

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

Un témoignage
sur
la Communauté des Six

Pierre WIGNY
Membre de l'Assemblée Commune

La Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté, réunie à Strasbourg le 5 novembre 1956 sous la présidence de M. HANS FURLER, a estimé que l'évolution actuelle de la politique européenne justifiait la rédaction d'un rapport constituant une large synthèse de l'activité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier durant quatre années et portant témoignage de la Communauté sur elle-même.

Cette Commission de l'Assemblée Commune est composée de MM. BIRKELBACH, BRACCESI, CARBONI, CARON, DEBRÉ, DEHOUSSE, VAN DER GOES VAN NATERS, GOZARD, GRANZOTTO BASSO, GUGLIELMONE, HAZENBOSCH, KIESINGER, KOFF, MARGUE, OESTERLE, PLEVEN, SASSEN, SCHEEL, STRUYE, TEITGEN, WEHNER et WIGNY.

M. Pierre WIGNY fut désigné pour rédiger le texte du rapport.

La Commission, au cours de sa réunion du 17 décembre 1956 et sous la présidence de M. T. GUGLIELMONE, en examina la conception générale.

Au cours de sa réunion du 2 février 1957 et sous la présidence de M. VAN DER GOES VAN NATERS, la Commission unanime moins une abstention en adopta le texte.

M. Michel DEBRÉ, qui s'était abstenu, justifia son attitude en séance publique de l'Assemblée Commune. Il souligna que le rapporteur avait fidèlement exécuté son mandat, mais il fit des réserves sur la conception même de celui-ci. M. DEBRÉ estimait que le bilan général établi eut dû partir des intentions et des objectifs des auteurs du Traité et des Parlements qui l'ont ratifié, et rechercher en quelle mesure lesdites intentions ont été satisfaites, lesdits objectifs ont été atteints (notamment en ce qui concerne le contrôle des cartels). Il estimait également que le rapport avait tendance à présenter l'organisation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier comme le modèle-type pour l'organisation de l'Europe, alors que, à ses yeux, en raison aussi bien des mécanismes dits de supranationalité que des frontières de la Communauté, il pourrait être souhai-

table d'envisager d'autres formules d'organisations européennes, notamment pour les plus importants des problèmes politiques qui se posent aux nations.

Le rapport fit l'objet d'un débat public à l'Assemblée Commune les 12 et 13 février 1957 et y a recueilli une large approbation. Pour tenir compte des réserves et remarques formulées par différents orateurs, l'Assemblée adopta une motion présentée par M. VAN DER GOES VAN NATERS et conçue en ces termes :

« L'Assemblée Commune

- 1^o décide de renvoyer le rapport qui lui a été présenté le 12 février 1957, par M. Pierre WIGNY, à la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté, afin de tenir compte des observations faites sur ledit rapport au cours des débats ;*
- 2^o charge son Bureau d'assurer à ce rapport, dès sa rédaction définitive en commission, la plus large diffusion possible. »*

Le rapporteur, M. Pierre WIGNY, introduisit dans le texte de son rapport quelques considérations nouvelles afin qu'il reflète fidèlement toutes les positions politiques représentées à l'Assemblée Commune.

C'est ce texte qui est présenté ci-après.

Luxembourg, le 16 février 1957.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
Objet du présent exposé	11
Division	12

PREMIÈRE PARTIE

Les institutions de la Communauté

Le problème politique	15
La Communauté est une réalité politique	18
Les organes	18
L'Assemblée Commune	19
La Haute Autorité	20
Le Conseil spécial de Ministres	21
La Cour de Justice	23
Le Comité Consultatif	23
Politique communautaire	24
Le marché commun	24
Implications nécessaires du marché commun	28
Vers de nouvelles intégrations	31
La Communauté évolue vers une démocratie du type parlementaire ..	33
Les organes	33
L'Assemblée Commune et la Haute Autorité	36
L'Assemblée Commune et le Conseil spécial de Ministres	40
L'Assemblée Commune et le Comité Consultatif	42
L'Assemblée Commune et la Cour de Justice	43
Autres aspects institutionnels	43
Contrôle juridictionnel	44
La politique démocratique	44
Contrôle	45
Impulsion	46
Publicité	46
Conclusions	47

La Communauté et les États membres	47
Les organes	48
Le Conseil spécial de Ministres	48
La Cour de Justice	51
Politique	53
La Communauté et les États tiers	54
Les organes	55
Le Conseil de l'Europe	55
Les accords avec certains États	56
Représentations diplomatiques	58
Relations organiques avec le G. A. T. T. et l'O. E. C. E.	58
Politique	59

DEUXIÈME PARTIE

Le marché commun

Le problème économique et social	63
Le marché commun est une réalité économique	65
Ouverture du marché commun	65
Suppression des discriminations nationales	65
Les ententes	67
Les concentrations	69
Transports	70
Conclusion	71
Politique conjoncturelle	72
Devoirs permanents	73
Réglementation des prix et quantités	75
Conclusion	77
L'orientation à long terme	78
Les objectifs généraux	78
Moyens d'action	81
Conclusion	85
Résultats	85
Production	86
Les échanges à l'intérieur de la Communauté	89
Les prix	90
Conclusions	93
Le marché commun et les économies nationales	93
Salaires et revenus	94

La continuité de l'emploi	96
Mobilité de la main-d'œuvre	97
La réadaptation des travailleurs	99
Formation professionnelle	100
Logements ouvriers	100
Hygiène et sécurité du travail	102
Conclusion	102
Le marché commun et les économies nationales	103
Sauvegardes	104
Aides positives	106
Résultats	107
Le marché commun et les économies étrangères	109
Les échanges	110
Les prix	111

TROISIÈME PARTIE

Conclusions

Aspects politiques et institutionnels de la Communauté	114
Aspects économiques et sociaux du marché commun	117
Remarques finales	120

INTRODUCTION

OBJET DU PRÉSENT EXPOSÉ

1. La Commission des affaires politiques et des relations extérieures a décidé de présenter à l'Assemblée un rapport moral sur notre Communauté. Le moment est propice et les circonstances y invitent.

D'une part, le 10 février 1958 s'achève la période transitoire de cinq ans au bout de laquelle une revision peut être faite selon une procédure simplifiée (1).

D'autre part, les six Etats membres mettent actuellement au point de nouvelles formes de collaboration économique et d'autres puissances sont tentées de s'y associer (2).

Les épures peuvent être calculées et bien dessinées. Les schémas des juristes et des diplomates peuvent être convaincants pour l'esprit et séduisants pour l'œil. Mais rien ne remplace l'expérience, rien n'est plus fort que le témoignage de ceux qui ont en fait essayé, réussi ou échoué. Voilà pourquoi le jugement que notre Communauté porte sur elle-même est important. Nous avons été les premiers et nous sommes toujours les seuls à avoir expérimenté une formule inédite d'association organique d'Etats souverains. La théorie a-t-elle résisté à l'usure des faits, les équilibres juridiques n'ont-ils pas été déformés par les pressions politiques?

(1) Traité, art. 96. Voir les propositions de revision du Groupe de travail institué par décision de l'Assemblée du 9 mai 1955. Premiers rapports présentés par M. Alain Poher (Doc. N° 2 - 1955/1956) et par M. Kreyssig (Doc. N° 1 - 1955/1956).

(2) Voir les rapports du Groupe de travail sur le marché commun européen et l'Euratom présentés par M. van der Goes van Naters (Document N° 7 - 1955/1956), M. Pierre Wigny (Document N° 6 - 1955/1956) et M. Gilles Gozard (Doc. N° 28 - 1955/1956).

Il ne s'agit pas d'apprécier la politique suivie jusqu'à présent par la Communauté. En exerçant son pouvoir de contrôle, l'Assemblée Commune forme annuellement pareil jugement. Pour le connaître, il suffit de relire les rapports annuels de la Haute Autorité, ceux de nos commissions, le compte rendu des débats de l'Assemblée, le texte des résolutions. Approfondissant l'analyse, nous cherchons à apprécier la formule politique et économique elle-même qui nous a donné naissance, en considérant ses résultats. S'est-elle avérée véritablement féconde? Ses effets sont-ils conformes aux intentions des fondateurs de la Communauté? Respectent-ils tous les intérêts vitaux, souvent opposés, qui ont été engagés? Telles sont les questions auxquelles nous cherchons à donner une réponse.

Cette réponse doit être aussi objective que possible. Il est tentant de rechercher ce que la Communauté aurait dû faire, de déduire de son action passée la probabilité de réalisations futures. Mais ce serait entrer dans le domaine de la conjecture et de la controverse. Nous nous en tiendrons aux faits incontestés, aux résultats déjà acquis. C'est ce qui donnera à ce constat sa valeur de témoignage.

De tous les organes de la Communauté, l'Assemblée est particulièrement désignée pour accomplir ce travail. Elle n'est pas engagée dans les responsabilités de la gestion quotidienne, et elle est habilitée et entraînée à porter des jugements politiques. Ce rapport dont elle prend la responsabilité a cependant été rédigé en tenant compte des publications et déclarations des autres organes et dans cette mesure, peut être considéré comme contenant le jugement porté par la Communauté tout entière sur elle-même.

DIVISION

2. Lorsque dans un acte de courage et de confiance dans l'avenir, six Etats de l'Europe Occidentale décidèrent de constituer entre eux une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, ils durent écarter de nombreuses objections d'autant plus redoutables qu'elles faisaient appel aux expériences du passé pour condamner à l'avance les hardiesses futures. Et sans doute ne fait-on rien sans danger. Mais à certains moments, il est plus périlleux encore de ne rien faire et de se résigner à la décadence. Seule l'immobilité de la mort dispense du risque.

Une série d'objections concernait l'organisation politique elle-même. Cette Communauté prétendait associer d'une façon intime, organique, des États souverains. Serait-elle viable et deviendrait-elle une réalité? N'était-

elle pas dangereuse pour les États membres ? Elle les écraserait, les pulvériserait sous son poids politique ; elle limiterait la souveraineté, menacerait l'existence même de chacun d'eux et peut-être deviendrait-elle un instrument de domination au service du plus puissant. Elle était aussi périlleuse pour les États tiers, car dans un continent déjà tronçonné par un rideau de fer, elle dresserait une « petite Europe » contre les autres nations libres et compromettrait la création d'une Communauté plus vaste fondée sur les réalités géographiques et historiques.

D'autres critiques ne visaient pas les institutions mais le but économique qui leur est assigné, de créer et d'administrer un marché commun pour deux grandes industries de base. Ici encore, on doutait des avantages intrinsèques de ce marché et on tremblait à la fois pour les partenaires et les États tiers. Comment l'intégration européenne de deux industries de base pourrait-elle se concilier avec l'existence de tous les autres secteurs de la production qui restent nationaux, avec la possibilité pour chaque État de fixer souverainement à son point de vue, anarchiquement dans la perspective européenne, sa politique générale des prix, des salaires, et charges sociales, sa politique budgétaire, fiscale et monétaire ? Un marché commun ne serait-il pas mortel pour certains États membres dont les économies plus petites, moins évoluées ou alourdis par des coûts plus lourds ne résisteraient pas au choc de la concurrence ? Quant aux États tiers, ils devaient redouter la création d'un bloc autarcique qui troublerait leurs relations économiques avec leurs fournisseurs et leurs clients traditionnels et qui chercherait à réaliser son équilibre et son développement à leur détriment.

Tel était le double débat théorique et voilà les deux réponses pratiques que nous devons chercher dans les faits.

Dans une première partie sera abordé le problème politique de savoir si les institutions communautaires ont efficacement fonctionné, si elles sont pour les États membres oppressives ou secourables et, d'autre part, si elles sont hostiles ou amicales aux États tiers. Une seconde partie concernant les questions économiques et sociales sera consacrée au marché commun. A-t-il pu constituer une intégration véritable de deux industries de base et a-t-il été favorable à l'ensemble de la Communauté ? A-t-il été bénéficiaire ou funeste aux économies nationales et, d'autre part, tend-il vers une autarcie qui renferme l'Europe des Six sur elle-même ou a-t-il maintenu et développé les contacts avec les États tiers ?

PREMIÈRE PARTIE

LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ

LE PROBLÈME POLITIQUE

3. Avant de commencer l'examen des faits, c'est-à-dire des réponses pratiques données par la Communauté aux problèmes politiques, il paraît opportun de rappeler courtement la nature exacte de ceux-ci et le caractère original de la solution théorique.

Les États européens, naguère grandes puissances, ont progressivement constaté qu'ils n'étaient plus à l'échelle d'un monde transformé par la révolution industrielle. Certaines fonctions souveraines n'étaient pas exercées, par chacun d'eux séparément, avec une efficacité suffisante. On songe notamment à la sécurité en temps de guerre, au progrès technique et économique pendant les années de paix, à la recherche scientifique qui conditionne aussi bien la défense militaire que l'effort de production. Pour remplir ces fonctions nécessaires, ces États devaient s'unir. On a beaucoup parlé de transferts de compétence. Il serait plus conforme à la réalité de constater une reprise en commun, sous une forme indivise, de certaines compétences qui en fait n'étaient plus exercées.

Le problème se compliquait par le fait que les États, loin de vouloir se fondre dans une entité plus grande — comme par exemple les populations brassées à l'intérieur des États-Unis — prétendaient non seulement garder mais développer leur individualité. L'Europe devait se faire non contre eux mais pour eux.

Cette double tendance en sens contraire n'est pas le résultat de préférences subjectives, de choix arbitraires, mais est imposée par des réalités qu'il est impossible de nier. D'une part, la concentration est la conséquence nécessaire de la révolution industrielle qui donne la puissance et la prospé-

rité, mais ne développe ses effets que dans de grands espaces. Pour une recherche scientifique intensive, pour une production en grande série et une consommation en masse, pour une productivité du travail, un haut niveau de vie, il faut de grands marchés. Par ailleurs, les nations historiques sont aussi des faits auxquels nous sommes foncièrement attachés. Elles plongent leurs fondations dans le passé et jettent dans notre présent non seulement des ombres mais aussi des lumières sans le chatoiement desquelles l'avenir nous paraîtrait déshumanisé.

4. Les formules juridiques et politiques traditionnelles étaient mal adaptées à ces besoins nouveaux et complexes. Pour les satisfaire, il fallut trouver un système inédit.

D'une part, nous ne voulons à aucun prix d'une fusion. Elle a été la solution historique chaque fois qu'il a fallu déplacer de trop étroites frontières. Des nations fières de leur passé et riches en culture ne se prêtent pas à ces malaxages.

Aurait-il suffi d'une alliance ou coalition? Celles-ci fondées sur une convergence de bonnes volontés persistantes sont nécessairement fragiles et ne s'accommodent guère de desseins à long terme. Au surplus, faute d'organes spécialisés conçus pour les défendre, les intérêts communs sont mal protégés contre les égoïsmes nationaux à courte vue. Or, un marché commun suppose une intégration intime et durable.

Pouvait-on se contenter d'un traité normatif qui donne une fois pour toutes les règles à observer? D'une façon plus concrète, pouvait-on réaliser le marché commun en décrétant l'abolition définitive de toutes les barrières et de toutes les discriminations? C'était faire trop de confiance dans le droit et dans le respect de ses prescriptions. La liberté est une création continue. Elle doit être sans cesse défendue contre les manœuvres de la concurrence déloyale, contre les emprises d'un protectionnarisme honteux mais sans cesse renaissant. Des traités normatifs créent un système statique, alors qu'on avait manifestement besoin d'une politique communautaire dynamique.

5. Le Traité crée une Communauté qui se superpose aux États sans cependant les confondre. Il a doté cette Communauté d'organes ayant des pouvoirs limités mais réels.

C'est là une double originalité qui doit être soulignée. D'une part, la Communauté connaît et protège les États membres. Institutionnellement, elle est dotée d'un Conseil spécial de Ministres qui est formé par les représentants des États membres. Chaque État y délègue un membre de son

gouvernement ⁽¹⁾. Le consentement, parfois unanime, du Conseil est nécessaire dans de multiples cas, notamment dès que des intérêts vitaux pour un partenaire sont en jeu ⁽²⁾. Fonctionnellement, la Communauté doit assurer le développement économique de l'ensemble sans trouble grave pour aucun État membre et, au contraire, en lui donnant, en cas de besoin, les aides positives que sa position requiert ⁽³⁾.

Par ailleurs, les organes de la Communauté ont des pouvoirs limités mais réels, qu'ils exercent avec indépendance. Il serait périlleux et inutile de s'engager dans des analyses juridiques de cette nouveauté. Qu'il suffise d'en rappeler à cette place la portée politique. Dans les organisations internationales du type traditionnel, les décisions sont prises à l'unanimité. C'est dire que le représentant de chaque nation dispose indirectement d'un droit de veto. Dès lors, les intérêts nationaux sont protégés au maximum. Mais corrélativement, les intérêts communs sont insuffisamment défendus.

Il y a plusieurs manières de renforcer l'action des organes communautaires. L'une, qui se fonde sur la procédure, implique que les décisions doivent être prises non pas à l'unanimité, mais à une majorité qualifiée ou simple ; ainsi un État peut-il être finalement soumis à une résolution qui n'a pas eu son appui.

Un autre procédé, qui touche à la structure de l'institution et qui est plus radical, consiste à composer l'organe communautaire non pas de représentants des États nationaux, mais de personnes qui, après leur nomination et dans la prise des décisions, sont indépendantes de ces États ; de cette façon, un gouvernement national ne peut exercer une influence décisive sur la politique.

⁽¹⁾ Traité, art. 27, al. 1.

⁽²⁾ L'importance institutionnelle des États membres apparaît de bien d'autres façons :

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a été fondée par un Traité (et non par un acte constitutionnel) qui a été signé par des États souverains et ne peut être modifié que de leur accord unanime (art. 96) sous réserve d'une « revision mineure » à la fin d'une période transitoire (art. 95, al. 3).

Les États membres très actifs dans le Conseil spécial de Ministres interviennent aussi dans la composition des autres organes (art. 9, 10 pour la Haute Autorité, art. 21 pour l'Assemblée Commune, art. 32 pour la Cour de Justice).

Souvent, les gouvernements nationaux doivent être consultés (exemple art. 66-2) ou prendre l'initiative (exemple art. 46-4° et 56).

Les États disposent d'un recours devant la Cour de Justice (art. 33 35, 37, 38, 40).

⁽³⁾ Voir Traité, art. 2, 5 et 6 et Convention relative aux dispositions transitoires, § 11, etc...

Enfin, une troisième formule concerne l'application des décisions qui, une fois régulièrement prises, sont obligatoires et exécutoires sur toute l'étendue du territoire sans la formalité de l'exequatur ; ainsi un État ne peut bloquer l'application des mesures arrêtées.

Telle est la triple originalité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. D'abord, ses organes — Assemblée, Haute Autorité, Cour de Justice et même Conseil de Ministres — prennent en principe leurs décisions à la majorité ⁽¹⁾. Ensuite, ils sont tous composés, à l'exception du Conseil de Ministres, de personnes qui dans l'exercice de leurs fonctions sont indépendantes des gouvernements nationaux ⁽²⁾. Enfin, ils prennent des décisions exécutoires sur toute l'étendue de la Communauté ⁽³⁾.

Le problème est de savoir si cette construction théoriquement bien équilibrée a pratiquement bien fonctionné à l'avantage de la Communauté prise dans son ensemble, dans l'intérêt de chacun de ses participants et sans inconvénient excessif pour les États tiers.

LA COMMUNAUTÉ EST UNE RÉALITÉ POLITIQUE

La Communauté n'est plus un schéma théorique. Elle est devenue une réalité politique. Telle est la conclusion qui se dégage non pas d'une description des mécanismes politiques-juridiques, mais d'un examen de leur fonctionnement concret pendant quatre années. Dans l'exposé qui va suivre, on s'en tiendra uniquement aux faits acquis. On donnera le témoignage de ceux qui ont vécu cette expérience « par l'intérieur ».

Les organes

6. La Communauté ne pouvait rien faire d'autre que de recruter ses ministres, ses parlementaires, ses fonctionnaires et ses juges dans les différents États membres. Elle a pris des hommes qui avaient été imprégnés de traditions nationales différentes, qui souvent avaient été entraînés à défendre des intérêts nationaux divergents. Aussi, le scepticisme était-il grand et

⁽¹⁾ Assemblée Commune, Traité, art. 24 et 25 - Conseil spécial de Ministres, Traité, art. 28 - Statut de la Cour de Justice, art. 18 et Règlement de la Cour de Justice, art. 25, § 5 (*Journal Officiel de la Communauté du 7. 3. 1953, p. 37*).

⁽²⁾ Traité, art. 9, al. 5 et 6, art. 21, 27, 32.

⁽³⁾ Traité, art. 15, 24 et 44.

compréhensible. La Communauté pourrait-elle devenir le « melting pot » qui fondrait des éléments aussi divers? Elle a réussi cette expérience d'alchimie humaine. La pratique a renforcé la structure communautaire de chaque organe.

L'Assemblée Commune

7. L'exemple de l'Assemblée Commune est frappant. Elle est peuplée d'individus qui sont parlementaires et participent activement à l'action politique dans leurs pays respectifs. Au début, les « délégations nationales » étaient seules constituées. Mais bien vite, tous ces hommes, réunis pour traiter d'affaires européennes, se sont reconnus par-dessus des frontières abolies et se sont répartis selon leurs affinités idéologiques. Les groupes politiques qui n'étaient pas même prévus dans le Traité se sont spontanément formés. Ils ont fait reconnaître leur existence (1). Ils reçoivent à charge du budget une subvention pour couvrir leurs frais d'administration (2). La décision a surpris et a même été discutée. Elle est cependant justifiée si l'on croit à l'importance des partis. Des hommes venus des quatre points de l'horizon européen, doivent élaborer ensemble une doctrine et une politique. Il n'est pas possible de faire couvrir leurs frais par les électeurs puisque la représentation est indirecte.

L'importance des partis européens croît au détriment des délégations nationales. Pratiquement, celles-ci n'interviennent que pour veiller à ce que dans les commissions et les postes de responsabilité, une répartition équitable entre les nations se superpose au dosage plus important des idéologies (3). Dans l'activité politique, seuls les partis interviennent. C'est un fait incontesté que pour les travaux parlementaires, un Belge démocrate-chrétien — ou libéral, ou socialiste — rencontre constamment les collègues d'autres pays qui partagent ses vues politiques et les voit beaucoup plus que ses compatriotes appartenant à d'autres obédiences.

Cette structure communautaire se reflète dans l'action de l'Assemblée Commune. Depuis la fondation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, celle-ci a pris de nombreuses résolutions. Elles ont

(1) Règlement de l'Assemblée Commune, mars 1956, art. 1 et 34.

(2) Décision du 16. 6. 1953 (*Journal Officiel de la Communauté du* 21. 7. 1953, p. 155).

(3) Règlement de l'Assemblée Commune, mars 1956, art. 6, 6 et art. 35, 2.

parfois opposé les partis ; jamais les parlementaires ne se sont divisés par délégations nationales (1).

La Haute Autorité

8. Et la Haute Autorité? Ses neuf membres ne peuvent en compter plus de deux ayant la même nationalité. Le Traité contient une disposition formelle :

« Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions.

Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche. » (2)

La prescription est sanctionnée par la procédure. Car, les décisions sont prises collégalement (3). Ici encore, la structure communautaire a été affirmée par la pratique. Dès le début, la Haute Autorité a renoncé à répartir les affaires entre ses membres, à donner à chacun d'eux, comme cela se pratique dans les gouvernements nationaux, la direction d'un département administratif. La politique et la gestion doivent rester entre eux indivises (4). Une précaution supplémentaire a été prise avec le temps. Le Traité confie au président l'administration des services et l'exécution des délibérations de la Haute Autorité (5). Cet article pouvait fonder une politique très personnelle. Un président trop énergique pouvait prendre des contacts directs avec les fonctionnaires, élaborer, seul avec eux, une politique et placer ses collègues devant le fait accompli ou tout au moins devant un projet tellement poussé et tellement urgent qu'il devenait vain de le discuter. Le règlement interne de la Haute Autorité, prévu par l'art. 16, a été pris le 5 novembre 1954 (6) et empêche cette déviation. Il dispose aux articles 9 et 12 que les

(1) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (22 juin 1956), p. 762 et ss. et compte rendu in extenso N° 9 (13 mai 1955), p. 386 et ss.

(2) Traité, art. 9.

(3) Traité, art. 13.

(4) Règlement intérieur de la Haute Autorité, Titre II (*Journal Officiel de la Communauté* du 24. 11. 1954, p. 516).

(5) Traité, art. 16.

(6) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 24. 11. 1954, p. 515.

décisions de la Haute Autorité sont préparées par des groupes de travail de quatre membres et que le président ne fait partie d'aucun groupe.

