

Le 15 octobre 1952.

Note sur la mise en vigueur du traité relatif à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et sur la constitution d'une communauté politique européenne.

I. Entrée en fonction des organes du Plan Schuman

Le traité créant une Communauté européenne du charbon et de l'acier est entré en vigueur le 25 juillet 1952. Une conférence des ministres signataires s'est réunie à Paris pour décider des mesures à prendre en vue de la mise en application du traité. En premier lieu, il fallait choisir le siège de la Communauté et l'accord n'a pas été facile à réaliser sur cette question. Les ministres s'arrêtèrent finalement à un compromis: l'Assemblée commune se réunirait provisoirement à Strasbourg et la Haute-Autorité à Luxembourg, en attendant que la France et l'Allemagne s'entendent sur le problème de la Sarre, où devrait alors s'installer le siège définitif de la Communauté.

Le 10 août, la Haute-Autorité, qui est le pouvoir exécutif de la Communauté, entra en fonction à Luxembourg. Elle est présidée par M. Jean Monnet (France), tandis que les autres membres sont: MM. Paul Finet (Belgique), Léon Daum (France), Enzo Giachero (Italie), Franz Etzel (Allemagne), vice-président, Albert Coppé (Belgique), vice-président, Dirk P. Spierenburg (Pays-Bas), Albert Wehrer (Luxembourg), et Heinz Potthoff (Allemagne).

Quant à l'Assemblée commune, elle ouvrit sa première session le 10 septembre à Strasbourg. M. P.H. Spaak (Belgique) fut élu président. L'Assemblée adopta un règlement provisoire et créa diverses commissions. Elle prit connaissance des suggestions du Conseil des ministres relatives à l'élaboration d'un projet de



constitution européenne (voir plus loin, chap. II). Etant donné que la création d'une autorité politique européenne est un sujet qui sort du cadre de l'activité pour laquelle les organes de la Communauté charbon-acier ont été institués, on peut dire que la première session de l'Assemblée du plan Schuman a eu un caractère purement constitutif et administratif. Aucune décision d'importance matérielle n'a été prise en ce qui concerne les marchés communs du charbon et de l'acier. C'est lors de sa deuxième session, prévue pour le 10 janvier 1953, que l'Assemblée commune entrera dans le vif du sujet, en prenant connaissance du rapport de la Haute-Autorité sur la situation de la Communauté. L'établissement du marché commun pour le charbon est prévu pour le 10 février 1953 et celui du marché commun de l'acier pour le 10 avril.

Ajoutons que M. Pilotti (Italie) a été désigné comme président de la Cour de justice et que le Comité consultatif sera constitué d'ici au mois de novembre (il a pour tâche d'assister la Haute-Autorité, en associant à ses travaux des représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs). Ainsi tous les organes de la Communauté charbon-acier se trouveront en place et prêts à aborder la solution matérielle des problèmes. Au demeurant, le tableau ci-joint résume la composition des organes de la Communauté, tout en montrant comment l'Assemblée commune, par association avec le Conseil de l'Europe, a donné naissance à l'Assemblée ad hoc, chargée d'élaborer un projet de constitution européenne.

Il convient donc d'attendre et de voir à l'oeuvre les organes de la Communauté charbon-acier. On constate cependant d'ores et déjà que la constitution d'un marché commun du charbon et de l'acier ne va pas manquer de poser certains problèmes, dont plusieurs revêtent une réelle importance pour la Suisse.

- 3 -

Au nombre de ces problèmes, signalons, par exemple, celui des tarifs douaniers. Les Etats signataires du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) sont engagés par la clause de la nation la plus favorisée. Or les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, s'ils sont appelés à s'accorder des avantages douaniers du fait de l'application du traité instituant un marché commun du charbon et de l'acier, ne veulent pas être tenus, par la clause de la nation la plus favorisée, d'accorder les mêmes avantages aux pays ayant adhéré au GATT, mais ne faisant pas partie de la Communauté Schuman. Du fait qu'une autorité supranationale se substitue aux autorités nationales pour la gestion d'un marché commun, les membres de la communauté désirent que cette dernière soit considérée comme un tout à l'égard de l'extérieur.

