauté

#### 3.3.3.1. Droit général d'initiative

132. Les propositions faites par le Conseil Exécutif avec l'approbation des deux Chambres seront vraisemblablement mises en oeuvre par les États membres, d'autant plus probablement que les États intéressés doivent faire connaître au Conseil Exécutif la suite donnée par eux à ces propositions.

#### 3.3.3.2. La C. E. D. et la C. E. C. A.

133. La Commission Constitutionnelle est partie du principe qu'il était contre-indiqué de s'immiscer dans le fonctionnement d'une Autorité spécialisée alors qu'elle venait tout juste d'être inaugurée. Cette préoccupation a peut-être amené les auteurs du projet de statut à montrer une sollicitude excessive pour l'indépendance de la Haute Autorité de la C. E. C. A. La Cour, l'Assemblée et le Conseil spécial des Ministres sont immédiatement absorbés par la Communauté alors que, dans le cas de l'exécutif, il est prévu une période transitoire de deux ans (art. 59). Mais alors qu'après cette période, le Commissariat de la C. E. D. est absorbé par le Conseil Exécutif Européen, au lieu d'exercer simplement ses fonctions sous son contrôle comme précédemment (art. 61), la Haute Autorité doit subsister comme « organe administratif collégial » dont les membres seront nommés par le Conseil Exécutif Européen sur présentation des gouvernements (art. 5 et 63, § 2) — disposition qui, en ce qui concerne le texte du traité, pourrait revêtir un caractère permanent (cf. art. 88). Le seul critère ne peut être qu'un souci d'efficacité. Si la décentralisation se révèle plus efficace, il y aura lieu de maintenir cet arrangement. Mais une telle mesure ne devrait pas conduire à favoriser la tendance de chaque organisation européenne à devenir un petit bastion de souveraineté, jaloux de ses droits et prérogatives; ce danger a été fréquemment signalé par votre commission<sup>65</sup>. L'autre point important est d'assurer au Parlement une responsabilité suffisante. Ce but sera atteint par le moyen de l'investiture que le Conseil Exécutif Européen doit solliciter du Parlement, et qui contraste heureusement avec les méthodes de nominations gouvernementales employées dans le cas des membres de la Haute Autorité et du Commissariat.

#### 3.3.3.3. Attributions économiques

134. Les déclarations faites par les Représentants des Pays-Bas sur l'importance qu'ils attachent à la réalisation d'un marché commun présentent une extrême importance. Pour ce pays, les attributions économiques de la Communauté sont en fait une condition sine qua non de la ratification. Ce point de vue est d'ailleurs facile à comprendre : il procède à la fois de circonstances économiques qui devaient tout naturellement amener les Représentants des Pays-Bas à prendre, sans distinction de parti, cette attitude, et de l'espoir que l'union préconisée aura pour conséquence un nivellement par le haut du niveau de vie des travailleurs.

135. Les garanties contre une dislocation trop brusque de la vie économique nationale sont importantes. Un débat est même prévu à l'expiration des six premières années, dans les deux Chambres du Parlement, avec l'obligation d'une majorité des deux tiers et la possibilité de demander une seconde lecture. Dans tous les cas, un Fonds européen de réadaptation (art. 85) doit faciliter l'élimination des industries faisant double emploi ou insuffisamment productives. Si l'on peut encore craindre légitimement qu'une mesure soit « de nature à provoquer des troubles fondamentaux et persistants » dans une économie, on a le droit de saisir la Cour ou la juridiction arbitrale (art. 86). Avant l'expiration de cette période, le Conseil de Ministres nationaux peut opposer son veto à toute décision. Ces méthodes progressives apportent la réponse nécessaire à ceux qui ont tendance à confondre union politique et suppression brutale de toutes les barrières douanières. Il n'en a jamais été ainsi. C'est ainsi qu'en Australie, le gouvernement fédéral qui percevait les droits de douane et les impôts indirects, a reversé 75 % de leur montant aux États entre 1901 et 1911, pour les aider à surmonter les difficultés de la période de transition. Plus sérieuse est la question de savoir si la création d'un marché unique entre les six pays risque de réduire à néant les efforts qui ont été déployés pour tenter de libérer les échanges entre tous les États membres de l'O. E. C. E. La création d'un marché unique entre les six puissances comporte la tentation d'élever des barrières douanières à l'encontre des autres pays européens. Il s'agit là

---

65. Cf. par exemple la Recommandation 25 (1952) relative à l'O. E. C. E.

d'un problème très difficile, mais qu'il convient d'étudier avec d'autant plus de soin que le « Plan de Strasbourg » de l'année dernière a clairement montré l'incapacité où se trouve l'Europe occidentale dans son ensemble (sans parler d'une partie de cette Europe) de combler son déficit en dollars autrement que par l'association avec les pays du Commonwealth britannique et les autres territoires d'outre-mer de tous les États membres du Conseil de l'Europe.

#### 3.3.3.4. Politique extérieure

136. Les pouvoirs conférés en matière de politique extérieure restent indéterminés. C'est chose inévitable dans toute répartition coordonnée des pouvoirs, mais le manque de précision à cet égard ne saurait être négligé.

137. La Communauté possède les pouvoirs relatifs aux méthodes de politique extérieure qui lui sont conférés par les traités de la C. E. C. A. et de la C. E. D.<sup>66</sup>. En outre, elle est chargée de la coordination générale de la politique extérieure (art. 69) dans les domaines indiqués à l'article 2. Comme on l'a déjà signalé, cependant, le champ de l'article 2 est important. En effet, il englobe en particulier la question générale du renforcement de l'unité européenne; les questions couvertes par le Traité de l'Atlantique Nord (y compris par conséquent l'article 2 dudit traité relatif au renforcement de l'unité atlantique); l'établissement d'un marché commun; la sécurité contre l'agression et les Droits de l'Homme. La clause qui concerne précisément la politique extérieure mentionne les questions « susceptibles d'engager l'existence, la sécurité ou la prospérité de la Communauté », définition qui pourrait, à elle seule, s'appliquer à de multiples aspects de la politique extérieure. Dans le même temps, le Conseil Exécutif peut négocier des traités au nom de la Communauté (art. 68) et agir en qualité de mandataire commun des États membres (art. 69) avec l'assentiment du Conseil de Ministres nationaux. La Communauté a également le droit de représentation actif et passif (art. 74), disposition qui pourrait ne pas avoir de portée plus grande que le droit actuellement accordé aux Nations Unies, mais permet d'envisager la disparition ultérieure de toute représentation diplomatique directe auprès des États membres<sup>67</sup>. Cependant, ces objectifs de vaste envergure doivent être atteints par les moyens les plus indirects. La principale méthode sera celle des consultations permanentes, combinée avec le droit de soumettre des propositions au Conseil de Ministres nationaux (art. 70). Dans de tels cas, le Conseil Exécutif a le droit d'être entendu aux réunions du Conseil de Ministres<sup>68</sup>. Enfin, des traités contraires aux intérêts de la Communauté ne pourront être, négociés (art. 73).