Personne ne conteste que l'administration elle-même recrutée dans les six pays, ait fondu ses éléments disparates et ait dégagé un esprit véritablement européen. Cette fusion se manifeste d'une manière pittoresque par la création d'écoles communautaires où les enfants des agents sont enseignés dans plusieurs langues selon un programme européen (1). Dans la composition des services eux-mêmes, toutes les nationalités sont confondues. Selon le statut du personnel de la Communauté (2), les agents sont recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres.

On ne peut assez insister sur l'importance de l'eupérisation de l'administration. Pour réussir une grande entreprise, il ne suffit pas d'avoir des chefs convaincus et capables. Un corps administratif est indispensable avec ses traditions, ses archives, son idéal, bref, ce qu'on appelle, dans un langage peu protocolaire, l'esprit de la maison. L'Europe, pour être une réalité, a besoin d'un corps de fonctionnaires dévoués.

Si l'on juge la mesure d'intégration par les décisions prises, on doit supposer que des résolutions importantes ont dû souvent être discutées longuement. On ne trouve cependant pas trace dans les documents de divergences qui aient paralysé la Haute Autorité. Les décisions et déclarations ont toujours engagé non seulement juridiquement, mais même psychologiquement, la responsabilité collective de tous ses membres.

Le Conseil spécial de Ministres

9. Le Conseil de Ministres groupant les représentants des six gouvernements est manifestement dans la structure communautaire l'organe le plus sensible aux influences nationales. Et cependant, il doit lui aussi poursuivre une politique commune et notamment remplir une fonction d'harmonisation et d'intégration (3). L'article 26 est particulièrement net. Le Conseil a non seulement le devoir de rester en contact avec la Haute Autorité (4), mais il doit même prendre l'initiative de demander à celle-ci « de procéder

(1) Etat prévisionnel des dépenses administratives de la Communauté pour l'exercice 1956-1957, II, 7.

(2) Statut du personnel de la Communauté, juillet 1956.

(3) Traité, art. 26.

(4) Traité, art. 26, al. 2.

à l'étude de toutes propositions et mesures qu'il juge opportunes ou nécessaires à la réalisation des objectifs communs ». (1)

Comme renforcement de la structure institutionnelle du Conseil, on peut noter la création d'un Comité de suppléants.

Puisque les ministres, sans cesse distraits par d'absorbantes préoccupations nationales, risquent de se réunir trop rarement pour les affaires communautaires (2), ils ont constitué d'abord un secrétariat administratif (3) et ensuite un Comité de Coordination (4). Ce dernier, formé de fonctionnaires nationaux, se réunit plus souvent et se subdivise en sections. Ses membres ne sont pas des suppléants des ministres et ne sont pas habilités à prendre les décisions à leur place. Mais en faisant une sélection des problèmes, en préparant les solutions, ils donnent à l'action des ministres plus de continuité et plus d'efficacité. Mais on peut redouter aussi qu'ils constituent une espèce de filtre administratif. Celui-ci empêcherait les dossiers et les problèmes d'arriver jusqu'au Conseil. Ce danger serait limité si l'Assemblée Commune pouvait plus facilement saisir le Conseil de Ministres des questions qui l'intéressent.

Le caractère communautaire se marque dans les décisions prises. Telles qu'elles sont publiées, celles-ci ne révèlent ni les motifs qui les justifient, ni les majorités qui les ont soutenues. On peut présumer que des hommes ne se réuniront pas souvent sans prendre goût à des tâches communes. Nous avons le témoignage d'un membre, M. Rey, Ministre belge, qui a déclaré à la tribune de l'Assemblée Commune :

« J'ai été frappé de constater que, bien souvent au cours de ces réunions de ministres à Luxembourg, où parfois l'un de nous arrivait avec l'intention d'adopter une position négative, ou avait même reçu de son Gouvernement des instructions relativement négatives sur l'un ou l'autre des problèmes auquel son pays attachait une importance plus particulière, nous parvenions néanmoins presque toujours, avant de nous séparer, à une solution commune, ceux qui étaient le plus en difficulté ayant fait tout de même un pas en avant. Je crois que des rapports de confiance

(1) Traité, art. 26, al. 3.

(2) Le Conseil de Ministres a tenu deux sessions en 1952, huit en 1953, dix en 1954, sept en 1955 et onze en 1956.

(3) Le Secrétariat a été constitué lors de la session constitutive du Conseil spécial de Ministres qui a eu lieu du 8 au 10 septembre 1952.

(4) La constitution du Comité de coordination (COCOR) fut décidée le 7 février 1953. Le Comité se réunit pour la première fois le 5 mars 1953.

entre les gouvernements et la Haute Autorité se sont établis depuis deux ans pour le plus grand bien de la Communauté. » (1)

Tel est aussi le jugement formulé par « la maison d'en face ». M. Coppé, vice-président de la Haute Autorité, parlant des travaux du Comité mixte a dit :

« Je crois exprimer l'avis unanime de mes collègues de la Haute Autorité en disant que nous désirons tous rendre hommage à l'esprit du Conseil de Ministres. Non seulement il se place au-dessus de l'intérêt professionnel, de l'intérêt d'un secteur, mais il fait de réels efforts, lesquels aboutissent, pour se placer, dans le cadre de la Communauté, au-dessus de l'intérêt national. » (2)

La Cour de Justice

10. La Cour de Justice est un organe communautaire de caractère juridictionnel qui fait respecter le droit du Traité. Ceci n'est pas une nouveauté en droit public international.

Les États continentaux n'ont pas imité la procédure que les Anglo-Saxons appliquent chez eux et ont fait adopter par diverses juridictions internationales. Les arrêts engagent toute la Cour et ne comportent pas de note de minorité. C'est donc organiquement que l'unité communautaire se réalise dans les décisions.

Le Comité Consultatif

11. Le Comité Consultatif n'est pas une institution autonome de la Communauté. Il assiste la Haute Autorité et par là même il ne peut rester en dehors de l'influence parlementaire (3).

Son évolution a été la même qu'à l'Assemblée. Producteurs, consommateurs et travailleurs avaient déjà l'habitude, dans d'autres organismes internationaux, de se réunir selon leurs affinités professionnelles et non en délégations nationales.

Le Comité a pris très au sérieux sa mission. Il a d'abord voulu donner à son activité un caractère périodique. Le 31 janvier 1955, il a décidé

(1) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (10 mai 1955), p. 291.

(2) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (18 juin 1956), p. 568.

(3) Traité, art. 7 et 19.

de se réunir trois fois par an en session ordinaire et a prévu la possibilité de sessions supplémentaires sur convocation de la Haute Autorité (1). Si on se réunit, c'est pour travailler. Le Comité ne se contente pas de donner des avis qui lui sont demandés. Il a inscrit à son ordre du jour, par décision propre, des questions dont il n'avait pas été directement saisi par la Haute Autorité (2).

Politique communautaire

12. Cette mécanique bien montée a effectivement fonctionné ; la Communauté a justifié son existence par son activité. Il ne s'agit pas d'apprécier si on est déjà allé assez loin dans la bonne direction ; sur un pareil jugement, une Assemblée politique peut naturellement se diviser. Mais elle peut être unanime pour enregistrer les résultats acquis. Ce rapport se borne au rappel des faits.

Le marché commun

13. Tout d'abord, la Communauté a réalisé son objectif essentiel qui est l'ouverture du marché commun pratiquement dans les délais fixés par le Traité. Ce ne fut pas facile car chaque économie nationale ressemblait à un camp retranché dont on connaissait bien les remparts mais dont on ignorait toutes les défenses souterraines.

Ces réalisations seront détaillées dans la deuxième partie de ce rapport qui est consacrée aux problèmes économiques et sociaux. Mais on insistera ici sur trois constatations politiques qu'impose l'expérience.

14. La première est que pour réaliser l'intégration économique, le coup de trompette du législateur ne suffit pas. On a comparé plus haut les économies nationales à des villes fortifiées. La particularité de ces remparts de Jericho est qu'ils ne tombent pas d'un seul coup ; une fois abattus, ils se reconstruisent tout seuls si le terrain n'est pas occupé et surveillé avec vigilance.

La réglementation des transports, en vue d'établir l'égal accès aux ressources est typique. La suppression des frais extraordinaires aux frontières et, d'une manière générale, de toutes les discriminations « flagrantes », fondées sur le pays d'origine ou de destination des marchandises, a été réa-

(1) Comparer art. 19 du Traité.

(2) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955/1956) § 25 et ss.

lisée au terme fixé (1). Les tarifs directs internationaux ont été établis, eux aussi, dans les délais prévus par le Traité en ce qui concerne les chemins de fer (2). Mais ce fut tout juste, et après que la Haute Autorité, bousculée par l'Assemblée, ait fait pression sur les gouvernements signataires.

Reste encore à étendre ces mesures aux moyens de transport autres que le chemin de fer. Nous sommes loin du compte (3). Et pourquoi? Parce qu'aucun délai préfixé n'a été imposé qui aurait pu être invoqué par la Haute Autorité.

15. Voici la deuxième observation. Les organes communautaires dont l'intervention est nécessaire pour assurer une application du Traité qui n'est pas automatique, se sont rodés et même dans le domaine limité du charbon et de l'acier, développent leur action au-delà de ce que les fondateurs avaient expressément prévu et imposé : le siège de la Communauté à Luxembourg devient pour une série d'experts, de parlementaires, de ministres, d'industriels, de syndicalistes des six pays, un pôle d'attraction où l'on se rencontre, où l'on étudie en commun des problèmes difficiles. Souvent aucune rivalité ou concurrence ne sépare les intéressés. Seules les frontières et les habitudes les obligeaient à chercher, chacun de son côté, péniblement et coûteusement, des solutions fragmentaires. Ces barrières sont tombées et c'est grand profit pour tout le monde.

Faut-il donner quelques exemples? Conformément aux dispositions de l'Accord sur l'établissement des tarifs ferroviaires directs internationaux (4), les administrations des chemins de fer des six pays ont publié en commun les tarifs directs internationaux pour les produits de la Communauté, accompagnés de tableaux donnant toutes les distances kilométriques entre les gares de chemin de fer de la Communauté (5). Voilà un document fort important qui n'avait jamais été établi, qui n'a pas été expressément imposé par le Traité et qui doit cependant rendre de grands services aux chargeurs.

(1) Convention relative aux dispositions transitaires § 10, al. 3, 1° et Traité, art. 70, al. 2.

Haute Autorité - Exposé (10 janvier 1953) pp. 72 à 80.

Idem - Rapport général - (1952/1953) § 54 à 58.

(2) Convention relative aux dispositions transitoires, § 10, al. 3, 2°.

Accord relatif à l'établissement de tarifs directs internationaux ferroviaires (*Journal Officiel de la Communauté du 19. 4. 1955, pp. 701 à 713*).

(3) Haute Autorité - Quatrième Rapport général (1955/1956), § 151 à 156.
Assemblée Commune - Rapport de M. P. J. Kapteyn sur les problèmes des transports dans la Communauté (Doc. N° 15 - 1955/1956) pages 14 à 19.

(4) Accord conclu au sein du Conseil spécial de Ministres le 21 mars 1955.

(5) Voir Quatrième Rapport général (1955/1956) § 146.

Les experts sociaux calculent et comparent les charges salariales et le niveau de vie ⁽¹⁾. Dans le domaine de l'hygiène et de la santé du travail un million deux cent mille dollars ont été consacrés à un programme commun de recherche scientifique ⁽²⁾ qui a démarré pratiquement en 1956. Des chercheurs qui ne pouvaient se rencontrer que dans des congrès et échangeaient des idées par des revues, sont tirés de leur isolement par une Haute Autorité capable de lever les difficultés financières, de résoudre les problèmes d'organisation matérielle, d'aplanir l'obstacle des langues. Pour qui connaît le vigoureux individualisme des chercheurs, le secret et les réserves jalouses dont bien des instituts entourent leur activité, cette collaboration est remarquable. Elle évite les gaspillages d'efforts, facilite la répartition des tâches et la confrontation des résultats.

Toujours dans le domaine social, la catastrophe de Marcinelle a provoqué la convocation quasi immédiate d'une conférence ⁽³⁾ qui donnera vraisemblablement naissance à un organisme permanent assurant à l'avenir la confrontation internationale et régulière des règlements de sécurité. En publiant des monographies sur la formation professionnelle ⁽⁴⁾, la Haute Autorité est à l'origine d'un développement remarquable des contacts, des voyages, des échanges de vues.

En ce qui concerne les investissements, la Haute Autorité, chargée par le Traité d'établir des objectifs généraux, a amené les administrations nationales et les entreprises à approfondir davantage les problèmes à long terme, à comparer leurs méthodes de calcul, leurs prévisions ⁽⁵⁾.

Ce ne sont là que des exemples, quelques fils d'une trame qui se tisse et s'allonge chaque jour. C'est ce tissu de plus en plus serré qui constitue la réalité profonde de la Communauté. Son développement fil à fil ne se

⁽¹⁾ Haute Autorité - Informations Statistiques N° 5 (août-septembre 1955) et N° 4 (août 1956).

Idem - Les salaires et les charges sociales dans les industries de la Communauté (mai et juillet 1956).

Idem - Salaires des ouvriers dans les industries de la Communauté (septembre 1956).

⁽²⁾ *Idem* - Quatrième Rapport général (1955/1956), § 233.

⁽³⁾ *Idem* - Bulletin mensuel d'information, N° 8 (septembre-octobre 1956), § 42, et N° 9 (nov. 1956), §§ 58 et 59.

⁽⁴⁾ *Idem* - La formation professionnelle dans l'industrie sidérurgique des pays de la Communauté - août 1954.

Idem - La formation professionnelle dans les houillères des pays de la Communauté - mars 1956.

⁽⁵⁾ *Idem* - Memorandum sur la définition des objectifs généraux (*Journal Officiel de la Communauté* du 19. 7. 1955, p. 821 et ss., v. aussi *Journal Officiel de la Communauté* du 31. 7. 1954, p. 457 et ss.).

décrit pas. Il est même difficile à constater parce qu'il est une humble réalité quotidienne. Mais c'est par un effort de chaque jour que la Communauté devient une réalité politique.

16. Mais si on peut enregistrer les succès de la politique communautaire, il faut aussi constater des échecs et des retards. Ceux-ci sont particulièrement regrettables lorsqu'ils peuvent s'interpréter comme une inexécution partielle du Traité. Voilà la troisième remarque.

Tantôt l'Assemblée Commune reproche à la Haute Autorité trop d'hésitation devant l'action. Elle s'énerve par exemple en attendant la formulation des objectifs généraux et la détermination d'une politique charbonnière et sidérurgique à long terme qui sont des tâches expressément prévues par le Traité. De même, elle s'inquiète de l'efficacité des mesures prises pour dissoudre de trop puissants cartels. Mais le cran d'arrêt est surtout senti du côté du Conseil de Ministres et par derrière ce Conseil, du côté des gouvernements nationaux. Il faut bien comprendre que pour l'exécution du Traité, la collaboration active de ces derniers est nécessaire dans de nombreux cas et n'est pas toujours obtenue. Bien des commissions s'en plaignent dans leurs rapports. Ici encore, citons quelques exemples que l'on retrouvera et développera dans la seconde partie de cet exposé.

Le libre choix du fournisseur que le Traité assure à tous les acheteurs de la Communauté suppose la suppression de toute discrimination non seulement en ce qui concerne les conditions de prix, mais aussi à l'égard des tarifs de transport (1).

Les gouvernements ne sont pas parvenus à se mettre d'accord pour appliquer le Traité aux transports par route et par voie fluviale.

Le marché commun implique non seulement le libre échange des marchandises mais aussi la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée. Une décision est intervenue sur ce point dans le cadre de l'article 69. L'Assemblée la juge insuffisante. Et cependant, malgré cet accord des gouvernements nationaux, la résistance des États continue à se manifester par des retards dans la procédure de ratification.

Une aide de réadaptation ne peut être accordée que sur requête du gouvernement qui a l'entreprise en difficulté sous sa juridiction nationale ; on cite le cas où le gouvernement intéressé a négligé de prendre l'initiative.

(1) Traité, art. 4, b).

On peut dire d'une manière générale que dans l'exécution fidèle du Traité, les autorités véritablement supranationales, l'Assemblée Commune et la Haute Autorité, jouent un rôle dynamique. Le Conseil de Ministres a le souci d'harmoniser ces initiatives avec la politique économique générale des différents pays. Ce sont les gouvernements nationaux qui se montrent le plus rétifs. Cependant, on leur rappelle volontiers l'article 86 du Traité :

« Les Etats membres s'engagent à prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté et à faciliter à celles-ci l'accomplissement de sa mission.

Les Etats membres s'engagent à s'abstenir de toute mesure incompatible avec l'existence du marché commun visé aux articles 1 et 4.

Ils prennent, dans la mesure de leur compétence, toutes dispositions utiles pour assurer les règlements internationaux correspondant aux échanges de charbon et d'acier dans le marché commun et se prêtent un concours mutuel pour faciliter ces règlements. »

Implications nécessaires du marché commun

17. Les institutions qui ont à veiller sur la bonne marche de la Communauté ne peuvent se limiter au charbon et à l'acier, car la réalité économique ne s'accommode pas d'aussi nets découpages. Certains ont parlé du dynamisme ou de la transcendance du Plan Schuman et ces mots dépouillés de toute intention romantique ont leur vérité.

La politique du charbon et de l'acier de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la politique générale de chaque pays ont des rapports étroits.

Ne prenons des exemples que dans la chronique la plus contemporaine : les appréciations de la Haute Autorité concernant la production et les stocks, sa décision de déclarer ou non l'état de pénurie, de fixer ou non des prix maxima, n'ont-elles pas leur répercussion sur tous les secteurs économiques non intégrés? Et, inversement, la politique d'un État relevant des salaires, les charges sociales, ou raccourcissant la journée de travail n'affecte-t-elle pas la capacité de concurrence de ses charbonnages et aciéries dans le marché commun? Aussi le Traité a-t-il prévu des harmonisations nécessaires et c'est en application de l'article 26 que la Haute Autorité et

le Conseil de Ministres créèrent le Comité mixte en vue de réaliser l'harmonisation des politiques économiques des États membres (1).

18. Il y a aussi des zones frontalières. Plutôt que de parler de « no man's land », il serait plus juste de recommander un « condominium ». Le charbon et l'acier constituent 40 % du fret total des chemins de fer. Ces transports doivent être soumis à un régime tarifaire que contrôle la Haute Autorité, tandis que pour le reste des marchandises, la liberté des États reste entière. Comment pourrait-on éviter de se rencontrer ? Le Rhin est une grande artère internationale, régie par l'acte de Mannheim ; mais les péniches transportant charbon et acier doivent offrir des conditions de transport conformes au Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (2). On va creuser le canal de la Moselle qui sera une voie générale de communication, mais qui affecte tout spécialement la position relative de certaines industries du charbon et de l'acier. Et si la Sarre change de statut, c'est avant tout un fait politique, mais quelle répercussion dans l'économie de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et même dans la structure de ses institutions !

Ce sont là des exemples qui ne constituent pas une liste exhaustive. Ils suffisent pour prouver que même si les problèmes s'élargissent, les États membres en sont venus naturellement à rechercher les solutions dans un esprit communautaire, tout en sollicitant dans bien des cas le conseil des institutions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, en leur demandant de préciser certaines données des problèmes.

Ainsi, lors de la rédaction du Traité franco-allemand adopté le 27 octobre 1956 et réglant la question de la Sarre, les dispositions en furent aussitôt communiquées à la Haute Autorité. Celle-ci examina les articles de

(1) Conseil de Ministres - Déclaration du Conseil (*Journal Officiel de la Communauté* du 27. 10. 1953, p. 189 et 190).

Haute Autorité - Deuxième Rapport général (1953/1954), §§ 108 à 117.

Idem - Troisième Rapport général (1954/1955), § 150.

Idem - Quatrième Rapport général (1955/1956), §§ 203 à 207.

Assemblée Commune - Rapport Sabass sur la coopération de la Haute Autorité et des gouvernements des États membres d'après le Quatrième Rapport général sur l'activité de la Communauté (Doc. N° 20 - (1955/1956)).

M. Cortese, président du Conseil spécial de Ministres, a souligné que le Comité mixte crée des contacts nécessaires mais ne déplace pas les responsabilités. Le Conseil de Ministres demeure responsable des décisions qu'il prend. (Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (19 juin 1956), p. 576).

(2) Traité, art. 70 et Convention relative aux dispositions transitoires, § 10.

l'accord qui pourraient avoir une répercussion sur les règles du marché commun. Dans leur lettre de réponse, les gouvernements français et allemand confirmèrent que le règlement de la question sarroise ne les déliait d'aucune des obligations découlant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1). Un traité nouveau a modifié la composition de l'Assemblée Commune ainsi que le mode de votation du Conseil (2).

La canalisation de la Moselle, dont les modalités viennent d'être fixées par les récents accords entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg (3), constitue le corollaire naturel de l'établissement du marché commun du charbon et de l'acier (4).

Ce projet a reçu un accueil fort favorable dans les milieux de la Communauté. Certains membres de l'Assemblée Commune ont exprimé des doutes sur son utilité économique et plus précisément sur la rentabilité des capitaux à investir. Ils ont souligné que ces projets pourraient renforcer d'une certaine mesure la position concurrentielle de la Lorraine vis-à-vis de la Sarre et de la Ruhr. Toutefois, ils les ont approuvés en tant qu'acte politique facilitant le règlement de la question sarroise et accordant à la France certaines compensations justifiées.

Ces considérations montrent la volonté de resserrer les liens entre la France et l'Allemagne et de consolider ainsi la Communauté. On peut aussi supposer que les États signataires se sont engagés avec d'autant plus de hardiesse dans ce projet d'une très grande portée politique, qu'ils ont vu dans l'existence de la Communauté une garantie d'équilibre et de non-discrimination, et que cette Communauté les avait familiarisés avec les aspirations, les problèmes et les structures économiques de leurs partenaires.

Enfin, en ce qui concerne la navigation rhénane, les institutions de la Communauté n'ont pas un instant ralenti leurs efforts pour apporter au problème complexe des disparités entre les frets intérieurs et les frets libres internationaux des solutions compatibles avec les dispositions de l'acte de Mannheim.

(1) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 23. 11. 1956, p. 325 à 327/56.

(2) Traité portant modification au Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, signé le 27. 10. 1956.

(3) Convention entre la République française, la République fédérale d'Allemagne et le Grand-Duché de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle.

(4) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (20 juin 1956), p. 675.

19. A la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, l'Europe a trouvé non seulement des exécutants mais des promoteurs. Sans doute, les organes de la Communauté ont-ils une compétence limitée. A-t-on assez reproché au premier président de la Haute Autorité d'avoir dit qu'il s'intéressait davantage à l'Europe qu'au charbon et à l'acier. Boutade qui traduirait une nécessité économique et peut-être une obligation juridique. Car, on invoque volontiers la déclaration initiale du 9 mai 1950 :

« Ainsi sera réalisée, simplement et rapidement, la fusion d'intérêts indispensables à l'établissement d'une Communauté économique, et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun des productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. » (1)

Cette nécessité de l'expansion est sentie aussi bien par le Conseil de Ministres que par l'Assemblée et la Haute Autorité. Voilà le fait remarquable. Tantôt ce sont ces organes eux-mêmes qui s'occupent de la « relance » ; tantôt la recherche se fait différemment : une assemblée ad hoc, par une espèce d'ectoplasme juridique est sortie de l'Assemblée Commune (2), les Ministres des Affaires étrangères se réunissent à Messine, non pas en Conseil spécial, mais en réunion extraordinaire (3). Mais qu'importent ces modalités ? Elles recouvrent la même réalité politique. Des hommes ont réussi à travailler ensemble, ont pris l'habitude d'une approche communautaire des problèmes.

Cette relance a connu deux phases. Au moment où les ministres préparaient la Communauté Européenne de Défense, ils avaient le souci de créer une Communauté politique qui coifferait cette Communauté militaire

(1) Voir déclaration M. R. Schuman du 9 mai 1950 (Doc. AC 1384).

(2) Voir résolution N° 4 du 13. 9. 1952 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 2. 1953, p. 8*).

(3) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (24 juin 1955) Déclarations Rasquin, p. 625-627.

Par contre, l'accord relatif à l'établissement de tarifs directs internationaux aurait dû être conclu « entre les gouvernements » (Convention relative aux dispositions transitoires, § 10) ; il a été formellement négocié et conclu en séance du Conseil spécial de Ministres (*Journal Officiel de la Communauté du 19. 4. 1955, p. 702*).

ainsi que la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, et qui assurerait le contrôle démocratique de ces institutions. Pressés par le temps, ils confièrent l'étude des travaux préparatoires à l'Assemblée ad hoc (1). Celle-ci fit diligence. Elle constitua une commission constitutionnelle qui fit siéger presque sans désenchaner un Groupe de travail. Au bout du délai fixé de six mois, elle fut en état de présenter non pas l'ébauche attendue, mais un projet de traité techniquement parachevé et prêt à la signature (2). Le texte fut remis au Conseil de Ministres au cours d'une séance solennelle le 9 mars 1953. Mais dans la réponse de M. Bidault on sentit, dans un dosage savant, s'exprimer la gratitude et l'embarras et, pour tout dire, un certain manque de ferveur (3). Les parlementaires s'émurent. Les avait-on mobilisés pour écrire une simple thèse de droit? Ils décidèrent, par une résolution bien calculée, que l'Assemblée ad hoc ne se dissoudrait pas, mais resterait aux ordres des gouvernements pour achever sa mission (4). Le rejet de la C. E. D. par la France mit fin à cette persévérance.

