



Doc. 319

28 octobre 1954

Premier rapport à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur l'activité du 10 septembre 1952 au 30 juin 1954, de l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Rapport

Sommaire

SOMMAIRE

INTRODUCTION - 1332

I. L'ASSEMBLÉE COMMUNE, SES ATTRIBUTIONS, SES MOYENS D'ACTION, SA NATURE JURIDIQUE - 1332

Attributions - 1334

Moyens d'action - 1338

Nature juridique - 1342

II. L'ASSEMBLÉE DANS L'EXERCICE EFFECTIF DE SON ACTIVITÉ - 1346

Marché commun - 1347

Investissements et questions financières - 1354

Transports - 1302

Problèmes sociaux - 1364

Relations extérieures - 1367

III. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LE CONSEIL DE L'EUROPE - 1370

CONCLUSION - 1377

1. INTRODUCTION

1. Le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier stipule, à l'article 2 du protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe, que l'Assemblée Commune doit présenter chaque année à l'Assemblée Consultative un rapport sur son activité¹. Les premiers mois d'existence de la Communauté ayant principalement été consacrés à la mise en place des institutions, l'Assemblée Commune avait jugé opportun, en 1953, de transmettre seulement à l'Assemblée du Conseil de l'Europe l'ensemble de

1. La procédure d'établissement de ce rapport est déterminée par l'article 43 b du Règlement de l'Assemblée Commune.



ses publications officielles. Le présent rapport tient compte de ces faits et couvre la période du 10 septembre 1952 au 30 juin 1954. Ceux à venir porteront sur chaque exercice respectif de l'Assemblée, c'est-à-dire sur douze mois comptés à partir du 1er juillet.

2. Deux considérations essentielles ont présidé à l'élaboration de ce rapport : son objet et son destinataire, l'un comme l'autre clairement précisés par le traité. Il s'agit, en effet, de retracer, à l'intention de l'Assemblée Consultative, l'activité de l'Assemblée Commune. On étudiera donc successivement :

- 2.1. les attributions, les moyens d'action et la nature juridique de l'Assemblée ;
- 2.2. l'Assemblée dans l'exercice effectif de son activité ;
- 2.3. l'action de l'Assemblée Commune sur les liaisons entre la Communauté et le Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée Commune, ses attributions, ses moyens d'action, sa nature juridique

3. Le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier contient peu de dispositions relatives aux attributions de l'Assemblée Commune². L'Assemblée, composée de 78 membres, désignés une fois l'an par les parlements des six pays ou élus au suffrage universel direct³, qui représentent les peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce des « pouvoirs de contrôle ». Ce contrôle porte, dans ses grandes lignes, sur l'établissement et le fonctionnement, avec des interventions limitées, un appareil administratif réduit et la consultation permanente des intéressés, d'un ordre économique nouveau — ordre basé sur un marché commun du charbon et de l'acier, où règne la concurrence — qui doit conduire à l'expansion de la production, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres, cela en harmonie avec l'économie générale desdits Etats et compte tenu des besoins des pays tiers comme aussi du commerce international⁴.

4. Pour exercer ces attributions, l'Assemblée dispose, aux termes du traité, des moyens suivants :

*discussion en séance publique d'un rapport général annuel sur l'activité de la Communauté et sur ses dépenses administratives, publié par la Haute Autorité, auquel se trouvent joints l'état prévisionnel général des dépenses administratives des institutions, ainsi que le rapport du Commissaire aux Comptes sur la régularité des opérations comptables et de la gestion financière de ces institutions*⁵ ;

*pouvoir d'obliger, par le vote, à une majorité qualifiée, d'une motion de censure sur le rapport général, les membres de la Haute Autorité à se démettre collectivement de leurs fonctions*⁶ ;

*droit de se réunir en session ordinaire annuelle le deuxième mardi de mai et, dans certaines conditions, en sessions extraordinaires*⁷ ;

*faculté, pour l'Assemblée et pour ses membres, de poser des questions écrites ou orales à la Haute Autorité*⁸.

5. Si l'on passe du plan des textes à celui de leur application, il est possible aujourd'hui, alors que la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier compte bientôt deux ans d'existence, de montrer la manière dont l'Assemblée a conçu sa mission, les moyens dont elle s'est munie pour accomplir celle-ci, les grandes lignes qu'elle a suivies dans son action et, enfin, les éléments juridiques qui la caractérisent. D'un contrôle qui aurait pu ne s'effectuer qu'a posteriori, l'Assemblée est passé à un examen de la politique future

2. Cf. notamment les articles 20 à 25 du traité, consacrés à l'Assemblée.

3. Les Représentants ont été, jusqu'ici, désignés par les parlements nationaux. Dans une déclaration datée du 4 mai 1954, les ministres des Affaires Etrangères des six pays ont fait connaître que, sitôt déposé le dernier instrument de ratification du traité instituant la C. E. D., les gouvernements prendront les dispositions nécessaires pour substituer à l'Assemblée actuelle une Assemblée élue au suffrage universel direct.

4. Articles 2 à 5 du traité.

5. Articles 17, 24 et 78.

6. Article 24.

7. La session ordinaire annuelle ne peut s'étendre au delà du 30 juin, date à laquelle prend fin l'exercice financier en cours (article 22). L'Assemblée peut être convoquée en session extraordinaire à la demande, soit de la majorité de ses membres, soit de la Haute Autorité, soit du Conseil spécial des Ministres.

8. Article 23.

de la Haute Autorité. Des commissions suivent régulièrement l'activité de la Communauté. La nature parlementaire de l'institution s'est affirmée. D'autre part, l'Assemblée a donné la preuve dans son activité d'une vocation européenne et d'une vocation humaine.

Les attributions de l'Assemblée Commune

6. Littéralement, le contrôle confié à l'Assemblée aurait pu s'étendre comme un simple contrôle annuel des résultats : la Haute Autorité, responsable de l'établissement d'un ordonnancement économique nouveau, avait-elle ou non, d'après le rapport général, rempli ses obligations ? - Mais ce contrôle devait-il s'étendre aux moyens mis en oeuvre par la Haute Autorité pour réaliser les objectifs fixés par le traité ? Plus encore, devait-il s'attacher à connaître les intentions et les programmes futurs de la Haute Autorité ? Enfin, l'Assemblée devait-elle se contenter d'approuver ou de désapprouver l'action entreprise ou chercher également à orienter celle-ci par des critiques et des avis ? Une analyse, même rapide, des travaux de l'Assemblée, Commune montre que les attributions de cette institution ont évolué dans le sens d'une collaboration suivie avec la Haute Autorité.

7. Si l'Assemblée n'a jamais considéré comme négligeable le contrôle a posteriori, elle a cependant toujours tenu celui-ci pour insuffisant et comme résultant d'une interprétation trop littérale du traité⁹. Dès ses premières sessions, elle soulignait la nécessité d'une collaboration étroite avec la Haute Autorité¹⁰ et estimait que son rôle ne se bornait pas à approuver ou désapprouver cette dernière, mais que sa compétence fondamentale comportait aussi le droit de l'informer, de lui donner des avis et, au besoin, de la critiquer¹¹. Ce que l'Assemblée a demandé à connaître, c'est non seulement le travail déjà accompli par la Haute Autorité, mais ses projets d'avenir, ses intentions, les grandes lignes de sa politique générale¹². Toutes ces conceptions recueillirent, à mesure qu'elles se faisaient jour, l'adhésion compréhensive de la Haute Autorité¹³ et les résolutions adoptées par l'Assemblée mettent en lumière l'heureux développement de ces rapports institutionnels. C'est ainsi que dans la Résolution du 23 juin 1953, il est pris acte « avec satisfaction des déclarations de la Haute Autorité concernant les relations entre celle-ci et l'Assemblée » et note « que, tout en prenant les initiatives et en assumant les responsabilités qui lui incombent en vertu du traité, la Haute Autorité tiendra l'Assemblée ou les commissions compétentes informées en temps utile des principes directeurs de son action et des grandes lignes de ses projets, recueillera leurs observations et leur fera connaître les motifs des décisions finalement prises ». De même, la Résolution du 19 mai 1954 renferme un paragraphe où se trouve exprimée la satisfaction de « constater que la coopération entre la Haute Autorité et l'Assemblée s'est développée favorablement au cours de l'exercice écoulé, par des échanges de vues ainsi que par la transmission de plus en plus fréquente de documents d'études et de travail »¹⁴.

9. Voir en ce sens : Débats de l'Assemblée Commune; intervention de MM. Buset, De Smet, Sassen (séance du 20 juin 1953) et Beho.u.sse (séance du 14 mai 1964).

10. « Il est certain que la Haute Autorité doit avoir le champ libre » — déclarait M. Schoene — « mais à condition qu'elle ne fasse pas fausse route, ni ne tombe dans l'abus. Le meilleur moyen de l'éviter sera d'établir une collaboration étroite entre la Haute Autorité et le Parlement. » (Débats de l'Assemblée Commune, séance du 12 janvier 1953.)

11. « Notre rôle est un rôle de collaboration. Nous pouvons vous apporter des avis, des informations qui peuvent vous être utiles dans la conception de votre politique générale. » (Wigny — Débats de l'Assemblée Commune, séance du 13 janvier 1953.) - « Votre Assemblée . . . a profité de sa réunion non seulement pour contrôler les initiatives de la Haute Autorité, mais aussi pour les critiquer le cas échéant. Cela constitue, à mon sens, une des tâches les plus importantes de votre Parlement. » (Kreyssig, *ibid.* — Séance du 20 juin 1953).

12. « Cette confiance que l'Assemblée entend accorder à la Haute Autorité doit être fondée non seulement sur l'activité déployée par celle-ci, mais aussi sur le travail qu'elle se propose. » (Korthals, Débats de l'Assemblée Commune, séance du 20 juin 1953.) Voir en outre l'intervention de M. de Monthon à la même séance. « Je souhaiterais qu'après nous avoir rendu compte des travaux accomplis, la Haute Autorité nous éclairât un peu plus sur ses intentions et ses projets d'avenir et que, à ce sujet, elle consultât l'Assemblée en vue d'aboutir à un avis motivé de cette dernière. » (Al. Buset, *op. cit.*, séance du 20 juin 1953.)

13. Voir les déclarations faites par le président Monnet devant l'Assemblée Commune : - « La Haute Autorité souhaite que toutes occasions nous soient fournies aux uns et aux autres de nous réunir afin que notre oeuvre commune se fasse dans une coopération constante. » (Débats, séance du 10 juin 1953.) - « Votre préoccupation, c'est que toutes ces réunions que nous tenons ensemble, les sessions ordinaires de l'Assemblée, les sessions extraordinaires, les sessions des commissions, n'aient pas seulement pour objet d'exposer ou d'examiner les actions déjà passées, mais qu'elles fournissent l'occasion à la Haute Autorité de faire connaître les grandes lignes de ses interventions et de ses projets et de recueillir auprès de vous les réactions et les observations que suscitent ces projets. Sur ce point, la Haute Autorité est d'accord avec vous. » (*Ibid.*, séance du 23 juin 1953.) - « Je voudrais faire connaître à l'Assemblée que toutes ses observations et ses critiques, je dirai même sur certains points ses pressions nous sont utiles. » (*Ibid.*, séance du 16 janvier 1954.)

14. La Résolution du 23 juin 1953 a été imprimée à part. Celle du 19 mai 1954 se trouve reproduite au Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954 (§ 2, p. 413).

8. Mais la compétence de l'Assemblée Commune se limite-t-elle à ce contrôle au sens large de l'action de la Haute Autorité ? Se basant sur l'article 17 du traité, aux termes duquel le rapport général doit porter « sur l'activité de la Communauté et sur ses dépenses administratives », l'Assemblée n'en a pas jugé ainsi. Dans la résolution votée à la fin de sa dernière session ordinaire, elle a exprimé le souhait de voir désormais figurer en annexe au rapport général un rapport sur l'activité des autres institutions et organismes de la Communauté¹⁵.

9. En matière de contrôle des dépenses administratives également, l'Assemblée n'a cessé de chercher à préciser ses attributions. Elle a estimé qu'il entraînait dans ses pouvoirs de contrôler la comptabilité et l'administration en général. D'une part, elle a demandé que les états prévisionnels des autres institutions lui soient communiqués, à titre préparatoire et consultatif, avant leur transmission définitive à la Commission des Présidents, pour permettre à celle-ci d'en délibérer en toute connaissance de cause¹⁶. D'autre part, elle a obtenu de suivre, en cours d'exercice, l'exécution de ces états prévisionnels¹⁷. Lors de la session ordinaire de 1954, la Haute Autorité a communiqué à l'Assemblée un aperçu des recettes produites par les prélèvements et des sommes destinées au financement des diverses activités de la Communauté. L'Assemblée a toutefois regretté l'absence de l'énumération des recettes résultant du prélèvement de péréquation ainsi que celle des fonds se trouvant alors à la disposition de la Haute Autorité dans les Etats participants¹⁸. La Haute Autorité a accepté, comme le lui demandait l'Assemblée, d'annexer au rapport général annuel un état récapitulatif des prévisions de recettes de la Communauté et de leur affectation à des fins non-administratives¹⁹. Il convient aussi de signaler l'insistance de nombreux membres de l'Assemblée pour que cette dernière soit, dans un proche avenir, dotée d'une compétence en matière budgétaire analogue à celle des parlements nationaux²⁰.

10. Enfin, pour ce qui concerne l'élaboration du statut des fonctionnaires de la Communauté, une collaboration aussi efficace que celle déjà existante sur le plan des dépenses administratives s'est établie entre la commission créée à cet effet et l'Assemblée, représentée par sa commission de la Comptabilité et de l'Administration²¹.