138. Cet imposant arsenal de dispositions appelle deux remarques. Il apporte quelque précision à la rédaction primitive, quelque peu vague, de l'alinéa 2 du paragraphe 9 de la Résolution II, dans le texte examiné en janvier dernier<sup>69</sup>. On s'est ainsi conformé à la seule recommandation précise que contenait le rapport adopté par l'Assemblée Consultative à cette occasion. En revanche, on s'est peut-être moins spécifiquement préoccupé de calmer les inquiétudes de l'Assemblée Consultative devant la possibilité que l'existence, au sein du Conseil de l'Europe, d'une politique étrangère des six puissances ne vienne compromettre l'harmonie de la politique étrangère de ses quinze États membres<sup>70</sup>. Peut-être est-il impossible de rédiger un texte qui empêche inéluctablement un tel développement, et faudra-t-il attendre les résultats pratiques pour pouvoir porter un jugement. Ces résultats dépendent en grande partie des réunions du Sénat au sein de l'Assemblée Consultative ainsi que du Conseil Exécutif Européen et du Comité des Ministres (art. 2 et 4 du second protocole. Il est encourageant, en tout cas, de noter les dispositions prévues en ce qui concerne la consultation. Au cours de la Session de janvier dernier, M. Spaak avait été battu de justesse sur un amendement tendant à rendre la consultation facultative plutôt qu'obligatoire. Comme on l'a déjà noté, cette décision fut mal comprise par la presse, qui y vit le désir de s'opposer à ce que la Communauté puisse agir efficacement. Nulle pensée ne pouvait être plus étrangère à la commission des Affaires Générales. Son intention était de poser un principe, tout en concevant qu'en pratique il ne serait pas toujours possible de le respecter à la lettre. C'est ce qu'a heureusement compris la Commission Constitutionnelle. Le rapporteur, M. Wigny, résume la situation avec talent<sup>71</sup> : « L'information doit être

66. Traité de la C. E. C. A. : article 75, articles 1 et 14 de la convention relative aux dispositions transitoires. Traité de la C. E. D. : articles 2, 4, 5, 10, 14, 18, 32, 47, 68, 69, 70, 77, 78 bis, 87 bis, 91, 94, 102, 120, 123, 127, 128. Voir également les articles 7 et 26 du protocole militaire et le protocole relatif aux relations entre la C. E. D. et l'O. T. A. N.

67. Les États membres du Bundesstaat allemand (1871- 1918) gardaient compétence pour déléguer et recevoir des envoyés diplomatiques. Même après 1919, la Bavière maintenait des relations diplomatiques avec le Saint- Siège, nonobstant les termes de l'article 78 de la Constitution de Weimar : « L'administration des relations avec les États étrangers est du ressort de la seule Fédération. »

68. Voir ci-dessus, paragraphe 127 et deuxième note à ce paragraphe.

69. « Questions susceptibles d'engager l'existence, la sécurité ou la prospérité de la Communauté » — à comparer avec « les objectifs de politique étrangère communs »

70. Voir ci-dessus, paragraphes 65 et 66

71. Doc. 12 de l'Assemblée ad hoc, première partie, pp. 63-04.

préalable..., elle ne peut se réduire à la simple notification des faits accomplis. » La consultation préalable reste facultative, mais cette disposition ne soulève guère d'objection, étant en pratique inévitable. L'important est que la clause relative à l'information préalable soit généreusement interprétée (art. 4, § 2, du second protocole). Si tel est bien le cas, l'unité entre les Quinze en matière de politique extérieure sera d'une réalisation beaucoup plus aisée — et il y a tout lieu de penser que l'article en question sera interprété de la sorte. La question plus générale de l'union occidentale est envisagée ci-dessous (paragraphe 169 à 176)

139. Nous noterons en second lieu que les dispositions de l'article 68 semblent éliminer efficacement toute possibilité pour le Conseil Exécutif Européen de légiférer au nom de la Communauté par voie de traité. Dans les États fédéraux, la difficulté en cette matière réside traditionnellement, non dans la conclusion des traités, mais dans leur exécution. Si celle-ci devait dépendre exclusivement du consentement des États membres, il n'y aurait plus aucune certitude d'accord international pour les gouvernements étrangers<sup>72</sup> ; si elle devait dépendre exclusivement du Gouvernement fédéral, la porte serait ouverte à une législation « indirecte »

### 3.3.3.5. Droits de l'Homme

140. Cette question relève de la compétence de la commission des Questions juridiques et administratives. Aux termes de l'article 3, les dispositions du titre I de la Convention des Droits de l'Homme et de son protocole additionnel deviennent partie intégrante du statut, mais le droit d'intervenir en vue de prévenir les atteintes à l'ordre démocratique est grandement renforcé par rapport à la Convention de Rome (art. 104).

### 3.3.3.6. Finances

141. Nous avons déjà examiné brièvement cette question (§ 103, ix)

### 3.3.4. Dispositions régissant la révision du statut

142. Les dispositions des articles 111 et 112 sont extrêmement strictes. Elles rendent en effet impossible toute modification importante du statut, par voie de révision constitutionnelle, sans le consentement unanime des États membres exprimé au sein du Conseil de Ministres nationaux. On ne trouve de disposition aussi radicale dans aucune constitution fédérale. Aux États-Unis, la ratification exige l'assentiment des trois quarts des législatures des États (36 États). L'article 128 de la Constitution de l'Australie dispose qu'un amendement proposé par les deux Chambres doit être approuvé, lors d'un référendum, par la majorité de l'ensemble des électeurs de la Confédération, et recueillir également la majorité des deux tiers des États (4 sur 6). Si l'amendement concerne un État en particulier, l'assentiment de cet État est nécessaire. Au Canada, à titre de mesure provisoire, le second British North America Act (1949) accordait au Parlement du Dominion le droit de modifier toute disposition n'affectant pas les droits des Provinces, l'éducation ou le bilinguisme. Cette loi fut suivie, le 10 janvier 1950, d'une conférence constitutionnelle, qui adopta à l'unanimité des recommandations selon lesquelles :

142.1. les dispositions concernant le seul Parlement pourraient être amendées par lui;

142.2. les dispositions concernant les seules législatures provinciales pourraient être amendées par celles-ci;

142.3. les dispositions concernant le Parlement et certaines Provinces nécessiteraient l'assentiment du Parlement et des Provinces intéressées;

142.4. les dispositions concernant le Parlement et toutes les Provinces nécessiteraient l'assentiment du Parlement et de telle majorité des Provinces qui pourrait être prescrite;

142.5. certains droits fondamentaux nécessiteraient pour être modifiés l'assentiment du Parlement et de toutes les Provinces (éducation, bilinguisme, modification de la procédure d'amendement).

En Suisse, toute modification de la Constitution nécessite un référendum marquant l'approbation de la majorité de tous les votants et de la majorité des électeurs votant dans la majorité des cantons.