Mais ce n'est qu'une pause. Car on ne supprime pas les problèmes en refusant de leur donner une solution. Les faiblesses, la dépendance d'une Europe cloisonnée, l'impuissance parfois dramatiquement vérifiée de ses anciennes grandes puissances, ravivent la volonté de s'unir. Assemblée Commune et Conseil de Ministres prennent parallèlement l'initiative. C'est l'Assemblée qui, le 2 décembre 1954, vote l'étude de la « Relance européenne » et constitue un Groupe de travail (5). De leur côté, les Ministres des Affaires étrangères, réunis à Messine, et assistés par le Secrétariat du Conseil spécial de Ministres fixent les grands principes de cette relance et créent un Comité interministériel (6). Aux travaux de celui-ci, la Haute Autorité est associée tout au moins au début (7); malheureusement, elle n'est pas autorisée à prolonger cette collaboration jusqu'à la fin.

(1) Résolution des six Ministres des Affaires étrangères de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, adoptée à Luxembourg le 10 septembre 1952 (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 2. 1953*, p. 8).

(2) Vote définitif du projet par l'Assemblée ad hoc le 9. 3. 1953.

(3) Voir Assemblée ad hoc, Compte rendu in extenso, séance du 9. 3. 1953, pp. 453-455.

(4) Résolution N° 14 adoptée le mardi 10 mars 1953 (Informations et documents de la Commission constitutionnelle, mars-avril 1953).

(5) Voir résolution N° 27 adoptée le 2 décembre 1954 (*Journal Officiel de la Communauté du 11. 12. 1954*, p. 532) et résolution N° 29, adoptée le 9 mai 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 1955*, p. 769).

(6) Voir résolution de Messine § II (2).

(7) Voir résolution de Messine § II (3).

Le Groupe de travail, tenu au courant des développements fait rapport à l'Assemblée (1). Ainsi se développe une seconde tentative qui aboutit aux projets d'Euratom et de marché commun.

LA COMMUNAUTÉ ÉVOLUE VERS UNE DÉMOCRATIE DU TYPE PARLEMENTAIRE

20. La Communauté ne s'est pas affirmée seulement une réalité politique. Elle a subi une évolution interne particulièrement intéressante qui affirme son caractère démocratique. On avait reproché à ses fondateurs d'organiser au centre même de notre continent, une technocratie. L'Europe occidentale pouvait-elle s'unir et se fortifier en renonçant à ses traditions politiques les plus précieuses? C'est peut-être dans ce domaine que se confirme avec le plus de netteté une vérité bien connue de tous les publicistes : les textes importent moins que la manière de les appliquer.

Qu'est-ce que la démocratie? Ne nous perdons pas dans des analyses juridiques subtiles. Reconnaisant ce régime politique partout, les dirigeants sont soumis non seulement au contrôle efficace mais encore aux impulsions de leurs administrés ou de leurs représentants.

Les organes

21. Les progrès de la démocratie doivent nécessairement se confondre avec ceux de l'influence de l'Assemblée Commune. Les membres de celle-ci sont désignés par les Parlements nationaux mais peuvent aussi être élus au suffrage direct (2). L'Assemblée a donc un caractère représentatif. Mais le Traité avait mesuré bien chichement ses pouvoirs.

D'abord, il lui avait refusé les tables de la loi. Elle n'a pas le pouvoir législatif, puisque toutes les règles de la Communauté sont données dans l'instrument diplomatique qui la fonde.

(1) Voir les rapports du Groupe de travail sur le Marché Commun européen et l'Euratom présentés par M. van der Goes van Naters (Doc. N° 7 - 1955-1956), M. Pierre Wigny (Doc. N° 6 - 1955-1956), et M. Gilles Gozard (Doc. N° 28 - 1955-1956), et résolution N° 38 adoptée le 24 juin 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du* 23. 7. 1955, p. 845).

(2) Traité, art. 21.

Ensuite le Traité ne lui avait pas reconnu non plus le pouvoir financier ; il ne lui avait pas remis les cordons de la bourse. Si l'Assemblée discute le budget, elle ne le vote pas et ne peut pas le modifier (1) ; toutes les sources de recettes sont limitativement déterminées.

Enfin, le pouvoir politique de faire et de défaire les gouvernements est accordé de façon avare à l'Assemblée. La Haute Autorité est placée en un lieu élevé presque hors d'atteinte des entreprises d'une majorité. Ses membres sont nommés par les gouvernements nationaux et non pas élus par l'Assemblée (2). Ils ne doivent pas demander à celle-ci leur investiture. Sans doute, peuvent-ils être renversés, mais ce n'est qu'à l'occasion de la présentation du Rapport général annuel et par une majorité qualifiée (3). Quant au Conseil spécial de Ministres, il est logé tout à fait à l'abri dans un donjon juridique apparemment inexpugnable. Ses membres ne peuvent être convoqués par l'Assemblée et ne prennent la parole que s'il leur plaît. Ils ne sont pas tenus de répondre aux questions (4). L'Assemblée peut leur donner des avis, mais ce n'est que sur leur réquisition expresse (5).

Les auteurs du Traité n'étaient pas de mauvais démocrates. Mais ils étaient conscients de tenter une expérience difficile. La jeune Communauté allait devoir lutter contre des répugnances nationales que ne supprimèrent pas les accords internationaux juridiques, contre les droits acquis coalisés que ne balançaient pas les nouveaux intérêts encore à naître d'une Europe économiquement unifiée.

Par ailleurs, ne s'agissait-il pas de charbon et d'acier, d'intérêts matériels et de marché commun ? C'est l'affaire de techniciens et non pas d'hommes politiques. La démocratie n'a rien à y voir. Sans doute fallait-il une assemblée contrôlante. Mais la prudence est de mise. La réussite paraissait avant tout postuler un Exécutif fort qui ne dépendrait pas de majorités vacillantes et qui serait capable de concilier, dans le cadre d'une politique à long terme, le développement de l'économie communautaire et les intérêts vitaux des Etats, la libération progressive de la concurrence dans un marché commun et les transitions nécessaires pour faciliter l'adaptation des économies nationales.

Sur ces deux points, l'expérience a démontré que ces analyses étaient inexactes et que le pessimisme était infondé.

(1) Traité, art. 17 et 24.

(2) Traité, art. 10.

(3) Traité, art. 24.

(4) Traité, art. 23, al. 4.

(5) Traité, art. 22.

D'abord, l'Assemblée Commune n'a pas été déchirée par les factions nationales, mais unifiée par les partis politiques. M. Mayer, président de la Haute Autorité, qui avait la pratique d'autres parlements, a remarqué un jour spirituellement que cette Assemblée Commune avait un caractère extraordinaire. Elle ne reprochait pas au gouvernement de la Communauté ce qu'il avait fait, mais lui demandait sans cesse d'agir davantage ⁽¹⁾.

Ensuite, l'organisation d'un marché commun n'est pas seulement l'affaire de spécialistes. Elle engage la responsabilité d'hommes politiques. Le Professeur Reuter a écrit :

« Il faudrait beaucoup d'intrépidité pour considérer que le jeu des règles du marché commun est simple et joue avec la rigueur d'une mécanique bien montée. En réalité, une installation à peu près satisfaisante d'une certaine concurrence demandera de longues années, une série de précautions, d'interventions et d'ajustements qui ne relèvent pas de la seule technicité, mais des intérêts, des combinaisons, des prudenances, des prévoyances y trouvent leur place comme dans des actions gouvernementales de l'ordre le plus élevé. » ⁽²⁾

C'est pour cette raison que le caractère politique de la Communauté s'est affirmé. Un trait significatif est que les membres de la Haute Autorité sont traités comme des ministres. En réponse à un interpellateur, son président affirmait avec force à la tribune de l'Assemblée ⁽³⁾ :

« Je ne considère pas, mes collègues et moi, comme des fonctionnaires. Ce n'est pas ma conception. Il existe une personne morale de droit public international, dont vous constituez l'Assemblée, Mademoiselle, Messieurs, et qui s'appelle la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Elle a un exécutif qui n'est pas composé de fonctionnaires. »

De son côté, l'Assemblée est convaincue de sa mission politique. Son rapporteur, M. Teitgen, l'a clairement affirmé.

« Nous devons, les uns et les autres, prendre meilleure conscience de notre rôle fondamental, comprendre que l'action quotidienne de la Haute Autorité relève d'options capitales de caractère politique : dirigisme ou libéralisme, spécialisation ou concurrence, économie de grandes ou de

⁽¹⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (24 juin 1955), p. 632.

⁽²⁾ Paul Reuter, « La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », Paris 1953, p. 84.

⁽³⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (11 mai 1956), p. 525.

petites unités, souci prédominant du présent ou de l'avenir, primauté de l'humain ou de l'économique. C'est au niveau très élevé de ces choix essentiels que doit principalement se situer le contrôle de notre Assemblée. » (1)

Il est saisissant de constater comment l'Assemblée Commune a fortifié la démocratie en affirmant progressivement ses prérogatives légales vis-à-vis de tous les autres organes de la Communauté. Pour réussir cette évolution remarquable, elle s'est souvenue et rappelle toujours qu'elle tire sa légitimité de la représentation directe ou indirecte des peuples et des Etats unis dans la Communauté (2). Le drame s'est joué en trois temps puisque trois duels se sont successivement engagés avec la Haute Autorité, le Conseil spécial de Ministres et le Comité Consultatif.

L'Assemblée Commune et la Haute Autorité

22. L'attaque commence du côté de la Haute Autorité. Celle-ci est dotée par le Traité lui-même de pouvoirs réels. Mais cette force politique toute neuve et non encore utilisée sera-t-elle suffisamment puissante pour vaincre aussi bien le protectionnisme national que les cartels internationaux? La Haute Autorité qui n'osait guère compter à l'origine sur le Conseil de Ministres ni même sur le Comité Consultatif, chercha un appui du côté de l'Assemblée Commune. Celle-ci le lui accorda sans hésiter, mais profita de cette collaboration pour faire reconnaître des prérogatives qui sont implicites dans le Traité et se fondent aussi sur le droit parlementaire commun, mais qui ont été confirmées par la pratique constitutionnelle en évolution très rapide et très progressiste (3).

L'Assemblée a commencé à rendre son contrôle continu (4) en tenant des sessions plus nombreuses et en instaurant des commissions permanentes.

Le contrôle politique s'est renforcé. L'Assemblée ne se contente plus d'informations a posteriori, mais elle demande et obtient d'être saisie

(1) Rapport Teitgen sur les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Commune et leur exercice (Doc. N° 5 - 1954-1955), p. 11.

(2) Traité, art. 20.

(3) Rapport Teitgen sur les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Commune et leur exercice (Doc. N° 5 - 1954-1955), et rapport Poher sur l'« Organisation à donner à l'Assemblée Commune pour rendre plus efficace son action dans le cadre des dispositions actuelles du Traité » (Doc. N° 2 - 1955-1956).

(4) Résolution N° 9 du 10 janvier 1953 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 2. 1953, p. 8*).

à l'avance des projets de la Haute Autorité⁽¹⁾. Aux moyens de contrôle expressément accordés, par exemple les questions écrites⁽²⁾, elle en ajoute d'autres qui ne sont pas défendus : motions, voire interpellations⁽³⁾. Elle prétend réunir une documentation indépendante en consultant des experts⁽⁴⁾ et en invitant des spécialistes à ses commissions⁽⁵⁾, en procédant à des enquêtes sur place⁽⁶⁾.

L'Assemblée n'a pas encore fait usage du droit de censure que le Traité l'autorise à exercer à l'égard de la Haute Autorité. Ce droit est cependant très réel. A la séance du 22 juin 1956, le Groupe socialiste a fait une déclaration dans des termes extrêmement sévères, qui constituait, si l'on ose dire, un coup de semonce vis-à-vis de l'Exécutif. Le Groupe craignait que la passivité de la Haute Autorité permettrait à des Gouvernements nationaux et à des groupes de producteurs d'exercer des fonctions appartenant à la Communauté, notamment dans le domaine de la politique des prix du charbon et de cartels. Il se plaignait aussi d'un retard dans le progrès social par rapport au développement économique, d'une politique charbonnière ayant amené la libération intempestive des prix du charbon, de trop de prudence dans les questions de réadaptation, enfin de l'absence de rapports sur la conjoncture économique, rapports qui sont cependant nécessaires à l'Assemblée pour l'exercice de son contrôle parlementaire. Le Groupe socialiste s'est contenté de faire de ces critiques l'objet d'une déclaration sans lui donner la forme d'une motion de censure. Les autres Groupes politiques de l'Assemblée, tout en exprimant aussi diverses réserves, ont estimé que celles-ci avaient déjà trouvé une expression suffisante dans les résolutions antérieurement votées au cours de la session.

(1) Déclaration du président Monnet le 23 juin 1953. Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 4 (23 juin 1953), p. 185.

(2) Traité, art. 23.

(3) Voir par exemple motion sur le prélèvement (Résolution N° 25, adoptée le 2 décembre 1954 (*Journal Officiel de la Communauté du 11. 12. 1954, p. 538*)).

(4) Rapport Teitgen précité, p. 13.

(5) Par exemple, la Commission des transports a invité des spécialistes pour approfondir les études des problèmes concernant l'harmonisation et la coordination des transports par chemin de fer, routier et fluvial. La Commission des affaires sociales créée, au moyen de réunions communes, des contacts directs avec les représentants des travailleurs et des producteurs. Rapport Vanrullen sur le Chapitre VII du Quatrième Rapport général (Doc. N° 25 - 1955-1956), p. 17.

(6) Par exemple, la Commission des affaires sociales a contrôlé sur place la politique suivie par la Haute Autorité en matière de réadaptation. Traité, art. 56 et Convention relative aux dispositions transitoires, § 23. Rapport Bertrand sur les problèmes de la réadaptation (Doc. N° 26 - 1955-1956), p. 19 et ss.

L'Assemblée fait, dans bien d'autres domaines, des efforts pour fonder un contrôle effectif sur une information plus précise. Au Conseil de Ministres, par exemple, elle demande la publication du compte rendu des séances et la motivation des décisions (1). Vis-à-vis de la Haute Autorité, elle cherche à attacher un sens précis à la publication des avis que l'Exécutif donne sur les projets d'investissement (2). Enfin, elle veut étudier dans quelle mesure le secret professionnel (3) peut lui être opposé quand elle demande, par exemple, pour ses commissions (4), des procès-verbaux des délibérations du Comité Consultatif (5).

L'Assemblée Commune tient si essentiellement à ses pouvoirs de contrôle qu'elle les étend à un domaine où la surveillance des parlements nationaux eux-mêmes est moins forte : celui des négociations internationales. Elle prétend être au courant du développement des négociations et non seulement du résultat, même si la Haute Autorité a reçu mandat des Gouvernements et agit pour leur compte (6). Elle a réclamé avec insistance, et malheureusement sans succès, que l'activité du Conseil d'Association (7) créé avec la Grande-Bretagne soit contrôlée par une Commission parlementaire jointe (8).

M. Alain Poher résume dans une formule claire les prétentions de l'Assemblée. Celle-ci utilisera tous les droits qui lui sont reconnus expressément et, de plus, en cas de doute, elle cherchera la solution dans le droit parlementaire commun et non pas dans une comparaison injustifiée avec les assemblées internationales non souveraines (9).

(1) Cf. infra N° 23.

(2) Rapport de Menthon sur la politique financière et d'investissement de la Communauté (Doc. N° 21 - 1955-1956).

(3) Traité, art. 47.

(4) Cf. infra N° 24.

(5) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955-1956), N° 25 à 27.

(6) Convention relative aux dispositions transitoires, § 14. Interventions Furler et Mayer à l'Assemblée les 8 et 9 mai 1956, compte rendu in extenso N° 13 (1955-1956), p. 336, p. 448 et 449.

(7) Cf. infra N° 40.

(8) Rapport Struye (Doc. N° 27 - 1955-1956), N° 18 et 19 et résolution du 21 juin 1956 (*Journal Officiel de la Communauté du 19. 7. 1956, p. 229*).

(9) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955-1956), p. 14. Telle est l'opinion qui avait déjà été formulée en 1952 par le Comité des Juristes du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Consultative (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 à cet effet - 1952, p. 6). Cette thèse a aussi été défendue avec succès par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale - (Actes officiels de l'Assemblée de l'U. E. O., oct. 1955, pp. 72-77, sur cette question du droit parlementaire commun ; voir en plus, van der Goes van Naters (Doc. N° 3 du 16 octobre 1955 de l'Assemblée de l'U. E. O.) « Projet de Charte et de Règlement de l'Assemblée »).

Le fait intéressant est que cette évolution a été approuvée par les autres organes de la Communauté. M. Monnet a répété plusieurs fois la volonté de la Haute Autorité d'avoir une politique démocratique qui tienne compte des vues de l'Assemblée (1).

Déjà, lors de son premier contact avec l'Assemblée Commune, le président de la Haute Autorité avait débuté son exposé par ces phrases solennelles (2) :

« C'est de nos deux institutions, de leur action, des rapports qu'elles entretiendront, que dépendront avant tout la bonne marche et l'avenir de notre Communauté.

Cette Communauté est fondée sur la séparation des pouvoirs. La Cour de Justice a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité. Le Conseil a la tâche essentielle de permettre les ajustements nécessaires entre le domaine du charbon et de l'acier qui, dorénavant, relève de notre Communauté et les autres secteurs encore soumis à la souveraineté des Etats. C'est à la Haute Autorité qu'est confiée la réalisation des objets fixés par le Traité. C'est devant vous seuls que la Haute Autorité est responsable.

Ainsi, dans les limites de sa compétence, votre Assemblée est souveraine. C'est la première Assemblée européenne qui soit investie d'un pouvoir de décision. Ces responsabilités font de vous et de nous les mandataires de la Communauté toute entière, et ensemble, les serviteurs de ses institutions.

Mais, en outre, indépendamment de vos sessions, nous sentons le besoin de discuter librement avec vous à mesure que nous avançons dans notre travail. La Haute Autorité souhaiterait que, dès cette session, votre Assemblée élise une large commission générale, avec laquelle nous nous retrouverions à intervalles réguliers, non pour discuter de problèmes techniques particuliers, mais pour nous habituer les uns et les autres à voir les problèmes de la Communauté dans leur ensemble et nous obliger nous, la Haute Autorité, à nous expliquer avec vous largement sur la poursuite de la politique dont le

(1) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 1 (11 septembre 1952), p. 18, al. 2, 4, 9, 10 et *ibid.* (13 janvier 1953), p. 214-216; voir également

Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 4 (15 juin 1953), p. 18, al. 4; (20 juin 1953), p. 179-180 et *ibid.* (23 juin 1953), p. 184-185.

(2) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 1 (11 septembre 1952), p. 18.

Traité nous donne la charge. Nous verrions alors ensemble avec votre commission, et à mesure que l'organisation de la Haute Autorité se développera au contact même des problèmes, quelle forme plus complète notre collaboration pourra prendre » (1).

Le deuxième président de la Haute Autorité, M. René Mayer, reprit plusieurs fois la même idée et déclara notamment :

« Ce que je voudrais vous dire aujourd'hui, c'est que la Haute Autorité est bien décidée à inscrire son action, au cours des prochains mois, dans la ligne tracée par les résolutions qu'a adoptées, le mois dernier, votre Assemblée » (2).

La déclaration non équivoque de M. Cortese, président du Conseil spécial de Ministres, est aussi nette (3) :

« Dans ces débats, nous voyons à l'œuvre, cette fonction de stimulant et de contrôle qui est une fonction traditionnelle des Parlements. Nous sommes heureux, mes collègues et moi-même, d'en pouvoir tirer une nouvelle inspiration pour la poursuite de nos travaux, dans l'esprit de collaboration démocratique et parlementaire qui préside à notre œuvre journalière, tant en notre qualité de membres de nos gouvernements respectifs que comme membres d'une institution de la Communauté ».

L'assimilation de l'Assemblée aux Parlements, la référence aux traditions et au droit coutumier sont saisissantes.

L'Assemblée Commune et le Conseil spécial de Ministres

23. Manifestement, le Traité rend celui-ci indépendant du contrôle de l'Assemblée, mais non pas insensible à ses pressions. M. Rasquin exprimait, avec quelques réserves, l'idée qu'un conseil chargé spécialement de sauvegarder et d'harmoniser les intérêts nationaux ne devait pas être responsable devant l'Assemblée (4). Celle-ci n'exerce à son égard que des attributions consultatives.

(1) On n'a pas constitué cette Commission générale parce que toutes les commissions de l'Assemblée, loin de se borner à un examen technique des problèmes, ont exercé d'une façon plus diversifiée et plus serrée ce contrôle politique.

(2) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (1954-1955), p. 510.

(3) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (1955-1956) p. 576.

(4) Discours du Ministre Rasquin (séance du 24 juin 1955). Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (1954-1955), p. 627.

Mais s'il n'y a pas de contrôle au sens strict du mot, des influences réciproques peuvent jouer ⁽¹⁾. M. Rey, Ministre belge des Affaires Economiques et membre du Conseil, a proposé à l'Assemblée de concentrer sur un ou deux jours son débat politique pour permettre aux ministres d'y assister et d'y collaborer. En fait, des ministres suivent les séances, y prennent la parole, prononcent des discours, y répondent à des questions et acceptent d'examiner les vœux qui sont exprimés. Une Commission de l'Assemblée a envoyé une délégation qui a été reçue par des membres du Conseil ⁽²⁾. Ainsi un droit coutumier s'élabore-t-il lentement.

Les faits ont affirmé ce rôle de l'Assemblée. Lorsque les Belges ont décidé la réduction de la durée du travail, le Ministre belge des Affaires Economiques a demandé à ses collègues du Conseil de Ministres d'envisager la même réforme dans leurs pays respectifs. Deux fois, il est revenu à la charge et deux fois sans succès. Le Ministre, conformément à son droit, est monté alors à la tribune de l'Assemblée pour lui exposer le problème. Celle-ci a applaudi un discours habile et a décidé l'étude internationale de la question ⁽³⁾. Qu'est-ce que cela prouve? Lorsque les ministres ne s'entendent pas, l'instance de recours est normalement l'Assemblée, dont l'impulsion politique s'affirme, mais dont l'influence reste néanmoins limitée ⁽⁴⁾.

Le Conseil spécial de Ministres a assisté, pour la première fois au complet, à la séance du 19 juin 1956 à l'Assemblée. Le président en exercice, M. Cortese, en a profité pour affirmer, de nouveau, le désir de tous ses collègues « de resserrer les liens entre les différentes institutions de la Communauté et d'intensifier le développement harmonieux et coordonné de leurs travaux » ⁽⁵⁾. Comme preuve pratique et immédiate d'une volonté de coopération, il a accepté de soumettre aux délibérations du Conseil un vœu de l'Assemblée ⁽⁶⁾. Et ce vœu est d'importance. Contenu dans le rapport de M. Sabass, il concerne la publication au Journal Officiel d'un compte rendu des délibérations du Conseil de Ministres et d'un exposé des motifs plus

⁽¹⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 7 (30 novembre 1954), p. 43 et N° 9 (10 mai 1955), p. 288 et ss.

⁽²⁾ Commission des affaires sociales, le 10 novembre 1954.

⁽³⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (8 mai 1956), p. 401-404.

⁽⁴⁾ Cf. infra N° 33.

⁽⁵⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (1955-1956), p. 576.

⁽⁶⁾ Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (1955-1956), p. 579.

circonstancié des décisions. Ce serait évidemment pour l'Assemblée un élément d'appréciation de premier ordre.

Mais derrière le Conseil de Ministres se trouvent les gouvernements nationaux dont la bonne volonté est nécessaire et dont la collaboration active est parfois même prévue par le Traité ⁽¹⁾. Par exemple, il incombe à ceux-ci, puisque l'intégration est partielle, d'harmoniser leur politique économique avec celle de la Communauté. Ils doivent permettre l'exécution, sur leurs territoires, des décisions de la Haute Autorité et des arrêts de la Cour ; ils doivent permettre les transferts de fonds. D'une manière générale, ils se sont engagés « à prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté et à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission ». Ceci implique une coopération positive. Il faut reconnaître que sur ces gouvernements, l'Assemblée est sans aucun pouvoir. Il y a là un vide, une lacune complète dans l'organisation du contrôle démocratique ⁽²⁾. Elle ne peut être remplie, dans l'état actuel des textes, que par une vigilance plus grande des Parlements nationaux.