Les moyens d'action de l'Assemblée Commune

11. Dans le même temps qu'elle s'attachait à préciser ses attributions, l'Assemblée se donnait les moyens propres à lui permettre d'exercer efficacement celles-ci. Son règlement prévoit, en effet, la constitution de commissions permanentes ou temporaires, générales ou spéciales, et également la possibilité pour ces commissions de confier à un ou plusieurs de ses membres, après accord du Bureau, une mission d'étude ou d'information²². De ces moyens, comme aussi de ceux mis à la disposition par le traité, à savoir, le droit de poser des questions écrites ou orales et la faculté de se réunir en sessions ordinaires ou extraordinaires, l'Assemblée a fait un usage grandissant.

12. Dès septembre 1952, l'Assemblée s'était préoccupée de la création de commissions et de la tâche à leur confier. Une commission d'Organisation fut instituée et chargée d'étudier le nombre, la composition et les attributions des commissions nécessaires à la bonne marche des travaux de l'institution. Conformément à ses conclusions, sept commissions furent établies en janvier 1953²³. Elles ont pris une part de plus en plus considérable dans l'activité de la C.E.C.A. L'Assemblée a estimé que les commissions devaient, pendant ses intersessions, maintenir le contact avec la Haute Autorité et les autres organes de la Communauté²⁴ ; être

15. Cf. Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954, page 413. Voir aussi l'intervention devant l'Assemblée de M. Vixseboxse (Débats, séance du 14 mai 1954).

16. Une résolution dans ce sens a été votée par l'Assemblée le 11 mars 1953. Elle justifie la demande en soulignant le risque d'un rejet, manifesté par un vote de méfiance à l'égard de la Haute Autorité, de l'état prévisionnel général examiné par l'Assemblée après son approbation par la Commission des Présidents. On sait que, aux termes de l'article 78 du traité, cette Commission, composée des Présidents des quatre institutions de la Communauté, arrête l'état prévisionnel général. Voir aussi les interventions de MM. Blank et Vermeulen. (Débats, séance du 11 mars 1953.)

17. A la séance du 16 juin 1953, le Président de la Haute Autorité déclarait : « Nous avons proposé nous-mêmes à la Commission des Présidents l'établissement d'un compte rendu périodique qui vous donnera la possibilité de suivre sans retard l'exécution de l'état prévisionnel. » Il s'agit d'un état semestriel (cf. Assemblée Commune, Débats, intervention de M. Vermeulen, séance du 16 juin 1953).

18. Cf. l'intervention de M. Sassen devant l'Assemblée le 14 mai 1954.

19. Cf. Assemblée Commune, Débats, intervention de M. Sassen (séance du 14 mai 1954) ; déclarations de M. Wohrer, membre de la Haute Autorité (séance du 17 mai) et du président Monnet (séance du 19 mai 1954). Voir aussi la Résolution de l'Assemblée du 19 mai 1954.

20. En ce sens, voir notamment les interventions de MM. Pünder, Struye et Pohle lors de la séance du 14 mai 1954.

21. Cf. Assemblée Commune, Débats, intervention de M. Sassen (14 janvier 1954) et déclaration de M. Finet, membre de la Haute Autorité (séance du 17 mai 1954).

22. Cf. Règlement de l'Assemblée Commune, articles 35 et ss.

consultées par la Haute Autorité avant que celle-ci ne prenne ses décisions²⁵ ; être exactement informées de manière à permettre à l'Assemblée l'exercice de son contrôle²⁶ ; remplir en son nom, dans l'intervalle des sessions, cette mission de contrôle²⁷. Plusieurs commissions ont arrêté, en accord avec la Haute Autorité, une périodicité de leurs réunions²⁸. Dans l'ensemble, et sous réserve de quelques critiques touchant l'insuffisance ou le retard dans les renseignements fournis, cette forme de collaboration entre le Parlement et l'Exécutif de la Communauté a, jusqu'ici, donné satisfaction²⁹.

13. Dans ses attributions de contrôle, l'Assemblée, approuvée en cela par la Haute Autorité, a estimé que se trouvait inclus le droit à l'information³⁰. Cette prise de position apparaît clairement tant dans les résolutions adoptées par l'Assemblée que dans les interventions en séance publique de ses membres³¹. Le pouvoir d'effectuer des missions d'étude ou d'information, on l'a vu, a été reconnu aux membres de l'Assemblée par le

23. La commission d'Organisation s'est réunie quatre fois et a soumis à l'Assemblée deux rapports. La commission provisoire du Règlement et de la Comptabilité a tenu trois réunions entre le 21 novembre 1952 et le 9 janvier 1953. Elle a publié un rapport. Depuis janvier 1953, l'activité des sept commissions permanentes de l'Assemblée a été la suivante : Commission du Marché commun : 12 réunions, 3 rapports ; Commission des Investissements, des Questions financières et du Développement de la Production : 14 réunions, 3 rapports ; Commission des Affaires sociales : 15 réunions, 3 rapports ; Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté : 8 réunions, 3 rapports ; Commission des Transports : 9 réunions, 3 rapports ; Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune : 9 réunions, 5 rapports ; Commission du Règlement de l'Assemblée Commune, des Pétitions et des Immunités : 10 réunions, 3 rapports. Les quatre premières des commissions ci-dessus, dites « grandes commissions », comptent vingt-trois membres ; les trois autres, dites « petites commissions », ne se composent que de neuf membres.

24. « Il faut que les commissions établissent et maintiennent le contact avec la Haute Autorité et avec les organes de la Communauté dans les périodes où cette Assemblée ne siège pas. Il faut qu'entre les sessions et même durant les sessions de l'Assemblée, les commissions prennent soin que les problèmes sur lesquels l'Assemblée doit se prononcer soient préparés à fond et d'une manière adéquate. » (Débats de l'Assemblée, M. Wehner, séance du 12 septembre 1952.)

25. « La commission des Affaires sociales estime qu'en principe elle doit être consultée préalablement à toute décision d'ordre économique ou financier afin que l'on puisse rechercher également les conséquences que les décisions projetées peuvent avoir dans le domaine social. » (Ibid, M. Bertrand, 16 juin 1953.)

26. M. de Menthon a souligné, lors de la séance du 15 janvier 1954, le désir de la commission des Investissements d'être exactement informée. De même, M. Buset avait déclaré, le 20 juin 1953 : « Les travaux des commissions ne devraient plus seulement consister en une analyse et une critique a posteriori, ... mais devraient s'efforcer d'aboutir à des conclusions nettes, sur lesquelles il n'y aurait aucune équivoque entre la Haute Autorité et les commissions. » - Cf. aussi les interventions de MM. Bertram et Kreyssig (20 juin 1953), Vendroux (13 mai 1954) et la déclaration du président Monnet (séance du 23 juin 1953) : « La Haute Autorité tiendra l'Assemblée ou les commissions compétentes informées en temps utile des principes directeurs de son action et des grandes lignes de ses projets, recueillera leurs observations et leur fera connaître les motifs des décisions finalement prises. »

27. Par sa Résolution du 10 janvier 1954, l'Assemblée a chargé sa commission des Investissements d'exercer en son nom, dans l'intervalle des sessions, le contrôle sur la politique générale de la Haute Autorité en la matière. La Résolution du 19 mai 1954 délègue certains pouvoirs de contrôle de l'Assemblée aux commissions des Investissements et du Marché commun.

28. C'est le cas de la commission du Marché commun, de la commission des Investissements et de celle des Affaires sociales.

29. « La Haute Autorité tiendra la commission (des Investissements) au courant de ses travaux, ainsi que j'en ai pris l'engagement devant la commission, engagement que je renouvelle devant l'Assemblée. En ce qui concerne cette politique générale et tous ses aspects, que ce soient des critères ou des objectifs généraux, la Haute Autorité n'arrêtera pas ses décisions finales sans en avoir discuté avec la commission et lui avoir exposé ses raisons. » (Assemblée, Débats, déclaration du Président de la Haute Autorité, séance du 16 janvier 1954.) - De nombreux membres de l'Assemblée ont souligné la bonne collaboration existant entre la Haute Autorité et les commissions, notamment MM. Sassen (séances du 15 juin 1953 et du 14 janvier 1954), Struye et Pohle (séance du 14 mai 1954). Voir aussi le rapport présenté à l'Assemblée, en mai 1954, au nom de la commission des Investissements, par M. de Menthon. M. Korthals, par contre, a formulé quelques critiques dans son rapport présenté au nom de la commission du Marché commun en mai 1954 : « La commission désire souligner que la forme de la consultation n'a pas encore donné entière satisfaction. Les discussions ont trop souvent mis l'accent sur les mesures que la Haute Autorité avait déjà prises et sur les questions soulevées par les membres de la commission. Mais la Haute Autorité n'a pas suffisamment donné l'occasion de débattre ni les principes dont s'inspireront ses travaux, ni les grandes lignes de ses projets. »

30. « Il faut que la Haute Autorité mette les parlementaires en possession de tous les éléments leur permettant de s'informer et de prendre position. » (Débats, intervention de M. Motz le 20 juin 1953.) « A mon avis, les pouvoirs de contrôle embrassent également pour l'Assemblée le droit d'être informée, dès et pour autant que les informations sont susceptibles d'être communiquées. » (Ibid., intervention de M. Sassen, le 20 juin 1953.) « La Haute Autorité » — déclarait le 23 juin 1953 le Président Monnet — « conçoit parfaitement que le contrôle de l'Assemblée ne puisse se borner à une session unique chaque année et à une information qui ne résulterait que d'un rapport remis un mois à l'avance. »

31. Par exemple, la Résolution du 10 janvier 1954 souligne qu'en matière de politique d'investissements, « l'Assemblée tient à être informée de façon plus exacte, relativement à ces divers points, par la communication de toutes enquêtes et de toutes considérations à ce sujet. » - De même, dans la Résolution du 19 mai 1954, l'Assemblée se félicite de

Règlement de cette dernière³². Usant de cette faculté, cinq membres de la commission des Affaires sociales sont allés étudier sur place, en 1954, les conditions de logement des travailleurs³³. Les membres de l'Assemblée ont fait également usage du droit d'initiative que leur donne le traité³⁴. Depuis janvier 1953, 16 questions écrites ont été posées à la Haute Autorité³⁵. Quant aux questions orales posées lors des sessions de l'Assemblée, elles ont été fort nombreuses. Par exemple, lors de la session ordinaire de 1954, les seuls problèmes sociaux ont fait l'objet de 54 questions³⁶.

14. Pour ce qui est des sessions de l'Assemblée, elles ont été assez fréquentes, la Haute Autorité ayant demandé elle-même la tenue de sessions extraordinaires³⁷. Celles-ci ont de plus en plus, tendance à devenir de règle, d'une part la Haute Autorité ayant déclaré «nécessaire qu'il ne se passe pas six mois sans contact entre elle et l'Assemblée tout entière³⁸ ; d'autre part, l'Assemblée ayant adopté une résolution qui charge son Président de la convoquer chaque année, au plus tard quatre mois après le début du nouvel exercice financier, en session extraordinaire³⁹.

La nature juridique de l'Assemblée Commune

15. De même qu'elle l'avait fait pour déterminer ses attributions et celles de la Communauté, l'Assemblée a eu recours, pour définir sa propre nature juridique et procéder à son organisation intérieure, aux règles d'interprétation du droit constitutionnel. Le caractère supranational de l'institution avait déjà été souligné par le président Robert Schuman⁴⁰. Il le fut encore un peu plus tard par un comité de juristes⁴¹.

16. De ce caractère supranational il a été déduit que, tout en ne possédant pas l'ensemble des attributions des parlements nationaux, l'Assemblée Commune appartient à la catégorie des assemblées parlementaires⁴², et qu'en cas de doute sur un point intéressant son statut, référence doit être faite au droit parlementaire traditionnel⁴³.

« constater que la coopération entre la Haute Autorité et l'Assemblée s'est développée favorablement au cours de l'exercice écoulé par des échanges de vues ainsi que par la transmission de plus en plus fréquente de documents d'études et de travail. »

32. Règlement de l'Assemblée Commune, article 37 : «Toute commission peut, avec l'accord du Bureau de l'Assemblée Commune, charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une mission d'étude ou d'information. » - La question avait été soulevée, dès le 12 septembre 1952, par M. Debré : « Il serait souhaitable que, pour l'étude des questions importantes, les membres de l'Assemblée puissent se voir confier des missions brèves ou longues qui leur permettraient d'acquérir une compétence que beaucoup d'entre nous ne possèdent pas. »

33. Cf. Assemblée Commune, session ordinaire 1954, rapport fait, au nom de la commission des Affaires sociales, sur la mission d'étude et d'information accomplie par une sous-commission du 14 au 21 février 1954, en vue de recueillir des éléments d'appréciation sur la politique à suivre par la Communauté en matière de logement des travailleurs, par M. W. Birkelbach, rapporteur.

34. Il faut distinguer entre les questions posées par l'Assemblée et les questions émanant des membres de celle-ci (cf. article 23 du traité et articles 25 et 41 du Règlement).

35. Le texte de ces questions et les réponses de la Haute Autorité sont publiés au Journal officiel de la Communauté,

36. Cf. Assemblée, Débats, déclarations de M. Finet, membre de la Haute Autorité (séance du 17 mai 1954).

37. Outre les deux sessions spéciales prévues par le traité, qui ont été tenues en septembre 1952 et en janvier 1953, et en dehors des sessions ordinaires annuelles de 1953 et 1954, l'Assemblée s'est réunie en session extraordinaire en mars 1953 et en janvier 1954. Une autre session extraordinaire aura lieu en octobre prochain. Dès 1952, le président Monnet déclarait que la Haute Autorité était prête à faire appel aux dispositions du traité permettant la convocation de l'Assemblée en session extraordinaire (Débats, séance du 11 septembre 1952).