143. Dans une partie antérieure du présent rapport, nous avons dit que l'un des mérites du projet de statut était de ménager la possibilité d'une « auto-extension » dans les domaines déterminés relevant de la compétence de la Communauté. Cette compétence, embrassant la défense, la politique extérieure et le marché commun (ainsi que le crédit monétaire et la politique financière), a été jugée suffisamment étendue. Mais, si le besoin se faisait sentir de l'étendre encore, la Communauté entière pourrait se trouver à la merci du veto exercé par l'un de ses Membres. Cependant, l'expérience générale des constitutions fédérales

---

72. Comme pour les deux Conventions de IO. I. 1. signées par le Canada en 1935.

montre que le développement des pouvoirs fédéraux par voie de révision constitutionnelle a été limité. En Suisse, depuis 1874, 48 amendements sur 89 ont été adoptés. En Australie, toutes les demandes d'accroissement des pouvoirs fédéraux ont été rejetées, même dans le cas du contrôle de l'aviation. Aux États-Unis, 11 amendements ont été apportés depuis 1781. Au Canada, on a compté 12 amendements depuis 1867, mais seul celui de 1940 (chômage) affectait la répartition des pouvoirs. Il est vraisemblable que le système du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois se révélera d'une importance plus grande, eu égard notamment à l'élément d'incertitude que comportent tous les pouvoirs concurrents<sup>73</sup>. Ainsi, des pouvoirs supplémentaires dans d'autres domaines pourront fort bien être jugés nécessaires pour les questions touchant à la défense ou à la politique extérieure. Quelques craintes ont été exprimées plus haut quant aux répercussions que pourrait avoir l'existence d'une Cour réactionnaire sur le développement de la Communauté. Il est donc utile de citer un jugement de la Cour Suprême des États-Unis, considérée à une certaine époque comme un exemple classique de Cour fédérale réactionnaire, lorsqu'elle accepta le *New Deal Social Security Act*, en 1937 :

144. « Le bien-être général n'est pas un concept statique. Des besoins qui, il y a un siècle, étaient limités socialement ou géographiquement peuvent, de nos jours, être étroitement liés au bien-être de toute la nation. La définition d'une situation critique ou urgente varie selon les époques. »<sup>74</sup>

### **3.4. Attitude de la Grande-Bretagne et des États-Unis à l'égard de la Communauté Européenne**

#### **3.4.1. Attitude commune à la Grande-Bretagne et aux États-Unis d'Amérique**

145. C'est dans la Déclaration de Washington du 14 septembre 1951 que l'on trouve la première prise de position officielle en faveur d'une Communauté continentale : « Les trois ministres des Affaires Étrangères déclarent que leurs Gouvernements recherchent l'inclusion sur un pied d'égalité d'une Allemagne démocratique, dans une Communauté continentale européenne qui elle-même fera partie d'une Communauté atlantique allant toujours se développant. » A cette fin, la création de la Communauté Européenne de Défense était qualifiée d'« étape de la plus haute importance ».

146. Le communiqué publié conjointement le 7 mars 1953, après la récente visite de M. Eden aux États-Unis, réaffirme cette politique : « Les Gouvernements des États-Unis et de Grande-Bretagne souhaitent voir ratifier le plus tôt possible le traité de la C. E. D. afin de renforcer l'unité continentale qui est essentielle pour la mise en oeuvre efficace de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. »

#### **3.4.2. La Grande-Bretagne**

147. Malgré le discours prononcé par M. Churchill devant l'Assemblée Consultative, le 11 août 1950, discours dans lequel il lança l'idée d'armée européenne<sup>75</sup>, l'attitude du parti conservateur à l'égard d'un groupement politique continental ne s'est pas modifiée depuis 1946. La Grande-Bretagne a constaté, comme tous les autres États, qu'il n'était plus possible d'édifier la politique étrangère d'une nation dont le but est la paix, sur les principes qui la guidaient ayant la dernière guerre. Elle n'a plus trouvé, dans les données actuelles, les mêmes motifs de s'opposer à une union plus étroite des pays continentaux, même si elle aboutissait à éliminer ce qui pourrait encore survivre de l'ancienne formule de l'équilibre européen. Elle a même parfois paru vouloir contribuer à cette union plus étroite, et la récente déclaration de M. Eden, à New-York le 12 mars 1953, nous en apporte témoignage<sup>76</sup>. Mais il importe de bien préciser qu'à l'exception de quelques-uns d'entre eux, les leaders britanniques, même lorsqu'ils sont complètement ralliés à l'idée

73. Cf. paragraphe 132 ci-dessus.

74. *Helvering v. Davis* (1937), 301 U. S. 619, p. 641.

75. « Nous devons faire un geste qui donne des directions pratiques et constructives en nous déclarant en faveur de la création immédiate d'une armée européenne qui soit rangée sous la direction d'un commandement unifié et à laquelle nous devons tous apporter une participation digne et honorable. » (Compte rendu officiel, p. 229, col. 1.)

76. Déclaration faite par M. Eden devant la Foreign Policy Association à New-York, le 12 mars 1953 : « Les six nations européennes qui ont créé la Communauté du Charbon et de l'Acier ouvrent un nouveau chapitre de l'histoire de l'Europe. Elles ont pour objectif d'établir par la suite une fédération, ce qui est une nouveauté dans l'histoire européenne. Il n'est donc pas surprenant que la ratification de la Communauté Européenne de Défense n'aille pas sans difficultés dans certains pays. On a quelquefois suggéré qu'il serait plus facile à ces parlements d'approuver les traités si la Grande-Bretagne se mettait à la tête du mouvement (would take a lead). C'est pourtant ce que nous avons fait. Nous avons favorisé ces projets dès le début. Nous souhaitons qu'ils réussissent et nous avons fait tout ce que nous pouvions faire pour les aider et les encourager. » Il faut comparer cette déclaration avec le texte de la Déclaration de Washington du 14 septembre 1951, qui est cité au paragraphe 147 ci-dessus.

européenne, n'ont jamais accepté le principe d'une communauté, fédérale ou non, impliquant un abandon formel de souveraineté. Leur attitude envers la Communauté nouvelle peut, croyons-nous, se résumer assez fidèlement comme suit :

147.1. La Grande-Bretagne témoigne, en participant au Conseil de l'Europe, de son désir de collaboration à une union des peuples libres de l'Europe occidentale.

147.2. Elle ne mettra aucune entrave à ce que certains d'entre eux forment entre eux des liens institutionnels plus étroits, même s'ils ont un caractère fédéral.

147.3. Elle n'entend cependant prendre aucune responsabilité dans cette édification politique nouvelle.

147.4. Elle souhaite établir des liens de solidarité avec cette Communauté nouvelle, si elle se forme, sans vouloir, dès à présent, engager plus avant son avenir.

148. A la lumière du résumé ci-dessus, les paroles prononcées par M. Churchill à Zurich: le 19 septembre 1946, méritent d'être rappelées, « En dessous et dans le cadre de ce concept mondial (les Nations Unies), nous devons recréer la famille européenne dans une structure régionale qui pourrait s'appeler les États-Unis d'Europe. La première étape consiste à créer un Conseil de l'Europe... La France et l'Allemagne doivent ensemble assumer la direction de cette tâche urgente. La Grande-Bretagne, le Commonwealth britannique et la puissante Amérique, la Russie — comme tout irait bien alors ! — doivent être les amis et les garants<sup>77</sup> de la nouvelle Europe et se faire les champions du droit de vivre et de rayonner .»