L'Assemblée Commune et le Comité Consultatif

24. Les 51 membres du Comité représentent les employeurs, les travailleurs, les utilisateurs. Ce sont les experts qui donnent des avis sur des questions essentiellement techniques. Ses activités sont importantes mais ne sont pas politiques. Pourraient-elles inquiéter l'Assemblée ? Celle-ci ne s'assoupit pas dans la fausse sécurité que peuvent donner les textes.

Certaines difficultés ont surgi. Le Comité Consultatif, créé, selon son nom, pour donner les avis qui lui sont demandés ⁽³⁾, interroge à son tour la Haute Autorité sur certains projets et programmes, dans le cadre des débats généraux. L'Assemblée s'en émeut. Elle rappelle qu'elle seule a le contrôle de la politique et n'entend partager avec personne cette responsabilité ⁽⁴⁾. Des explications apaisantes sont données. On a fait valoir que les questions présentées avaient une portée purement technique.

Un autre incident concerne la communication des comptes rendus des séances du Comité Consultatif aux membres de l'Assemblée Commune. On a opposé à ceux-ci le secret professionnel. Mais l'Assemblée répond que

(1) Voir par exemple Traité, art. 10 ; 11 ; 52 ; 59-3 ; 69 ; 71 al. 3 ; 75 ; 86 ; 88 ; 92.

(2) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955-1956), N° 15.

(3) Traité, art. 19.

(4) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955-1956), N° 26 ; Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 11 (1955-1956), séance du 25 novembre 1955 - Interventions de M. Poher, p. 146, M. Kopf, p. 162 et M. Kreyssig, p. 162 et 163.

cette documentation lui est nécessaire, qu'elle peut être limitée à l'exposé des thèses en présence sans mention des opinions personnelles, qu'au surplus les membres du Comité Consultatif, selon la lettre du Traité, doivent être choisis à titre d'experts et non pas en tant que représentants des organisations professionnelles (1). et enfin, qu'un organe consultatif de la Haute Autorité reste dans la logique de notre système politique soumis à son contrôle démocratique.

Ces incidents sont significatifs. Certains craignent que sous le masque d'un Comité Consultatif anodin ne se précise la figure bien plus redoutable d'un parlement professionnel ou corporatif. On doit constater que l'activité du Comité Consultatif ne justifie pas jusqu'à présent cette crainte.

L'Assemblée Commune et la Cour de Justice

25. Dans une organisation démocratique, l'organe juridictionnel doit jouir, dans l'exercice de sa fonction, d'une pleine indépendance. Celle de la Cour de Justice est plus accentuée encore que celle dont bénéficie les juridictions nationales. En effet, un parlement qui n'est pas satisfait par l'interprétation jurisprudentielle d'un texte législatif a toujours la possibilité de modifier celui-ci. L'Assemblée Commune ne tient pas ce droit du Traité.

Autres aspects institutionnels

26. L'Assemblée Commune examine l'État prévisionnel qui comporte le budget des diverses institutions, c'est-à-dire non seulement celui de la Haute Autorité mais encore de la Cour de Justice et du Conseil spécial de Ministres (2). Il couvre l'État prévisionnel comme les crédits supplémentaires (3).

A cette occasion on a constaté que l'article 78 du Traité qui règle les problèmes d'ordre administratif et financier, n'était pas d'une application aisée. Toutefois l'action de la Commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune, notamment auprès de la Commission des 4 Présidents, a prouvé les compétences et les pouvoirs de l'Assemblée et a permis ainsi à celle-ci d'exercer un contrôle plus réel, sinon de droit, du moins de fait. Les autres institutions s'y sont prêtées avec bonne grâce.

(1) Traité, art. 18.

(2) Traité, art. 78.

(3) Rapport Blank, juin 1956 (Doc. N° 22 - 1955-1956) ; discours de M. R. Mayer à l'Assemblée Commune, voir : Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (20 juin 1956), p. 635.

Le contrôle financier s'étend non seulement aux dépenses administratives, mais aussi à la gestion financière : investissements, recherche scientifique, dépenses d'utilité sociale.

L'Assemblée prétend être souveraine dans son organisation interne. Elle désigne les membres de son bureau, arrête son règlement intérieur, convoque des séances extraordinaires, fixe son ordre du jour (1).

Elle a tenu à souligner qu'elle entendait organiser librement son secrétariat et ses services. Un incident assez vif avec le Commissaire aux comptes a dissipé sur ce point tout malentendu (2).

Contrôle juridictionnel

27. Il est utile de rappeler à cette place que la démocratie est réalisée non seulement par le contrôle politique de l'Assemblée mais encore par le contrôle juridictionnel d'une Cour de Justice. C'est sans doute un des plus grands progrès contemporains d'avoir soumis le Pouvoir lui-même à la règle de droit. Cette protection établie par le Traité (3) a été utilisée comme le prouve la jurisprudence (4). Celle-ci, qui ne peut être dépouillée ici dans son ensemble, sera analysée sur un point particulier dans la suite de ce rapport (5).

L'activité de la Cour de Justice a été considérable. Depuis sa constitution jusqu'à la fin de 1956, elle a été saisie de 37 recours. Très souvent, l'instance juridictionnelle a été le point de départ de négociations entre parties ; 12 affaires se sont terminées par un désistement et 15 arrêts ont été prononcés.

La politique démocratique

Les organes institutionnels ainsi ajustés poursuivent-ils en fait une politique qui est démocratique? Le qualificatif n'est évidemment pas pris ici avec sa signification sociale. Il exprime que la politique est soumise au

(1) Traité, art. 22 et 25.

(2) Rapport de M. Kreyssig fait au nom de la Commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune sur le rapport du Commissaire aux comptes de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier relatif au 2^e exercice financier (Doc. N° 17 - 1954-1955). Résolution de l'Assemblée du 12 mai 1955, (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 1955, p. 776*). Arrêt de la Cour de Justice du 19. 7. 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 26. 7. 1955, p. 879*).

(3) Traité, art. 33 à 45, 63, 66, 88.

(4) Cour de Justice - *Recueil de la Jurisprudence* (Vol. 1, 1954-1955) Luxembourg, Villa Vauban.

(5) Cf. infra N° 34.

contrôle de l'Assemblée, subit son impulsion et fait l'objet d'une large publicité.

Contrôle

28. On a dit antérieurement que le contrôle est aussi bien préalable que postérieur à l'action.

Les esprits critiques feront remarquer sans doute que l'Assemblée ne se réunit pas très souvent, que ses sessions sont courtes et que les dernières séances ne groupent que des effectifs réduits. C'est là une difficulté inhérente à toute organisation internationale qui fait venir ses membres des quatre coins de l'horizon européen. Les parlementaires ne doivent pas seulement s'imposer un long déplacement, mais ils sont aussi soumis à des obligations quasi permanentes dans leur pays. Les agendas des différents Parlements nationaux devraient à ce point de vue être coordonnés (1). Il ne faut pas d'ailleurs confondre la cérémonie et l'acte politique lui-même. Les membres d'une assemblée politique, qu'elle soit internationale ou nationale, jouent un double rôle. Très souvent ils assistent en qualité de figurants à un débat dont les protagonistes et leurs rôles, les phases et les péripéties, l'issue enfin, sont connus à l'avance. Croire que dans chaque cas la discussion changera des opinions et des votes est une illusion. Souvent les décisions ont été prises. L'Assemblée est en quelque sorte le haut-parleur qui, par des débats publics, donne un large écho à des confrontations antérieures, leur permet d'atteindre l'oreille du grand public et engage ainsi la responsabilité des partis politiques. C'est là une fonction très importante. Mais on comprend que dans cette perspective, les parlementaires soient parfois tentés de voir leur présence souhaitable mais pas indispensable. Si la réunion publique présente un intérêt particulier parce qu'une politique est réellement en jeu, un gouvernement est menacé, un vote est discuté, on peut être sûr que la « chambrée » sera complète.

Un contrôle efficace ne s'exerce pas bien en séance publique. Il est accompli au préalable dans les commissions. C'est là que se fait le vrai travail et l'on peut s'étonner avec satisfaction de l'assiduité de membres venant de si loin à des réunions qui se font en petit comité sans publicité. L'activité de la Haute Autorité fait l'objet d'un examen détaillé et d'une discussion minutieuse. Les rapports des commissions en font foi ; ils sont généralement de haute qualité. Leur consultation convaincra tout lecteur de la réalité du contrôle politique.

(1) Rapport Poher (Doc. N° 2 - 1955-1956), N° 53-61.

Impulsion

29. Pour les impulsions politiques, on peut être hésitant, car les pouvoirs de l'Assemblée ont été, nous le savons, étroitement limités. Comment s'affirme la souveraineté d'une Chambre nationale? Si elle désire une politique, elle somme le Gouvernement de l'accomplir et l'obligera, le cas échéant, de poser la question de confiance. Plus souvent, une proposition de loi sera déposée sur le Bureau de la Chambre et mettra la mécanique en mouvement. Si la majorité de l'Assemblée le veut, cette machine continuera à tourner jusqu'à l'aboutissement; discussion en commission et assemblée plénière, vote final d'une loi, obligation pour le gouvernement de l'appliquer et de réunir les ressources financières nécessaires.

L'Assemblée Commune n'a à sa disposition que le premier moyen. Elle a fortement développé son droit de poser des questions, de formuler des vœux, de faire des interpellations; toutefois, son droit de renverser la Haute Autorité reste limité par le Traité. Sans doute, cette pression politique est exercée avec persévérance. Un énorme travail est accompli pour impressionner aussi bien la Haute Autorité que les gouvernements et il n'est pas resté sans effet. Il est certain, par exemple, que dans le domaine des transports, des cartels et concentrations, des affaires sociales, de la formulation des objectifs généraux, l'Assemblée a exercé une influence qui est notable, mais qui n'est pas décisive⁽¹⁾. Pour reprendre l'image déjà usée, il est vrai que la Haute Autorité, comme tout Exécutif, est le moteur de la Communauté et que le Conseil de Ministres en est plutôt le frein⁽²⁾. Une Chambre représentative, qui ne veut pas exercer un gouvernement d'assemblée, devrait au moins, dans cette machine politique, être l'organe de direction générale. En raison des dispositions du Traité, l'Assemblée Commune sent l'importance de cette mission, mais ne la réalise encore qu'imparfaitement.

Publicité

30. La publicité démocratique est largement assurée. Cependant des critiques sont exprimées sur l'étendue trop restreinte de sa diffusion dans la presse et dans le public⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir résolution N° 32 relative au problème des transports du 12. 5. 1955 (*Journal Officiel de la Communauté* du 10. 6. 1955, p. 777) et résolution N° 33 relative aux questions sociales du 13 mai 1955 (*Journal Officiel de la Communauté* du 10. 6. 1955 p. 780).

⁽²⁾ Voir les observations de M. Rey, séance du 10 mai 1955. — Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9, p. 291.

⁽³⁾ Rapport Carboni (Doc. N° 10 - 1956-1957).

C'est un problème de savoir si cette publicité est efficace, c'est-à-dire si elle convainc la masse des peuples vivant au sein de la Communauté, de l'importance de l'activité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, et si elle pousse les citoyens à connaître et à juger cette politique. Il faut naturellement faire une distinction. Une intégration partielle n'intéresse qu'une fraction de la population. Les administrés ou assujettis sont certes au courant de tout ce qui se passe et touche leurs intérêts matériels ou spirituels. Le grand public se sent moins directement visé et c'est ce qui explique en partie son apathie et son ignorance. L'Europe, pour réussir, doit cependant élargir sa compétence territoriale et matérielle. Elle ne pourra le faire que dans la mesure où les hommes politiques et leurs électeurs, dans les différents pays, seront convaincus que l'expérience d'une intégration partielle est réussie et encourageante. C'est ce jugement qu'il faut leur permettre de faire, en mettant à leur disposition une documentation adéquate.

Conclusions

31. Sans doute, la position de l'Assemblée est-elle complexe vis-à-vis des différentes institutions de la Communauté et de leur politique. M. Poher a dit avec raison qu'elle était « dotée par le Traité de pouvoirs réels envers la Haute Autorité, d'attributions insuffisantes vis-à-vis du Conseil de Ministres, tandis que ses moyens d'action sur les Gouvernements des Etats membres sont nuls » (1). Le rapporteur, au nom du Groupe de travail, fait un ensemble de propositions judicieuses qui, dans le cadre des dispositions actuelles du Traité, rendraient le contrôle plus efficace, Mais le présent rapport moral n'a pas le même objet. Il doit faire le bilan des résultats déjà obtenus. On peut constater l'évolution rapide et favorable d'une coutume constitutionnelle qui renforce le caractère démocratique de notre Communauté.

LA COMMUNAUTÉ ET LES ÉTATS MEMBRES

32. La Communauté dispose donc d'organes solidement construits qui ont effectivement poursuivi une politique communautaire. La question est de savoir si cette structure forte n'est pas devenue trop lourde pour les Etats membres et si l'équilibre voulu par les fondateurs n'a pas été rompu à leur détriment.

Sans doute, le Traité lui-même a prévu les contrepoids.

(1) Rapport Poher (Doc. N° 2 · 1955-1956), N° 15.

Quant aux organes, les Etats interviennent dans leur composition ⁽¹⁾. Le Conseil de Ministres est spécialement conçu pour assurer leur sauvegarde. Bien des décisions sont subordonnées à l'avis ou à l'approbation que celui-ci doit donner à la majorité simple, qualifiée, ou même à l'unanimité.

Telle est la volonté des Etats signataires. La machine soigneusement conçue était bien équilibrée. Mais une épure ne révèle rien et pour juger une mécanique il faut la voir en activité. C'est le point de vue constant de ce rapport et la valeur réelle du témoignage qu'il comporte. Quatre années de fonctionnement ont-elles dérégulé la machine?

Les organes

Considérons d'abord l'organisation institutionnelle elle-même. S'est-elle ajustée aux nécessités de la pratique?

Le Conseil spécial de Ministres

33. Institutionnellement, la protection des Etats se trouve au Conseil de Ministres. C'est là que leurs délégués, par le refus d'approbation, peuvent faire échec à des décisions qui sont importantes et qui pourraient être dommageables pour certains Etats.

Cette mission protectrice, nous l'avons dit, n'est pas exclusive, mais elle a été consciencieusement remplie. Il suffit de constater l'impatience de l'Assemblée pour en être persuadé ⁽²⁾. La mauvaise humeur a fait explosion quand on a cru remarquer un changement institutionnel. Après l'échec de la Communauté Européenne de Défense, l'Europe et ses institutions existantes sont en péril. D'une façon plus aiguë qu'auparavant, la Haute Autorité sent qu'elle a besoin, pour une action efficace, de l'appui des gouvernements nationaux. Aussi prend-elle l'avis du Conseil de Ministres de plus en plus souvent, même dans des cas où le Traité ne lui en fait pas une obligation. On chuchote même qu'elle recherche, auprès de ce Conseil, avant de passer à l'action, un avis non seulement conforme mais unanime. Un incident vient dramatiser le problème. Un prélèvement à charge des entreprises peut, selon le Traité, être établi par la Communauté. La Haute Autorité est compétente

⁽¹⁾ Représentation des différentes nationalités : Assemblée Commune, art. 21 - Haute Autorité, art. 9 - Intervention des gouvernements dans les nominations : Cour de Justice, art. 32 ; Haute Autorité, art. 10 et 11 ; Assemblée Commune, art. 21.

⁽²⁾ Rapport Sabass (Doc. N° 20 - 1955-1956) sur la coopération de la Haute Autorité et des gouvernements des Etats membres, d'après le Quatrième Rapport général sur l'activité de la Communauté.

pour l'imposer quand il ne dépasse pas 1 % de la valeur moyenne de la production (1). Or, en 1954, elle réduit le montant à 0,45 %. Elle s'y décide sans consultation préalable de l'Assemblée et, semble-t-il, après avoir pris l'avis conforme du Conseil de Ministres (2). L'Assemblée prend feu. Ses orateurs craignent une dangereuse déviation des institutions. Les fondateurs de la Communauté avaient voulu la doter d'un pouvoir supranational et voilà qu'on glisse de plus en plus dans la formule internationale, puisque la Haute Autorité se couvre, sans nécessité, par l'accord unanime des Ministres, dans des cas où elle pouvait prendre seule les responsabilités de la décision. On avait organisé sous une forme au moins embryonnaire, un contrôle démocratique et la Haute Autorité, si respectueuse du Conseil, néglige de prendre langue avec l'Assemblée.

Les débats publics firent apparaître le caractère hybride du Conseil de Ministres (3). M. Rasquin, Ministre des Affaires Economiques du Grand-Duché de Luxembourg et membre du Conseil, parlant expressément en son nom personnel, déclare que « le but essentiel du Conseil de Ministres est de sauvegarder les intérêts nationaux dans le cadre d'une Communauté supranationale... » et qu'il s'agit « d'un organe de caractère plutôt national... » (4). Affirmation excessive, contraire à la lettre de l'article 7 et même à la pensée de l'orateur. Car, en réponse à des questions posées, celui-ci a affirmé que « le Conseil de Ministres ne doit pas remplir sa mission en sauvegardant en réalité des intérêts nationaux, en prenant une position d'immobilisme, une position nationaliste, une position particulariste... » mais « ... par une harmonisation des décisions de façon à éviter que des mesures, soit trop rapides, soit trop radicales, aboutissent à un moment donné, à un résultat négatif et de façon que l'ensemble ne soit pas remis en jeu » (5).

M. Mayer, de son côté, a exprimé le point de vue de la Haute Autorité. Après avoir constaté que la collaboration entre la Haute Autorité et les Gouvernements était nécessaire et que des contacts et des demandes d'avis étaient utiles, même en dehors des cas où ils sont imposés par le Traité, le

(1) Traité, art. 50.

(2) Voir *Journal Officiel de la Communauté du 11.5.1955*, p. 738.

(3) La question fut discutée le 13 mai 1955 - Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (1954-1955), p. 386 et ss., mais fut reprise dans son principe par un discours de M. Wigny le 24 juin 1955 - Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (1954-1955), p. 612 et ss.

(4) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (24 juin 1955), p. 625.

(5) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (24 juin 1955), p. 627.

président a conclu en disant : « Vous pouvez, Mademoiselle, Messieurs, n'avoir aucune crainte au sujet de l'indépendance de la Haute Autorité vis-à-vis du Conseil de Ministres. Sur ce point vous pouvez être entièrement rassurés. Un autre point sur lequel vous pouvez l'être moins, c'est sur le talent de la Haute Autorité d'arriver à persuader le Conseil de Ministres de donner son avis à l'unanimité. Cela, c'est son métier, et j'espère que, dans l'avenir, nous pourrons vous montrer que son talent a été à la hauteur de son indépendance » (1).

Les rapports de la Haute Autorité et du Conseil de Ministres sont un peu mystérieux non seulement parce qu'ils sont complexes, mais aussi parce qu'ils ne font pas l'objet de comptes rendus publiés et que les décisions ou approbations obtenues ne sont pas motivées. Les seules informations certaines en notre possession sont les témoignages que les membres eux-mêmes en font à la tribune de l'Assemblée. C'est pourquoi nous citerons encore celui que M. Rey, Ministre des Affaires Economiques de Belgique, a donné à une session ultérieure. Selon lui « l'optique des Ministres des affaires économiques est différente de celle de la Haute Autorité. Cela est apparu de façon très nette dans nos derniers débats au Conseil spécial de Ministres. La Haute Autorité a la charge d'appliquer le Traité et d'en poursuivre les buts généraux et particuliers. Au contraire, les Ministres des Affaires Economiques sont avant tout préoccupés par la politique économique générale dont ils ont la charge... » (2). Comme antérieurement son collègue, M. Rasquin, le membre belge du Conseil conclut à la nécessité d'une harmonisation qui est expressément voulue par l'article 26 du Traité, mais qui doit s'étendre à la politique économique générale de chaque Etat et même à la politique qui serait suivie par les nouvelles communautés européennes à créer.

Quelle est la réalité? Le Conseil de Ministres doit assurer la sauvegarde des Etats mais il est aussi un organe de la Communauté et doit collaborer à son succès. La Haute Autorité a avant tout des préoccupations communautaires, mais pour réussir, elle ne peut ignorer les difficultés nationales. Une collaboration s'impose.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a été institutionnellement dotée d'organes qui correspondent à la double réalité d'une Communauté à faire et d'Etats à respecter. L'expérience prouve que les rouages nécessairement complexes se sont bien engrenés et que la machine s'est effectivement mise en mouvement.

(1) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (24 juin 1955), p. 630.

(2) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (8 mai 1956), p. 401-402.

Cette expérience nous amène à formuler une conclusion fort importante. Le célèbre débat qui oppose les partisans de la supranationalité et des organes communautaires et les défenseurs de la formule internationale et des organisations intergouvernementales est au fond assez vain. Ou plutôt, il oppose deux conceptions justes, mais l'une et l'autre incomplètes de la réalité politique. N'avoir qu'un Conseil de Ministres est donner à la politique de la Communauté un moteur beaucoup plus faible. Ne prévoir qu'une Haute Autorité est ignorer qu'en droit, la Communauté est au service des Etats membres et non leur liquidateur, qu'elle ne peut exercer une action efficace qu'en respectant à la fois les limites du Traité et les intérêts jugés vitaux par les Etats membres. La pratique de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a prouvé la nécessité d'une synthèse, dont feraient bien de se souvenir les fondateurs de Communautés futures.

La Cour de Justice

34. La sauvegarde politique des Etats est doublée d'une protection juridictionnelle ; le respect du droit du Traité est assuré par la Cour de Justice.

Les Etats membres disposent (ainsi que le Conseil spécial de Ministres) d'un « recours en annulation pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application ou détournement du pouvoir formés contre les décisions et recommandations — ou les abstentions — de la Haute Autorité »⁽¹⁾. En termes plus simples, cela signifie que la Haute Autorité ne peut excéder sa compétence ou l'utiliser à des fins non prévues par le Traité sans risquer la censure judiciaire. De même des recours pour incompétence ou violation des formes substantielles peuvent être introduits par un Etat membre — ou la Haute Autorité — contre les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil⁽²⁾. Des recours juridictionnels spéciaux dans ces cas importants sont aussi prévus⁽³⁾. Un recours général en indemnité est organisé quand le dommage illicite est consommé⁽⁴⁾.

Mais les Etats membres ont aussi des devoirs. Si la participation à la nomination des organes est une protection, elle est aussi une obligation⁽⁵⁾.

(1) Traité, art. 33 et 35.

(2) Traité, art. 38.

(3) Traité, art. 34, al. 2, art. 36, 37, 63, 88.

(4) Traité, art. 40.

(5) Voyez en particulier l'art. 10 prévoyant le contrôle juridictionnel d'un usage abusif de droit de vote en ce qui concerne la nomination des membres de la Haute Autorité.

Ils doivent respecter la personnalité juridique et les privilèges de la Communauté (1).

D'une manière générale, ils se sont engagés à s'abstenir de mesure incompatible avec l'existence du marché commun et positivement « à prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté et à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission » (2). En cas de manquement à ces devoirs, un contrôle juridictionnel est aussi prévu (3).

Voilà le droit. Puisque nous nous intéressons aux faits, quelle a été la jurisprudence?

Dans son premier arrêt (4), la Cour était en présence d'une décision de la Haute Autorité qui avait admis la possibilité d'écarts limités par rapport aux barèmes publiés par les entreprises (« rabais Monnet »). La Cour n'a pas contesté l'opportunité d'une telle décision ; mais les termes de l'article 60, § 2 a), sur la publicité des barèmes lui ont paru trop stricts pour qu'elle puisse admettre la moindre dérogation à la règle de publicité. C'est pourquoi elle a prononcé l'annulation.

La Cour qui a condamné le « rabais Monnet » en raison d'une disposition impérative du Traité n'a pas hésité à reconnaître certains pouvoirs de la Haute Autorité qui sans lui être attribués par un texte exprès, peuvent être logiquement déduits de ses attributions générales et de la structure des mécanismes en cause (5). Et même, elle se refuse à empiéter sur la latitude d'action laissée à la Haute Autorité (6) confrontée avec un texte dont la rédaction est générale. Mais la Cour a d'autre part assuré la protection juridictionnelle des Etats membres. Si l'un de ceux-ci est atteint par une décision motivée de la Haute Autorité constatant un prétendu manquement au Traité,

(1) Traité, art. 6 et 76 et Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté.

(2) Traité, art. 86.

(3) Traité, art. 88.

(4) Arrêt 1-54 (*Journal Officiel de la Communauté* du 11. 1. 1955, p. 547).

(5) L'arrêt 8-55 concernant la péréquation belge est intéressant à citer (*Journal Officiel de la Communauté* du 24. 9. 1956, p. 256).

(6) Par exemple, les pouvoirs accordés à la Haute Autorité par les articles 60 et 61 ne sont pas étroitement limités à l'objet même de ces deux articles mais peuvent être employés pour poursuivre l'ensemble des objectifs définis aux articles 2, 3 et 4 du Traité.