D'autre part, l'application du plan Schuman risque d'avoir des répercussions pour notre pays dans le domaine des transports. La politique de la Société nationale des chemins de fer français nous faisait déjà craindre un détournement du trafic, laissant le territoire suisse à l'écart. Les tarifs directs internationaux, que les organes du plan Schuman pourraient mettre en vigueur, menaceraient également nos chemins de fer. C'est pourquoi les CFF, comme d'ailleurs les armateurs rhénans, désireraient que les autorités fédérales se mettent en rapport avec la commission de la Communauté charbon-acier qui s'occupera du problème des transports (tarifs y compris), afin de défendre devant elle les intérêts suisses.

II. L'Assemblée ad hoc chargée de préparer un projet de constitution européenne

Le 9 septembre 1952, les ministres des Affaires étrangères de France, d'Allemagne, d'Italie, de Belgique, des Pays-Bas et

du Luxembourg se sont réunis à Luxembourg. (Le Conseil des six ministres est un des quatre organes de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, voir tableau ci-joint). Le Conseil des six ministres a adopté une résolution franco-italienne, fondée sur la double constatation suivante:

- a) L'objectif final des six gouvernements a été et demeure d'aboutir à la constitution d'une communauté politique européenne;
- b) Le traité instituant une Communauté européenne de défense (signé le 27 mai 1952) prévoit que l'Assemblée de ladite Communauté doit se livrer à l'étude d'une structure fédérale de l'Europe, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant un système représentatif bicaméral.

Or, la Communauté européenne de défense n'existe pas encore, alors que les organes de la Communauté charbon-acier ont déjà commencé à fonctionner. En conséquence, le Conseil des six ministres a décidé que l'Assemblée de la Communauté charbon-acier devait être chargée d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne, (en s'inspirant du traité du 27 mai 1952 sur la Communauté européenne de défense). Plus exactement, on a prévu que, pour assumer cette tâche, l'Assemblée de la Communauté charbon-acier, forte de 78 membres, doit être complétée par 9 représentants de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qui ne font pas déjà partie de l'Assemblée du plan Schuman (il faut relever en effet que la moitié des membres de l'Assemblée charbon-acier sont en même temps membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe). C'est donc une assemblée de 87 personnes, dite Assemblée spéciale ou Assemblée ad hoc, qui, ayant son siège à Strasbourg, devait être chargée d'élaborer un projet de constitution européenne.

L'Assemblée de la Communauté du charbon et de l'acier, réunie à Strasbourg dès le 10 septembre, a approuvé la résolution du Conseil des ministres. Les membres de l'Assemblée ont donc accepté d'élaborer un projet de constitution européenne, en complétant leur effectif pour se réunir en une Assemblée ad hoc, comme il est dit ci-dessus.

L'assentiment de l'Assemblée de la Communauté charbon-acier étant acquis, l'Assemblée ad hoc put se réunir le 15 septembre. Elle décida aussitôt la création d'une commission de 26 membres, auxquels furent adjoints 13 observateurs des pays membres du Conseil de l'Europe mais n'ayant pas signé le plan Schuman.

On voit donc que désormais trois assemblées distinctes ont leur siège à Strasbourg: l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'Assemblée spéciale ou Assemblée ad hoc chargée d'élaborer un projet de constitution européenne et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. De nombreuses personnalités politiques siègent à la fois dans les trois Assemblées.

Deux de ces Assemblées s'occupent l'une et l'autre du problème de la création d'une Communauté politique européenne. En effet, l'Assemblée ad hoc a été spécialement chargée d'élaborer un projet de constitution européenne, tandis que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe s'occupe de ce problème depuis 1951 déjà; en fait, elle traite deux questions qu'il faut distinguer sans qu'elles soient totalement étrangères l'une à l'autre: d'une part, la création d'une Communauté politique européenne; d'autre part, les propositions de M. Eden.

Dès le début de l'automne 1951, la Commission des Affaires générales du Conseil de l'Europe a commencé d'examiner le problème de la création d'une autorité politique européenne. Dans son rapport du 24 mai 1952, le rapporteur de la Commission prévoyait que les domaines d'intérêt commun devaient renrer dans la

compétence de la Communauté européenne: défense et relations extérieures. En outre, les industries de base et certains grands services devaient être placés sous l'administration d'autorités spécialisées: charbon-acier, électricité, agriculture, transports, télécommunications. Le rapporteur n'allait pas plus loin et excluait pour le moment l'attribution à une autorité européenne de pouvoirs plus larges, comprenant l'émission d'une monnaie unique, la direction générale de l'économie européenne, de la politique commerciale et des douanes, le contrôle du crédit, etc.