### 3.4.3. Les États-Unis d'Amérique

149. L'attitude des États-Unis envers la Communauté continentale a été celle d'un pays encourageant constamment et généreusement un rival potentiel. Si les Américains ont consenti les immenses sacrifices qu'impliquait la réalisation du Plan Marshall, c'est dans la conviction que l'unité européenne en résulterait, encore qu'ils n'en aient pas fait une condition formelle de leur aide. Il n'est pas inutile de rappeler que le montant total des sommes allouées à l'Europe entre avril 1948 et septembre 1952 s'est élevé à 13.468.300.000 dollars. Il convient également de rappeler les termes de l'article 101 de la loi de Sécurité mutuelle (1951) qui déclarait officiellement qu'un des objectifs essentiels de l'aide octroyée par le Congrès était d' « encourager encore davantage l'unification économique et la fédération politique de l'Europe ».

150. L'attitude du général Eisenhower est bien connue. Dans son rapport du 2 avril 1952, en tant que Commandant suprême des Forces alliées en Europe, il déclarait : « La fédération de l'Europe, voilà l'objectif essentiel, voilà le seul moyen d'assurer un degré raisonnable de sécurité internationale ainsi que l'amélioration du standard de vie, caractéristique de la civilisation occidentale... Pour atteindre ce but, il faut une étroite coopération politique et économique, en Europe occidentale surtout. Si les pays libres de cette partie du monde parvenaient véritablement à s'unir, tous les pays européens, toute la communauté nord-atlantique en tireraient un immense profit... Mais la route de la coopération est jonchée d'un enchevêtrement d'obstacles érigés par les hommes eux-mêmes. Les barrières douanières, les structures économiques différentes, les restrictions à l'échange des devises et de nombreuses autres entraves gênent la circulation des personnes, des produits manufacturés, des matières premières et des fonds dont dépend la vie de l'Europe. Droits de douane, taxes, frais généraux et commissions, surchargeant le coût de la production, sont autant de causes de gaspillage et d'inefficacité. Ils engendrent entre nations méfiance et suspicion. » Son discours inaugural du 20 janvier, en tant que Président des États-Unis, montrait qu'il n'avait pas changé d'opinion : « En Europe, nous demandons que les dirigeants clairvoyants et courageux des nations occidentales s'efforcent avec une vigueur accrue de faire une réalité de l'unité de leurs peuples. Ce n'est que dans la mesure où l'Europe libre procède au rassemblement unifié de sa force qu'elle peut efficacement sauvegarder, même avec notre aide, ses trésors spirituels et culturels... » Le Président a de nouveau exprimé cette opinion, avec encore plus de force, dans son message sur l'état de l'Union du 2 février 1953 : « Mais le problème de la sécurité exige une collaboration entre les nations européennes encore plus étroite que celle qui a été réalisée jusqu'à présent. Seul un système politique et économique plus étroitement unifié pourra fournir la force économique nécessaire pour maintenir à la fois le degré de préparation militaire indispensable et un niveau de vie honorable. Les dirigeants éclairés de l'Europe ont conscience de tout cela depuis longtemps. Tout le travail dévoué qui a été consacré au Plan Schuman, à l'armée européenne et à la Conférence de Strasbourg est une preuve de leur clairvoyance et de leur volonté d'aboutir. Ces résultats paraîtront encore plus remarquables si l'on considère que chacun d'eux représente une victoire — pour la France comme pour l'Allemagne — sur les dissensions qui, dans le passé, ont provoqué de telles tragédies pour ces deux grands pays et pour le monde entier. L'indispensable unité de l'Europe occidentale ne peut

---

77. L'idée de « garantie » est incompatible avec celle d'une « participation ».

manifestement pas être fabriquée du dehors, mais peut seulement être créée du dedans. Mais il est juste et nécessaire que nous encourageons les dirigeants européens en leur exprimant la grande importance que nous attachons à la sincérité de leurs efforts dans ce sens. De vrais progrès constitueront pour le peuple américain la preuve irréfutable que nos sacrifices matériels pour la cause de la sécurité collective sont compensés par des réalisations essentielles dans les domaines politique, économique et militaire en Europe occidentale. »

151. L'encouragement le plus précis apporté au statut de la Communauté Européenne a été fourni par le Secrétaire d'État, M. Foster Dulles, qui, recevant les membres du groupe de travail de la Commission Constitutionnelle à Rome, le 31 janvier 1953, a déclaré : « J e crois qu'aujourd'hui il n 'y a pas de tâche plus importante que celle à laquelle vous vous consacrez. Cette entreprise a une importance historique. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est un magnifique point de départ. La Communauté Européenne de Défense, une fois qu'elle sera mise en oeuvre, représentera également un progrès très important. Mais il ne suffit pas de créer des Communautés particulières; il faut grouper celles-ci en une Communauté politique. De vous voir réunis ici me fait songer à notre propre histoire, au temps où des hommes comme Jefferson, Hamilton et Jay s'étaient donné pour tâche de fonder notre unité fédérative, au sein de laquelle les États conservent une grande partie de leur souveraineté. Je suis persuadé que les États européens pourront atteindre ce même but, grâce à l'énorme énergie potentielle dont ils disposent. Permettez- moi de dire encore une fois qu'à l'époque où nous vivons il n 'y a pas de tâche plus noble et plus essentielle que la réalisation de l'unité européenne. Mes meilleurs voeux vous accompagnent sur votre route. »

### **3.5. Ratification du traité portant statut de la Communauté Européenne**

#### **3.5.1. Rôle du Conseil de l'Europe**

152. Si la Grande-Bretagne s'est refusée à devenir membre de la Communauté Européenne, elle n'en a pas moins montré le désir de s'y associer sous toutes les formes pratiques. Cette attitude est en partie la résultante des propositions du Conseil de l'Europe et du fait que les parlementaires britanniques ont eu l'occasion, à Strasbourg, de mesurer l'importance et la portée de l'expérience entreprise. Mais on ne saurait guère ajouter utilement de nouvelles considérations aux nombreuses recommandations et aux multiples avis que l'Assemblée Consultative a consacrés à ce sujet. Sur les questions. du Plan Eden, de l'association et des liaisons entre le Conseil de l'Europe et la Communauté, le Conseil de l'Europe a exprimé son opinion. Il est impossible d'y ajouter quoi que ce soit d'utile avant que la Communauté soit effectivement créée et que nous puissions voir comment les méthodes d'association et de liaison envisagées fonctionnent dans la pratique.

153. L'Assemblée ne pouvant ni entraîner l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, ni, provisoirement, apporter grand'chose de nouveau à la question de l'association, certains ont mis en doute l'utilité du travail qui pourra être fait à Strasbourg au mois de mai. Notre réponse tiendra dans les quatre points suivants :

153.1. Il n'est pas douteux que l'Assemblée pourrait gravement amoindrir les chances de ratification si elle devait revenir sur ses résolutions antérieures en émettant un vote hostile à la Communauté.

153.2. Une majorité importante en faveur de la Communauté encouragerait certainement ceux qui, dans les six nations, combattent pour sa création.

153.3. Le Conseil de l'Europe se doit de persévérer dans la voie indiquée par bon nombre de ses résolutions antérieures, en soulignant que l'existence et le développement de la Communauté des Six ont pour condition vitale un accroissement parallèle de la collaboration des quinze nations au sein du Conseil de l'Europe.

153.4. Enfin et surtout, le Conseil de l'Europe peut tracer les lignes de ses relations futures avec la plus large communauté occidentale, ce qui devrait apaiser nombre des craintes que suscite actuellement la Communauté des Six.