Arrêts 1, 2 et 6-54 (*Journal Officiel de la Communauté* du 11. 1. 1955, p. 547 et ss. et du 28. 3. 1955, p. 666 et ss.).

il dispose certes d'un recours ⁽¹⁾. Et si ce manquement n'est pas ainsi sanctionné par la Haute Autorité, celle-ci peut être assignée par les autres Etats membres sur le pied de l'article 35.

En bref, la Cour de Justice paraît chercher à respecter l'équilibre toujours difficile à réaliser entre le respect des textes et la nécessité de l'action.

Politique

35. Si la politique communautaire se développe régulièrement au service de l'Europe, elle n'a pas desservi les Etats membres.

Pour le marché commun du charbon et de l'acier, la proposition sera développée dans la deuxième partie de cette étude.

Quant aux domaines connexes, qui, de proche en proche, vont jusqu'à la relance européenne et l'intégration totale, on constatera que les décisions ont toujours été prises à l'unanimité par les Ministres responsables et que les prérogatives des Parlements nationaux ont été respectées. Ceci est très important. Certains ont en effet redouté qu'une Europe solidement implantée dans un terrain propice, s'épanouisse sous la montée de sa propre sève et étouffe progressivement les Etats membres. Cette crainte n'est pas fondée. Sans doute, l'Europe, comme toute construction politique, n'est-elle pas statique mais dynamique. Elle ne peut se ramener au schéma immobile des juristes ; elle se développe nécessairement, si elle devient une réalité, dans une action. Mais ses organes, qui ont besoin de ces pouvoirs d'appréciation et de décision, restent dans les limites de leur compétence. S'ils en sentent le caractère étriqué, ils se plaignent d'un manque de pouvoirs qui les empêche de résoudre complètement les problèmes ⁽²⁾. Mais ils n'empiètent pas sur l'autorité des Etats.

La tentation avait cependant été forte parmi certains membres de l'Assemblée ad hoc. Devant la faiblesse des Etats historiques, qui, selon le mot cruel de Tite-Live, n'avaient plus ni la force de supporter leurs maux, ni celle d'y porter remède, fallait-il se transformer en Assemblée Constituante,

⁽¹⁾ Traité, art. 88. Des recours ont été introduits mais n'ont pas donné lieu jusqu'ici à un arrêt : recours 3-55 et 7-55 (Office commercial du ravitaillement du Luxembourg demandant un sursis qui a été accordé). Recours 5-56 - (ATIC) est actuellement pendant.

⁽²⁾ Actuellement, l'Assemblée Commune est préoccupée par la révision dite « mineure » du Traité qui peut être engagée après l'expiration de la période de transition (Traité, art. 95) ; des rapports sont préparés par MM. Poher (Doc. N° 2, 1955-1956), et Kreyssig (Doc. N° 1, 1955-1956). Voir aussi les avis établis par M. Nederhorst (Doc. AC 1637) et M. von Merkatz (Doc. AC 1795).

pour avoir une nouvelle journée du 10 août? Ce furent là des outrances qu'expliquent l'impatience et la déconvenue. Mais elles restèrent sans écho. Bien au contraire, dans le projet de Communauté politique, préparé par cette Assemblée ad hoc, il est expressément disposé que les pouvoirs sont limités et que leur extension n'est possible qu'avec l'accord unanime de tous les Etats membres. En consentant à une intégration partielle, les Parlements n'abdiquent donc pas ; ils ne signent pas un blanc seing dont ils ne peuvent mesurer à l'avance l'usage qu'on en fera. Ils mettent en commun des compétences bien déterminées que les Etats ne peuvent plus utiliser efficacement tant qu'ils sont isolés et dont ils reprennent en commun, et d'une manière indivise, l'exercice. Ce ne sont pas sacrifices mais récupérations limitées. Les fonctions que les Etats historiques remplissent bien en s'adaptant aux aspirations et aux besoins nationaux, restent de loin les plus nombreuses et ne sont pas menacées (1).

36. Il faut conclure : les organes communautaires, bien structurés, ont poursuivi efficacement une politique. Il serait absurde de dire que tous les problèmes ont été résolus correctement et complètement. Constatons seulement qu'ils ont été abordés ; le marché commun du charbon et de l'acier est une réalité indiscutable.

Cette action politique a été entreprenante, parfois audacieuse. Mais si elle est au service de l'Europe, elle n'a pas ignoré les droits des Etats. Les frontières n'ont pas été violées.

LA COMMUNAUTÉ ET LES ÉTATS TIERS

37. Consolidée en elle-même, bien articulée avec les Etats membres, la Communauté s'est-elle opposée aux Etats tiers?

La question s'exprime d'abord sous une forme collective ; les Etats de l'Europe libre sont déjà réunis au sein du Conseil de l'Europe à vrai dire plus pour confronter leurs vues que pour coordonner leur action. Ce Conseil est un centre vivant dont la cohésion, avec le temps, peut se renforcer. L'existence d'une Communauté des Six n'a-t-elle pas introduit dans cette grande famille, une scission et peut-être aussi une opposition?

Chaque Etat tiers en particulier peut poser le problème pour son propre compte. Ne se trouve-t-il pas devant un bloc dans lequel il est difficile de pénétrer et dont la présence peut être oppressive pour les voisins?

(1) Voir note (2) page 53.

Ici encore, la question doit être considérée d'abord au point de vue des institutions et ensuite à celui de leur politique. Des liens organiques ont-ils été recherchés et établis ; la politique a-t-elle été agressive ou amicale ?

Les organes

Le Conseil de l'Europe

38. Des relations organiques avec le Conseil de l'Europe sont prévues par le Traité lui-même (1). Un Protocole spécial, signé en même temps que lui, invite les Etats membres à recommander aux Parlements nationaux de désigner les mêmes membres pour l'Assemblée Commune et l'Assemblée Consultative. La première Assemblée doit communiquer à l'autre un rapport sur son activité (2). La Haute Autorité transmet à l'Assemblée Consultative et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, son rapport général (3). Elle peut recevoir de ce Comité des Ministres des recommandations et fait connaître la suite qu'elle leur a donnée (4). Des accords peuvent prévoir d'autres formes de collaboration.

Voilà le droit. La pratique a organisé et renforcé ces liaisons.

La chronique relate avec quelques complaisances des incidents du début. Il y eut des querelles d'huissiers, d'interprètes, de services d'informations. Tout cela n'était pas imputable à de la susceptibilité, mais exprimait de la part de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier une volonté d'indépendance administrative.

Mais par-delà ces difficultés mineures d'arrangement, la volonté a été constante et efficace de la part de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier d'organiser des rapports avec le Conseil de l'Europe,

Des réunions annuelles des membres de l'Assemblée Commune et des membres de l'Assemblée Consultative ont été décidées et organisées (5). Un représentant de l'Assemblée Commune fait annuellement le rapport prévu

(1) Traité, art. 94.

(2) Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe, art. 2.

(3) *Ibid*, art. 3.

(4) *Ibid*, art. 4.

(5) Doc. N° 3 (mars 1953) et résolution N° 10 du 10 janvier 1953 (*Journal officiel de la Communauté du 10. 2. 1953, p. 9*) et N° 17 du 15 janvier 1954 (*Journal officiel de la Communauté du 12. 3. 1954, p. 241*).

sur l'activité de l'Assemblée ; ces relations fort complètes sont intéressantes (1). La Haute Autorité assiste à la séance, fait s'il lui convient une déclaration (2). L'Assemblée Consultative, à la lumière des débats en réunion jointe, vote une résolution qui est transmise à l'Assemblée Commune (3).

Ces contacts nécessaires montrent beaucoup de bonne volonté mutuelle et aussi beaucoup de savoir faire politique. Car le juste milieu doit être trouvé. Les relations ne peuvent être formelles et vides de réalité. Elles ne peuvent non plus rendre la Haute Autorité responsable devant l'Assemblée Consultative ou pousser cette dernière à s'immiscer dans les affaires intérieures de la Communauté. Des tâtonnements du début ont permis de trouver rapidement un bon équilibre.

D'autres contacts moins spectaculaires fortifient encore la collaboration. Tels sont les échanges d'informations, la participation de la Haute Autorité aux travaux de certaines commissions du Conseil de l'Europe (4), etc.

Les accords avec certains Etats

39. Que la Communauté soit largement ouverte à tous les Etats de l'Europe occidentale qui en accepteraient à la fois les avantages et les charges, a toujours été un principe nettement affirmé. Le traité prévoit ces adhésions de nouveaux membres qu'il subordonne à un avis de la Haute Autorité et à une décision unanime du Conseil de Ministres (5). La politique effectivement suivie a toujours été celle de la porte largement ouverte. Les absences donnent lieu à des regrets nostalgiques. Au moment où il prenait acte, au nom des Ministres des six pays, du projet de traité de Communauté Politique, M. Bidault déclarait dans une formule qui résume d'une façon fidèle la position permanente des Etats associés :

(1) Voir art. 2 du Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe. Voir également rapports de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe : Rapport Poher - Doc. 319 (28. 10. 54).
Rapport Motz - Doc. 396 (28. 7. 55).
Rapport Struye - Doc. 523 (8. 10. 56).

(2) Cf. Réunion jointe, comptes rendus in extenso des débats. (22 juin 53), (20 mai 54), (27 octobre 55), (20 octobre 56),

(3) Résolution N° 31 (1953) - Résolution N° 65 (1954).

(4) Voir entre autres Annuaire-Manuel de l'Assemblée Commune, Luxembourg - 1956 - § 288 à 290.

(5) Traité, art. 98.

« Nous avons entrepris de faire une Europe. Nous l'avions voulue aux frontières de la géographie. Ici, à Strasbourg, nous l'avons acceptée aux frontières de la liberté. A l'heure qu'il est, sans considérer que ces limites puissent être durables, nous la commençons aux frontières de la volonté.

Cette Europe, nous ne songeons pas à la constituer pour elle seule. Elle n'est point à l'écart, elle est au service du monde. Au bord du Rhin, au pied de la flèche de Strasbourg, une très ancienne tradition nous montre que notre effort d'aujourd'hui prolonge et magnifie l'expérience des siècles (1). »

Si les Etats ne veulent pas assumer la responsabilité d'une affiliation complète, la Communauté a toujours été soucieuse de trouver des formules souples qui s'adaptent à leurs désirs particuliers. Dans deux cas déjà elle est parvenue à un résultat.

40. Avec le Royaume-Uni des relations étroites et suivies ont été nouées, dès l'installation de la Haute Autorité à Luxembourg. Une délégation britannique a été accréditée auprès de la Haute Autorité et un « Joint Committee », auquel participaient à la fois cette délégation et la Haute Autorité, fut institué le 17 novembre 1952. Ce Comité avait pour mission de procéder à des échanges mutuels d'informations et de préparer une association intime et durable entre la Communauté et le Royaume-Uni (2).

Les négociations ont abouti à un Accord d'Association qui fut signé le 21 décembre 1954 et dont la procédure de ratification fut terminée le 23 décembre 1955 (3).

Cet accord prévoit la création d'un Conseil d'Association qui constitue un organe permanent de consultation sur toutes les questions d'intérêt commun concernant le charbon et l'acier. Des réunions du Conseil spécial de Ministres peuvent être tenues avec la participation des Ministres britanniques et de la Haute Autorité. Enfin, en ce qui concerne les échanges, l'Accord prévoit non seulement des études en vue de supprimer les entraves, mais il stipule qu'aucune nouvelle restriction au commerce du charbon et de l'acier ne peut être introduite par une des Parties Contractantes, sans consultation préalable.

(1) Assemblée ad hoc - Débats, compte rendu in extenso (9 mars 1953) - page 454.

(2) Exposé de la Haute Autorité 1953, p. 32 et ss.

(3) Texte de l'Accord, voir Annuel-Manuel de l'Assemblée Commune, Luxembourg, 1956, p. 88-95.

Le Conseil d'Association s'est déjà réuni quatre fois en séance plénière ; il a permis de trouver des solutions à des problèmes concrets. C'est ainsi qu'a été examiné et corrigé, dans un esprit de compréhension mutuelle, le programme d'exportation de charbon anglais pour 1956. Dans le domaine de l'acier, l'approvisionnement en ferraille et la structure des prix font notamment l'objet d'études qui n'avaient jamais été menées en commun jusqu'ici. Les objectifs généraux et les programmes d'expansion sont examinés avec l'intention d'arriver à un rapprochement des méthodes et des vues.

On peut penser que cette première expérience a influencé favorablement les intentions qui se font jour Outre-Manche au sujet d'une zone de libre échange générale à constituer autour du marché commun.

41. Avec la Suisse, l'amarre a été lancée d'une autre façon. Un Accord de Consultation entre la Haute Autorité et le Conseil Fédéral suisse a été signé le 7 mai 1956 et a été ratifié par le Gouvernement helvétique le 4 janvier 1957. Il va moins loin que l'Accord d'Association, il crée néanmoins une liaison organique.

Des échanges de vues sont obligatoires; si la Haute Autorité envisage, soit des mesures de répartition et de restriction, soit des prix minima et maxima à l'exportation. Corrélativement, la Confédération Helvétique entre en contact avec la Haute Autorité avant de prendre des décisions qui affecteraient les échanges traditionnels.

Représentations diplomatiques

42. Des représentations diplomatiques permanentes sont assurées à Luxembourg par le Royaume-Uni, les Etats-Unis d'Amérique, la Suède, la Norvège, le Danemark, la Suisse, l'Autriche et le Japon.

De son côté la Haute Autorité est représentée auprès du Gouvernement britannique par une délégation.

Elle a établi aussi une liaison permanente avec nombre d'organisations internationales. Celles qui existent avec le G. A. T. T. et l'O. E. C. E. méritent d'être précisées.

Relations organiques avec le G. A. T. T. et l'O. E. C. E.

43. L'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G. A. T. T.) et l'Organisation européenne de Coopération économique (O. E. C. E.) sont des organisations qui tendent à libérer les échanges dans des zones beaucoup plus larges que l'Europe occidentale. Elles interdisent, notamment, certaines

discriminations entre les membres. De pareilles dispositions pouvaient empêcher les six Etats de l'Europe occidentale de créer, entre eux, un marché commun, c'est-à-dire de procéder à une libération totale. Pareille organisation aurait été impossible si ses avantages devaient être automatiquement accordés aux tiers qui refusent de faire partie de la Communauté. A la suite de négociations, des dérogations ont été obtenues qui permettent aux Etats intéressés de constituer la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sans sortir du G. A. T. T. et de l'O. E. C. E. (1).

En ce qui concerne le G. A. T. T., ces Etats ne doivent pas appliquer automatiquement la clause de la nation la plus favorisée, ainsi que le principe interdisant toute discrimination dans les restrictions quantitatives. En contre-partie, ils se sont engagés à fournir chaque année, pendant la période transitoire, un rapport sur les mesures prises pour assurer l'application intégrale du Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et l'ouverture d'un véritable marché commun.

La solution a été la même pour l'O. E. C. E. Les Etats membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ont pu supprimer entre eux toutes les restrictions quantitatives concernant le charbon et l'acier, sans être obligés d'étendre le bénéfice de cette libération aux autres pays de l'Organisation. Une mission permanente de la Haute Autorité est établie près de l'O. E. C. E. et des procédures de coordination ont été mises au point.

Politique

44. Ces contacts institutionnels ont-ils orienté une politique qui tient compte des intérêts légitimes des Etats-tiers?

Sur le plan économique, la question sera abordée dans la deuxième partie consacrée au marché commun.

Qu'il suffise de citer ici, au point de vue des instruments juridiques et diplomatiques, les négociations qui ont abouti à des accords.

Un accord établissant des tarifs directs internationaux ferroviaires a été conclu avec la Suisse (2) pour le trafic en transit des produits de la Communauté à travers le territoire helvétique et est en négociation avec l'Autriche.

(1) Convention relative aux dispositions transitoires, § 1.

(2) Accord pour l'établissement de tarifs directs internationaux pour le trafic C. E. C. A. en transit par la Suisse du 28 juillet 1956.

Des contrats d'emprunt ont été conclus avec les Etats-Unis ⁽¹⁾ et la Suisse ⁽²⁾.

La procédure de coordination organisée tant avec le G. A. T. T. qu'avec l'O. E. C. E. a été fructueuse.

Au G. A. T. T., à l'occasion de la présentation du Rapport annuel des Etats membres, des discussions parfois animées ont eu lieu. Il est naturel que les pays tiers qui dépendent traditionnellement de la Communauté pour leurs importations ou leurs exportations, prennent beaucoup d'intérêt aux débats concernant le volume des échanges et les prix. Aussi bien les Etats membres que la Haute Autorité se sont toujours montrés disposés à accepter le dialogue et à fournir renseignements et explications. Au rapport des Etats membres, qui est élaboré dans le cadre du Conseil de Ministres, la Haute Autorité joint, depuis deux ans, un exposé écrit complémentaire sur les problèmes du marché commun qui intéressent particulièrement les pays tiers.

Un fait nouveau dans le droit des gens doit être noté. Lorsque des négociations tarifaires ont eu lieu au début de 1956, au sein du G. A. T. T., la Haute Autorité a reçu mandat des Etats membres pour mener les négociations ⁽³⁾.

A l'O. E. C. E., les travaux du Comité du Charbon et de l'Acier sont suivis avec un intérêt particulier. Avant les réunions plénières de ces Comités, des contacts ont eu lieu avec les délégués de la Haute Autorité dans le but d'examiner l'harmonisation des politiques. Les observateurs de la Haute Autorité suivent aussi les travaux de nombre d'autres Comités.

⁽¹⁾ Contrat d'emprunt du 24 avril 1954.

⁽²⁾ Contrat d'emprunt du 6 juin 1956.

⁽³⁾ Convention relative aux dispositions transitoires, § 14.

DEUXIÈME PARTIE

LE MARCHÉ COMMUN

45. Après avoir fait le bilan politique de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, il faut dans une seconde partie faire la synthèse des effets économiques et sociaux du marché commun.

Lors de son premier contact avec l'Assemblée Commune, M. Monnet, président de la Haute Autorité, déclarait solennellement ⁽¹⁾ :

« La tâche que nous allons devoir accomplir ensemble, c'est pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, la création d'un marché unique de 155 millions de consommateurs, entre six pays jusqu'ici séparés. ... »

« ... En entreprenant la création, pour le charbon et pour l'acier, de ce vaste marché européen, aussi important que celui des Etats-Unis, nous éliminerons les obstacles au développement de la production, nous donnerons aux industriels la possibilité d'entreprendre une production de masse, nous travaillerons à réaliser les conditions d'une élévation dans le niveau de vie des Européens qui le rapproche progressivement de celui que les descendants des émigrants venus de la vieille Europe ont déjà atteint sur l'autre rive de l'Atlantique. Nous améliorerons, en particulier, les conditions de vie des un million cinq cent mille travailleurs employés dans les mines et dans les usines de la Communauté.

« C'est pour atteindre ces objectifs que nous avons la charge d'éliminer les restrictions d'importation et les entraves douanières, de faire disparaître les organisations cartellisées, de prévenir les concen-

⁽¹⁾ Voir Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 1 (11 septembre 1952), p. 18 et 19.

trations excessives de puissance économique. L'établissement de ce marché unique, sans barrières, sans discriminations, sans domination assurera la mise en commun des ressources, un égal accès des entreprises aux approvisionnements et aux débouchés, un égal accès des consommateurs à toutes les ressources de la Communauté, de sorte que la production se développe dans les conditions les plus favorables et puisse être utilisée au mieux de l'intérêt commun. »

Le marché commun n'est pas la conception de visionnaires qui sont attirés par le grandiose. Il est une nécessité imposée par la technique moderne.

Depuis la civilisation des premiers Pharaons jusqu'à la fin de l'ancien régime, pendant tout le déroulement de la période historique, le sort matériel de l'humanité n'a guère changé. Une économie artisanale assurait à la masse des hommes un niveau de vie peu élevé, sans cesse menacé par la disette. Le remplacement du cheval de trait (et avant lui de l'esclave) par le cheval vapeur est un événement exceptionnel, plus important qu'une révolution remplaçant un régime politique, ou même un cataclysme historique mettant fin à une civilisation. L'humanité a multiplié indéfiniment ses forces productives. Si dès aujourd'hui les peuples qui ont profité de la révolution industrielle sont beaucoup plus riches qu'autrefois, ils savent que demain ils peuvent généraliser et augmenter ce bien-être dans des proportions plus rapides encore. La satisfaction plus aisée des besoins actuels éveille le désir légitime d'en couvrir d'autres et donne l'assurance justifiée que cette amélioration incessante et généralisée est possible.

Mais le cheval vapeur a besoin, pour développer toute sa puissance, de beaucoup plus grands espaces que le cheval de trait. La division du travail est aujourd'hui au fondement non seulement du labeur de production, mais même du travail scientifique qui le précède et le conditionne. Les techniques modernes ne sont rentables que si le poids d'énormes investissements se répartit sur une production en plus grande série. Le marché doit être suffisamment large, stable, protégé contre des entraves artificielles pour que ces quantités soient absorbées par la consommation. Nous sommes contraints aux grands nombres et aux grands espaces.

Sans doute, peut-on vivre comme autrefois dans de petites économies cloisonnées. Mais ce serait en renonçant aux techniques les plus modernes, soit parce qu'on est incapable de les découvrir et de les mettre au point, soit parce qu'on ne parvient pas à en tirer le meilleur rendement. Ce serait, en d'autres termes, en se résignant à un niveau de vie qui est inférieur ou qui ne s'élève que trop lentement.

Le degré de concentration qui, dans l'état actuel de la technique, permet une recherche et une production efficaces, est indiqué par des comparaisons. Les Etats-Unis groupent 160 millions d'habitants. L'U. R. S. S. en compte 200 millions. Ce ne sont pas les seuls grands Etats. D'autres ont aussi la taille qui leur permettra de jouer demain un rôle important. Pays plus jeunes et au début de leur évolution économique, l'Inde, la Chine ont des populations aussi puissantes ; le Canada, l'Australie, certains pays sud-américains, commandent des espaces aussi vastes.

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

L'intégration économique de l'Europe est donc la conséquence de la révolution industrielle et ne fait que donner à notre continent la structure économique dont bénéficient d'autres parties du monde.

Mais le problème européen se complique de données qui lui sont particulières et qui doivent être bien comprises.

46. La première est que nous ne pouvons nous contenter d'une expansion de l'économie européenne prise dans son ensemble ; il faut encore que chaque pays membre en profite. C'est la différence — essentielle — entre le marché commun et le grand marché.

Par exemple, aux Etats-Unis, la liberté des échanges est complète pour les marchandises, les capitaux et les hommes. La nation est suffisamment intégrée pour admettre ce mélange et cette compétition sans réserve et même pour l'imposer par une disposition constitutionnelle. On admet que l'Etat de New-York ou de Californie se développe économiquement au détriment d'un autre. En Europe, la prospérité de l'ensemble ne peut être payée par la régression d'un pays membre. Tous doivent profiter de l'intégration.

Un parallèle s'établit de ce point de vue entre le problème politique étudié au début de la première partie et le problème économique actuellement exposé. L'Europe est une réalité complexe qui exige pour se faire, de l'imagination et des formules inédites. De même que la Communauté doit être une réalité politique agissante, tout en respectant les Etats membres, de même le marché commun doit se développer sans nuire aux économies nationales.

Les rédacteurs du Traité ont été fort attentifs à cette complexité. Ils l'ont clairement définie tant sous son aspect économique que dans ses conséquences sociales. L'article 2 vise positivement l'expansion économique,

le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie *dans les Etats membres*. Négativement, il tend à éviter dans les économies de ces Etats, aussi bien le chômage que les troubles fondamentaux et persistants.

47. Une seconde donnée du problème européen est que l'intégration économique n'est que partielle. Elle s'étend à deux industries de base fort importantes, mais se limite à elles.

Le Traité, formel pour supprimer les discriminations en matière de charbon et d'acier ⁽¹⁾, reconnaît aussi explicitement que même pour les industries du charbon et de l'acier, les modes de fixation des salaires et des charges sociales ⁽²⁾, la politique des transports ⁽³⁾, notamment les tarifs, la politique commerciale générale ⁽⁴⁾, le régime de propriété des entreprises ⁽⁵⁾ restent la responsabilité de chaque Etat.

Pour la compétence matérielle comme pour l'extension géographique, on a dû s'arrêter nécessairement « aux frontières de la bonne volonté ». Mais, déjà dans le Préambule du Traité, les gouvernements signataires exprimaient l'espoir que par contagion économique, avec les encouragements de l'expérience la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier serait la première assise d'une Communauté plus large et plus profonde. Aussi ces mêmes gouvernements sont-ils actuellement saisis des projets d'Euratom et de marché commun général.