38. Cf. déclaration du président Monnet à la séance du 13 mai 1954.

39. Aux termes de cette résolution, dont les dispositions n'entreront en vigueur qu'après le 30 juin 1955, l'Assemblée « charge son Président de prendre les mesures nécessaires. . . pour convoquer l'Assemblée en session extraordinaire, chaque année, après le 30 juin, date de la clôture de l'exercice financier. Ces mesures doivent permettre une session constitutive de l'Assemblée Commune, au plus tard quatre mois après le début du nouvel exercice financier, aux fins notamment de vérification des pouvoirs, d'élection du Président et des membres du Bureau de l'Assemblée et de constitution de commissions, y compris l'élection de leurs Présidents et Vice-Présidents. »

40. Cf. la déclaration sur la future C. E. C. A., faite le 10 août 1950 devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe par le président Robert Schuman : «Il sera prévu, enfin, une sanction suprême frappant l'ensemble de la gestion et non pas seulement une décision isolée. Elle appartiendra à une assemblée supranationale politique de la prononcer, en conclusion à la discussion qu'elle instaurera sur le rapport annuel présenté par l'Autorité. »

41. Cf. Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, Avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune et sur la conclusion d'un accord à cet effet, 1952. Pour les juristes, autour de cet avis, le caractère supranational découle des trois faits suivants : le traité instituant la C. E. C. A. implique de la part des Etats signataires non seulement une limitation, mais un transfert de souveraineté ; les rapports établis entre les institutions et les sujets de la Communauté sont des rapports directs ; il y a indépendance des institutions, et particulièrement de l'Assemblée Commune composée de représentants des peuples, par rapport aux Etats membres.

17. Assemblée parlementaire, l'Assemblée Commune est donc une assemblée souveraine⁴⁴ et de cette souveraineté découle l'indépendance absolue des fonctions de ses membres. L'institution a fait application de ce principe tant dans l'élaboration de son Règlement que dans l'établissement de ses états prévisionnels et l'organisation de son secrétariat.

18. En septembre 1952, la Haute Autorité avait chargé les Secrétaires Généraux des parlements des six Etats membres de la Communauté et le Greffier de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe de préparer la session d'ouverture de l'Assemblée Commune et d'élaborer un projet de règlement provisoire, cela afin de préserver le caractère souverain et la liberté de décision de la nouvelle Assemblée⁴⁵. Dans son Règlement définitif, l'Assemblée a tenu compte de la tradition parlementaire qui interdit en principe aux personnes non-membres d'un parlement de s'immiscer dans ses travaux⁴⁶. C'est ainsi qu'en matière de présence aux réunions de ses commissions, l'Assemblée a décidé de « s'en tenir à la règle suivant laquelle il faut une décision spéciale de chaque commission pour l'admission ou l'audition de toute personne non-membre de l'Assemblée, qu'il s'agisse de membres du Conseil spécial de Ministres, de membres de la Haute Autorité ou de tout expert ou fonctionnaire qu'il pourrait être utile d'inviter »⁴⁷. Pour les mêmes raisons, l'Assemblée Commune n'a pu donner suite au vœu exprimé par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, relatif aux réunions jointes des commissions des deux Assemblées⁴⁸.

19. Le Règlement de l'Assemblée Commune a également prévu, conformément à l'usage parlementaire, l'organisation en son sein de groupes politiques⁴⁹. Trois de ces groupes existent actuellement, qui rassemblent respectivement les démocrates-chrétiens, les libéraux et les socialistes de l'Assemblée⁵⁰. Les Présidents des groupes peuvent être invités à participer aux réunions du Comité des Présidents⁵¹. Il leur est de même demandé de se faire représenter au comité de rédaction chargé d'élaborer la proposition de résolution portant réponse au rapport général annuel sur l'activité de la Communauté⁵². Enfin, les groupes ont

42. Ce problème institutionnel a donné lieu à de nombreux débats au sein de l'Assemblée Commune. Cf. notamment l'intervention de M. Dehousse devant l'Assemblée (14 mai 1954). Pour ce Représentant, la manière dont sont recrutés les membres de l'Assemblée Commune, le droit de censurer la Haute Autorité — c'est-à-dire de renverser l'Exécutif — le droit de se réunir à certaines époques de l'année sans convocation spéciale et les pouvoirs de contrôle constituent des éléments qui peuvent faire assimiler l'Assemblée à un parlement. Mais, dans la pratique, l'exercice du droit de censure s'avère bien difficile et, d'autre part, l'Assemblée ne vote ni lois, ni budget. De plus, ses membres ne sont pas élus au suffrage universel. Il faut donc considérer l'Assemblée Commune comme située à mi-chemin entre une assemblée internationale traditionnelle et un parlement.

43. Cf. avis des juristes, op. cit.

44. Cette souveraineté n'a jamais été contestée. Cf. notamment les déclarations du président Monnet : « Dans les limites de sa compétence, votre Assemblée est souveraine » (11 septembre 1952), « lorsque le traité était en voie d'élaboration, tous ceux qui y ont participé étaient préoccupés d'assurer à notre Communauté la réalité d'une assemblée souveraine » (13 janvier 1953). De même, le chancelier Adenauer, Président du Conseil de Ministres, déclarait le 11 septembre 1952 devant l'Assemblée : « Vous êtes en Europe le premier parlement souverain établi sur une base supranationale. » - Cf. aussi les interventions de MM. Azara et P.-H. Teitgen, le 12 septembre 1952.

45. Cf. déclaration du président Monnet devant l'Assemblée le 11 septembre 1952.

46. Cf. avis des juristes, op. cit. : « Le traité, dans le cadre de cette tradition, a jugé nécessaire d'autoriser expressément la possibilité pour les membres de la Haute Autorité et du Conseil de Ministres d'assister à toutes les séances et d'être entendus sur leur demande. »

47. Cf. Assemblée Commune, session ordinaire 1954, rapport fait au nom de la commission du Règlement de l'Assemblée Commune, des Pétitions et des Immunités, sur l'admission des membres du Conseil spécial de Ministres aux réunions des commissions de l'Assemblée Commune, par M. Paul Struye, rapporteur.

48. Cette question est développée dans la 3^e partie du présent rapport.

49. La nécessité de la création des groupes politiques avait été soulignée par plusieurs Représentants. Cf. notamment la déclaration de M. Guy Mollet (11 mars 1953) : « L'existence et l'importance des groupes ont été reconnues par l'Assemblée elle-même. Nous rappelons qu'il a été dit à plusieurs reprises qu'il faudrait de moins en moins tenir compte dans la composition des commissions des structures nationales et tenir de plus en plus compte des apparentements politiques qui peuvent se délester jour : « En ce qui concerne les travaux de ce premier parlement supranational doté de pouvoirs réels, il est tout aussi nécessaire (que dans un parlement national) que les groupes qui se sont déjà formés au sein de l'Assemblée d'après les courants ou les tendances politiques discernables travaillent avec efficacité. » - En sens contraire, voir les interventions de MM. Debré et Struye, qui s'élevèrent contre le financement de ces groupes par l'Assemblée (14 janvier 1954).

50. La constitution des groupes a fait l'objet d'une résolution en date du 16 juin 1953, devenue ensuite l'article 34 du Règlement. La déclaration de constitution des groupes a été publiée au Journal officiel de la Communauté du 28 avril 1954.

51. Cf. articles 11 et 12 du Règlement. Le Comité des Présidents comprend le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée, ainsi que les Présidents des commissions. « Il est convoqué par le Président de l'Assemblée au début de chaque session et chaque fois qu'il l'estime nécessaire, en vue d'examiner l'ordre de ses travaux et d'établir un projet d'ordre du jour des séances. Un membre de la Haute Autorité et un membre du Conseil, ainsi que les Présidents des groupes politiques de l'Assemblée Commune peuvent, sur invitation du Président, assister aux réunions ».

commencé à confier à leurs membres le soin de prendre la parole en leur nom en séance publique⁵³. Le caractère démocratique et supranational de l'Assemblée Commune se trouve affermi par l'existence de ces groupes politiques. Il sera encore renforcé le jour où les membres de l'Assemblée Commune, au lieu d'être comme actuellement désignés par les parlements nationaux, seront élus au suffrage universel⁵⁴.

20. Dans un autre domaine, celui de l'autonomie financière et administrative, l'Assemblée a estimé qu'il n'appartenait pas à la Commission des quatre Présidents d'intervenir dans son état prévisionnel, car pareille ingérence risquerait d'entraver l'organisation jugée nécessaire par l'Assemblée elle-même⁵⁵. Quant aux fonctionnaires de son secrétariat, l'Assemblée a souligné que leur choix, leur recrutement, leur nomination, leur avancement et leur régime disciplinaire ne devaient relever que d'elle seule⁵⁶.

3. II - L'Assemblée dans l'exercice effectif de son activité

21. Les commissions constituées en janvier 1953 correspondent respectivement aux aspects essentiels de la vie de la Communauté et aux problèmes majeurs que l'interprétation du traité a semblé devoir poser : le problème du marché commun et du libre jeu de la concurrence, le problème des investissements et de l'expansion de la production, le problème des transports, ce dernier étroitement lié aux précédents. Les problèmes économiques et techniques ne peuvent être traités sans égard aux soucis d'ordre social et humain. A ces préoccupations liées à la vie interne de la Communauté s'ajoute celle des relations avec les pays tiers. Ainsi se trouve dessiné, par les décisions de l'Assemblée comme par la nature des choses, le cadre dans lequel peut être le plus commodément résumée son activité.

Marché commun

22. Le développement de la concurrence dans les industries du charbon et de l'acier au sein d'un marché peu à peu libéré d'un cloisonnement national qui constituait à la fois une entrave et une protection ne pouvait manquer d'apporter, en dépit des précautions prises, des modifications que l'examen attentif de l'évolution de la production et des échanges devait permettre d'apprécier. Certes, il est vain d'essayer de déterminer dans quelle mesure le marché commun aurait minimisé les conséquences du ralentissement conjoncturel ou, au contraire, aurait pu l'accentuer, mais le souci de l'Assemblée a été d'être tenue informée avec la plus grande précision possible, de tous les éléments révélateurs de l'activité (rythme des échanges à l'intérieur de la Communauté et avec les pays tiers, variations de la production, variations des stocks, etc.).

23. D'après l'examen de ces éléments, on a pu estimer que l'activité de la Communauté n'a connu ni la crise au sens de l'article 58, ni la pénurie au sens de l'article 59 du traité. Mais entre ces états extrêmes, la situation qui n'aurait pu réclamer de la part de la Haute Autorité que les interventions prévues par l'article 57 s'est montrée instable et les écarts naturellement enregistrés autour d'un état idéal n'ont justifié ni appréhensions alarmantes, ni satisfactions particulières.

24. Dès le début de 1953, la commission du Marché commun s'est préoccupée des incidences des mesures de la Haute Autorité relatives à l'établissement du marché commun dans le cadre de l'évolution de la conjoncture générale. Par la suite, elle exprimait son souci d'une politique générale d'expansion pour régulariser ou influencer la consommation, la production du charbon et de l'acier n'étant pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer celle de prestations et de biens de consommation, dont le contrôle ne relève pas de la Haute Autorité, mais des gouvernements nationaux. Elle a donc marqué, avec l'Assemblée tout entière, sa

52. Cette procédure fut suivie lors de l'élaboration de la proposition de résolution soumise à l'Assemblée à la fin de la session ordinaire 1954.

53. MM. Carcassonne et Laffargue, le 14 mai, Sassen le 15 mai 1954 prirent la parole respectivement au nom du groupe socialiste, du groupe libéral et du groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée.

54. Cf. l'intervention de M. Dehousse et l'amendement déposé par lui-même et M. Jaquet lors de la séance du 19 mai 1954.

55. Cf. l'intervention de M. Sassen (14 janvier 1954) : « S'il devait être possible en fait à l'une ou l'autre institution administrative de la Communauté, autre que l'Assemblée elle-même, de gêner l'Assemblée dans la création de services que celle-ci estime nécessaires pour s'acquitter dûment des droits et devoirs de contrôle qui lui incombent, il y aurait là, en droit, une atteinte au principe fondamental de la souveraineté dévolue à l'Assemblée ; en d'autres termes, si cette possibilité existait en fait, il faudrait la rejeter en droit. »

56. « Les fonctionnaires d'un parlement relèvent naturellement de ce parlement et ne dépendent d'aucune autre autorité. Seuls le parlement et son Bureau peuvent exercer un pouvoir disciplinaire à leur égard. Une harmonisation générale de la situation juridique des fonctionnaires des quatre institutions semble possible, pour autant qu'il soit tenu compte du caractère particulier de l'Assemblée et de l'autonomie de celle-ci en ce qui concerne le choix de ses fonctionnaires, leur recrutement, la discipline et le droit de recours » (in. Assemblée Commune, session ordinaire 1954 — Rapport complémentaire fait . . . par M. Sassen).

satisfaction de la déclaration faite par le Conseil de Ministres le 13 octobre 1953⁵⁷, et désiré suivre attentivement les études qui doivent être poursuivies en commun par les gouvernements et la Haute Autorité. La commission du Marché commun s'est inquiétée aussi de ce qu'aucun accord n'ait été encore établi sur les méthodes à suivre en matière d'observation de la conjoncture. Elle a demandé unanimement d'être informée chaque trimestre des rapports établis en cette matière par les personnalités des instituts nationaux spécialisés, dont la Haute Autorité a eu la sagesse de prévoir la réunion. Certaines déceptions, liées sans doute à des espoirs un peu hâtifs d'expansion de l'activité dans le cadre du marché commun, ne sont sans doute pas étrangères au désir de cette commission d'améliorer les méthodes d'études et de prévision de la conjoncture.