#### **3.5.2. Ratification dans les six pays**

154. Les assemblées nationales connaissent des répartitions d'opinion qui suivent en général la délimitation des partis. La vie de notre Assemblée est, nous en avons tous l'expérience, plus complexe. L'analyse des tendances et des opinions selon les pays membres et les partis représentés conduit à une complexité nuancée. Si nous essayons cependant de discerner les tendances nationales générales, nous constaterons que l'idée, née en France, que la constitution d'une armée européenne avait un caractère politique trop évident pour qu'on pût l'admettre sans organiser en même temps le contrôle politique sur le plan européen, a

profondément impressionné les milieux politiques d'autres pays. Si bien que beaucoup d'hommes politiques en sont arrivés à faire de l'instauration préalable d'une Autorité politique presque la condition de la ratification du traité de la défense. Ce n'est pas le lieu de retracer les étapes de l'évolution qui a modifié profondément cette position. La ligne de partage est aujourd'hui profondément modifiée, et cela dans tous les pays : elle se situe entre ceux qui consentent et ceux qui ne consentent point à certains abandons de souveraineté.

155. Quant aux courants d'opinion selon la ligne des partis, ils sont tous aussi malaisés à déterminer. Sur le plan international, on ne peut, ni au Conseil de l'Europe, ni parmi les Six, parler d'une attitude socialiste, libérale, démo-chrétienne ou conservatrice. Quelques partis font, nationalement, bloc. D'autres, et dans toutes les disciplines, se divisent. Il y a l'attitude du parti socialiste allemand. Il n'y a pas d'attitude monolithique du groupe socialiste belge. Des exemples identiques pourraient être donnés pour les autres tendances politiques.

156. Votre rapporteur ne saurait s'engager ici dans une analyse qui serait intéressante, mais trop longue, des raisons qui expliquent ces diversités. Il ne lui appartient que de demander, aux uns comme aux autres, de ne point se laisser, dans leur vote ou leur choix, guider par des soucis immédiats, basés sur des considérations de politique intérieure très certainement respectables, mais sans proportion avec les réalités angoissantes qu'il nous faut affronter, ni davantage par des calculs fragiles de majorités partisans au sein de la Communauté nouvelle. L'histoire nous apprend comment les majorités changent, comment les oppositions deviennent gouvernement, et réciproquement.

### **3.6. Position de la Communauté des six puissances à l'intérieur de la communauté des quinze pays du Conseil de l'Europe**

157. Les problèmes d'association et de liaisons ont fait l'objet d'un autre rapport<sup>78</sup>, portant surtout sur leurs aspects institutionnels, j'ai failli dire réglementaire et technique. Mais les conséquences politiques de ces dispositions sont telles qu'il ne nous était pas possible d'échapper à leur examen.

158. Il est une vérité, à nos yeux évidente, sur laquelle on ne saurait assez insister : c'est que, si le Conseil de l'Europe échouait, la Communauté à six, quelle que soit la volonté et l'énergie créatrice de ses promoteurs, ne lui survivrait pas. Le fait politique qui engendre cette certitude est qu'un des partenaires les plus importants de la Communauté à six, la France, semble bien décidée à ne consentir à participer à la Communauté à six que pour autant qu'elle soit en même temps assurée d'une étroite solidarité avec la Grande-Bretagne, telle qu'elle résulterait notamment de la mise en oeuvre du Plan Eden pour le renforcement du Conseil de l'Europe. Et une bonne partie de l'opinion belge suit la France à cet égard.

159. Mais ce serait, par ailleurs, commettre une erreur psychologique et politique de croire que cet élément, pour essentiel qu'il soit, commande à lui seul la solution des problèmes posés. S'il est vrai (et il est extrêmement important que les promoteurs les plus enthousiastes de la Communauté à six s'en convainquent) qu'un Conseil de l'Europe actif et agissant est un fait vital pour l'existence de la Communauté des Six, nous croyons pouvoir dire qu'à la condition que le problème de l'association et de la liaison soit convenablement résolu, l'existence de la Communauté à six est, au stade politique actuel, de nature à favoriser un Conseil de l'Europe vivant et agissant. Et nous devons nous efforcer de considérer ces deux formations politiques, non point comme entièrement distinctes et indépendantes l'une de l'autre, mais comme deux aspects, deux méthodes, correspondant à deux nécessités distinctes, d'un seul et même effort pour assurer la solidarité permanente entre les démocraties de l'Ouest.

160. Nous sommes tous d'accord sur un point. C'est que les tâches qui incombent à l'État-nation du vingtième siècle sont devenues trop lourdes, dès l'instant où il s'isole dans ses conditions traditionnelles et étroitement nationales de fonctionnement. L'aspiration du monde occidental à une unité plus étroite n'est ni le fruit d'un rêve généreux, ni celui d'une doctrine : elle relève de la clairvoyance d'un impératif économique et politique. Seules des divergences de méthode nous séparent. Seules, elles nous conduisent au choix de voies différentes. Mais ces voies différentes tendent toutes, les unes directement, les autres par des détours prudents, vers un but qui nous est inspiré par le sentiment d'appartenir à une communauté de traditions et de valeurs.

161. La Communauté Européenne projetée réunit simplement, au sein de nations qui ont toutes, à des degrés divers, cette même appartenance et cette aspiration, celles d'entre elles qui en ressentent la nécessité de la manière la plus pressante. Elle ne cesse pas pour cela, au contraire, d'être partie intégrante du mouvement solidaire de toutes les démocraties de l'Ouest. Elle prend, ainsi, sa place logique au sein de la communauté occidentale des nations libres.

---

78. Voir 5<sup>e</sup> Session, 1953 : [Doc. 118](#) et Résolution 27, adoptée par l'Assemblée lors de sa 8<sup>e</sup> séance, le 11 mai 1953.

162. Dès lors, les relations des Six doivent être considérées au sein de la communauté occidentale, considérée elle-même comme un tout. Dès lors, aussi, l'existence des Six devient inconcevable sans l'existence des Quinze et réciproquement.

163. Nous n'insisterons donc pas ici sur les raisons qui conduisent à la conclusion que la création de la Communauté des Six est souhaitable per se. Dès lors que nous acceptons de dire qu'elle nous paraît le plus sûr moyen de résoudre d'une manière durable la traditionnelle et cruelle opposition entre la France et l'Allemagne, on comprend l'apport considérable, et d'ailleurs indispensable, donné ainsi à la solidarité des Quinze au sein du Conseil de l'Europe. Nous avons tenté de montrer l'apport indispensable du Conseil de l'Europe à la viabilité des Six. Mais nous disons aussi au Conseil de l'Europe que l'aide et l'appui qu'il peut apporter à la mise en place de la Communauté des Six le sauvera de l'accusation, souvent injuste d'ailleurs, d'immobilisme si fréquemment formulée contre lui. Bien plus, lui seul peut parer aux inconvénients qui peuvent résulter de la constitution d'un « bloc », lui seul peut empêcher qu'il y ait durcissement et isolement de ce bloc, lui seul peut créer une harmonie solidaire et nécessaire, lui seul peut conserver ouvertes les voies d'une solidarité européenne, indispensable à nos espoirs de paix harmonieuse et prospère.