Il est faux d'affirmer, comme l'ont fait certains adversaires de l'Europe après l'échec de la C. E. D., que la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier isolée n'est pas viable. Les résultats obtenus jusqu'à présent réfutent cette affirmation. Mais assurément, une intégration partielle soulève des difficultés particulières d'harmonisation entre secteurs intégrés et secteurs restés nationaux, entre politique européenne et politique des Etats membres.

Nous avons exposé les différentes réalisations de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et, en particulier, la politique de la Haute Autorité. Celle-ci a évidemment donné lieu à des controverses qui sont naturelles dans une organisation démocratique et qui devront vraisemblablement continuer. Il est impossible d'entrer dans ces débats ne fût-ce

⁽¹⁾ Traité, art. 4.

⁽²⁾ Traité, art. 68.

⁽³⁾ Traité, art. 70.

⁽⁴⁾ Traité, art. 71.

⁽⁵⁾ Traité, art. 83.

que pour les analyser ⁽¹⁾. Une rigoureuse méthode de présentation a dû être adoptée. L'exposé des faits de la politique, ainsi que sa justification, sera faite conformément aux indications de la Haute Autorité responsable. Chaque section se terminera par une conclusion qui se fonde généralement sur les rapports des Commissions compétentes de l'Assemblée Commune et qui donne l'indication des principales réserves.

LE MARCHÉ COMMUN EST UNE RÉALITÉ ÉCONOMIQUE

Ouverture du marché commun

48. On n'ouvre pas un marché commun comme une exposition universelle par une cérémonie académique. L'expression vise ici une décision de mettre en application un ensemble coordonné de mesures. Les unes tendent à nettoyer les frontières de tous les obstacles protecteurs que les Etats ont accumulés contre la concurrence étrangère. D'autres visent à éliminer les barrières privées qui ne coïncident pas nécessairement avec les frontières politiques, et que les associations, les cartels, les grosses entreprises ont établies pour répartir les marchés, réglementer le volume de la production et le niveau des prix. Ce double nettoyage étant fait, le marché est libéré. Mais il doit être protégé contre le rétablissement de cloisons.

Suppression des discriminations nationales

49. Les discriminations nationales ont été abolies au moment même de l'établissement du marché commun : le 10 février 1953 pour le charbon, le minerai de fer et la ferraille, le 1^{er} mai 1953 pour l'acier, et le 1^{er} août 1954 pour les aciers spéciaux ⁽²⁾.

S'il n'existait, par exemple pour le charbon, pratiquement plus de droits de douane ⁽³⁾, les restrictions étaient nombreuses, tant à l'importation

⁽¹⁾ Annuaire-Manuel de l'Assemblée Commune, Luxembourg-1956, pp. 111 et suiv.

⁽²⁾ Lettre de la Haute Autorité aux six gouvernements du 7. 2. 1953 (*Journal Officiel de la Communauté* du 10. 2. 1953, p. 5).

Lettre de la Haute Autorité aux six gouvernements du 29. 4. 1953 (*Journal Officiel de la Communauté* du 4. 5. 1953, p. 112).

Décisions du Conseil de Ministres des 10 avril et 24 juin 1954 (*Journal Officiel de la Communauté* des 28. 4. et 29. 6. 1954, pp. 311 et 427).

Lettre de la Haute Autorité aux six gouvernements du 29 juillet 1954 (*Journal Officiel de la Communauté* du 1. 8. 1954, p. 478).

⁽³⁾ Seule la France majorait les prix de quelques catégories de charbon importé pour les mettre au niveau du charbon indigène.

qu'à l'exportation. On ne payait pas de droit d'entrée ou de sortie, mais la porte était maintenue sévèrement entrebaillée. Tous ces contingents, licences, autorisations et interdictions ont été immédiatement supprimés.

Des doubles prix étaient couramment pratiqués qui, à l'époque, désavantageaient l'acheteur étranger, mais qui, en d'autres circonstances, auraient fondé un dumping. Une politique de ristournes commerciales aux intermédiaires et d'autres pratiques favorisaient l'utilisateur national. Toutes ces discriminations ont dû disparaître sur le champ.

Les tarifs de transport permettaient encore d'avantager le consommateur national. Les principales inégalités ont été abolies dès l'ouverture du marché commun. Un échelonnement a été organisé pour la suppression des « ruptures de charge » à la frontière et pour l'établissement de tarifs directs internationaux (1).

Toutes les restrictions à la délivrance des devises ont été supprimées.

D'autres barrières étaient plus subtiles. En multipliant les formalités administratives, un Etat peut s'entourer d'un rempart qui pour être de papier et protégé seulement par des ouvrages d'art procédurier, est fort difficile à franchir. Par exemple, on supprime le contingent, mais on maintient la licence ; la remise du document peut être retardée avec beaucoup d'ingéniosité. Des progrès sensibles ont déjà été obtenus en vue de simplifier les complications administratives, mais une vigilance continuelle est nécessaire pour réduire ces défenses.

Enfin, de nombreux systèmes de subventions, de péréquation de prix ou d'avantages spéciaux ont été supprimés. Certaines exceptions prévues par le Traité sont destinées à disparaître au cours ou à la fin de la période transitoire (2).

Et voilà comment ont été démantelés les remparts protecteurs des économies nationales. Mais comme on l'a déjà dit, le terrain doit être occupé, surveillé, pour que ces systèmes de défense ne soient pas reconstruits d'une façon peu voyante mais efficace (3).

(1) Pour les combustibles et minerais - 1^{re} étape le 12 mai 1955 et régime définitif le 1^{er} mai 1956. Pour les produits sidérurgiques et la ferraille, le décalage est d'un an : 1^{er} mai 1956 et 1^{er} mai 1957.

(2) Pour le détail voir : Haute Autorité - Quatrième Rapport général, Chapitre IV.

(3) Pour l'intervention de la Haute Autorité dans ce domaine, voir : Haute Autorité - Quatrième Rapport général, Chapitre V, § 1-3.

Les ententes

50. Mais à quoi servirait-il de supprimer un dirigisme si c'est pour laisser subsister une direction autoritaire de l'économie par des puissances privées? Ainsi sont visées à la fois les ententes qui créent de trop puissantes coalitions et les concentrations qui donnent trop de pouvoir économique à une seule entreprise. Considérons d'abord les premières.

Le Traité interdit toute décision, tout accord, toute pratique qui tendrait, sur le marché commun, directement ou indirectement à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence. Dans ce but, il donne à la Haute Autorité des pouvoirs d'information. Il lui attribue aussi la compétence d'autoriser les accords qui sont nécessaires pour contribuer à l'amélioration de la production ou de la distribution, mais qui ne donnent pas aux participants la possibilité de bloquer ou même de fausser les mécanismes normaux de la concurrence. Enfin, il accorde à la Haute Autorité le droit de prononcer des amendes et astreintes (1).

On voit ici clairement pourquoi les règles ne peuvent être appliquées automatiquement sous la seule garantie d'un contrôle judiciaire. La matière économique est trop complexe et trop fluide pour s'accommoder de méthodes aussi simples. L'intervention d'une Autorité est nécessaire pour exercer un pouvoir d'appréciation qui, dans chaque espèce, rapproche la finalité de la loi et la réalité du cas considéré et qui, en conséquence, autorise ou interdit l'opération.

La Haute Autorité, pendant quatre années, a poursuivi une politique qui tend à limiter « les positions dominantes ». Elle a commencé par fixer au 31 août 1953 - donc quelques mois après l'ouverture du marché commun - l'entrée en vigueur des interdictions prononcées par l'article 65, § 1 (2). Les ententes visées seraient désormais défendues sauf autorisation. Quant aux accords en cours, ils pourraient être provisoirement maintenus si la demande d'autorisation était introduite avant la date fixée.

En fait, un peu plus de 80 demandes ont été introduites jusqu'au 31 décembre 1956.

Les plus importantes concernaient l'achat et la vente en commun de charbon. Mais ici, la Haute Autorité a rencontré une difficulté particulière. Il ne lui suffisait pas de prononcer la liquidation de ces organisations quand

(1) Traité, art. 65 - Convention relative aux dispositions transitoires, § 12.

(2) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 21. 7. 1953, p. 153.

elles dominaient le marché et faussaient la concurrence. Une aussi brutale dislocation d'un appareil commercial risquait de provoquer dans les économies régionales, des perturbations désastreuses. En particulier des commandes que les comptoirs répartissaient entre les mines se concentrent trop sur quelques charbonnages, d'autres peuvent connaître le chômage et la fermeture des puits. Aussi le § 12 de la Convention relative aux dispositions transitoires fait-il un devoir à la Haute Autorité de veiller à la distribution et à l'utilisation la plus économique des différentes sortes et qualités de charbon, à une répartition équitable de l'emploi et au maintien des installations charbonnières.

Confrontée avec un problème aussi complexe, la Haute Autorité a commencé par temporiser et cette prudente sagesse n'a pas été sans éprouver la patience de l'Assemblée. Des demandes d'autorisation ont dû être modifiées et complétées avant d'être accueillies ⁽¹⁾. L'affaire la plus importante concernait la GEORG allemande. Cette puissante organisation a été fractionnée en trois parties.

L'organisation française de l'A. T. I. C. a fait aussi l'objet de débats, qui ont fait apparaître à un certain moment des divergences de vues assez profondes entre la Haute Autorité et le Gouvernement français.

Dans l'opinion de la Haute Autorité, l'influence exercée par les cartels sur la production a été éliminée, une réglementation commerciale uniforme et non discriminatoire a été introduite et une large publicité a été imposée ; enfin, un contrôle garantit que les comptoirs autorisés respectent le Traité et les réglementations particulières qui les concernent.

Cet optimisme n'a pas été partagé par tous les membres de l'Assemblée. De nombreuses réserves ont été formulées. On désire en tout cas attendre les effets d'une politique encore trop récente. Un groupe politique a proposé une solution radicalement différente comportant la création d'un organisme d'intérêt public, auquel serait confiée la distribution et l'utilisation des produits charbonniers, conformément au § 12 de la Convention relative aux dispositions transitoires. Ces membres estimaient que la prudence de la Haute

(1) Les décisions finales donnent d'ailleurs lieu à des procès devant la Cour de Justice, ce qui prouve l'importance et la complexité des intérêts en jeu : pour l'Office commercial de Ravitaillement du Luxembourg, un sursis a été obtenu et a permis au Gouvernement luxembourgeois de mettre à exécution la décision de la Haute Autorité (*Journal Officiel de la Communauté* du 10. 7. 56, Arrêt de la Cour du 23 avril 1956, p. 169 et suiv.). En ce qui concerne le recours relatif à l'A. T. I. C., le Gouvernement français a fait savoir qu'il était d'accord avec la Haute Autorité pour ne pas poursuivre l'affaire. La Cour doit décider incessamment.

Autorité dans cette question permettrait à des organisations d'intérêt privé d'assumer des pouvoirs que le Traité attribue à la Haute Autorité. Il leur semblait que les mesures prises par la Haute Autorité en cette matière ne respectent pas les règles de publicité permettant un contrôle efficace.

Voilà la politique suivie pour le charbon. Pour certaines organisations de vente en commun de l'acier, la Haute Autorité a accordé son autorisation après avoir constaté qu'elles avaient un caractère régional, ne contrôlaient qu'une production limitée et ne faisaient pas courir de danger à la liberté du marché.

Quant à la ferraille, le problème était différent. La Communauté doit compléter ses approvisionnements par des importations. Les utilisateurs qui craignent la pénurie et en tous cas redoutent de devoir payer le prix fort à l'étranger sont tentés de contrôler et répartir les disponibilités intérieures. La Haute Autorité a dû intervenir pour empêcher la formation de cartels illicites.

Les concentrations

51. Les concentrations sont soumises à autorisation préalable, sans cependant que les situations acquises avant l'ouverture du marché commun puissent être remises en question.

Ici aussi, il faut chercher si la concentration est de nature à fausser la concurrence, soit en assurant le contrôle des prix, de la production et de la distribution, soit en créant un accès artificiellement privilégié aux approvisionnements ou aux débouchés. Si la Haute Autorité apprécie que le danger n'existe pas, l'autorisation doit être accordée (1).

Il faut bien comprendre que le Traité n'est pas hostile à des concentrations qui dans une Europe, trop longtemps cloisonnée, restent une nécessité. Mais il permet de réconcilier cette nécessité technique de la production et les exigences de la liberté. Les dirigeants d'une économie nationale sont confrontés avec deux soucis. Ils admettent la formation de grosses unités de production capables de tirer de la technique moderne toutes ses ressources, de fabriquer à bas prix, de soutenir la concurrence sur le marché, de contribuer à l'abaissement du coût de fabrication et au relèvement du niveau de vie. Mais ils redoutent que ces grandes entreprises, encagées dans des frontières trop étroites, prennent nécessairement dans le pays une position de monopole. Un marché commun européen rend moins aiguë cette

(1) Traité, art. 66.

contradiction, car il est trop large pour se laisser facilement dominer par des entreprises, même quand elles ont atteint la taille que requièrent les méthodes modernes de production.

Encore une fois, c'est une question d'appréciation. La Haute Autorité qui a reçu du Traité le droit d'être informée, d'autoriser ou d'interdire, d'annuler ou d'imposer des amendes, doit donc appliquer une politique s'exerçant dans le cadre bien défini des critères prévus par le Traité lui-même ⁽¹⁾.

Les demandes introduites jusqu'à présent ont été examinées cas par cas. Elles ont concerné notamment des concentrations horizontales entre entreprises de production — et des concentrations verticales entre producteurs de charbon et d'acier ou encore entre producteurs d'acier et industries transformatrices (chantiers navals, tréfileries, producteurs de tubes).

Transports

52. Pour que le marché commun fonctionne bien, il ne suffit pas de supprimer toutes les discriminations aggravant ou allégeant le prix payé par certains acheteurs. Pour des marchandises aussi pondéreuses que le charbon, le minerai de fer, l'acier, la ferraille, le coût du transport a aussi une grande importance. L'égal accès aux ressources que doit réaliser le marché commun n'existe pas si, pour la même distance, des utilisateurs placés des deux côtés d'une frontière nationale intérieure à la Communauté ne paient pas le même prix. Le jeu normal de la concurrence s'en trouve faussé.

« Il est reconnu que l'établissement du marché commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables ». ⁽²⁾

Le Traité prévoit une application progressive de ce principe en trois étapes.

L'Assemblée Commune a commencé par se réjouir des premiers progrès qui ont été enregistrés dans les délais prévus par la Convention rela-

⁽¹⁾ Traité, art. 66, § 2.

L'interprétation juridique de ces critères a été discutée. Voir à ce sujet les questions posées à la Haute Autorité par M. Debré :

— question N° 25 (*Journal Officiel de la Communauté* du 11. 5. 1955, pp. 742 et 743) ;

— question N° 36 (*Journal Officiel de la Communauté* du 16. 11. 1956, pp. 319/56 et 320/56) ;

— question N° 37 (*Journal Officiel de la Communauté* du 27. 12. 1956, pp. 412/56 et 413/56).

⁽²⁾ Traité, art. 70, al. 1 ; c'est l'application des art. 3, b) et 4, b).

tive aux dispositions transitoires. Elle a dû ensuite constater avec regret de considérables retards.

Les discriminations les plus flagrantes ont été supprimées dès 1953. Ultérieurement, par paliers successifs, ont été établis les tarifs directs internationaux ferroviaires. De la sorte ont été supprimées les ruptures de charge qui faisaient supporter aux consommateurs une taxe supplémentaire représentant approximativement le coût d'un transbordement fictif à la frontière.

Jusqu'à présent, la pratique dans tous les pays était de ne considérer que le parcours fait sur leur territoire ; en franchissant une frontière, on repartait, pour calculer le prix au plus haut. Les tarifs directs internationaux appliquent la dégressivité aux parcours internationaux en tenant compte de la distance totale (1). Ils sont désormais en vigueur pour la voie ferrée. La même solution n'a pas pu être acceptée jusqu'à présent pour la navigation fluviale ou les transports routiers.

La troisième étape devrait consister dans l'harmonisation des tarifs. Cette expression technique vise l'application de deux principes au transport des produits de la Communauté. D'abord, chaque pays doit traiter de la même façon son trafic intérieur et celui avec les autres Etats membres ; ensuite, dans les tarifs, la relation des prix applicables aux différents produits doit être comparable dans l'ensemble des six pays. Par exemple, la relation du coût de transport du coke et du charbon doit être la même dans toute l'étendue de la Communauté.

C'est ici que les déconvenues ont commencé et malheureusement se prolongent encore aujourd'hui. Peut-être les auteurs du Traité avaient-ils péché par excès d'optimisme en fixant les délais prévus au § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires. Il est en tous les cas certain que la Haute Autorité a rencontré une vigoureuse résistance de la part des gouvernements. En modifiant les conditions de transport pour des produits qui représentent 40 % du fret total, ces Gouvernements craignent de déséquilibrer — ou de déséquilibrer davantage — les finances des sociétés nationales de chemin de fer. Une conférence des ministres nationaux de transport n'a donné jusqu'à présent aucun résultat (2).

Conclusion

53. Toutes ces mesures ont-elles été sages et efficaces ?

Du côté des discriminations nationales, les progrès sont évidemment considérables, mais la vigilance ne peut pas se relâcher. La Commission du

(1) Convention relative aux dispositions transitoires, § 10.

(2) Sur ces questions voyez aussi rapport Kapteyn sur les problèmes des transports (Doc. N° 15 - 1955-1956).

marché commun relève avec attention toutes mesures des Etats membres qui pourraient cacher une discrimination ⁽¹⁾. La Commission des transports reste en état d'alerte ⁽²⁾ et a fait approuver par l'Assemblée une résolution pressante ⁽³⁾.

Quant aux monopoles, l'Assemblée a toujours attaché une grande importance à ce que la Haute Autorité s'emploie à lutter contre leurs abus ⁽⁴⁾. C'est un débat interminable de savoir si on a été assez vite et assez loin. L'Assemblée exige davantage. La Haute Autorité, confrontée avec les problèmes pratiques, la met en garde contre les « mythes » ; elle attache une particulière importance aux « explications publiques qui substituent aux faux problèmes les vraies questions et aux légendes des jugements » ⁽⁵⁾. Au surplus, la période de haute conjoncture ne laisse pas jouer pleinement la pression de la concurrence. On vend ce qu'on veut et à qui on veut. Ce n'est pas l'organisation des entreprises mais l'état du marché qui y mène.

Dès à présent, cependant, il est raisonnable d'affirmer que sans la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la décartellisation, même sous sa forme actuelle, n'aurait pas été obtenue, les concentrations n'auraient pas été surveillées et l'approvisionnement égal, équitable et régulier des consommateurs aurait rencontré des difficultés quasi-insurmontables.

Mais il est juste aussi d'ajouter que ces premiers résultats sont loin d'être définitifs ou complets. Pour les assurer, la Haute Autorité devra faire preuve de persévérance. L'Assemblée est décidée à être particulièrement vigilante.

Politique conjoncturelle

54. Le marché de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est réglé par les mécanismes de la concurrence. Faut-il en déduire que les institutions communautaires n'ont d'autre devoir que celui de faire respecter la liberté et l'égalité de tous les concurrents et pour le surplus peuvent

(1) Exemple : rapport Pohle pour la Commission du marché commun (Doc. N° 18 - 1955-1956), N° 54.

(2) Rapports Kapteyn (Doc. N°s 15 et 36 - 1955-1956).

(3) Résolutions 32 et 39 du 12. 5. 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 55, p. 777*) et du 24. 6. 55 (*Journal Officiel de la Communauté du 23. 7. 55, p. 846*).

(4) Voir Traité, art. 66-7 et résolution N° 23 du 19. 5. 1954, § 17 à 23 (*Journal Officiel de la Communauté du 9. 6. 1954, p. 413*).

(5) Discours M. R. Mayer (Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 11 (23 novembre 1955) p. 21 et suivantes).

se cantonner dans une sereine abstention? Ce ne serait pas exact car le Traité leur impose d'une façon permanente des devoirs généraux et leur donne dans des cas exceptionnels, des pouvoirs précis de décision autoritaire. Cette philosophie d'une liberté de la production et des échanges qui est fondamentale mais néanmoins surveillée et, dans certains cas, réglementée, est clairement énoncée à l'article 5 du Traité :

« La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent Traité, avec des interventions limitées.

A cet effet :

.....

Elle assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent. »

Devoirs permanents

55. Pour vouloir efficacement, il faut savoir avec précision. C'est une règle de bon sens qui n'est pas toujours respectée en politique. Le Traité charge la Haute Autorité d'établir périodiquement, des programmes prévisionnels de caractère indicatif portant sur la production, la consommation, l'importation et l'exportation. Pour cela, il lui donne les pouvoirs nécessaires de consultation et d'information ⁽¹⁾.

Ces prévisions globales doivent faciliter la politique conjoncturelle des entreprises et de la Haute Autorité. Sans la Communauté, cette précieuse documentation ne serait pas réunie; même avec la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, il a fallu attendre quelque temps pour l'obtenir. L'Assemblée a fait pression sur la Haute Autorité. Celle-ci, après de nombreuses consultations, a finalement décidé d'établir des programmes prévisionnels trimestriels. Le premier, publié, couvre le deuxième trimestre 1956 ⁽²⁾.

Les programmes prévisionnels ont été établis avec la collaboration d'un groupe d'experts appartenant aux administrations publiques nationales et aux instituts de recherches. Ils ont bénéficié aussi du soutien du Conseil de Ministres et du Comité mixte ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Traité, art. 46 et 47.

⁽²⁾ Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 30. 4. 1956, p. 123/56 et du 2. 1. 1957, p. 1/57.

Enfin, ils doivent être nécessairement en relation avec les rapports de conjoncture ayant pour objet non pas le charbon et l'acier, mais l'économie générale des six Etats membres. Les derniers rapports prévus dans une motion du Conseil de Ministres du 13 octobre 1953 deviendront réguliers, à partir de mars 1957, après une période de tâtonnement. Tout cela pousse à élargir l'examen en commun. On ne se borne plus à des prévisions à court terme en matière de charbon et d'acier, mais on étudie aussi la politique économique générale que chaque gouvernement entend suivre pour niveler les fluctuations conjoncturelles.

On ne sait pas apprécier exactement quelle a été la collaboration effective des gouvernements. A cet égard, l'Assemblée Commune a exprimé des doutes sérieux (1).

56. Sur la base de ces informations, la Haute Autorité s'acquitte de ses devoirs permanents. En effet, le Traité impose expressément aux institutions de la Communauté différentes missions dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun. Elles doivent veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun en tenant compte des besoins des pays tiers, veiller aussi à l'établissement des prix les plus bas permettant les amortissements nécessaires et ménageant la possibilité normale d'une rémunération des capitaux. Elles doivent encore veiller à une exploitation rationnelle des ressources naturelles, promouvoir les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, promouvoir le développement des échanges internationaux et la fixation de prix équitables sur les marchés extérieurs (2). Ces prescriptions ne sont pas la pieuse expression de bonnes intentions. Un arrêt de la Cour de Justice a précisé qu'elles constituaient des dispositions fondamentales dont la Haute Autorité devait tenir compte dans l'exercice de tous les pouvoirs que lui a donnés le Traité (3).

La Haute Autorité s'inspire de ces directives dans sa gestion quotidienne. Elle exerce une action constante de surveillance de bons offices, d'avis et de consultation, de rapprochement des intéressés. Cette

(1) Rapport de M. Sabass sur la coopération de la Haute Autorité et des gouvernements des Etats membres d'après le Quatrième Rapport général sur l'activité de la Communauté (Doc. N° 20 - 1955/1956).

(2) Traité, art. 3.

(3) Recueil de la Jurisprudence de la Cour, Vol. 1, 1954-1955, Arrêt du 21 décembre 1954, p. 23 et suiv.

activité journalière est aussi importante que les décisions d'autorité. Tout gouvernement, pour être efficace, compte plus sur la bonne volonté des administrés que sur ses pouvoirs de coercition. Comme l'a dit M. René Mayer, « l'art de gouverner existe aussi pour la Haute Autorité et son application modeste mais permanente dans les circonstances présentes est aussi, pour elle, une façon de prendre ce à quoi elle est si souvent invitée, ses responsabilités ». (1)

L'approvisionnement régulier en charbon est-il menacé? La Haute Autorité négocie avec la Grande-Bretagne, par le canal du Conseil d'Association, une augmentation des importations de houille anglaise. Des contacts pareils sont pris avec le Gouvernement américain au sujet de la ferraille. Inversement, si la tension sur le marché de l'acier risque d'emballer les prix à l'exportation au-delà des limites équitables, la Haute Autorité interviendra auprès des producteurs pour leur recommander la modération (2). Ce ne sont là que des exemples d'une surveillance permanente.

Réglementation des prix et quantités

57. En principe, les prix se forment librement. Pour exclure toute discrimination les barèmes doivent être publiés (3). Déjà ceci constitue dans les pratiques habituelles une révolution qui tend à instaurer une concurrence loyale. Mais cette loyauté ne suffit pas toujours pour obtenir un bon équilibre économique. Sous la pression de l'offre et de la demande, une pénurie ou une pléthore de certains ou de l'ensemble des produits de la Communauté peuvent se déclarer.