25. L'augmentation des échanges et l'interpénétration qui s'est accentuée sur les marchés, et qui annonce l'organisation de l'approvisionnement selon la logique de la géographie, n'a pas encore pris une proportion suffisamment importante, compte tenu surtout d'une tendance accentuée de l'offre à dépasser la demande, pour en tirer la conclusion encourageante d'une réalité du marché commun, qui ne peut intervenir que progressivement. Quelle que soit d'ailleurs l'importance relative des chiffres traduisant l'intensification des échanges, celle-ci n'explique qu'en partie la forte diminution des importations de charbon américain. D'autres causes ont également contribué à cette diminution : notamment la reprise des importations en provenance de la Grande-Bretagne, qui reste pour plusieurs pays de la Communauté un fournisseur traditionnel — reprise due également au fait que les acheteurs de la Communauté connaissent mieux le charbon anglais et son origine. Le recul des importations américaines a été influencé aussi par une légère augmentation de la production dans certains bassins et par une diminution de la consommation. Il faut mentionner enfin le système de péréquation des charbons belges.⁵⁸

26. L'évolution du marché du charbon a été marquée par un brutal retour à l'équilibre entre l'offre et la demande, la première excédant même fréquemment la seconde dans de nombreuses catégories. Ce renversement de la tendance observé pendant la courte période consécutive à la guerre de Corée n'est au fond que l'accentuation d'un mouvement qui se poursuit depuis la fin de la première guerre mondiale et est caractérisé par une diminution de la consommation spécifique de charbon et le développement de sources d'énergie concurrentes. Cette évolution — qui n'a pu contrarier l'accroissement à peu près continu de l'indice d'activité industrielle — s'est marquée spectaculairement par l'accumulation de stocks qui n'ont pas manqué d'inquiéter la commission compétente de l'Assemblée, compte tenu du maintien par la Haute Autorité d'un système de prix maximum. L'Assemblée a d'ailleurs connu quelques inquiétudes au sujet de ce problème. Certains Représentants se sont demandé si le maintien des prix maximum était tout à fait conforme, d'une part à l'affaiblissement de la consommation et à la nécessité pour le charbon de lutter contre les produits concurrents (fuel, gaz naturel, etc.), d'autre part à la baisse sensible des frets sur l'Atlantique Nord.

27. Mais ce problème des prix comporte d'autres éléments et a paru se rattacher directement à celui des organisations de vente⁵⁹. Le marché du charbon est loin d'être encore, en effet, celui de la concurrence libre. Peut-être n'est-il pas de nature à l'être jamais⁶⁰. Dès l'automne 1953, la question se posait à la commission du Marché commun de savoir dans quelle mesure le fait que les barèmes des mines restaient — en dépit de la conjoncture — collés au prix maximum autorisés ne provenait pas de l'existence d'organismes de vente centralisés, dans les principaux bassins de la Communauté. La Haute Autorité a paru soutenir ce point de vue et a conclu à la nécessité de maintenir des prix maximum fixés pour une nouvelle période. Cette décision n'a pas entraîné l'approbation unanime des Représentants à l'Assemblée, dont un certain nombre ont estimé qu'en la prenant, la Haute Autorité favorisait le jeu des organismes de vente. Selon leur opinion, en effet, le maintien de prix maximum souvent supérieurs aux coûts mondiaux pouvait paraître la consécration d'une tension persistante du marché charbonnier et fournir à ces organismes l'apparente justification d'un niveau de prix aussi élevé que possible. D'autres Représentants, au contraire, partageaient le point de vue de la Haute Autorité, craignant que la suppression des prix maximum dans les bassins en question n'incite les cartels à majorer leurs barèmes et faisant remarquer que les nouveaux prix maximum imposés étaient partiellement inférieurs à ceux précédemment fixés. Or, les mêmes Représentants estimaient qu'on ne pouvait dissoudre

57. Les six gouvernements convenaient d'examiner sans plus attendre, en commun avec la Haute Autorité, une politique générale d'expansion et d'investissements, pour régulariser ou influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics, et en vue d'harmoniser ce développement général et les programmes de la Haute Autorité (Journal officiel de la Communauté du 27 octobre 1953).

58. Voir rapport présenté au nom de la commission du Marché commun par M. Korthals, session ordinaire 1954, Document n° 13, paragraphe 9.

59. Voir rapport Korthals, op. cit., « Prix maximum et cartels », paragraphes 28 à 34.

60. « Il devrait être clair pour tout le monde qu'un marché où jouent la concurrence totalement libre n'appartient qu'au domaine de la théorie. Cette forme de concurrence totale n'a été ni ne sera jamais réalisée. » Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, intervention de M. Schone llo 15 mai 1954,

immédiatement les cartels, et notamment dans la Ruhr, sans risquer de provoquer un effondrement du système des prix avec toutes les graves conséquences économiques et sociales d'un tel bouleversement en matière de péréquation entre catégories et de niveau de l'emploi.

28. L'Assemblée n'a pas voulu cependant attaquer le problème des ententes par le biais des prix, et c'est bien dans le cadre de l'article 65 du traité qu'elle a cherché le fondement juridique de l'action à mener vis-à-vis des cartels. Elle a prié à plusieurs reprises la Haute Autorité d'aborder énergiquement ce problème, reconnaissant cependant qu'il était trop complexe pour donner lieu à des solutions hâtives et exigeait des études approfondies⁶¹. Si le traité, en effet, a été finalement mis au point dans une optique nettement concurrentielle, on ne saurait oublier qu'il s'agit d'une concurrence ordonnée et soumise à des principes essentiels : non-discrimination, égal accès aux sources, amélioration des conditions de vie de la main-d'œuvre, etc.. Or, non seulement certaines ententes ne contrediraient point ces principes, mais encore leur liquidation sommaire serait susceptible d'en rendre l'application plus difficile. Il est possible, par exemple, comme on l'a déjà mentionné, que l'équilibre maintenu dans les conditions de production de certains bassins par des organisations centralisées de vente ne puisse être rompu brusquement sans entraîner de douloureuses répercussions sur le plan social⁶². D'autre part, la suppression brutale d'une organisation groupant les achats peut assurer à certains puissants consommateurs des positions privilégiées qui ne seraient guère compatibles avec l'égal accès aux sources. On ne saurait donc être surpris de la forme tout à la fois ferme et prudente que l'Assemblée a donnée à la recommandation concernant les cartels lors de sa dernière session⁶³.

29. Le marché de l'acier pouvait paraître — plus que celui du charbon — susceptible d'être adapté aux conditions de la concurrence. La plus grande flexibilité de la sidérurgie, dont la capacité de production dépend moins de la main-d'œuvre que du montant des capitaux investis, permet des fluctuations brutales de la production, avec des réactions assez amorties sur le niveau de l'emploi. Par ailleurs, la capacité disponible dans la Communauté lors de l'ouverture du marché commun, en mai 1953, ne devait pas soulever de difficultés quant à la satisfaction des besoins. Aussi la Haute Autorité a-t-elle cru devoir laisser aux entreprises le soin de fixer librement leurs prix. En fait, par réaction sans doute contre de longues périodes de prix maximum imposés par les administrations nationales, la tendance des producteurs a été dans la plupart des pays membres d'élever leurs prix de vente d'une majoration qui incluait, bien entendu, la charge du prélèvement, mais prévoyait aussi une marge d'autofinancement accru. Cette hausse, assez inattendue, des barèmes n'a pas été sans préoccuper certains membres de l'Assemblée et la commission du Marché commun s'est saisie à plusieurs reprises de la question⁶⁴.

30. Le fléchissement de la consommation, en dépit de l'augmentation des échanges à l'intérieur de la Communauté, fléchissement qui a été de 6,4 % pour l'ensemble des six pays en 1953 par rapport à 1952 et qui a même atteint environ 20 % pour certains d'entre eux, ne devait pas manquer d'avoir son influence sur le niveau des prix et provoquer des transactions qui auraient dû amener une modification des barèmes. La commission, qui portait toute son attention sur le fonctionnement du nouveau régime de prix libres institué sur le marché de l'acier, ne fut pas sans constater que les décisions de la Haute Autorité réglementant les transactions n'étaient pas respectées et que la réalité des prix ne correspondait pas aux barèmes publiés. La diversité introduite dans les prix sidérurgiques (assez étonnante dans une industrie qui se voit reprocher habituellement un trop grand penchant pour les ententes) a contrasté singulièrement avec la fixité des transactions charbonnières, toujours fidèles aux barèmes et, du même coup, comme il a été dit, aux prix maximum autorisés. Faut-il incriminer une procédure trop solennelle dans la création de nouveaux barèmes, qui aurait incité certains producteurs à ne pas modifier trop rapidement des niveaux de prix qu'il faudrait peut-

61. Voir rapport Korthals, paragraphe 28. Voir aussi intervention de M. Blaisse sur cette question : « L'action de la Haute Autorité devra s'exercer avec diligence. Elle se justifie. Je crois pouvoir dire que l'on a attendu trop longtemps et inutilement. . . . Il est certain, dans mon esprit, que l'organisation de vente des charbons de la Ruhr, ainsi que le mode de travail des Charbonnages de France et la façon dont l'importation des charbons s'effectue en France (Â. T. I. C.) sont en contradiction avec le traité. Il est nécessaire ici ou de liquider, ou de transformer. Quelles que soient les nouvelles formes d'organisation qui peuvent être créées dans le cadre du traité, je le répète encore, elles devraient, à mon sens, toujours être axées sur une coopération entre patrons, travailleurs et consommateurs sous le contrôle de la Haute Autorité. » (Assemblée Commune, Débats, 14 mai 1954).

62. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, rapport présenté, au nom de la commission des Affaires sociales, par M. Birkelbach, paragraphe 8.

63. Résolution relative au rapport général de la Haute Autorité, paragraphes 17 à 23, notamment : n (L'Assemblée) . . . exprime l'espoir — tout en rappelant les autres possibilités prévues au paragraphe 12 de la convention relative aux dispositions transitoires — qu'on exécute des dispositions en question, il sera procédé à la transformation de ce qu'il est utile de maintenir au point de vue économique et social sous une forme admissible et au besoin à la liquidation de ce qui est contraire au traité. »

64. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, rapport de M. Korthals, paragraphe 17.

être prochainement rétabli ? N'est-ce pas aussi, comme ce fut le cas en France, la réglementation administrative des prix qui aurait détourné les producteurs d'officialiser des baisses, sur lesquelles ils ne pourraient peut-être pas revenir en période d'accroissement de la demande ? - Quoi qu'il en soit, les pratiques occultes ont pu permettre d'affirmer qu'il y avait « non pas un marché commun, mais bien un marché noir », et le degré d'application possible de l'article 60 du traité fut souvent mis en question⁶⁵. La commission du Marché commun a regretté de n'avoir été informée qu'après coup de l'action de la Haute Autorité pour assouplir les barèmes ; celle-ci autorisa une marge de 2,5 % qui était sensée adapter les prix aux fluctuations de la demande. Cet assouplissement de la réglementation appelait en contrepartie un contrôle effectif des transactions. La tendance actuelle à un équilibre assez stable entre l'offre et la demande enlève une part de son acuité à une question⁶⁶ sur laquelle l'Assemblée n'a pas encore pris position. Elle n'a pu que réaffirmer l'importance qu'elle attache à la baisse des prix⁶⁷.

31. C'est le marché commun du minerai qui a causé à la Haute Autorité le moins de souci dans sa mise en route, qu'on peut schématiser ainsi : certains pays de la Communauté étaient abondamment producteurs, d'autres désireux d'augmenter leurs importations ; l'ajustement s'est fait sans difficulté par l'élimination de doubles prix que les liens existant entre usines sidérurgiques et mines de fer ont grandement facilité. Dans ce domaine, la baisse des prix ne peut être dissociée du marché commun.

32. La commission du Marché commun a observé avec une attention particulière l'évolution du marché si complexe de la ferraille et les mesures prises par la Haute Autorité pour y limiter les perturbations et garantir l'approvisionnement régulier des pays pour lesquels cette matière est vitale. En reconnaissant que le caractère du marché de la ferraille ne pouvait se prêter à une complète liberté, elle a cependant marqué son désir d'y voir jouer autant que possible la concurrence⁶⁸.

33. Pour être complet, il est nécessaire d'indiquer que la commission du Marché commun a tenu à souligner l'importance qu'elle attache au problème de la disparité des charges fiscales et sociales pour un bon fonctionnement du marché commun. Elle a regretté que les études que les gouvernements se proposaient de faire pour adapter leur législation fiscale aient été reportées de décembre 1953 au milieu de l'année 1954⁶⁹.

Investissements et questions financières

34. L'examen des recettes et des dépenses du gouvernement est l'essence même du contrôle parlementaire, ce qui suffirait à expliquer l'intérêt primordial que l'Assemblée Commune a porté au domaine financier. Par ailleurs, le cas du marché commun, dont l'un des objectifs majeurs est l'augmentation du niveau de vie et, par conséquent, de la production, impliquait que les programmes d'expansion et les méthodes de financement pour les réaliser soient l'objet d'une attention particulière et soulèvent des problèmes de principe et d'action dont l'Assemblée a senti très rapidement l'urgence. C'est surtout par le truchement de la commission des Investissements, des Questions financières et du Développement de la Production que l'Assemblée a exprimé ses préoccupations et défini ses vues.

35. Le traité n'a guère tracé d'obligations imperatives en matière d'investissements. Si l'article 46 impose à la Haute Autorité de publier périodiquement des objectifs généraux et des programmes, les autres dispositions du traité prévoient seulement des modalités facultatives d'intervention. Dans ces conditions la Haute Autorité avait l'obligation particulière, lors de l'élaboration de sa politique d'investissements, de rechercher l'appui de l'Assemblée Commune et de sa commission compétente. Les préoccupations de la commission se sont exprimées, dès la première session ordinaire de 1953, en classant les problèmes en trois catégories principales :

- a. Quels seraient les objectifs généraux que la Haute Autorité se propose d'atteindre, c'est-à-dire à quel niveau de production apparaît-il souhaitable d'arriver dans un délai déterminé ?
- b. Quels seraient les moyens financiers pour atteindre ces objectifs généraux ?

65. Voir rapport de M. Korthals, op. cit. paragraphe 21.

66. Le présent rapport d'activité, ne couvrant que les deux premiers exercices, ne fait pas état de l'évolution du marché qui s'est poursuivie pendant le second semestre 1954 et a donné lieu à une reprise générale dans la sidérurgie.