164. Ces considérations amènent à réfléchir sur la méthode par laquelle on peut, au mieux, atteindre à cette unité plus étroite parmi les Quinze. L'Assemblée Consultative a fait diverses suggestions, telles que l'intégration de P. O. E. C. E. et du Conseil de l'Europe, et les développements économiques envisagés dans le Plan de Strasbourg. Il faut y ajouter la ratification de la Convention pour la sauvegarde des Droits de l'Homme (la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Turquie et l'Islande n'ont pas encore ratifié la Convention, deux ans et demi après sa signature), et des diverses conventions concernant la sécurité sociale, l'assistance sociale et médicale, l'équivalence des diplômes et la classification des brevets, etc., qui se trouvent toujours soumises au Comité des Ministres. Il y a également toute la série de propositions faites par l'Assemblée Consultative, au cours des dernières quatre années, et qui vont du timbre-poste au passeport européen. Il n'incombe pas à l'Assemblée de les répéter. Il ne serait pourtant pas inopportun d'insister pour qu'on veuille bien les extraire des cartons où elles paraissent dormir.

165. Il est nécessaire, dans le même esprit, de souligner que toute initiative ou négociation en vue de la création d'une autorité spécialisée — telle par exemple le « Pool Vert » — s'établissant hors du cadre du Conseil de l'Europe, serait contraire à l'esprit du Plan Eden et risquerait d'entraver le développement harmonieux et progressif de l'unité européenne, telle qu'elle est définie au préambule et à l'article 1 du Statut.

166. Nous nous excusons de la complexité apparente de cette partie du rapport. Peut-être eussions-nous dû isoler davantage les considérations pragmatiques concernant la ratification du traité des vues générales quant à ses répercussions politiques. Mais la vérité est qu'elles sont inséparables et n'ont d'intérêt qu'éclaircies les unes par les autres. Il n'empêche que les textes constructifs doivent être, à l'heure actuelle, notre souci majeur : huit ans se sont écoulés depuis la guerre et les neuf dixièmes de notre travail attendent encore notre persévérant effort.

### ***3.7. Position de la Communauté des six puissances à l'intérieur de la communauté occidentale plus large<sup>79</sup>***

167. L'opposition à la Communauté des six puissances suit deux courants. Les uns expriment franchement la crainte que la Communauté à six ne soit trop restreinte, que politiquement elle ne conduise à une prédominance allemande — ou catholico-conservatrice — et que, économiquement parlant, le problème du déficit en dollars ne puisse jamais être résolu par un groupement d'États qui ne comprendrait pas les États-Unis et le Commonwealth britannique. Ce sont là des craintes non dénuées de fondement et, si l'on veut que la Communauté réussisse, il faut donner à ceux qui les expriment tous apaisements voulus. Le second courant d'opposition vient du traditionalisme national. On pourrait difficilement soutenir qu'il ait réussi, au cours des derniers siècles ou des dernières années, à préserver la paix ! On a déjà invoqué l'argument selon lequel il n'y aurait pas d'autre solution que la Communauté des Six. Cet argument est fondé, mais il ne suffit pas à apaiser les craintes légitimes mentionnées ci-dessus.

---

79. L'emploi de cette terminologie soulève des difficultés considérables, comme, à vrai dire, toutes les diverses significations attribuées aujourd'hui aux adjectifs « européen » et « occidental ». Du point de vue géographique, on peut considérer que le terme « européen » englobe toute l'Europe de l'Est et on a déjà prétendu, en 1949, que l'on en faisait un usage abusif on l'appliquant au Conseil de l'Europe. Selon le même argument, il semblerait encore moins admissible de qualifier d'« européenne » la Communauté des Six. L'autre thèse fait valoir que l'Europe n'est pas seulement un concept géographique (cf. première note au § 95 ci-dessus), « pas seulement un marché, mais une civilisation »; aussi les nations historiques qui se proposent de former la Communauté des Six seraient-elles fondées à la qualifier d'« européenne ». Indépendamment de la difficulté que soulève le vocable « européen », une difficulté plus grande encore s'attache au terme « occidental ». A l'origine, M. Bevin avait employé l'expression « union occidentale » pour

168. En un mot, on espère trouver dans la communauté occidentale les garanties qui font défaut dans une Communauté limitée aux six puissances<sup>80</sup>.

169. Ici, un immense effort d'imagination et de sympathie est nécessaire. Les fils de la pensée s'entremêlent : d'une part, les garanties offertes par la communauté occidentale; de l'autre, les conditions nécessaires à la création et à la stabilité de cette communauté elle-même.

170. La solution d'une communauté occidentale reposant sur trois piliers<sup>81</sup> ne représente qu'un pis-aller. La meilleure de toutes les formules aurait consisté dans une union préalable du Commonwealth britannique et de l'Europe occidentale. L'Amérique aurait ainsi eu en face d'elle un partenaire capable de faire contrepoids à sa puissance (en 1952, le budget américain de la défense atteignait 84 % du total des dépenses d'armement des puissances occidentales), et ce point avait été souligné par notre collègue, M. Mackay, dès 1951<sup>82</sup>. Quoi qu'il en soit, les événements en ont décidé autrement. Il peut d'ailleurs arriver qu'au sein de la communauté occidentale les deux partenaires les moins puissants aient rapidement tendance à s'associer dans bon nombre de questions pratiques<sup>83</sup>.

171. Tout ce raisonnement est commandé par la question de savoir si les États-Unis seraient ou non disposés à entrer dans une union politique avec la Communauté Européenne et le Commonwealth britannique. Il est vrai que, pour ce qui est des questions militaires, ils font déjà partie de l'O. T. A. N.; mais en matière politique, on ne peut guère attacher de poids aux résolutions fréquemment présentées au Congrès en faveur d'une union atlantique, malgré le grand nombre de signatures dont elles sont souvent revêtues. Si les États-Unis ont exhorté sans cesse les autres nations à des abandons partiels de souveraineté, ils ne s'y sont guère montrés disposés eux-mêmes. Un récent exemple en a été fourni au cours de la Session de l'Union interparlementaire qui s'est tenue à Berne en septembre 1952. A cette occasion, la délégation américaine (dont plusieurs membres avaient fait partie de la délégation venue à Strasbourg en novembre 1951) s'est abstenue sur une résolution prudemment conçue en ces termes : la collaboration des nations libres, pour produire ses pleins effets, « exige certains sacrifices et certaines compensations par la voie d'un abandon partiel de la souveraineté » en ajoutant qu'il « importe d'encourager la constitution d'autorités communes, auxquelles seraient délégués certains pouvoirs, chacun des pays conservant, d'ailleurs, le maximum possible des prérogatives de sa souveraineté »

172. On voit par là que l'attitude américaine devra évoluer profondément avant que le vaste concept indiqué ci-dessus puisse se réaliser. Toutefois, si on faisait clairement comprendre aux États-Unis que le seul moyen pour eux d'assurer l'unité européenne est de contribuer à l'édification d'une communauté politique occidentale — même si, par la force des choses, elle est unie par des liens extrêmement lâches — il se pourrait alors qu'ils modifient leur attitude. On montrerait ainsi qu'on n'ajoute pas foi à la théorie selon laquelle l'Amérique n'a encouragé l'unité européenne que pour pouvoir se retirer dans l'isolationnisme, une fois cette unité acquise. Au contraire, il est probable que, si les efforts de l'Amérique pour encourager l'unité européenne étaient couronnés de succès, elle s'engagerait bien plus avant dans la communauté occidentale qu'il n'eût été concevable au début de l'Aide Marshall.