La Haute Autorité a alors le pouvoir de décréter des prix maxima ou des prix minima suivant les circonstances. En cas de pénurie sérieuse, elle peut imposer des priorités d'utilisation et de répartition entre consommateurs ; en cas de crise manifeste, elle peut établir des quotas de

(1) Discours de M. R. Mayer, Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (8 mai 1956) p. 373.

(2) Discours de M. R. Mayer, Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (8 mai 1956) pp. 371 à 373.

(3) Traité art. 60, décision N° 4-53 et 31-53 complétées par la décision N° 32-53 et modifiée par la décision N° 2-54 (voir *Journal Officiel de la Communauté des 12*, 2. 1953, p. 3, 4. 5. 1953, p. 111, 21. 5. 1953, p. 130, et 13. 1. 1954, p. 218.)

production et de répartition entre producteurs ⁽¹⁾. La Haute Autorité est encore habilitée pour établir des compensations, des péréquations et autres mécanismes financiers pour éviter que les prix s'établissent au niveau le plus élevé, contrairement aux directives qui lui ont été données par l'article 3 ⁽²⁾.

Ces pouvoirs ont-ils été exercés? Un système de compensation a été établi pour la ferraille. On a déjà dit que la Communauté, fort déficitaire, doit importer cette matière première à des prix très élevés. Si la concurrence jouait librement, les utilisateurs se disputeraient les stocks intérieurs jusqu'à ce que les prix rejoignent ceux de l'étranger. Pour éviter cette égalisation par le haut, la Haute Autorité exerce une action permanente de contrôle et de discipline de marché par l'intermédiaire de l'Office commun des consommateurs de ferraille et la Caisse de péréquation des ferrailles importées ⁽³⁾.

Des prix maxima ont été fixés à l'ouverture du marché commun pour le charbon. La Haute Autorité a ensuite limité cette réglementation au bassin de la Ruhr dont l'influence sur le marché est déterminante. Elle l'a supprimée totalement et s'est refusée depuis lors à la rétablir ⁽⁴⁾.

L'expansion de la consommation de charbon et d'acier est depuis la fondation de la Communauté remarquablement soutenue. Aussi certains ont-ils réclamé la déclaration de l'état de pénurie, un système de répartition et la fixation de prix maxima. La Haute Autorité s'y oppose pour plusieurs motifs. D'abord, elle conteste la gravité de la situation. Sans doute le carreau des mines a été nettoyé des stocks et la liste des commandes s'allonge sur les carnets des sidérurgistes. Mais c'est là un signe d'activité prospère et non de tension dangereuse. La Haute Autorité prétend que le législateur ne parle pas pour ne rien dire et n'ajoute pas à ses prescriptions des qualificatifs inutiles pour la seule redondance de la forme. Or, les articles du Traité visent une pénurie « sérieuse » comme une « crise manifeste » ⁽⁵⁾. Et ils précisent que les institutions communautaires ne doivent accomplir leur mission « qu'avec des interventions limitées » ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Traité, art. 58 et 59.

⁽²⁾ Traité, art. 53 et 62.

⁽³⁾ Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 28. 1. 1957, p. 61 et suiv.

⁽⁴⁾ Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 28. 3. 1955, p. 658, décision N° 12-55 qui n'a pas été prorogée.

⁽⁵⁾ Traité, art. 58, 59, 60 et 61.

⁽⁶⁾ Traité, art. 5.

Conclusion

58. Dans sa politique conjoncturelle, la Haute Autorité a préféré agir par persuasion plutôt que d'employer ses pouvoirs de décision. Elle semble avoir été gênée par le fait que l'intégration n'est que partielle et que la collaboration avec les gouvernements chargés de la politique économique générale n'est pas suffisamment intense.

Au sein de l'Assemblée Commune, comme partout dans le monde, s'engage un débat qui se poursuivra longtemps, entre les partisans de la liberté économique entière et ceux qui réclament une orientation par les pouvoirs publics. Très souvent la Haute Autorité s'entend reprocher trop de passivité. Pour assurer, selon les termes du Traité, un approvisionnement régulier, en charbon et en acier, les deux industries de base devraient être soumises à des directives plus fermes. En ce qui concerne plus spécialement le charbon, on fait valoir que cette exploitation est conditionnée par les gisements, que cette richesse naturelle est concédée et que l'effort social y est particulièrement rude. Même en période de haute conjoncture, des interventions plus fréquentes, plus profondes et plus décisives s'imposent pour corriger des tensions dangereuses qui se manifestent notamment par des hausses de prix.

D'autres répondent que la situation économique de la Communauté est favorable et que le Traité ne prévoit que des interventions limitées et nécessaires.

Il faut reconnaître au surplus que pendant ces quatre années s'est produit un événement important que l'on ne pouvait pas prévoir avec certitude en 1951. Les échanges commerciaux de marchandises autres que le charbon et l'acier ont fait l'objet de mesures de libération qui dépassent les frontières de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Tel a été notamment le résultat de l'activité du G.A.T.T. et de l'O.E.C.E. Ces échanges plus intensifs ont facilité l'équilibre de la balance du commerce et des comptes dans les différents pays membres.

Il n'en reste pas moins vrai que les articles 58 et 59 contiennent des pouvoirs stratégiques limités mais importants. La Communauté prouvera son utilité si, en cas de nécessité, elle est capable de les utiliser à bon escient.

A la séance du 30 novembre 1956, l'Assemblée Commune, étudiant spécialement le problème de l'approvisionnement en charbon, a estimé notamment « que la Haute Autorité n'a pas épuisé toutes les possibilités d'action que lui donne le Traité, qu'elle pourrait développer davantage son action

prévue par le Traité, auprès des gouvernements, compte tenu notamment des articles 26, 46, 53, 55, 57 du Traité, qu'il n'a pas été jusqu'à présent nécessaire de recourir à l'application de l'article 59 du Traité, mais que la Haute Autorité ne devra pas craindre d'y recourir et de prendre toutes mesures utiles si la situation s'aggrave ».

Considérant aussi que l'approvisionnement en énergie pose un problème global qui dépasse la politique charbonnière, et souhaitant que la Haute Autorité fasse preuve d'initiative, elle a recommandé instamment à celle-ci « d'inviter les gouvernements des Etats membres à aborder le problème de l'approvisionnement avec elle, soit dans le cadre d'une session spéciale du Conseil de Ministres, soit de préférence, dans le cadre d'une conférence intergouvernementale » (1).

L'orientation à long terme

59. Les économistes employent des formules stéréotypées qui restent néanmoins des images saisissantes. Un « goulot d'étranglement » peut compromettre toute une chaîne de productions solidaires les unes des autres. Mais quand il s'agit d'industries de base comme le sont, au premier chef, celles du charbon et de l'acier, c'est toute l'économie qui, si elle repose sur une assise trop étroite, est menacée dans son expansion.

Ces industries exigent des investissements et des programmes à long terme. Il faut savoir pénétrer l'avenir, deviner le volume probable des besoins futurs. Comment une entreprise isolée, ou même un État pourraient-ils faire correctement pareilles prévisions? Les centralisations d'informations, les confrontations d'hypothèses sont indispensables et n'ont été rendues possibles que par la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Les objectifs généraux

60. Le Traité fait obligation à la Haute Autorité de « définir périodiquement des objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production » (2).

(1) Résolution du 30. 11. 1956 (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 12. 56*, p. 400/56 et suivantes).

(2) Traité, art. 46 - 3°.

Comment la Haute Autorité a-t-elle rempli ce devoir?

Absorbée par l'ouverture du marché commun et le rodage de ses services elle n'y a pas consacré les premiers mois de son activité. Mais elle est aiguillonnée par une Assemblée très attentive à ces longues perspectives.

Des décisions doivent être prises longtemps à l'avance pour éviter les gaspillages comme la pénurie. Il faut par exemple 17 ans et 250 millions de DM pour qu'un nouveau siège d'extraction, actuellement en cours de construction dans la Ruhr atteigne sa capacité totale de 2,5 millions de tonnes par an.

La Haute Autorité a présenté un premier mémorandum⁽¹⁾ couvrant une courte période de trois ans. L'Assemblée a été ensuite saisie du Mémorandum sur la définition des objectifs généraux⁽²⁾, qui pousse les prévisions jusqu'à 1960-1965 et dans la mesure où l'imposent les investissements charbonniers, jusqu'en 1975. C'est là un document fondamental mais non définitif car, par nature, il doit être soumis à des révisions successives. Qu'il suffise d'insister sur son utilité. Les experts fondent en effet leurs calculs sur la prévision d'un développement des économies globales de la Communauté à un rythme qui est inférieur à celui des années les plus récentes mais qui dépasse cependant largement notre expérience historique. Car les populations et leurs besoins augmentent, les techniques de production vont s'améliorer si l'Europe enfin rationnellement organisée rattrape des retards accumulés. Telles sont les encourageantes perspectives qui s'ouvrent mais dont il faut savoir profiter. Dès à présent, se posent des problèmes de structure dont la solution doit être abordée sans retard. Par exemple, du côté de l'acier, les ressources en ferraille sont déjà insuffisantes et l'approvisionnement en minerai risque de devenir difficile après 1960 ; la capacité de production de fonte et de coke devra être largement développée pour dégager un goulot d'étranglement. Quant au charbon, une expansion nécessaire, malgré l'existence d'autres sources d'énergie pose des problèmes de mise en exploitation des gisements, de recrutement et de rendement de la main-d'œuvre, de l'orientation de la demande et de la valorisation des produits.

Dans le cadre de ces objectifs généraux, la Haute Autorité a préparé un premier mémorandum sur la politique charbonnière⁽³⁾. Un pareil document n'existe pas encore pour la sidérurgie.

(1) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 19. 7. 1955, p. 821.

(2) Rapport de Menthon sur les objectifs généraux (Doc. N° 11 - 1956-1957) ; et rapport Mutter sur les aspects sociaux du mémorandum de la Haute Autorité sur la définition des objectifs généraux (Doc. N° 12 - 1956-1957).

(3) Mémorandum de la Haute Autorité sur la politique charbonnière, Luxembourg, 1^{er} février 1955 (Doc. N° 155-2-55) et Note sur la politique charbonnière, Luxembourg, 20-7-1956 (Doc. N° 6073-56).

Ce sont là d'estimables travaux qui sont naturellement atteints de l'humaine faiblesse. Il est toujours hasardeux de chercher à percer les brumes de l'avenir et à dégager, de multiples poussées, une tendance générale. Mais il est plus hasardeux de s'abandonner au hasard. Ces questions sont difficiles aussi parce qu'elles ne sont pas de la compétence des seuls experts qui calculent l'augmentation des productions et les ajustent à l'augmentation des consommateurs, qui doivent tenir compte des coûts et des prix, des importations et des exportations, des produits de substitution. Des options politiques se posent qui doivent être résolues au préalable (1). La principale concerne l'indépendance économique que désire réaliser la Communauté. Sans doute, une politique autarcique est-elle exclue par le Traité (2). L'Europe ne s'assigne pas comme un idéal l'indépendance économique à l'égard des autres continents. Mais elle ne s'est pas non plus engagée à un libre échange absolu qui la mettrait, pour ses approvisionnements essentiels, à la discrétion des Etats tiers. Quel degré de sécurité et par conséquent, quel objectif de production (ou de capacité de production) la Communauté doit-elle atteindre ?

Pour la sidérurgie, l'accord est général sur un accroissement maximum de la production au plus bas prix possible. Mais l'avenir des charbonnages est discuté. Puisque nos besoins en énergie augmentent d'une façon rapide et continue, faut-il prévoir ou non un développement important de la production de houille ? Les uns répondent négativement parce que le prix de revient augmente, le travail est dangereux et rebutant ; il vaut mieux se tourner vers d'autres sources locales d'énergie — notamment à partir de réacteurs nucléaires — et compter aussi sur le charbon importé. D'autres craignent pour la sécurité économique, poussent au développement de la production, même à un prix plus élevé. C'est le choix difficile « entre une politique charbonnière concurrentielle ou protectionniste. Tel est bien l'enjeu de ce qui est baptisé pudiquement l'approfondissement des objectifs généraux » (3).

Ces choix sont rendus plus difficiles encore par le fait que l'intégration économique européenne n'est que partielle. S'il ne s'agissait que de définir l'expansion rationnelle des entreprises de la Communauté dont le sort serait isolément considéré et égoïstement envisagé, la recherche serait déjà compliquée. Mais le Traité a prescrit à la Haute Autorité de définir les objectifs généraux non seulement pour assurer le meilleur avenir aux industries du charbon et de l'acier des six Etats membres, mais aussi pour contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres, au dévelop-

(1) Rapport introductif de Menthon sur les objectifs généraux et sur la politique charbonnière (Doc. N° 17 - 1955-1956).

(2) Traité, art. 3.

(3) Rapport de Menthon (1955-1956) p. 17.

pement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie ⁽¹⁾. Or, la politique économique générale reste du ressort des Etats membres et en l'absence d'un marché commun général, ceux-ci peuvent avoir des intérêts fort opposés.

Voilà qui prouve, une fois de plus, l'utilité d'une solidarité économique plus grande entre les Etats européens.

Quoi qu'il en soit, ces recherches sont intéressantes et doivent aboutir. On ne peut vivre au hasard. Il est clair que sans la Communauté, ces études n'existeraient pas. Certains Etats membres ne les faisaient pas à l'échelon national. D'autres s'y livraient déjà, mais l'élargissement du champ d'action et la confrontation des méthodes ont été fructueux.

La meilleure preuve, peut-être, de l'utilité de ces études est que les Anglais, gens pratiques, ont décidé d'y collaborer. Une des activités du Conseil d'Association ⁽²⁾ est précisément de comparer les conjectures du Royaume-Uni et de la Communauté et d'en renforcer ainsi la précision.

Ce qui a déjà été dit à propos de la politique conjoncturelle doit être répété au sujet de l'orientation à long terme. Les études ne peuvent pas être étroitement limitées au charbon et à l'acier. En matière de charbon, il faut nécessairement faire un bilan énergétique général, c'est-à-dire comparer les possibilités de production des différentes sources d'énergie et leurs prix respectifs. Pour le charbon comme pour l'acier, on doit aussi du côté de la consommation, nécessairement évaluer le développement économique général. Ici encore, les travaux du Comité mixte ⁽³⁾ sont indispensables. Grâce à la collaboration des ministres et des gouvernements nationaux, on peut donner aux recherches l'ampleur nécessaire.

Moyens d'action

61. La Haute Autorité qui a des obligations dispose de moyens d'action. D'abord, elle doit avoir les informations nécessaires ⁽⁴⁾. Une enquête devenue annuelle, fournit les éléments chiffrés pour l'ensemble des investissements en cours ou prévus par les entreprises dans un délai de 3 à 5 ans ⁽⁵⁾. Des déci-

⁽¹⁾ Traité, art. 2.

⁽²⁾ Cf. supra N° 40.

⁽³⁾ Cf. supra N° 18.

⁽⁴⁾ Traité, art. 47 et 54.

⁽⁵⁾ Traité, art. 46, 2°.

La liste des avis (et non les avis eux-mêmes) est publiée régulièrement au Journal Officiel - Traité, art. 54, al. 4. Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 15. 3. 1956, p. 83/56 et du 5. 5. 1956, p. 131/56.

sions fondées sur l'article 54 obligent les entreprises à faire la déclaration préalable des programmes d'investissement d'un montant déterminé (1).

Sur ces programmes, la Haute Autorité peut donner un avis (2). Mais elle attache une importance particulière aux contacts créés entre ses services techniques et la direction des entreprises à l'occasion de cette procédure d'avis ou indépendamment d'elle. Un développement harmonieux des capacités de production résulte plus de ces informations et discussions entre techniciens que de décisions d'autorité. Dans le même esprit, des « avis généraux » sont publiés au Journal Officiel (3), des rapports publient le résultat d'études ou enquêtes (4).

La Haute Autorité est tenue de donner un avis si elle en est requise par l'entreprise ou si elle estime que l'installation projetée ne pourra être faite ou exploitée que grâce à des subventions, aides, protections ou discriminations contraires au Traité. Dans ce dernier cas, l'avis sera défavorable et pourvu d'une sanction. L'entreprise peut ne pas en tenir compte mais elle ne pourra recourir, pour le financement, à d'autres ressources que ses fonds propres. Aucun cas ne s'est présenté jusqu'à présent.

Un autre moyen d'action à la disposition de la Haute Autorité est une aide financière positive aux programmes d'investissement. Dans ce but, elle a contracté plusieurs emprunts, dont un de 100 millions de dollars aux Etats-Unis et un autre en Suisse de 50 millions de francs suisses (5). Ces sommes ont été consacrées à des investissements industriels (6). Sur avis

(1) Décision N° 27-55 (*Journal Officiel de la Communauté* du 26. 7. 1955, p. 872 et 873, ainsi que *Journal Officiel de la Communauté* du 19. 7. 1956, p. 209).

(2) Traité, art. 54, al. 4.

(3) Par exemple, avis sur le danger d'un développement exagéré des installations de production d'acier à partir de la ferraille (*Journal Officiel de la Communauté* du 19. 7. 1956, p. 210/56).

(4) Par exemple, Rapport de la Haute Autorité sur les investissements dans les industries du charbon et de l'acier de la Communauté - juillet 1956.

(5) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 31. 7. 1954, p. 460, ainsi que Haute Autorité — Bulletin Mensuel d'Information, N° 6 - juin 1956 - § 41.

(6) Haute Autorité — Quatrième Rapport général (1955-1956) - § 196.
Idem — Bulletin mensuel d'information - N° 7 - juillet 1956, § 58.

(voir suite de la note page 83)

(Suite note de la page 82)

Répartition de l'emprunt américain

(en millions de dollars)

	Projets présentés par les entreprises ⁽¹⁾	Projets retenus par la Haute Autorité ⁽²⁾	Crédits accordés
Sièges d'extraction :			
Ruhr	58,14	48,79	14,44
Aix-la-Chapelle	18,55	18,55	6,50
Nord et Pas-de-Calais	30,68	10,07	2,43
Lorraine	30,96	26,72	3,30
Aquitaine	1,67	1,67	0,57
Sarre	11,83	11,83	4,20
<i>Total</i>	<i>151,83</i>	<i>117,63</i>	<i>31,44</i>
Cokeries :			
Allemagne	15,77	9,78	3,00
Lorraine	9,43	—	—
Sarre	23,45	1,54	0,70
<i>Total</i>	<i>48,65</i>	<i>11,32</i>	<i>3,70</i>
Centrales minières :			
Ruhr	56,54	56,54	18,91
Sud de la Belgique	79,22	56,00	14,00
Campine	9,66	—	—
Nord et Pas-de-Calais	13,56	13,56	3,85
Lorraine	40,00	40,00	3,85
Sarre	17,14	17,14	5,50
Sulcis ⁽²⁾	11,20	—	—
<i>Total</i>	<i>227,32</i>	<i>183,24</i>	<i>46,11</i>
Extraction et préparation du minerai de fer			
Allemagne	13,19	12,54	4,55
Lorraine	31,72	31,72	8,00
Italie	11,22	9,87	5,20
Luxembourg	4,20	4,20	1,00
<i>Total</i>	<i>60,33</i>	<i>58,33</i>	<i>18,75</i>
Total général :	488,13	370,52	100,00

⁽¹⁾ Dépenses postérieures au 1^{er} janvier 1955.

⁽²⁾ Coût total du projet.

Répartition de l'emprunt suisse

La Haute Autorité a décidé, dans sa séance du 12 juillet 1956, la répartition des fonds provenant de l'emprunt suisse, soit 50 millions de francs suisses.

Les entreprises bénéficiaires des prêts sont :

- Hüttenwerke Isede-Peine
Peine, République fédérale d'Allemagne ;
- Hüttenwerke Oberhausen, A. G.,
Oberhausen, République Fédérale d'Allemagne ;
- Ilva, Alti Forni Acciaierie d'Italia,
Gènes, Italie ;
- Cornigliano, s. p. a.,
Gènes, Italie ;
- Acciaierie e Ferrierie Lombarda Falck,
Milan, Italie ;
- S. A. des Forges et Aciéries de Dillingen,
Dillingen, Sarre.

conforme du Conseil de Ministres, la Haute Autorité peut utiliser les emprunts au financement de travaux et d'installations qui contribuent directement et à titre principal à accroître la production, à abaisser le prix de revient ou faciliter l'écoulement des produits (1). C'est dans le cadre de cette disposition qu'elle a pu contribuer au financement des centrales minières mixtes belges (2). Il a été regretté que les effets réels de ces interventions financières sur la rentabilité des entreprises n'aient pas encore pu faire l'objet d'un rapport.

Mais ce n'est qu'un début. Car la vision est plus hardie ou plus prévoyante. La Haute Autorité se préoccupe d'un financement plus large. Rien que pour 1956, elle a estimé les investissements faits dans la Communauté à 1 milliard de dollars. Où trouvera-t-on cet argent et comment la Haute Autorité pourra-t-elle continuer sa contribution? Elle est habilitée à se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission en établissant des prélèvements sur le produit du charbon et de l'acier (3). Elle a toujours tenu à fixer l'impôt suffisamment haut pour se constituer un « fonds de garantie » de 100 millions de dollars (4). Cela doit lui permettre d'emprunter bien davantage. Car les prêteurs sauront que la Communauté a de l'argent liquide et disponible dans sa caisse pour faire face en toutes circonstances aux éventuelles défaillances et qu'au surplus, elle dispose d'un pouvoir taxateur qui fonctionne normalement. La Haute Autorité croit qu'ainsi elle peut obtenir des conditions financières bien plus intéressantes qu'une société où même un Etat et en faire bénéficier les entreprises de la Communauté. Pour répartir les prêts, elle doit résoudre des problèmes difficiles de change (garantie de change et liberté de transfert) (5).

Voici un dernier moyen d'action : à long terme, le devoir fondamental des institutions communautaires est de promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production, ainsi que l'amélioration de la

(1) Traité, art. 54, al. 2.

(2) Voir Troisième Rapport général (1954-1955), § 107 et ss.

(3) Traité, art. 49 et suiv.

(4) Voir *Journal Officiel de la Communauté* du 31. 7. 1954, p. 457 à 459, ainsi que Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 9 (10 mai 55) p. 274 (exposé du président Monnet). Des orateurs de l'Assemblée ont estimé que le fonds de garantie aurait pu utilement dépasser 100 millions de dollars et que le prélèvement aurait dû être maintenu à son taux antérieur.

(5) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso N° 13 (8 mai 1956), p. 381 et 382 (exposé du président Mayer), ainsi que Haute Autorité - Bulletin mensuel d'information - N° 6 - juin 1956 - § 39.

qualité⁽¹⁾. D'une façon plus précise, la Haute Autorité a l'obligation d'encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier⁽²⁾. C'est en effet l'ampleur des connaissances scientifiques et techniques qui mesure l'efficacité de l'industrie moderne ; c'est l'intensité des recherches qui conditionne son progrès.

Dans ce but, la Haute Autorité a confronté les experts et cherché à promouvoir la répartition du travail et la mise en commun des résultats. De nombreuses commissions ont été créées⁽³⁾. De plus, elle utilise une partie des ressources du prélèvement à l'octroi d'aides financières⁽⁴⁾.

Conclusion

62. Lorsqu'il s'agit d'industries de base, une politique à long terme est indispensable. Définir les objectifs généraux est une tâche difficile qui n'est qu'ébauchée. L'Assemblée Commune a toujours manifesté un extrême intérêt à ces longues perspectives. Sans cesse elle pousse la Haute Autorité à prendre ses responsabilités et s'inquiète du retard qui ne paraît pas toujours justifié. Mais elle n'a pas encore pu arrêter elle-même les grandes options politiques qui doivent conditionner l'orientation économique de la Communauté.

Résultats

63. Quels sont les premiers résultats de cette action ? Voilà ce qui intéresse les réalistes et leur permet de mieux apprécier les efforts de l'intégration européenne. Mais dans le même esprit objectif, ils n'oublieront pas, dans leur jugement, que cette intégration ne fait que commencer et qu'elle n'est encore que partielle.

Le lien de cause à effet est difficile à établir. L'erreur de raisonnement « *post hoc, ergo propter hoc* » doit être évitée. Il faut chercher à préciser

(1) Traité, art. 3, g).

(2) Traité, art. 55.

(3) Commission de la technique minière, Commission de la cokéfaction et de la valorisation du charbon, etc.