67. Voir résolution relative au rapport général de la Haute Autorité pour l'exercice 1953-1954 : paragraphe 15 . . . baisse des prix afin — de renforcer la position concurrentielle de l'industrie du charbon et de l'acier, ainsi que celle des industries de transformation ; — de développer la consommation ; et — de promouvoir l'expansion économique des pays de la Communauté.

68. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954» rapport de M. Korthals, paragraphe 14.

69. Voir rapport de M. Korthals, op. cit. paragraphe 37.

- c. Quelle méthode de répartition devra-t-on adopter pour utiliser les ressources financières disponibles — autrement dit, quel sera le choix des investissements ?

36. En ce qui concerne l'approche des objectifs généraux, les travaux de la commission d'experts réunie en novembre 1952 sous la présidence du professeur Tinbergen avaient fixé un programme d'expansion correspondant à un accroissement de la demande de 20 millions de tonnes pour la houille en cinq ans à compter de 1952, et de 8 millions de tonnes pour l'acier au cours de la même période. Outre ces prévisions, d'autres travaux avaient insisté sur l'insuffisance des ressources en houille de la Communauté, comme aussi sur le retard de la consommation d'acier par rapport aux autres grands pays — Etats-Unis, U.R.S.S., Grande-Bretagne — les mauvaises conditions de logement des travailleurs dans les industries de la Communauté, enfin le caractère précaire des moyens de financement de ces mêmes industries. Par ailleurs, une enquête faite par la Haute Autorité pour évaluer les investissements en cours dans les entreprises révélait des programmes d'environ 5 milliards de dollars, dont deux déjà dépensés et correspondant à peu près aux buts proposés par la Commission Tinbergen, l'essentiel de ces programmes visant pour le charbon le développement des quantités disponibles pour les qualités les plus rares, et pour l'acier le développement des capacités, l'abaissement des prix de revient et l'amélioration de la qualité. L'ensemble de ces vues a été considéré par la commission comme une première approximation nécessitant des études plus approfondies. La commission s'est préoccupée avant tout de savoir si la Haute Autorité, après avoir défini ses objectifs généraux, établirait un véritable plan échelonné sur une période de quatre à cinq ans en répartissant d'année en année les tâches à accomplir. La Haute Autorité a manifesté l'intention de s'en tenir à l'indication des objectifs généraux et à ne pas s'orienter vers l'établissement d'un plan impératif.

37. En ce qui concerne les moyens de financement, la commission a pris acte des décisions de la Haute Autorité de fixer à 0,9 % le taux du prélèvement sur la production de charbon et d'acier, prélèvement destiné en partie à constituer les fonds de garantie prévus par le traité. Elle s'est inquiétée toutefois du taux assez élevé de ce prélèvement. D'autre part, elle a désiré savoir comment on parviendrait à une diminution notable des taux d'intérêt actuellement pratiqués sur le marché des capitaux de certains pays de la Communauté. S'agissant du choix des investissements, certains membres de la commission exprimèrent des doutes sur le bien-fondé d'une politique qui laisserait les entreprises décider à leur guise des programmes de travaux. En se refusant à attendre la session ordinaire de 1954 pour être pleinement informée des positions de la Haute Autorité dans la réunion des informations et dans la définition de sa politique, l'Assemblée marquait, en même temps, l'importance primordiale qu'elle attachait à la question des investissements et sa tendance à étendre sa compétence dans ce domaine capital pour la Communauté.

38. Lorsque l'Assemblée Commune s'est réunie en session extraordinaire en janvier 1954, l'exposé de la situation économique de la Communauté faisait ressortir l'augmentation des échanges de charbon et d'acier entre les différents pays membres, mais en même temps un ralentissement et même quelquefois une sensible diminution de la consommation de ces produits par rapport à l'année précédente. C'est donc sous ce double signe de commencement de réalisation du marché commun comme aussi d'un certain rappel à la prudence quant à l'expansion à moyen terme des niveaux de consommation que devaient s'amorcer les débats de cette session extraordinaire. Il ne semble pas que les informations préalablement fournies par la Haute Autorité aient suffi à satisfaire les membres de l'Assemblée, puisque certaine déception en fut manifestée tant dans les documents préparatoires à la session que dans certaines interventions⁷⁰. Mais le cours du débat fut pour l'Assemblée l'occasion d'exprimer sa pensée sous la forme d'une résolution qui peut être considérée comme étant sa doctrine en la matière.

39. L'Assemblée a exprimé d'abord l'importance qu'elle attache à ce que soient clairement rappelées et définies les tâches de la Haute Autorité quant aux investissements : tâches impératives aux termes de l'article 46, qui lui impose l'obligation « d'établir périodiquement des programmes prévisionnels de caractère indicatif portant sur la production, la consommation, l'exportation et l'importation » et de « définir périodiquement des objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production » ; tâches facultatives aux termes de l'article 54, qui attribuent à la Haute Autorité des pouvoirs spéciaux afin de favoriser un « développement coordonné des investissements »⁷¹. L'Assemblée a estimé que la Haute Autorité ne devait pas encore disposer des informations suffisantes pour formuler des objectifs généraux et intervenir déjà dans la coordination des entreprises. Elle spécifiait que ces objectifs ne devraient pas être définis sans que la commission des Investissements ait pu prendre préalablement position à leur égard. Mais elle s'est trouvée d'accord avec la Haute Autorité pour rappeler la nécessité d'une action

70. Voir Assemblée Commune, session extraordinaire de janvier 1954, Débats, déclarations de M. Guy Mollet, 14 janvier 1954.

71. Voir Résolution du 10 janvier 1954, Journal officiel de la Communauté du 12 mars 1954, p. 242.

commune avec les gouvernements en vue de régulariser et d'influencer la consommation générale par une politique d'investissements appropriés dans les industries utilisatrices et spécialement dans les services publics⁷².

40. Certains principes d'action proposés par la Haute Autorité lui ont para devoir être adoptés — surtout en raison d'une plus grande prudence dans les prévisions d'expansion :

réduction des prix de revient dans l'industrie sidérurgique ;

accroissement de production charbonnière limité à 15 millions de tonnes et réservé aux charbons cokéfiabiles ;

affectation par priorité d'une part importante des moyens de financement à la construction de logements ouvriers.

L'Assemblée entendait stimuler la Haute Autorité dans son travail préparatoire et souhaitait que celui-ci trouve rapidement son application dans l'octroi aux entreprises de moyens de financement pour leurs programmes de travaux. Elle demandait qu'une part appréciable des sommes disponibles soit affectée à des subventions de caractère social. A ce sujet, elle souhaitait que quelque clarté fût apportée aux problèmes de la réadaptation. Elle confirmait enfin sa volonté d'être tenue au courant lors de sa prochaine session — et en attendant par l'intermédiaire de la commission compétente — de l'action de la Haute Autorité en matière d'investissements et spécifiait qu'elle désirait avoir non seulement des prévisions globales de production et d'expansion, mais des chiffres détaillés par catégories de produits.

41. La publication du deuxième rapport général de la Haute Autorité ne semble pas avoir modifié sensiblement l'attitude prise par l'Assemblée lors de sa précédente session extraordinaire. Elle ne fit même que renforcer ses préoccupations essentielles déjà exprimées, à savoir une plus grande prudence dans la prévision du rythme d'expansion et la priorité donnée aux mesures financières propres à assurer la position compétitive du charbon et de l'acier tant dans la Communauté que vis-à-vis des pays tiers. Le rapport de la commission des Investissements avait précisé les raisons de cette attitude. En particulier, l'accroissement jusqu'en 1956 des ressources en charbons cokéfiabiles d'environ 15 millions de tonnes a paru à l'Assemblée constituer un chiffre limite. De même, une capacité pour la sidérurgie correspondant à 50 millions de tonnes/an aux environs de 1956 n'a semblé réaliste que dans la mesure où les gouvernements agiraient en conséquence sur le développement des industries transformatrices. Mais le souci de s'en tenir à des vues aussi prudentes dans les prévisions n'a pas détourné l'Assemblée et sa commission de leur préoccupation principale d'inciter la Haute Autorité à ne pas retarder davantage la définition des objectifs généraux. L'examen du contrat d'emprunt passé avec le Gouvernement des Etats-Unis avait pu un moment laisser penser à certains Représentants que les buts particuliers à la poursuite desquels devait être affecté le montant de 100 millions de dollars étaient précisément les objectifs généraux⁷³. En réalité si ces buts confirment bien les vues de l'Assemblée quant aux priorités à observer, ils ne sauraient tenir lieu de la définition telle que l'impose à la Haute Autorité les termes de l'article 46.

42. Tenant compte de ce que le premier emprunt de la Communauté marque le commencement d'une coopération du Gouvernement américain avec les institutions de la C.E.C.A., l'Assemblée a pu se féliciter d'un prêt « qui prouve qu'une organisation supranationale européenne favorise le passage du stade de l'aide à celui des relations économiques et financières normales »⁷⁴. Mais l'Assemblée a tenu à marquer sa déception de constater que l'industrie sidérurgique restait à l'écart de la répartition des crédits américains, et elle a insisté auprès de la Haute Autorité pour que la construction de logements destinés au personnel de la sidérurgie bénéficie à très bref délai d'un financement pris sur les ressources perçues au titre du prélèvement. De toute manière, l'Assemblée a pris connaissance avec satisfaction de l'intention de la Haute Autorité de discuter à bref délai avec la commission des Investissements les principes selon lesquels les fonds provenant de l'emprunt américain seraient mis à la disposition des entreprises. Poursuivant ses efforts en vue d'observer

72. Voir déclaration des Ministres du 13 octobre 1953, Journal officiel du 27 octobre 1953.

73. Voir Contrat d'emprunt entre les Etats-Unis d'Amérique et la C. E. C. A. Article 1er. Dans le cadre des objectifs du prêt les projets d'investissement seront limités aux catégories suivantes : (a) Modernisation et mécanisation des houillères, extension de la capacité de production de charbon et construction de maisons pour les mineurs ;
(b) Modernisation et mécanisation des mines de fer et extension de la capacité de production de minerai de fer, modernisation des installations de traitement du minerai de fer et construction de maisons pour les mineurs ;
(c) Modernisation des cokeries et extension de la capacité de production de coke ;
(d) Construction et modernisation des centrales thermiques minières en vue de permettre l'emploi du charbon de qualité inférieure et la fourniture d'énergie à bon marché aux mines et aux réseaux. (Journal officiel de la Communauté du 7 mai 1954.)

74. Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, résolution relative au rapport général de la Haute Autorité, paragraphe 45 (Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954).

de façon toujours plus précise la gestion financière de l'Exécutif, et sans se limiter au contrôle des dépenses administratives, l'Assemblée a demandé à la Haute Autorité « de lui présenter chaque année un compte définitif de l'exercice écoulé et un compte prévisionnel du futur exercice »⁷⁵.

43. De longs débats au sein des commissions et quatre sessions de l'Assemblée n'ont pas suffi pour que celle-ci parvienne à définir comment elle conçoit l'action de la Haute Autorité et, partant, celle de la Communauté en matière d'investissements. Il a paru contradictoire que la Haute Autorité, tout en s'en tenant le plus souvent à des affirmations de principe de caractère très libéral, envisage cependant d'assurer des tâches qui semblent exiger en fait un certain interventionnisme. Le rôle de la Haute Autorité est en réalité double :

43.1. définition périodique d'objectifs généraux qui indiquent aux entreprises la perspective du développement prévisible du marché ;

43.2. concours financier donné aux entreprises pour les projets dont la réalisation s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux.

Le premier de ces rôles est — on l'a vu — prescrit impérativement par l'article 46 ; le second résulte d'une série de facultés données par l'article 54. L'Assemblée s'est certes félicitée de ce que la Haute Autorité soit disposée à utiliser dès que possible la première de ces facultés prévue à l'alinéa 1 de l'article 54 et dont la conclusion du contrat de prêt américain est une première application. Mais comment va-t-elle en réalité procéder pour la redistribution des fonds ? Va-t-elle exiger (alinéa 3, article 54) communication préalable de tous les programmes des entreprises ? A-t-elle l'intention de formuler un avis « motivé » sur ces programmes (alinéa 4, article 54) ? Et s'il en est ainsi, une telle action peut-elle se concilier avec les responsabilités fondamentales que la Haute Autorité a déclaré à la commission compétente de l'Assemblée laisser aux entreprises dans le domaine des investissements, tant en ce qui concerne la conception des projets que leur exécution technique et le système de leur financement ?⁷⁶ Ce sont là des problèmes qu'il appartient à l'Assemblée de résoudre.

44. Nous rappelons à ce propos les réflexions du rapporteur de la commission des Investissements, M. de Menthon, qui écrivait en janvier 1954 : « Devant ces incertitudes qui subsistent sur la politique générale des investissements qu'entend suivre la Haute Autorité, les membres de votre commission ont manifesté les uns la crainte d'une politique trop libérale, les autres l'appréhension contraire d'une politique trop dirigiste.