---

désigner les cinq puissances signataires du Traité de Bruxelles. Par la suite, on s'est servi de l'expression « communauté atlantique » pour désigner le groupe de nations englobant la Grande-Bretagne et l'Amérique. Mais nos collègues suédois ont critiqué cette expression, en faisant valoir qu'elle s'applique à une communauté militaire dont ils ne font pas partie. D'autre part, la « communauté atlantique » comprend le Canada, mais non les autres Membres du Commonwealth britannique. Certains, s'appuyant eux aussi sur des considérations d'ordre géographique, ont également prétendu — à tort selon nous — qu'il n'est pas plus logique de voir dans la Turquie une puissance « occidentale » que de la qualifier de puissance « atlantique ». Pour échapper à ce dilemme, il a été proposé de revenir à l'expression « communauté occidentale plus large » pour désigner la Communauté qui comprend tous les États membres du Conseil de l'Europe, les pays du Commonwealth britannique et les États-Unis. C'est dans ce sens qu'elle est employée ici. Nous ne nous dissimulons pas qu'elle risque d'être confondue avec l'« union occidentale » de M. Bevin, mais, d'un autre côté, il est difficile de parler d'une « communauté des nations libres » — parce qu'on pourrait croire qu'elle englobe tous les membres des Nations Unies qui ne sont pas sous la domination soviétique — ou d'une « communauté des nations démocratiques », en raison de la dépréciation du terme « démocratique » imputable à la propagande soviétique et à l'existence des soi-disantes « démocraties populaires ». (Voir aussi note 2 au paragraphe 172 ci-après.)

80. Nous avons déjà examiné la question des garanties à trouver dans le cadre du renforcement de l'unité des Quinze au sein du Conseil de l'Europe. L'objet de cette partie du rapport est la position de l'ensemble du mouvement vers l'unité européenne — qu'il s'agisse des Quinze ou des Six — à l'intérieur de la communauté occidentale plus large.

81. Cette expression est critiquable, car elle ne tient pas compte des puissances Scandinaves, de l'Irlande, de la Grèce et de la Turquie, ni même de l'inclusion éventuelle des pays d'Europe orientale actuellement sous le joug soviétique. Ces problèmes complexes sont d'une importance fondamentale pour l'avenir de la communauté occidentale et appellent une étude approfondie. Toutefois, ils ne relèvent pas directement de l'objet du présent rapport.

82. Doc. AS/AG (3) 43, p. 8 à 10.

83. Ils seront également liés par la tradition persistante de la coopération entre les Quinze.

173. Le seul moyen pratique qui s'offre à nous pour faire comprendre à l'Amérique cette manière de voir consiste dans des rencontres avec des congressistes américains. Aussi importe-t-il d'envisager si une seconde réunion — et même toute une série de réunions — entre des délégations de l'Europe, des États-Unis et du Canada, ne serait pas opportune. En un certain sens, une seconde réunion ne présenterait pas d'intérêt avant la création de la Communauté Européenne, car nous devons éviter à tout prix de donner, comme en 1951, l'impression d'une désunion déroutante. La délégation européenne doit présenter à la délégation américaine un front uni et lui poser une série de questions précises sur l'attitude des États-Unis à l'égard de l'unité occidentale. La motion déposée récemment devant la Chambre des Communes britannique offrirait un sujet de discussion approprié : « La Chambre des Communes se félicite de la décision prise par les six nations de l'Europe occidentale d'étudier la création d'une Autorité politique européenne et espère que celle-ci aboutira à une fédération européenne; elle estime que le Conseil de l'Europe devrait alors être élargi de telle sorte que la fédération européenne, le Commonwealth britannique et les États-Unis d'Amérique puissent chacun y être représentés collectivement; elle espère en outre que de ce nouveau Conseil pourra naître une Autorité politique supranationale dotée de pouvoirs législatifs limités, mais réels. »

174. Ce sont là de vastes et importantes conceptions. Elles ne sauraient être élaborées à la hâte, ni développées avant que l'heure ne s'y prête. Elles ne sont pas seulement présentées à titre de suggestions pour l'activité future du Conseil de l'Europe, une fois la Communauté Européenne créée, mais également dans l'espoir qu'elles détermineront certains hésitants à voter en faveur de la ratification de la Communauté elle-même.

### 3.8. *Rétrospective historique*

175. Dans l'interrègne politique où nous vivons, il est difficile de formuler des remarques constructives quant aux grandes lignes de l'évolution qui se dessinera après la ratification de la Communauté Européenne. Ce projet absorbera d'ailleurs pendant des années le meilleur des énergies des six nations. Il paraît encore bien moins indiqué, à un moment où les chances de création de la Communauté restent douteuses, de se lancer complaisamment dans une rétrospective historique comme si la bataille était déjà gagnée. Néanmoins, l'adoption du projet de statut de la Communauté par l'Assemblée ad hoc le 10 mars 1953, obtenue par 55 voix contre 0 et 5 abstentions, marque un tournant historique dans l'évolution de l'unité européenne et il n'est donc pas hors de propos de jeter un bref coup d'oeil sur la route que nous avons parcourue.

176. En recherchant dans le passé les protagonistes de l'unité européenne, on est frappé par le fait que la plupart se sont recrutés en France. Il nous suffira d'en mentionner deux. Le premier homme qui ait jamais imaginé l'unité européenne telle que nous la concevons aujourd'hui, c'est-à-dire sous la forme d'une union d'États nationaux, était un Français : Pierre Dubois. Dans un ouvrage intitulé *De Recuperatione Terrae Sanctae*, cet avocat français de Coutances parlait en 1305 d'une fédération d'États européens, dotée d'une assemblée de princes se réunissant à Toulouse et d'une Cour d'arbitrage. Des sanctions économiques étaient prévues pour le cas où il n'aurait pas été tenu compte des décisions de cette Cour<sup>84</sup>. Pierre Dubois faisait montre d'un esprit moderne en avançant que, par ce moyen, non seulement la position de l'Europe vis-à-vis des Turcs se trouverait renforcée, mais la France prendrait ainsi la direction diplomatique de l'Europe. Le second précurseur français que nous ne saurions omettre est Victor Hugo, car il fut le premier à employer dans un parlement européen l'expression d'« États-Unis d'Europe »<sup>85</sup>. C'est le 17 juillet 1851 que Victor Hugo prononça au cours du débat de l'Assemblée Législative les paroles suivantes :

177. « Le peuple français a taillé dans un granit indestructible et posé au milieu même du vieux continent monarchique la première assise de cet immense édifice de l'avenir qui s'appellera un jour les États-Unis d'Europe. »

178. Au cours des cinq siècles séparant Pierre Dubois de Victor Hugo, nombre de théoriciens ont dressé différents plans en vue de l'unité européenne. Leurs noms sont bien connus : il s'agit de Sully (*Le grand dessein*, 1638), William Penn (*A European Parliament*, 1693), John Bellers (*Some Reasons for a European State*, 1710), l'abbé de Saint-Pierre (*Projet de paix perpétuelle*, 1729) et Rousseau (*Une paix durable par la fédération de l'Europe*, 1774). Les ouvrages de Jeremy Bentham (*Plans for Universal and Perpetual Peace*, 1786) et de Kant (*Zum ewigen Frieden*, 1795), marquent un tournant. A partir de ce moment, on n'identifie plus l'unité de l'Europe avec la paix du monde. Bentham et Kant s'intéressaient à la paix mondiale et leurs

84. Quod nullus ad terras eorum deferat victualia, arma, merces, et alia quaecumque bona, etiam quacumque causa sibi debita (§ 5).