Le Conseil de l'Europe décida alors de créer une commission spéciale chargée de préparer un avant-projet de statut pour une Communauté politique européenne. Un Comité de cinq juristes reçut d'autre part la mission de rédiger un rapport introductif à l'intention de la Commission spéciale. Ce rapport a été déposé le 13 septembre 1952. Les juristes se sont attachés à y définir quelles seraient les attributions d'une autorité supranationale (défense militaire commune, relations extérieures, moyens financiers). Ils ont esquissé ce que pourraient être les organes de la Communauté politique européenne (Parlement, Pouvoir exécutif, Cour de justice).

III. Les propositions de M. Eden

A la session de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à Strasbourg à la fin du mois de mai, M. Nutting, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères du Royaume-Uni, a clairement résumé les propositions de M. Eden. "Nous désirons, a-t-il dit, voir s'échafauder des institutions du type de la communauté Schuman et de la communauté européenne de défense jusqu'au moment où l'édifice pourra être couronné par une autorité politique chargée de coordonner leurs activités." "La seule condition, a ajouté M. Nutting, à laquelle nous voudrions subordonner cette résolution, c'est qu'elle se fasse

... dans le cadre d'un organisme dont la Grande-Bretagne soit membre et par l'intermédiaire duquel elle puisse s'y associer. Cet organisme, c'est le Conseil de l'Europe."

Le 15 septembre dernier, M. Eden est venu personnellement appuyer ses propositions devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Il a résumé son idée en exprimant le désir que toutes les communautés restreintes, telle la Communauté charbon-acier, qui réquièrent la création d'institutions ministérielles ou parlementaires, tirent parti des facilités existant au sein du Conseil de l'Europe. En d'autres termes, il faut que ces communautés fassent usage des organes ministériels et parlementaires créés à Strasbourg. Lorsque l'Assemblée ou le Comité des ministres du Conseil de l'Europe agiraient comme organes d'une communauté restreinte, leur composition se limiterait aux représentants des pays intéressés.

Les gouvernements ont approuvé le principe des propositions britanniques, mais jusqu'à présent il n'ont pris aucun engagement précis. Or, la Commission des affaires générales du Conseil de l'Europe estime que le moment est venu d'agir. Elle juge que le plan Eden doit s'appliquer aux travaux préparatoires pour la communauté politique européenne, en sorte que celle-ci se développe dès son origine au sein du Conseil de l'Europe. Afin que celui-ci fournisse aux Etats membres de la communauté Schuman les facilités nécessaires pour qu'ils puissent, sans rencontrer d'obstacles de procédure, se livrer aux études et négociations sur la communauté politique, il faudrait procéder à certains assouplissements du statut du Conseil de l'Europe. Ainsi, la Commission des affaires générales a été conduite à suggérer qu'un protocole au statut autorise des réunions des organes du Conseil de l'Europe dans une composition restreinte. (Ce pourraient être des réunions à six, pour mener les négociations relatives à la création d'une communauté politique, ou des réunions à treize pour débattre des questions concernant la communauté européenne de défense).

IV. Conclusions

On se trouve donc, pour le moment, devant la situation suivante: Une Assemblée ad hoc s'est chargée de préparer un projet de constitution européenne. Parallèlement, le Conseil de l'Europe étudie la création d'une communauté politique. On voit donc que deux organes distincts s'occupent en même temps du même problème. Cette dualité aurait pu être évitée. Elle s'est produite, pensons-nous, parce que les six Etats signataires du plan Schuman constituent un noyau d'activistes, désireux d'aller de l'avant. Ils ont sans doute estimé qu'un projet de communauté politique serait plus tôt mis sur pied dans le cadre de la Communauté Schuman que dans celui du Conseil de l'Europe, qui compte deux fois et demie plus de membres et où les tendances divergentes des différents Etats européens s'affrontent avec plus d'acuité. On sait que la Grande-Bretagne fait partie du Conseil de l'Europe, mais qu'elle ne juge pas pouvoir adhérer à une fédération européenne. M. Spaak, qui préside l'Assemblée de la Communauté charbon-acier, a cessé depuis longtemps de croire à l'efficacité de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, dont il a quitté la présidence avec éclat, reprochant à l'institution son immobilisme. Il est donc permis de supposer que les Etats membres de la Communauté Schuman ont créé, le sachant et le voulant, pour préparer un projet de constitution européenne, un organe concurrent du Conseil de l'Europe, redoutant la lenteur des travaux de celui-ci et les influences antifédéralistes qui s'y font jour au sein de certaines délégations.