45. Pour les premiers, si la Haute Autorité doit établir de par le traité des objectifs généraux concernant notamment l'expansion des capacités de production, c'est pour ensuite les faire respecter en contrôlant l'ensemble des investissements. D'ailleurs, puisque la Haute Autorité a décidé de contribuer au financement des investissements, elle ne peut évidemment le faire qu'en procédant à un choix ; même si elle ne devait donner que sa garantie financière aux entreprises, cette intervention exigerait un jugement, donc un choix ; ce choix impliquera non seulement des critères financiers, mais des critères techniques et économiques. Faut-il limiter cette intervention de la Haute Autorité aux investissements pour lesquels il serait fait appel à elle, en laissant une totale liberté d'investissements aux entreprises qui y procéderaient par elles-mêmes ? A plusieurs membres de votre commission cette distinction ne paraîtrait pas souhaitable, car, pour eux, la Haute Autorité ne pourrait jouer le rôle qui leur semble devoir être le sien qu'en contrôlant l'ensemble des investissements, ainsi que le permet l'alinéa 4 de l'article 54. D'autres membres de votre commission ont exprimé au contraire leur appréhension d'une politique dirigiste. Us se sont notamment fondés sur l'article 5 du traité, qui pose le principe que « la Communauté accomplit sa mission avec des interventions limitées », et ils en ont conclu que la politique des investissements devait toujours rester dans le cadre d'une économie de marché, l'aide financière de la Haute Autorité n'ayant qu'un caractère supplétif ou complémentaire, les entreprises conservant entièrement l'initiative et la responsabilité de leurs programmes et de leurs investissements. »⁷⁷

46. Si la session ordinaire de 1954 a été pour quelques orateurs l'occasion d'exprimer l'urgence d'une confrontation des programmes des entreprises en vue d'obtenir d'un arbitrage effectif de la Haute Autorité une coordination réelle des travaux prévus et l'élimination des doubles emplois, aucune résolution dans ce sens

75. Session de mai 1954, résolution, paragraphe 39 (Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954).

76. Voir Assemblée Commune, note introductive au rapport de la commission des Investissements, des Questions financières et du Développement de la Production, par M. de Menthon (janvier 1954, p. 10).

77. Ibidem.

n'a été retenue et l'incertitude, signalée par le rapporteur de la commission des Investissements en Janvier 1954 demeure quant à l'interprétation d'une clause importante du traité. Les modalités d'application qui seront adoptées détermineront pour longtemps les structures de la Communauté.

Transports

47. L'incidence des coûts de transport est trop considérable dans le prix des matières premières, comme dans celui des produits livrés aux consommateurs, pour ne pas avoir attiré l'attention toute particulière de l'Assemblée qui a tenu à le manifester par la création d'une commission spéciale. Le traité cependant n'a accordé dans ce domaine, à la Haute Autorité, que des pouvoirs extrêmement limités, laissant dans une large mesure à la discrétion des gouvernements le soin d'appliquer progressivement, et selon un échéancier assez étendu, les principes d'harmonisation qu'on ne pouvait séparer de la notion même de marché commun⁷⁸. Là où la Haute Autorité elle-même ne peut guère faire preuve d'initiative, ni de hâte, l'Assemblée n'était assurément pas en mesure d'exercer une action très concrète, si ce n'est en rappelant à chaque occasion la nécessité d'accélérer, autant que faire se pouvait, les travaux préparatoires aux mesures d'harmonisation.

48. Du moins l'élimination des discriminations flagrantes qui pour un même trafic imposaient des tarifs différents suivant l'origine ou la destination des produits — en fait selon la nationalité de l'expéditeur ou du destinataire — a-t-elle été rapidement menée à bonne fin, ainsi que l'exigeait la convention relative aux dispositions transitoires. L'Assemblée a pu d'autant mieux s'en féliciter que la mise en garde formulée par la commission contre le danger que présenterait l'élimination de ces discriminations par alignement sur les tarifs les plus élevés⁷⁹ semble avoir été entendue. La Haute Autorité a estimé que la seule application de cette première série de mesures avait entraîné une économie substantielle pour les industries de la Communauté.

49. Mais cette première phase de la mise en ordre des tarifs de transport n'en constitue qu'une sorte de préface, et les mesures qui doivent suivre présentent beaucoup plus d'importance. Il s'agit d'abord de la création de tarifs directs internationaux qui feront disparaître les ruptures de charge tarifaire au passage de chaque frontière intérieure de la Communauté, qui équivalent à de véritables droits de douane et qui maintiennent dans le marché des distorsions artificielles dans les conditions de la concurrence. La troisième phase enfin, à laquelle la convention réserve l'appellation générale d'harmonisation, est encore beaucoup plus vaste et plus complexe. Elle concerne la mise en accord des coûts pour des marchandises différentes auxquelles des considérations historiques ou économiques nationales ont fait appliquer des traitements tarifaires très dissemblables, sans que les distorsions qui en résultent conservent de justifications dans le marché commun. Cette harmonisation concerne aussi l'influence de la distance sur le coût du transport, qui doit être comparable dans les différents pays. Ceci, cependant, ne suffirait pas à constituer pour l'ensemble de la Communauté un appareil de transport présentant une cohésion satisfaisante, même si des organismes spécialisés ont estimé que les termes mêmes du traité ou de la convention n'obligeaient pas directement à aller plus loin. La commission a rappelé que des mesures concernant par exemple la coordination des moyens de transport entre eux relevaient aussi de l'harmonisation prise au sens le plus large du terme en vue du bon fonctionnement du marché commun.

50. Certains Représentants ont même été jusqu'à penser qu'il convenait d'aller plus avant dans le souci de mettre à la disposition des producteurs et des utilisateurs un ensemble de voies de communication apte à les desservir dans les meilleures conditions. La Communauté, selon eux, ne peut se désintéresser de l'amélioration de cette desserte par la création éventuelle de moyens nouveaux, ou par la modernisation des moyens déjà existants. L'aménagement de certains grands cours d'eau de l'Ouest européen, Moselle et Meuse par exemple, a paru à divers orateurs être un élément important de cette amélioration.

51. De toute façon, l'Assemblée a eu nettement conscience de l'importance que présentait pour le fonctionnement du marché commun la recherche de solutions efficaces aux problèmes de transport qu'il soulève. A vrai dire, les transports de produits de la C.E.C.A. ne constituent qu'une part importante, mais limitée, des transports européens. C'est de ces derniers qu'il faut activement rechercher une organisation d'ensemble. Là encore, une communauté économique strictement limitée à des secteurs d'activité déterminés ne peut constituer qu'une solution transitoire. La commission et l'Assemblée l'ont bien vu en soulignant la nécessité d'une intégration et d'une coordination plus poussée des transports⁸⁰. Sans sortir des limites de sa compétence, l'Assemblée Commune, s'associant aux efforts déployés en ce sens par l'Assemblée

78. Voir traité, article 70 et convention relative aux dispositions transitoires, paragraphe 10.

79. Voir Assemblée Commune, rapport présenté, au nom de la commission des Transports, par M. Fohrmann à la session ordinaire de 1953, paragraphe 14.

80. Voir Assemblée Commune, rapport de M. Kapteijn à la session ordinaire de mai 1954, [Document n° 14](#), paragraphe.28.

Consultative du Conseil de l'Europe, pourra peut-être user de toute son influence pour inciter les gouvernements et les parlements nationaux à prendre un intérêt actif à cette indispensable organisation européenne des transports.

Problèmes sociaux

52. Organe politique de la Communauté, l'Assemblée doit plus encore que les organes de caractère technique mettre au premier plan de ses préoccupations les problèmes d'ordre humain. Elle a donc accordé une considération particulière aux problèmes du travail et à l'amélioration du sort des travailleurs. Sans doute les tâches sociales précises prévues par le traité sont-elles limitées et paraissent souvent, par rapport aux questions d'ordre économique, présenter un caractère subsidiaire. Sans doute aussi la Haute Autorité ne dispose-t-elle en ce domaine que de pouvoirs restreints. Il n'empêche que l'Assemblée entend que ces pouvoirs trouvent un emploi aussi large que possible, et la Haute Autorité semble laisser entendre que, s'il ne lui appartient pas de pousser elle-même à l'interprétation extensive du traité en cette matière, elle ne demande qu'à se rallier aux directives ou aux conseils que l'Assemblée peut lui donner dans ce sens.. Si une telle politique peut déborder un peu les dispositions de détail du traité, elle ne fera cependant que respecter les principes généraux qui sont formulés dans ses premiers articles et qui constituent la charte dont toute l'action de la Communauté doit être inspirée⁸¹.

53. Dès ses premières réunions, la commission des Affaires sociales avait développé ce point de vue et s'était inquiétée d'une certaine insuffisance de moyens de la Haute Autorité, ne serait-ce déjà que pour établir une documentation comparative précise sur les conditions de salaires et les régimes de sécurité sociale dans les pays de la Communauté, travail de base indispensable à toute action concrète dans le domaine social⁸².

54. La commission, en des conclusions que l'Assemblée ratifiait lors de sa première session ordinaire, tenait déjà à évoquer nombre de problèmes humains d'une importance capitale, même si les solutions à apporter aux plus complexes de ceux-ci, par exemple celui de l'uniformisation des conditions sociales à l'intérieur de la Communauté⁸³, ne paraissaient pouvoir intervenir à brève échéance. D'autres préoccupations pouvaient être plus rapidement satisfaites, par exemple la recherche systématique par la Haute Autorité des incidences sociales de toutes mesures d'ordre économique ou financier, le maintien de contacts étroits avec les groupements de travailleurs. La commission soulignait enfin l'importance de la formation professionnelle, de la mise au point de la libre circulation de la main-d'oeuvre avec toutes ses délicates répercussions humaines, et insistait déjà sur la préparation d'un programme de constructions de logements ouvriers.

55. C'est sur ce dernier plan que l'Assemblée n'a pas tardé à démontrer sa volonté d'action positive. La commission des Affaires sociales a, en effet, chargé une sous-commission d'une mission d'études portant sur les aspects sociaux de la politique à suivre par la Haute Autorité en matière d'investissements et tout spécialement dans le domaine de la construction d'habitations ouvrières. Du 14 au 21 février 1954, la sous-commission a pu ainsi recueillir dans divers bassins de la Communauté⁸⁴ un ensemble d'informations extrêmement intéressant. Les enseignements qu'elle en a dégagés ont servi de base à la très importante partie que l'Assemblée a consacrée aux logements ouvriers dans la résolution qui a conclu les travaux de sa dernière session ordinaire⁸⁵. Elle y a exprimé un certain nombre de recommandations et de vœux très nets sur les règles à suivre dans la conception, le financement, la construction et l'affectation des logements ouvriers, marquant clairement qu'elle ne pouvait les concevoir comme une sorte d'outillage annexe des entreprises, mais bien comme un des éléments permettant aux travailleurs de vivre avec plus de dignité et de

81. Traité, article 2 : « La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a pour mission de contribuer... au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres... La Communauté doit... tout en sauvegardant la continuité de l'emploi... » Article 3 (e) : « Les institutions de la Communauté doivent... promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, dans chacune des industries dont elle a la charge. » - M. Bertrand, intervenant au nom de la commission des Affaires sociales, déclarait à l'Assemblée le 15 juin 1953 : « La Commission estime que les articles 2 et 3 du traité autorisent la Haute Autorité à avoir une politique sociale. »

82. Préoccupation reprise dans la résolution de la Session ordinaire 1954 (paragraphe 28) : l'Assemblée « souhaite que soient activement poussés les travaux destinés à rendre comparables les conditions de la rémunération et les normes applicables en matière de prestations sociales ». Voir rapport présenté, au nom de la commission des Affaires sociales par M. Birkelbach à la session ordinaire 1954, paragraphes 19 à 22.

83. Dans cet ordre d'idées, l'Assemblée, à sa session de mai 1954, a prié la Haute Autorité « de faire recueillir une documentation permettant de faciliter la conclusion de conventions collectives types par les organisations compétentes ». Voir en ce sens les interventions de MM. Fohrmann (15 juin 1953) et Carcassonne (14 mai 1954).

84. Lorraine, Luxembourg, Sarre, Ruhr, Limbourg néerlandais, Campine, Wallonie.

85. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, résolution relative au rapport général de la Haute Autorité, paragraphes 32 à 38 (Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954).

bien-être⁸⁶. L'Assemblée a pu déjà se féliciter des décisions prises par la Haute Autorité de consacrer à la construction de logements ouvriers un million d'unités de compte U.E.P. prélevées sur les fonds de recherche technique⁸⁷, mais surtout de l'affectation à cette même fin de 25 millions de dollars pris sur l'emprunt américain⁸⁸.

56. Les transformations d'entreprises qu'entraîneront progressivement le regroupement rationnel et la modernisation des moyens de production de la Communauté posent d'importants problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre aux conditions nouvelles⁸⁹. Le traité a prévu que la Haute Autorité pourrait participer aux charges financières requises par la solution de ces problèmes. Il ne lui donne, toutefois, aucun droit d'initiative en la matière. L'Assemblée s'en est émue et, tout en reconnaissant la valeur de fait de cette position juridique, a invité la Haute Autorité à élaborer, avec les gouvernements, une procédure tendant à la mise en oeuvre rapide et effective de ces mesures d'adaptation⁹⁰.

Relations extérieures

57. La commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté a eu, dès la session ordinaire de 1953, l'occasion d'affirmer avec netteté que la Communauté doit constituer « le noyau solide qui, loin de se limiter à lui-même dans l'espace, reste et doit rester ouvert à toutes les bonnes volontés, à toutes les adhésions futures »⁹¹. C'est pourquoi la commission et l'Assemblée ont insisté auprès de la Haute Autorité pour être informées de ses efforts en vue d'établir des relations étroites avec les pays tiers⁹². La commission a pensé que l'Assemblée pourrait soutenir utilement la Haute Autorité dans ses relations avec les gouvernements des Etats membres et s'est déclarée toute prête à examiner de façon très approfondie les questions que la Haute Autorité voudrait lui soumettre. Elle a insisté, par ailleurs, pour que la Haute Autorité développe davantage à l'avenir la partie du rapport général consacrée aux relations extérieures.

58. Mais l'intérêt de la commission compétente s'est tout particulièrement porté sur les nombreux échanges de vue que la Haute Autorité a eus avec les représentants qualifiés des Etats membres afin de dégager les lignes générales des négociations possibles avec le Gouvernement du Royaume-Uni prévues au paragraphe 14 de la convention relative aux dispositions transitoires. La commission a pris connaissance des décisions du Conseil spécial de Ministres habilitant la Haute Autorité à prendre contact avec le Gouvernement britannique dans le cadre des négociations sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le charbon et l'acier. Ces prises de contact devraient permettre de réels progrès sur le plan de la collaboration économique et préparer l'établissement d'un lien de forme éventuellement institutionnelle entre le Royaume-Uni et la Communauté ; de ce lien résulteraient des devoirs comme des droits. L'Assemblée a été informée des échanges de lettres commencés le 24 décembre 1953 entre la Haute Autorité et le Royaume-Uni. La réponse du Gouvernement britannique, adressée à la Haute Autorité le 29 avril 1954, marque une première étape dans la voie de l'association. Mais l'Assemblée espère qu'aucun effort ne sera ménagé par la Haute Autorité pour que des résultats concrets puissent enfin être obtenus.