85. Cette expression fut utilisée pour la première fois par Victor Hugo lors de l'ouverture du « Congrès des Amis de la Paix », à Paris, le 2 août 1849. Mais, pour respecter l'exactitude historique, il faut signaler qu'elle avait été déjà employée plusieurs fois par d'autres, comme Carlo Cattaneo et Emile de Girardin,

plans établissaient les prototypes d'une Société des Nations. La publication de ces ouvrages ne marqua cependant pas la fin des projets européens. Le dix-neuvième siècle en connut un grand nombre, de Saint-Simon (1814) à Godin (1883). L'un des plus intéressants était celui de Krause (1814) qui imaginait une fédération européenne, mais seulement parmi plusieurs groupements continentaux devant finalement former une fédération mondiale.

179. Ces plans n'avaient correspondu jusqu'alors à aucune réalité politique. Il n'en devait plus être de même entre les deux guerres mondiales. La fondation par le Comte Coudenhove-Kalergi en 1923 de l'« Union Paneuropéenne », le premier appel officiel en faveur d'une Europe unie lancé par M. Herriot le 29 janvier 1925, alors qu'il était Président du Conseil et ministre des Affaires Étrangères de France, et surtout le mémorandum Briand du 1<sup>er</sup> mai 1930 indiquaient que, peu à peu, l'idée prenait corps. Mais le problème n'était pas encore vraiment compris. Le mémorandum Briand lui-même précisait : « En aucun cas et à aucun degré, l'institution du lien fédéral recherché entre gouvernements européens ne saurait affecter en rien aucun des droits souverains des États membres d'une telle association de fait. » L'accession d'Hitler au pouvoir devait plonger toutes ces idées dans l'oubli.

180. Il a fallu la seconde guerre mondiale pour convaincre un nombre appréciable d'Européens que l'abandon de la souveraineté nationale évité par Briand pouvait néanmoins s'avérer nécessaire. Notre époque a vu presque tous les membres de l'Assemblée Consultative prendre part, à un titre ou à un autre, à l'oeuvre d'édification d'une Europe unie. L'histoire des dernières années est connue de tous, et c'est pourquoi on peut se permettre d'en détacher arbitrairement quelques aspects seulement. Il n'est pas besoin de rappeler l'oeuvre indispensable des différents mouvements bénévoles, ni les événements qui ont abouti à la fondation du Conseil de l'Europe. Ce qui importe, c'est la mesure dans laquelle nous sommes parvenus à affronter le problème central. En un sens, on peut dire que tout remonte en fait aux Congrès de Gstaad, La Haye et Interlaken. Au sein de la Commission politique du Congrès de La Haye le problème fut nettement posé dans le discours d'ouverture de M. Mackay qui était alors à la tête de la délégation britannique. Parlant du mémorandum Briand, il déclara : « M. Briand avait posé en principe que les droits souverains des États ne devraient être affectés en aucune manière. Si nous ne voulons affecter en rien les droits souverains des États, nous perdons ici notre temps. C'est cela que nous devons faire et, si nous n'y sommes pas disposés, autant rentrer chez nous. » Le A'ote critique porta sur la clause 3 de la Résolution politique. Par cette clause, le Congrès « déclare que l'heure est venue pour les nations de l'Europe de transférer certains de leurs droits souverains pour une action commune dans les domaines politique et économique, en vue d'intégrer et de développer leurs ressources ». En septembre de la même année, à Interlaken, l'Union parlementaire européenne élaborait une constitution fédérale complète pour l'Europe. A partir de cette date, la ligne de l'évolution est nettement tracée et aboutit au 6 septembre 1949, date à laquelle l'Assemblée Consultative décidait par 88 voix contre 0 et sans abstention, « que le but et l'objectif du Conseil de l'Europe sont l'institution d'une Autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels ».

181. Nous nous trouvons aujourd'hui en présence du projet de statut de la Communauté politique. D'aucuns s'étonneront de la rapidité de l'évolution, du résultat obtenu si peu d'années après que la guerre eut ravivé toutes les forces en sommeil du nationalisme. D'autres se demanderont si la décision de s'unir, prise par l'Europe un siècle et demi après l'Amérique, ne vient pas trop tard. Il est certes trop tard pour que l'Europe puisse jamais retrouver la position qu'aurait pu lui valoir son union au dix-huitième et même au dix-neuvième siècle. Mais la manière dont on a ignoré systématiquement tous les plans successivement établis en vue d'unir l'Europe montre bien que toute réalité politique leur faisait auparavant défaut. Ce que nous cherchons aujourd'hui, nous autres Européens, ce n'est pas à reconquérir l'hégémonie mondiale, c'est à devenir suffisamment maîtres de notre destin pour apporter au progrès mondial une contribution digne de notre passé. Malheureusement, le processus traditionnel qui mène de la confédération à la fédération s'est traduit dans le cas présent par une réduction — tout au moins initiale — du nombre des États membres qui ne sont plus que six au lieu de quinze. Cela n'a cependant pas empêché les membres de l'Assemblée ad hoc de poursuivre leur tâche avec la conscience de représenter, pour reprendre les mots de M. Dulles, une zone d'énergie potentielle énorme<sup>86</sup>. L'objet du présent rapport a été de formuler une appréciation sur leurs travaux. Si l'on mesure les énormes difficultés qu'ils ont déjà rencontrées et surmontées, l'avenir se présente sous des auspices favorables. Comme l'a dit le Président de l'Assemblée ad hoc en clôturant sa Session historique : « Dans l'avenir, c'est avec fierté que vous vous direz un jour : « J'étais de cette Assemblée ad hoc; c'est grâce à mon travail, grâce à ma discipline, à mon effort, grâce à l'immense talent que certains ont déployé, que nous avons réussi cette oeuvre et mené à bien cette mission. » Je le répète, et ce seront mes derniers mots, nous allons nous séparer contents de ce que nous avons fait. Mais nous mesurons les difficultés qu'il nous reste encore à vaincre et nous devons faire tous le serment, dès que nous aurons pris un

---

86. Voir paragraphe 153 ci-dessus.

peu de repos, de reprendre la bataille pour faire triompher les idées dont nous avons jeté aujourd'hui les bases, afin que dans peu de temps, un jour, dans une autre Assemblée, plus grande et plus solennelle encore que celle d'aujourd'hui, on proclame la naissance définitive des États-Unis d'Europe et l'union indissoluble de nos patries, "87

---

87. Compte rendu des débats de l'Assemblée ad hoc, séance du 10 mars 1953, p. 298.