Il est vrai qu'en fait l'Assemblée ad hoc, sur 87 membres, compte 50 délégués qui détiennent également un mandat au Conseil de l'Europe. Celui-ci enverra en outre à l'Assemblée ad hoc 13 observateurs qui auront le droit de prendre la parole. De par les personnes qui la composent, l'Assemblée ad hoc est donc très proche parente du Conseil de l'Europe. Néanmoins, il s'agit de deux organes distincts, qui sont appelés à coordonner leur activité.

Il faut d'ailleurs tenir compte également de la répartition des sièges de l'Assemblée ad hoc par pays. Or, l'Assemblée ne compte que des ressortissants des Etats membres de la Communauté charbon-acier. Les autres pays ne sont représentés que par des observateurs, au nombre de 13 (1 Danois, 2 Grecs, 1 Islandais, 1 Irlandais, 1 Norvégien, 2 Suédois, 2 Turcs et 3 Anglais). Il ne fait donc pas de doute que le projet de constitution européenne sera essentiellement l'oeuvre des représentants des six Etats formant ce qu'on appelle déjà communément la "Petite Europe". Les efforts des activistes ont donc abouti. Ils pourront travailler rapidement, à l'abri de l'influence directe du Conseil de l'Europe et des coups de frein des antifédéralistes.

Quant aux propositions de M. Eden, il y a lieu de remarquer que la Communauté européenne du charbon et de l'acier continuera à vivre de sa vie propre, dirigée par des organes qui sont différents de ceux du Conseil de l'Europe.

De son côté, le projet relatif à la création d'une communauté politique est préparé par une Assemblée ad hoc à laquelle le Conseil de l'Europe est certes associé. Néanmoins, il s'agit d'un organe distinct du Conseil de l'Europe et l'on a ainsi choisi une solution de compromis dont M. Eden, dans son discours, a salué l'esprit avec une vive satisfaction, mais qui en réalité est assez éloignée, pour le moment en tout cas, des propositions britanniques.

Tableau des relations entre les trois Assemblées de Strasbourg

Communauté européenne charbon-acier

Conseil de l'Europe

<u>Haute Autorité</u>	<u>Assemblée commune</u>	<u>Conseil des ministres</u>	<u>Cour de justice</u>	<u>Comité des ministres</u>	<u>Assemblée consultative</u>	<u>Comité mixte</u>
Pouvoir exécutif. 9 membres. Président: M. Jean Monnet. Assistée d'un Comité consul- tatif de 30 à 51 membres (producteurs, travailleurs, utilisateurs).	Organe par- lementaire. 78 membres: Allemagne 18 Belgique 10 France 18 Italie 18 Luxemb. 4 Pays-Bas 10 Président: M. P.H. Spaak	Liaison HauteAutorité- Gouvernements. 6 membres. Présidence à tour de rôle pour 3 mois.	7 membres Président: M. Pilotti (Italie).		Secrétariat 132 membres: Allemagne 18 Belgique 7 France 18 Italie 18 Luxemb. 3 Pays-Bas 7 Autres pays 61 Président: M. de Menthon	7 ministres 7 représentants

↓
9 représentants
13 observateurs

Assemblée ad hoc

Chargée d'élaborer une
constitution européenne
87 membres,
soit 78 membres de l'Assem-
blée commune et 9 membres
de l'Assemblée consultative,
plus 13 observateurs.
Président: M. P.H. Spaak.

↓
Commission spéciale
(préconstituante)

26 membres de l'Assemblée ad hoc
13 observateurs de l'Assemblée consultative.