59. L'Assemblée a aussi demandé quelques précisions sur le contenu des conversations de la Haute Autorité avec une délégation du Gouvernement autrichien et avec les experts de la Confédération Helvétique. Ces conversations étaient motivées par les préoccupations qu'avait fait naître au sein de ces derniers pays l'incidence éventuelle de l'établissement de tarifs ferroviaires directs internationaux qui, en créant des conditions plus avantageuses, risqueraient de détourner du territoire de ces deux pays une partie du transit qui s'y effectue. La commission a pris acte de l'intention de la Haute Autorité de ne prendre aucune décision quant à cette question sans avoir consulté les gouvernements des pays en cause.

86. Voir les interventions à l'Assemblée de MM. Wigny (16 juin 1953), Sassen et Struye (14 mai 1954).

87. Participation à la construction de 1.000 logements.

88. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1954, intervention de M. Fanfani (13 mai 1954).

89. Déjà une décision a été prise par la Haute Autorité en vue d'une aide au réemploi, dans les houillères de Lorraine, de mineurs rendus disponibles par la réduction d'activité des charbonnages français du Centre-Midi.

90. Voir résolution de la session ordinaire de 1954.

91. Voir rapport présenté au nom de la commission des Affaires politiques et des Relations extérieures par M. Klompô, session ordinaire de 1953, paragraphe 4.

92. Voir Assemblée Commune, résolution relative au rapport général de la Haute Autorité sur l'activité de la Communauté pendant l'exercice 1953-1954 (Journal officiel de la Communauté du 9 juin 1954) : « L'Assemblée Commune... forme le vœu qu'aucun effort ne soit ménagé par la Haute Autorité pour que... les relations avec les autres pays de l'Europe, tout en tenant compte de la situation spéciale de l'Autriche, se développent dans un sens concret et constructif par la conclusion d'accords ouvrant la voie à une coopération réelle et intime. »

60. Plus délicates paraissaient devoir être les négociations relatives à l'ouverture du marché commun des aciers spéciaux. L'harmonisation vers le bas des droits de douane perçus par les Etats membres exige, de la part des pays tiers, des contreparties, afin d'éviter de ceux-ci une politique de doubles prix et de dumping. Le cas de la Suède, et surtout celui de l'Autriche en raison de son aptitude particulière à l'exportation d'aciers spéciaux, ont retenu l'attention de l'Assemblée. Cette dernière a reconnu notamment les difficultés propres à l'Autriche, mais a estimé qu'on ne pouvait accorder à un pays tiers les mêmes droits qu'aux Etats membres de la Communauté aussi longtemps que ce pays ne se soumettrait pas aux règles et obligations imposées par le traité aux Etats membres⁹³. D'autre part, il y a lieu de souligner que dans son domaine de compétence, la Communauté a été reconnue par les pays adhérents au G.A.T.T. comme partie contractante autonome et territoire homogène en ce qui concerne le régime douanier et les échanges commerciaux. L'octroi par la Communauté à un pays tiers de tarifs réduits entraînerait donc automatiquement, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée valable pour tous les Etats adhérents au G.A.T.T., l'application de ces mêmes tarifs réduits aux importations provenant des autres pays tiers. D'une manière générale, l'Assemblée a jugé nécessaire une réduction progressive des droits d'importation parce qu'elle a considéré que l'importation de pays tiers était un stimulant à la concurrence dans la Communauté. Elle s'est préoccupée aussi de savoir dans quelle mesure l'entente des exportateurs d'acier était compatible avec le souci du traité de maintenir les prix pratiqués sur les marchés extérieurs dans les limites équitables.

61. La conclusion du contrat de prêt de 100 millions de dollars accordés par le Gouvernement des Etats-Unis à la Communauté a été pour la commission des Relations extérieures l'occasion d'apprécier toute la valeur politique du résultat obtenu, d'autant plus que l'initiative de cet emprunt, comme l'a confirmé la Haute Autorité, aurait été prise par les Etats-Unis eux-mêmes. La commission s'est demandée dans quelle mesure cet acte de coopération du Gouvernement des Etats-Unis n'impliquait pas de la part de la Communauté des engagements d'ordre commercial incompatibles avec l'indépendance de celle-ci. S'agissant en particulier de la question de l'importation de charbon américain, la Haute Autorité a affirmé qu'elle ne s'est en aucune manière engagée à exercer une pression sur les gouvernements nationaux afin de faire réduire les restrictions à l'importation de ce charbon. Elle a rappelé que, en dehors des dispositions de l'article 4 du traité, la question des restrictions d'importations n'était pas de sa compétence, mais de celle des gouvernements. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les termes du communiqué de presse du Gouvernement de Washington, où il est dit qu'« à l'occasion des négociations, les Etats-Unis ont informé la Haute Autorité des consultations qu'ils ont actuellement avec certains pays membres de la Communauté, concernant la levée des restrictions à l'importation de charbon américain maintenues par certains d'entre eux ». La commission des Relations extérieures s'est aussi inquiétée de savoir si le montant du prêt obtenu n'est pas resté trop en-dessous de ce qu'on aurait pu espérer. La Haute Autorité ayant souligné que ce premier accord ne doit pas être considéré comme un aboutissement, mais comme le début d'une action future, l'Assemblée et la commission ont admis qu'il peut être préférable de limiter le montant du prêt initial, en laissant la possibilité ouverte de contracter de nouveaux emprunts, plutôt que s'engager sur un montant définitif au début d'une politique d'investissements à peine ébauchée.

4. III - Les relations entre la Communauté et le Conseil de l'Europe

62. Dès les premières séances de sa session constitutive, en septembre 1952, l'Assemblée montrait combien elle attachait de prix à l'établissement de liens étroits entre la Communauté et le Conseil de l'Europe⁹⁴. Dès lors, sa préoccupation constante a été de veiller à ce que soit fait l'usage le plus exhaustif des dispositions du traité qui régissent les relations entre les deux organismes⁹⁵.

63. On sait que ces relations sont régies par un protocole spécial. Aux termes de celui-ci, la Haute Autorité doit communiquer chaque année au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative son rapport général sur l'activité de la Communauté, comme aussi faire connaître au Conseil de l'Europe la suite donnée aux recommandations susceptibles de lui être adressées par le Comité des Ministres. Quant à l'Assemblée Commune, pour laquelle l'intérêt de choisir ses membres parmi les Représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe a été souligné par les signataires du traité, elle est tenue de présenter à cette dernière un rapport annuel sur sa propre activité. Toutefois, cette énumération des modes de coopération ne présente aucun caractère limitatif, car le même protocole, s'inspirant de la nécessité d'établir des liens aussi étroits que possible entre les deux organismes, stipule également que « des accords entre la Communauté et le Conseil

93. Voir rapport présenté par Mlle Klompé (1954, paragraphe 12).

94. Voir notamment l'intervention de Mlle Klompé lors de la séance du 13 septembre 1952. L'Assemblée chargea la commission d'Organisation, qu'elle venait d'instituer, de rechercher les liens susceptibles d'être noués avec le Conseil de l'Europe.

95. Voir l'article 94 du traité et le « Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe ».

de l'Europe pourront, entre autres, prévoir toute autre forme d'assistance mutuelle et de collaboration entre les deux organisations et, éventuellement, des formes appropriées de l'une ou de l'autre ». L'Assemblée Commune s'est employée de son mieux à ce que, dans l'interprétation comme dans la mise en oeuvre de ces dispositions du traité, le plus grand compte soit tenu des aspirations du Conseil de l'Europe, telles qu'elles se trouvent formulées dans le Plan Eden et les recommandations ou avis de l'Assemblée Consultative.

64. Le Plan Eden, faut-il le rappeler, visait à une réorganisation du Conseil de l'Europe permettant d'instaurer entre ce dernier et les communautés restreintes une liaison organique⁹⁶. Dans cet esprit, l'Assemblée Consultative avait notamment suggéré, à la suite d'une demande d'avis dont l'avait saisie le Comité des Ministres :

d'une part que les locaux, le personnel et le matériel du Secrétariat du Conseil de l'Europe soient utilisés dans toute la mesure possible par l'Assemblée Commune ;

d'autre part que, « par accord entre les Assemblées de la C.E.C.A. et du Conseil de l'Europe, et dans des conditions à fixer en commun, soient arrêtées les mesures suivantes :

64.1. que les Représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe des pays non membres de la C.E.C.A. aient la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée de la C.E.C.A., à titre d'observateurs, ayant droit de parole et non de vote;

64.2. qu'une coordination étroite soit assurée dans les travaux des Assemblées en ce qui concerne les matières d'intérêt commun ;

que le Comité des Ministres engage des pourparlers avec la Haute Autorité et le Conseil de Ministres de la C.E.C.A., afin de :

64.1. fixer les conditions dans lesquelles les Etats membres du Conseil de l'Europe non participant à la C.E.C.A. pourraient être représentés par des observateurs au Conseil de Ministres de la C.E.C.A., ainsi que les obligations mutuelles qui en résulteraient ;

64.2. définir les conditions dans lesquelles la Haute Autorité pourrait être autorisée à participer à certaines réunions du Comité des Ministres et de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, notamment au moment de l'examen des rapports qu'elle soumet au Conseil de l'Europe »⁹⁷.

65. Touchant l'admission d'observateurs à l'Assemblée Commune, il ne put être donné suite à cette demande, les juristes consultés par les Bureaux des deux Assemblées ayant conclu à la nécessité, pour satisfaire à celle-ci, d'une modification préalable du traité instituant la C.E.C.A.⁹⁸ - Il importe cependant de rappeler que l'Assemblée ad hoc, non liée par des textes aussi impératifs, associa à tous ses travaux, en qualité d'observateurs, des membres de l'Assemblée Consultative représentant les pays autres que les Six⁹⁹.

96. «Les propositions de M. Eden consistaient essentiellement en une refonte du Conseil de l'Europe, on sorte que ses organes puissent être utilisés comme institutions ministérielles et parlementaires du Plan Schuman, de la Communauté Européenne de Défense et de toute organisation future de même structure. En même temps, le Conseil de l'Europe demeurerait un organe consultatif et un forum pour la coopération intergouvernementale et parlementaire Gouvernement du Royaume-Uni, avril 1952, in: Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 4^e Session ordinaire, Documents de séance, tome 1.) Dans un mémorandum complémentaire, la délégation britannique précisait qu'il n'était « aucunement question de fusionner le Plan Schuman et la C. E. D. avec le Conseil de l'Europe. L'objectif visé est plutôt d'établir à Strasbourg un cadre général pour les activités européennes, les relations exactes et le degré de coordination entre ces diverses activités devant être déterminés chaque fois qu'il sera fait usage des facilités prévues ». (Ibid.)

97. Voir Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 4^e Session ordinaire, 2^e partie, Textes adoptés par l'Assemblée, Avis n° 3.

98. « On n'échappe pas à l'alternative suivante : ou bien les « observateurs » ont la qualité de membres de l'Assemblée et le traité doit en faire mention à ce titre, ou bien les « observateurs », sans être membres de l'Assemblée, sont admis à exercer par leur présence à tous les travaux, même non publics, et par leur droit de parole, une influence contraire aux règles fondamentales du statut parlementaire ; dans ce cas, le silence seul du traité ne saurait autoriser leur institution, il faudrait que leur existence soit expressément prévue au traité. » (in : Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 4^e Session ordinaire, avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune et sur la conclusion d'un accord » cet effet, 16 décembre 1952.)

99. L'invitation à constituer une Assemblée ad hoc, adressée par le Conseil de Ministres aux membres de l'Assemblée Commune, mentionnait expressément la présence de tels observateurs. (Cf. Assemblée Commune, session d'ouverture, Débats, déclaration du chancelier Adenauer le 11 septembre 1952.) Voir aussi les interventions devant l'Assemblée Commune de MM. Guy Mollet et E. de Menthon le 13 septembre 1952. Dans l'Avis n° 3, cité précédemment, l'Assemblée Consultative déclarait accueillir avec satisfaction « la décision prise par l'Assemblée ad hoc d'inviter des observateurs des pays non participants à contribuer à l'élaboration des plans d'une Communauté Politique Européenne. »

66. D'autre part, devant l'impossibilité juridique pour l'Assemblée Commune d'admettre en son sein des observateurs, il fut décidé d'adopter une autre procédure de collaboration, à savoir la réunion en commun, une fois l'an, des membres des deux Assemblées¹⁰⁰. Ces « réunions jointes » ont pour but de permettre aux membres des deux Assemblées de procéder à un échange de vues sur le rapport général d'activité de la Communauté. Aussi se déroulent-elles sans ordre du jour, ni vote. Pour leur donner une plus grande efficacité, l'avis éventuellement donné à leur issue par l'Assemblée Consultative est transmis à l'Assemblée Commune avant l'adoption par celle-ci de la résolution finale sur le rapport général¹⁰¹. Deux de ces réunions jointes ont eu lieu jusqu'ici : la première le 22 juin 1953, la seconde le 20 mai 1954. Les membres de la Haute Autorité y assistaient. L'Assemblée Commune a souligné l'intérêt de cette forme de collaboration¹⁰² qui, selon les termes du président Monnet, « constitue une réalisation des propositions que M. Eden avait faites en vue de renforcer l'unité de l'Europe occidentale »¹⁰³.

67. Soucieuse d'améliorer encore cette coopération, l'Assemblée Consultative recommanda, au cours de sa session de juin 1953, l'étude des possibilités de semblables réunions jointes entre les commissions des deux Assemblées¹⁰⁴. Un examen approfondi de la suggestion par les deux Bureaux montra qu'il n'était pas permis d'y donner suite, en raison de la nature différente des commissions de l'Assemblée Commune et de l'Assemblée Consultative. En effet, alors que les premières ont à remplir une mission déterminée, en l'espèce le contrôle de l'activité d'une autorité supranationale effective, les secondes n'ont qu'un rôle consultatif et une tâche d'étude en matière de politique européenne générale. De plus, pareille procédure risquerait « de dépasser le cadre du traité et de troubler le mécanisme interinstitutionnel à l'intérieur de la Communauté », comme aussi « de rendre plus difficile l'aboutissement des efforts qui doivent être poursuivis en vue de réaliser l'association avec les pays non membres de la Communauté »¹⁰⁵. Mais, tout en soulignant que cette position serait réexaminée lorsque le problème de l'association aurait pris de nouveaux aspects, l'Assemblée Commune a rappelé la faculté donnée à ses commissions d'inviter à leurs réunions des membres de l'Assemblée Consultative et même tous les membres d'une commission de celle-ci.

68. Dans les relations ainsi établies entre les Assemblées, une question de procédure s'est trouvée posée : celle de la transmission des documents entre les deux institutions. Sur ce point, l'Assemblée Commune a invité son Bureau à rechercher, en collaboration avec celui de l'Assemblée Consultative, une méthode de transmission directe du texte éventuellement adopté par cette dernière à l'issue de la réunion jointe. Ce texte doit, en effet, être distingué des recommandations votées par l'Assemblée Consultative qui, elles, sont transmises à la Haute Autorité par le canal du Comité des Ministres¹⁰⁶. Et il importe que l'Assemblée Commune puisse en prendre connaissance avant de voter sa résolution sur le rapport général.

100. Cette procédure fut adoptée par les Bureaux des deux Assemblées à la suite des négociations ouvertes par le Président de la Haute Autorité et le Vice-Président de l'Assemblée Consultative, Lord Layton. (Cf. Assemblée Commune, Débats, session spéciale de janvier 1953, séance du 10 janvier.)

101. Le 11 mars 1953, lors de sa session ordinaire, l'Assemblée Commune adopta la résolution suivante : « Les membres de l'Assemblée Commune et les membres de l'Assemblée Consultative se réuniront en commun, une fois par an, afin de procéder à un échange de vues sur le rapport général présenté à l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Il est bien entendu qu'au cours de cette réunion des deux Assemblées jointes, il ne pourra être procédé à aucun vote, chacune des Assemblées devant se réunir séparément pour tirer les conclusions du débat, « La proposition de résolution avait été élaborée en commun par les Bureaux des deux Assemblées. Voir aussi l'intervention de MM. Sassen et P.-H. Teitgen à la séance du 11 mars 1953.

102. « L'Assemblée Commune... se félicite du succès de la première réunion jointe des membres des deux Assemblées et estime que ce mode de travail... doit être poursuivi chaque fois que la nécessité s'en fait sentir. » (Résolution du 15 janvier 1954.)

103. Déclaration du Président de la Haute Autorité lors de la première réunion jointe (22 juin 1953).

104. « ... L'Assemblée Consultative estime que tous les avantages de réunions futures des deux Assemblées se verraient assurés si, par une procédure analogue, pouvaient être organisées des réunions jointes entre celles des commissions des deux Assemblées qui s'occupent de problèmes d'une nature similaire. L'Assemblée Consultative recommande donc que cette question soit mise à l'étude par les Bureaux des deux Assemblées, et qu'une décision commune soit prise dans le plus bref délai possible. » (in : Assemblée Consultative, Résolution 31, portant avis de l'Assemblée Consultative sur les rapports de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sur l'activité de la Communauté et sur l'établissement du marché commun de l'acier.)

105. Voir Assemblée Commune, rapport fait au nom de la commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté sur la réponse à donner, de la part de l'Assemblée Commune, à la Résolution 31, adoptée par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe le 13 juin 1953, par Mlle Klompé, rapporteur (5 janvier 1954). Voir aussi : Assemblée Commune, Résolution relative à la réponse à donner à la Résolution 31 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et relative à la procédure à suivre lors de la transmission directe des documents de l'Assemblée Consultative à l'Assemblée Commune (15 janvier 1954).

106. Voir article 4 du protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe.

69. Touchant la coopération entre les deux Secrétariats, l'Assemblée Commune, après avoir rappelé le caractère propre et l'autonomie de chaque Assemblée, comme aussi exprimé son désir de faciliter l'assistance mutuelle de leurs services, a émis le vœu, en janvier 1953, que son Secrétariat puisse pendant ses sessions à Strasbourg recourir aux facilités techniques dont dispose le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et que le recrutement du personnel temporaire soit organisé d'un commun accord¹⁰⁷. Cette coopération n'a cessé, depuis, de se manifester dans les faits.

70. Enfin, si l'on passe du plan des relations entre les deux Assemblées à celui de la collaboration entre la Communauté et le Conseil de l'Europe, on constate les mêmes développements féconds. Dès le 11 septembre 1952¹⁰⁸, le Président de la Haute Autorité offrait de faire venir celle-ci tant devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que devant l'Assemblée Consultative, si cette dernière désirait des explications complémentaires sur le rapport général. De plus, l'Assemblée Commune a vu avec satisfaction¹⁰⁹ la Haute Autorité participer, à partir de 1953, aux réunions de certaines commissions de l'Assemblée Consultative¹¹⁰. De son côté, le Conseil spécial des Ministres s'est déclaré prêt à examiner, dans chaque cas particulier, l'opportunité d'organiser avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des échanges de vues sur des questions communes¹¹¹. Satisfaction a donc été partiellement donnée sur ce plan à l'Assemblée Consultative, qui avait estimé hautement souhaitable l'établissement de réunions jointes entre les deux organes¹¹².

71. Ainsi, comme le mettait récemment en lumière devant l'Assemblée Commune l'un de ses Représentants, « en s'élevant au-dessus de la lettre du traité, on a trouvé des formes de collaboration vraiment heureuses, tout en sauvegardant l'autonomie des deux Assemblées »¹¹³. Par son attachement à promouvoir des relations étroites entre la Communauté et le Conseil de l'Europe, par son souci d'arriver sur le plan parlementaire à une coopération harmonieuse avec l'Assemblée Consultative, l'Assemblée Commune a contribué de son mieux à faire entrer le Plan Eden dans la voie des réalisations pratiques.

5. CONCLUSION

72. Bien que les considérations qui suivent sortent quelque peu du cadre des relations entre l'Assemblée Consultative et l'Assemblée Commune, on ne saurait clore cet exposé sans insister sur certaines des activités et des préoccupations de la première institution parlementaire supranationale. Il convient tout d'abord de rappeler le rôle joué par elle dans la préparation d'un projet d'intégration politique européenne. On sait que le Traité de Paris, du 27 mai 1952, prévoit en son article 38 que l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense est l'Assemblée de la Communauté du Charbon et de l'Acier complétée, en ce qui concerne respectivement la République Fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie, par trois délégués, élus dans les mêmes conditions et pour la même durée que les autres Représentants. Le traité charge la nouvelle institution ainsi créée d'étudier dans un délai de six mois la constitution d'une assemblée élue sur une base démocratique. Passant outre aux scrupules juridiques qui préoccupaient certains, les membres de l'Assemblée Commune décidèrent le 13 septembre 1952 d'accepter l'invitation à eux faite de se constituer en Assemblée ad hoc, afin d'élaborer avant le 10 mars 1953 un projet de traité instituant une Communauté Politique Européenne. L'Assemblée donnait ainsi un témoignage évident de sa volonté de travailler à la réalisation d'une Europe unie. Elle estimait que la Communauté du Charbon et de l'Acier ne pouvait être une fin en soi, mais au contraire devait constituer, selon les termes du président Robert Schuman dans sa déclaration historique du 9 mai 1950, les premières assises d'une « communauté plus large et plus profonde ».

107. Voir Assemblée Commune, résolution sur les relations entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat Général de l'Assemblée Commune (10 janvier 1953). Voir aussi : Assemblée Commune, session spéciale du janvier 1953, rapport fait, au nom de la commission d'Organisation sur les relations entre le Secrétariat Général de l'Assemblée Commune et le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, par M. Nicolas Margue, rapporteur.

108. de l'Assemblée Commune et le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, par M. Nicolas Margue, rapporteur.

109. Voir notamment les interventions de MM. Montini et van der Goes van Naters devant l'Assemblée Commune le 13 janvier 1953.

110. Voir notamment les interventions de MM. Montini et van der Goes van Naters devant l'Assemblée Commune le 13 janvier 1953.

111. Voir Assemblée Commune, session ordinaire 1954, rapport fait, au nom de la Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté, par Mlle M. A. Klompé, rapporteur.

112. Assemblée Consultative, Résolution 31.

113. Assemblée Commune, session extraordinaire de janvier 1954, intervention de M. Montini, le 15 janvier 1954.

73. L'Assemblée Commune n'a jamais perdu de vue que le premier devoir des institutions de la Communauté du Charbon et de l'Acier était d'assurer son bon fonctionnement interne et de réaliser les objectifs précis fixés par le traité dans le cadre du marché commun. Mais elle n'a pas davantage oublié que ce marché, dans la conception même des fondateurs de la C.E.C.A., était destiné à s'étendre à d'autres Etats, soit par l'établissement d'un marché unique, soit par la coordination de marchés distincts. « L'unification de l'Europe est si souhaitable qu'aucune formule juridique ne doit être écartée a priori »¹¹⁴

74. Parallèlement, l'Assemblée n'a pas cessé d'encourager la réalisation progressive entre les Six, et si possible avec d'autres pays, d'une intégration économique plus poussée, seul moyen d'assurer le succès complet de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier¹¹⁵. Car, en face des réalités techniques, l'Assemblée a dû prendre pleinement conscience de l'obligation de lever la contradiction entre l'intégration d'un secteur certes fondamental, de l'économie, mais strictement limité, et le maintien des autres secteurs sous la dépendance des gouvernements. Pour l'Assemblée, le destin de la Communauté dans le cadre même de l'économie est tracé d'avance : se renforcer d'abord, s'étendre dans la mesure du possible ou risquer de voir un jour ses efforts devenir vains. C'est pourquoi, dans les domaines où la compétence exécutive supranationale était particulièrement limitée — transport et problèmes du travail — l'Assemblée a pesé de tout son poids pour inciter la Haute Autorité à une application plus extensive du traité.

75. Mais ce n'est pas seulement dans ces efforts vers l'extension de la compétence territoriale et spécifique de la Communauté que l'Assemblée a trouvé l'essentiel de sa mission fondamentale. Plus encore peut-être celle-ci s'est-elle affirmée lorsque l'Assemblée a poursuivi, dans un élan unanime, la recherche de meilleures conditions de vie non seulement pour les travailleurs de la Cité Noire mais aussi pour l'ensemble des hommes groupés dans la Communauté des six pays. Elle a alors trouvé, semble-t-il, sa véritable vocation.

114. Voir Assemblée Commune, session ordinaire de 1953, rapport fait, au nom de la Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté, par Mlle Klompé. On lit notamment dans ce rapport : « Le principe est trop essentiel pour ne pas l'affirmer encore : il n'y a pas de petite et de grande Europe. Il n'y a que l'Europe tout court. Dans le domaine des réalisations pratiques, la Communauté constitue le noyau solide qui, loin de se limiter lui-même dans l'espace, reste et doit rester ouvert à toutes les bonnes volontés, à toutes les adhésions futures. » - Voir aussi les interventions à l'Assemblée, le 16 juin 1953, de Mlle Klompé, de MM. Piinder et Wehner, ainsi que la déclaration faite par le président Monnet le même jour. Dans sa Résolution du 19 mai 1954, l'Assemblée a souligné « le caractère ouvert de la Communauté et l'importance qu'elle attache à l'établissement de relations aussi étroites que possible avec les autres pays d'Europe ».

115. Dans sa Résolution du 23 juin 1953, l'Assemblée a insisté tout particulièrement « pour que la Haute Autorité contribue à la coordination des politiques économique, financière, monétaire et de crédit, en vue de réaliser progressivement une intégration économique ». Voir également les interventions de MM. Henle : « Dès le commencement, il a été entendu que le Plan Schuman devait être le premier pas d'une réalisation plus vaste. Abandonner cette idée serait abandonner l'idée fondamentale du Plan Schuman lui-même et c'est là quelque chose que votre Assemblée ne saurait vouloir » (séance du 19 juin 1953) — Vixseboxse : « Il s'agit de savoir dans quelle mesure la Communauté — et j'entends par là non seulement la Haute Autorité, mais tout d'abord l'Assemblée Commune et le Conseil de Ministres — peuvent fournir une contribution substantielle à cette intégration européenne. C'est pourquoi j'ai éprouvé une grande satisfaction à entendre M. Preusker insister sur la nécessité d'orienter constamment l'activité de la Communauté vers l'avènement de l'Europe unifiée » (19 juin 1953) — Wigny : « La nécessité de l'extension du marché commun conditionne le succès de la Communauté Charbon-Acier » (20 juin 1953) — De Smet : « Je me réjouis de constater que nous sommes enfin en marche vers l'unité européenne, que j'estime indispensable » (20 juin 1953) — Sassen : « Vu l'expérience faite jusqu'à présent en matière de marché commun, il est nécessaire de tendre à une coordination des politiques économique, financière, monétaire et de crédit, telle qu'une intégration économique aussi complète que possible puisse se réaliser dans le plus bref délai... Je crois plutôt que l'expérience acquise par la Communauté durant les premiers mois de son existence implique... la nécessité de contribuer à cette recherche d'une intégration économique plus large » (23 juin 1953) — Billotte : « L'unification de l'Europe, que nous souhaitons tous ici, par des voies et des moyens différents pour-ôtre, mais en bons Européens que nous sommes » (10 janvier 1954).