(4) Traité, art. 50, 1) et 55, 2 e). Voir par exemple *Journal Officiel de la Communauté* du 30. 4. 1955, p. 722 ; *Journal Officiel de la Communauté* du 26. 7. 1955, p. 876 ; *Journal Officiel de la Communauté* du 28. 11. 1955, p. 909/56 ; *Journal Officiel de la Communauté* du 24. 9. 1956, p. 255/56.

dans quelle mesure une conjoncture, incontestablement favorable, est imputable à l'existence d'une Communauté. La comparaison avec les industries du charbon et de l'acier dans les grands pays tiers est, à ce point de vue, instructive.

L'exposé va devenir nécessairement plus aride, mais les chiffres ont eux aussi leur éloquence. Bien entendu, cette éloquence arithmétique et statistique n'est pas plus irréfutable que l'autre. Tout est sujet à controverse. Dans ce rapport moral, on n'essaie pas de porter un jugement sur une gestion, mais uniquement de fournir une documentation.

Considérons distinctement la production, les échanges et les prix. Dans chaque cas, analysons l'évolution économique de 1952 à 1955-56 ⁽¹⁾.

Production

64. Grâce à la suppression des barrières et des restrictions quantitatives, grâce aussi aux tarifs directs internationaux et à l'élimination de certaines discriminations tarifaires, la Communauté a bénéficié des avantages d'un grand marché ; aussi a-t-elle considérablement augmenté le volume de sa production.

Dans l'ensemble, la production de produits du Traité dans la Communauté en 1955-56 a été de 18,5 % supérieure à celle de 1952, année de haute conjoncture. Le tableau ci-dessous fait apparaître le détail de ces chiffres.

Production de la Communauté en 1952 et 1955—1956

(en millions de tonnes)

Produit	Production 1952	Production 1955-1956	Augmentation entre 1952 et 1955-56	
			en millions de t.	en pourcentage
Houille	238,9	249,1	+ 10,2	+ 4 %
Coke de four	62,4	72,0	+ 9,7	+ 15 %
Minerai de fer	65,3	79,4	+ 14,1	+ 22 %
Acier brut	41,8	54,7	+ 12,9	+ 31 %
Ferraille (ressources intérieures)...	19,2 à 20,2	22,7	+ 2,5 à 3,5	+ 12 à 18 %

Ces chiffres ne prennent tout leur sens que par comparaison aux rythmes d'accroissement qui ont été réalisés dans les autres grands centres producteurs, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et

⁽¹⁾ Toutes les statistiques qui vont suivre comparent les résultats de l'année civile 1952 et de juillet 1955 à juin 1956.

l'Union Soviétique. Si l'on additionne la production du charbon et de l'acier ⁽¹⁾, on constate que la Communauté se place en tête du monde occidental; seule, l'Union Soviétique, où tous les efforts sont consacrés aux industries de base, connaît un accroissement supérieur. En effet, l'indice qui serait placé à la cote 100 en 1952 se retrouve 3 ans plus tard à 118,5 pour la Communauté, 105,5 pour la Grande-Bretagne, 110,0 pour les Etats-Unis d'Amérique et à 135 pour l'U. R. S. S.

Si nous rapprochons, non plus les pourcentages d'augmentation mais les productions elles-mêmes, à quel résultat arrive-t-on? En 1955-1956, la production de la Communauté en houille et acier brut a atteint approximativement la moitié de la production américaine contre 46 % en 1952. Pendant ce temps, la position relative de l'Angleterre est en léger recul, mais l'U. R. S. S. est en net progrès ⁽²⁾.

Ainsi la Communauté a, pour la première fois, progressé par rapport aux Etats-Unis. La production de l'U. R. S. S. qui en 1952 représentait près de 23 % des productions cumulées des Etats-Unis, de la Communauté et de la Grande-Bretagne s'établit à 28 % en 1955-1956.

Les produits peuvent être chiffrés par tête d'habitant. On obtient alors pour 1955-1956 le tableau suivant :

Comparaison de la production de charbon et d'acier par habitant en prix comparables pour l'année 1955

	\$	Réf. U. S. A. = 100
Communauté	41	51
Grande-Bretagne	76	95
Etats-Unis	80	100
U. R. S. S.	33	41

⁽¹⁾ En moyenne pondérée par pays ou par groupe de pays et en prenant pour base, dans tous les cas, des prix unitaires. Il est inutile de considérer ici le minerai de fer et la ferraille, du fait qu'ils jouent un rôle bien moindre au point de vue de la valeur et qu'ils sont déjà plus ou moins inclus dans la production de l'acier brut.

⁽²⁾ Les tableaux statistiques se présentent comme suit :

Comparaison de la production de charbon et d'acier en prix comparables pour l'année 1955

Etats-Unis = 100

Pays	1952	1955-1956
Etats-Unis d'Amérique	100 %	100 %
Communauté	46,4 %	50,1 %
Grande-Bretagne	30,2 %	29,0 %
U. R. S. S.	40,1 %	49,4 %

Par tête d'habitant, la Communauté atteint bien la moitié de la production américaine en charbon et en acier ; l'U. R. S. S. arrive à environ 40 % de la production américaine et à 80 % environ de celle de la Communauté (1).

(1) Voilà le détail de l'expansion par produit.

a) *Houille* : au contraire de la Grande-Bretagne, la Communauté a accru sa production entre 1952 et 1955-1956. Certes, elle est loin d'avoir atteint les mêmes pourcentages d'augmentation que l'U. R. S. S. qui a concentré tous ses efforts sur les industries des matières de base — mais elle peut se comparer aux Etats-Unis d'Amérique où cependant les conditions d'extraction sont beaucoup plus favorables et bien plus élastiques.

Extraction houillère des principaux pays entre 1952 et 1955—1956

en millions de tonnes

Pays	1952	1955-1956	Variation en %
Communauté	238,9	249,1	+ 4 %
Grande-Bretagne (a)	225,7	216,6	- 4 %
Etats-Unis d'Amérique.....	460,3	483,9	+ 5 %
U. R. S. S.	215,0	289,5	+ 35 %

(a) Pour 1952, réduit à 52 semaines pour des raisons de comparabilité.

b) *Minerai de fer* : Ici aussi le pourcentage d'augmentation de la production de la Communauté, tout en restant inférieur à celui de l'Union Soviétique, dépasse sensiblement celui qui a été enregistré aux Etats-Unis d'Amérique, en Suède ou en Grande-Bretagne.

Production de minerai de fer des principaux pays entre 1952 et 1955—1956

en millions de tonnes

Pays	1952	1955-1956	Variation en %
Communauté	65,3	79,4	+ 22 %
Grande-Bretagne (a)	16,2 (a)	16,9	+ 4 %
Suède	16,9	18,5	+ 10 %
Etats-Unis d'Amérique.....	99,2	111,2	+ 12 %
U. R. S. S.	52,6	75,1	+ 43 %

(a) Pour 1952, réduit à 52 semaines pour des raisons de comparabilité.

c) *Acier brut* : Le pourcentage de la Communauté suit de près celui de l'U. R. S. S. et dépasse celui de tous les autres grands centres de production d'acier du monde occidental.

Production d'acier brut des principaux pays entre 1952 et 1955—1956

en millions de tonnes

Pays	1952	1955-1956	Variation en %
Communauté	41,8	54,7	+ 31 %
Grande-Bretagne (a)	16,4	20,6	+ 26 %
Etats-Unis d'Amérique(b).....	98,3	111,1	+ 13 %
U. R. S. S.	34,8	47,1	+ 35 %

(a) Pour 1952, réduit à 52 semaines pour des raisons de comparabilité.

(b) A cause de la grève des ouvriers de la sidérurgie en 1952, on a pris pour base la moyenne des années 1951 et 1953.

Les échanges à l'intérieur de la Communauté

65. Un autre indice du progrès est l'intensification des échanges entre les Etats membres. La tableau suivant montre le développement des échanges pour les principaux groupes de produits, toujours par comparaison entre 1952 et juillet 1955—juin 1956 (1). Il en résulte que les échanges ont augmenté dans toutes les catégories de produits.

**Développement des échanges entre les pays de la Communauté
d'après les quantités reçues**

en millions de tonnes

Catégories de produits	Echanges 1952	Echanges 1955-56	Variation en %
Houille	19,55	24,13	+ 23 %
Coke	8,93	9,71	+ 9 %
Agglomérés	0,46	1,25	+ 173 %
<i>Total charbon</i>	<i>28,94</i>	<i>35,09</i>	<i>+ 21 %</i>
Minerai de fer	11,81	15,04	+ 27 %
Ferraille	0,43	1,56	+ 262 %
Produits sidérurgiques ..	2,76	5,91	+ 114 %

L'amélioration intervenue peut être mesurée de diverses façons. D'abord, les échanges ont augmenté plus vite que les productions elles-mêmes. C'est en Europe occidentale un phénomène sans précédent en période de haute conjoncture, surtout en ce qui concerne l'acier. Jusqu'à présent, chaque Etat gardait jalousement, pour ses industries transformatrices, les matières premières dont elles avaient un urgent besoin. Or, le second tableau fait apparaître que depuis 1952, les échanges entre pays membres augmentent plus vite que leurs productions.

(1) Dans les tableaux, les échanges ont été, dans toute la mesure du possible détaillés par pays. C'est ainsi que les échanges de houille, de coke et d'agglomérés entre la France et la Sarre ont été recensés séparément, ainsi que les échanges de minerai de fer et de produits sidérurgiques entre la Belgique et le Luxembourg.

**Augmentation de la production et augmentation des échanges
de produits de la Communauté de 1952 à 1955-56**

Produits	Augmentation de 1952 à 1955-56 en %	
	Production	Echanges
Houille, coke, agglomérés	+ 4 %	+ 21 %
Minerai de fer	+ 22 %	+ 27 %
Ferraille	+ 12 à 18 %	+ 262 %
Produits sidérurgiques ..	+ 31 %	+ 114 %

La comparaison est aussi favorable si l'on rapproche les échanges de produits de la Communauté et les échanges commerciaux portant sur les autres marchandises. Pour les premiers, l'accroissement est de 92 % contre 68 pour les autres marchandises (1).

Ce développement des échanges se justifie en partie par une redistribution géographique des approvisionnements. Dans un marché commun libéré des protections nationales, chaque consommateur s'adresse au producteur qui est pour lui le plus favorablement situé. La rationalisation des courants commerciaux n'a cessé de s'accroître. C'est ainsi que la France et la Sarre ont augmenté leurs livraisons de charbon en Allemagne du Sud tandis que la Ruhr et la Basse-Saxe fournissent davantage aux Pays-Bas et que les bassins du Limbourg hollandais et de la Belgique, se tournent plus vers le sud et notamment vers la France.

Une autre conséquence est une stabilité plus grande du marché ; car les consommateurs ne sont plus tentés de faire des stocks excessifs par crainte d'être coupés de leurs sources extérieures d'approvisionnement.

Les prix

66. Les premiers effets du marché commun ne se sont pas limités au volume de la production et des échanges. Ils se font sentir aussi dans le niveau des prix. Ceux-ci, dans le commerce entre les Etats membres sont demeurés inférieurs aux prix moyens des autres marchandises. Si l'on met le niveau de 1952 à la cote 100, l'indice atteint, en 1955, 81,3 pour les produits de la Communauté, contre 92,9 pour les autres marchandises. Cela se comprend puisque l'ouverture du marché commun a entraîné l'abolition des doubles

(1) Ces calculs étant plus lents à établir, la comparaison porte sur les années civiles 1952 et 1955.

prix, l'abaissement du coût des transports et une meilleure répartition géographique des approvisionnements ⁽¹⁾.

Deux autres caractéristiques du niveau des prix doivent être signalées : d'une part, ils se sont rapprochés entre les différents États membres notamment pour le charbon ⁽²⁾. Par ailleurs, ils ont fait preuve de stabilité : jusqu'en 1955, ils n'ont accusé que des variations limitées.

⁽¹⁾ Évolution des prix moyens dans les échanges entre les pays de la Communauté

Groupe de marchandises	1952	1955
Houille, coke, agglomérés ..	100	92,9
Minerai de fer	100	88,7
Ferraille	100	69,4
Produits sidérurgiques	100	73,1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>81,3</i>
A titre comparatif :		
toutes les autres marchandises	100	92,9

⁽²⁾ Tableau comparatif de l'évolution des prix du charbon dans les principaux bassins de la Communauté sur la base des prix de la Ruhr = 100

	Mai 1952 (a)	Octobre 1956
<i>Belgique</i>		
Anthracite	141	129
Charbon maigre	167	151
Charbon demi-gras	148	117
Charbon gras	132	121
Charbon flambant	161	124
Agglomérés	132	117
<i>Nord/Pas-de-Calais</i>		
Gros coke	134	114
Anthracite	136	116
Charbon maigre	161	132
Charbon demi-gras	169	127
Charbon gras	128	109
Charbon flambant	154	130
Agglomérés	155	125
<i>Lorraine</i>		
Gros coke	144	119
Charbon gras	115	105
Charbon flambant	156	125
Agglomérés	101	94
<i>Sarre</i>		
Gros coke	144	117
Charbon gras	122	109
Charbon flambant	162	134
<i>Pays-Bas</i>		
Gros coke	114	102
Anthracite	119	124
Charbon maigre	116	116
Charbon demi-gras	111	105
Charbon gras	115	101
Agglomérés	108	99

(a) Pour les Pays-Bas : Mai 1953.

En 1956, la hausse s'affirme mais moins fortement qu'en Grande-Bretagne pour le charbon et aux Etats-Unis pour l'acier ⁽¹⁾.

Les prix redevenus libres ont joué un rôle dans la sélection des demandes. C'est un mécanisme qui était bloqué jusqu'en 1952 dans les marchés nationaux réglementés. Un jugement définitif ne peut pas encore être prononcé, car la période d'observation est trop courte et ne couvre même pas un cycle conjoncturel complet.

⁽¹⁾ **Prix de gros du charbon et de l'acier 1953 = 100**

Année	Allemagne (RF)	Belgique	France	Italie	Pays-Bas	Grande-Bretagne	Etats-Unis
<i>I. Charbon</i>							
1951	73	98	87	123	89	85	96
1952	85	101	100	112	99	94	96
1953	100	100	100	100	100	100	100
1954	100	100	100	98	104	104	94
1955	101	100	100	106	111	114	93
oct. 1956	113	111	109	119	..	133	107

Année	Allemagne (RF)	Belgique	France	Italie	Pays-Bas	Grande-Bretagne	Etats-Unis
<i>II. Industrie sidérurgique (sans ferraille)</i>							
1951	69	93	81	116	115	81	94
1952	96	101	97	119	122	98	95
1953	100	100	100	100	100	100	100
1954	97	97	96	93	95	101	101
1955	100	106	98	98	107	106	107
oct. 1956	107	(116-20) (a)	107	100	..	115	123

(a) Estimation.

Telle est l'interprétation de la situation économique par la Haute Autorité. Elle a fait l'objet de débats à l'Assemblée. Une partie des parlementaires s'alarme de la hausse des prix, la juge dangereuse et se fonde sur elle pour réclamer de la Haute Autorité l'application des articles 58 et 59.

Conclusions

67. Les statistiques qui couvrent une période encore très courte dégagent des résultats encourageants. Sans doute ceux-ci ne peuvent-ils être attribués intégralement à l'ouverture du marché commun. Ils sont en partie la conséquence d'une libération progressive dans le cadre du G. A. T. T. (Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce) et de l'O. E. C. E. (Organisation européenne de Coopération économique). Ils découlent aussi d'une conjoncture qui a été mondialement favorable. On doit cependant remarquer que l'expansion générale a été plus accentuée que dans les autres grands centres producteurs de charbon et d'acier ; de plus une conjoncture ascendante ne présente pas que des avantages mais crée aussi des tensions particulières entre Etats qui cherchent à garder des matières et produits devenus rares ; le marché commun a atténué ces difficultés d'approvisionnement et des pressions sur les prix entre les Etats membres de la Communauté.

Voilà pourquoi l'Assemblée Commune estime généralement que pour sortir tous ses effets le marché commun du charbon et de l'acier doit s'épanouir en un marché commun général et doit, de plus, s'articuler avec les zones progressivement libérées de l'O. E. C. E. et du G. A. T. T.

LE MARCHÉ COMMUN ET LE PROGRÈS SOCIAL

68. Le Traité qui fonde une intégration économique a cependant exprimé des préoccupations sociales. C'est en droit des gens une nouveauté extraordinaire qui a soulevé dans les masses ouvrières, de grandes espérances. « C'est la première fois qu'une révolution économique s'effectue en tenant compte des travailleurs et non pas seulement des conditions du marché » ⁽¹⁾.

Ce souci se marque déjà dans l'énoncé des buts fondamentaux. On lie à juste titre « l'expansion économique, le développement de l'emploi

⁽¹⁾ Rapport Bertrand sur les problèmes de la réadaptation de la main-d'œuvre dans les industries de la Communauté (Doc. N° 26, 1955-1956).

et le relèvement du niveau de vie » (1). Les institutions de la Communauté doivent « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès » (2).

La préoccupation se retrouve aussi dans l'organisation des institutions. La Haute Autorité est assistée d'un Comité Consultatif (3). Sans doute, celui-ci doit se borner à donner des avis. Mais les avis d'un pareil Comité, où les représentants du monde du travail, ceux des producteurs et ceux des utilisateurs et négociants, siègent en nombre égal, sont d'un grand poids et pèsent nécessairement sur la politique suivie (4).

Enfin, la Haute Autorité a été dotée, en matière sociale, de certains pouvoirs. Sans doute, l'Assemblée s'est-elle toujours plainte de l'étendue trop limitée de ces pouvoirs et de leur exercice trop timide (5). Néanmoins, des premiers et intéressants résultats peuvent être consignés dans ce rapport moral.

Salaires et revenus

69. Est-on d'abord parvenu à réaliser l'harmonisation par le haut, prévue à l'article 3 ?

Le Traité ne donne à la Haute Autorité qu'une compétence restreinte. Car il précise que la politique des salaires et prestations sociales reste du ressort des Etats membres (6). Comment pourrait-il en être autrement ? L'intégration n'est que partielle et l'on ne peut donner aux travailleurs de deux industries un sort trop différent de celui de leurs compatriotes ; l'équilibre économique national risquerait d'être rompu.

On compte donc avant tout sur les effets de l'expansion économique que le marché commun doit provoquer. Cependant, les institutions communautaires ne sont pas sans pouvoir.

(1) Traité, art. 2.

(2) Traité, art. 3.

(3) Traité, art. 18.

(4) Cf. supra N° 21 et rapport Kreyssig précité, § 40 (Doc. N° 1, 1955-1956).

(5) Résolution de l'Assemblée du 13. 5. 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 1955, p. 780 et ss.*). rapport Kreyssig précité § 8 et ss., 56 et ss.

(6) Traité, art. 2, 3, 5 et 68.

D'abord, la Haute Autorité peut intervenir si des prix anormalement bas résultent de salaires qui sont eux aussi anormalement bas eu égard au niveau moyen de la région ; elle est encore en droit de le faire si une baisse de salaires influence défavorablement le niveau de vie et constitue un moyen de concurrence déloyale ou d'ajustement économique permanent. Il en est de même si l'effet est obtenu par des dispositions de la législation sociale. On ne cite pas jusqu'à présent de cas d'application (1).

Mais les vrais pouvoirs de la Haute Autorité — et derrière elle de l'Assemblée Commune — se trouvent ailleurs : elle est en effet tenue par l'article 46-5° de « rassembler les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre des industries dont elle a la charge et des risques qui menacent ces conditions de vie ». La Haute Autorité a largement entendu cette mission en établissant des statistiques des salaires et de l'emploi, en publiant des monographies (2), en menant des enquêtes particulières, notamment dans le bassin de Sulcis en Sardaigne, dans la sidérurgie italienne, dans le Borinage (3). De pareilles informations, de pareilles comparaisons contiennent un répertoire d'arguments en faveur de l'égalisation dans le progrès et les syndicats ne manquent pas de s'en servir. Depuis 1956, les représentants qualifiés des employeurs et des travailleurs de la sidérurgie, ont convenu, après examen, de réduire progressivement les différences constatées. De pareilles confrontations vont avoir lieu pour l'industrie houillère.

L'Assemblée Commune a examiné l'opportunité de créer une ou plusieurs commissions paritaires générales dans le cadre de la Communauté (4).

Comment ont, en fait, évolué les salaires calculés en pouvoir d'achat ? Dans l'ensemble, un progrès et une égalisation semblent se manifester. Mais

(1) Traité, art. 68.

(2) Par exemple : Haute Autorité - Salaires des ouvriers dans les industries de la Communauté, Luxembourg, septembre 1956.

(3) Quatrième Rapport général sur l'activité de la Communauté, avril 1956, § 212 et ss.

(4) Rapport Nederhorst sur la création, la fonction et la composition d'une ou plusieurs commissions paritaires dans le cadre de la Communauté (Doc. N° 1, 1956-1957).

Voir aussi résolution de l'Assemblée du 30. 11. 1956 (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 12. 1956, p. 402*).

il est difficile de dire dans quelle mesure ces mouvements sont imputables à l'existence d'un marché commun (1).

La continuité de l'emploi

70. Jusqu'à présent, les travailleurs étaient, dans les Etats membres partiellement protégés contre les conséquences financières du licenciement et du chômage. Des Constitutions proclamaient le droit au travail, mais ce droit

(1) **1. Salaire réel par poste dans les houillères — fond — en % du pays ayant le salaire le plus élevé, calculé sur la base du panier européen**

Salaire belge 1953 = 100

Pays	1953	1956, 2 ^e trim.
Belgique	100	107
Pays-Bas	92	104
Sarre	79	102
France	76	88
Allemagne (RF)	74	95
Italie	36	40

2. Salaire horaire réel dans l'industrie sidérurgique en % du pays ayant le salaire le plus élevé, calculé sur la base du panier européen

Salaire luxembourgeois 1953 = 100

Pays	1953	1956, 2 ^e trim.
Luxembourg.....	100	120
Belgique	92	100
Pays-Bas	75	88
Allemagne (RF)	75	88
Sarre	65	75
France	63	81
Italie	57	59

3. Salaire horaire réel dans les mines de fer en % du pays ayant le salaire le plus élevé, calculé sur la base du panier européen

Salaire luxembourgeois 1953 = 100

Pays	1953	1956, 2 ^e trim.
Luxembourg.....	100	105
France	79	97
Allemagne (RF)	46	54
Italie	31	31

n'était pas sanctionné. Dans ce domaine, le Traité est novateur. En effet, la Communauté, en réalisant l'intégration européenne, peut entraîner une réorganisation profonde dans les deux industries de base. Les exploitations marginales seront éliminées, les unités trop petites seront contraintes à se concentrer, toutes les entreprises devront se soumettre à une modernisation accélérée. Cette révolution économique ne pourra cependant se faire qu'en tenant compte de la continuité de l'emploi. Telle est la directive politique qui est énoncée en tête même du Traité comme un principe fondamental ⁽¹⁾. Mais elle ne reste pas un simple vœu. Elle peut être appliquée parce que des mécanismes juridiques précis ont été prévus.

Les uns concernent la mobilité de la main-d'œuvre. Aux hommes licenciés, il faut faciliter l'embauche sur toute l'étendue de la Communauté.

D'autres dispositions favorisent la réadaptation.

Enfin, on peut citer aussi tous les encouragements donnés à la formation professionnelle. Celle-ci doit augmenter la plasticité de la main-d'œuvre et, de cette façon, diminuer les risques de chômage.

Mobilité de la main-d'œuvre

71. Les risques du chômage seraient diminués et l'harmonisation des conditions de travail serait accélérée si, dans le marché commun, la circulation des hommes était aussi libre que celle des marchandises. Ceci est un premier remède qui est plus difficile et peut-être moins efficace que ceux qui sont exposés dans les paragraphes suivants. L'obligation d'ouvrir les frontières à des travailleurs étrangers concurrençant la main-d'œuvre nationale a paru lourde aux gouvernements. Aussi ont-ils poursuivi l'application de l'article 69 avec mollesse.

Des circonstances pareilles montrent mieux que des raisonnements la nécessité des organes communautaires qui sont spécialement chargés de l'exécution du Traité. On ne peut certes reprocher à des Ministres qui, en Conseil, se réunissent pour traiter des affaires de la Communauté, de songer isolément à la politique économique de leur pays ; ils craignent l'interpellation sur le chômage qui, dans leur Parlement, pourrait compromettre leur existence politique. Mais veut-on que ces hésitations compréhensibles et cette recherche légitime d'une politique raisonnable ne se prolongent pas trop longtemps et ne se perpétuent pas en une inexécution définitive du Traité? On doit alors se féliciter d'avoir une Haute Autorité qui rappelle inlassablement

⁽¹⁾ Traité, art. 2.

aux gouvernements leurs engagements internationaux et qui cherche avec eux des formules d'application.

L'Assemblée elle aussi a rempli son rôle de contrôle qui, nous le savons, ne consiste pas seulement à critiquer ce qui a été fait, mais à donner des impulsions politiques. La Commission des affaires sociales suit avec vigilance les lents progrès qui sont accomplis. Elle a même fait recevoir une délégation le 27 octobre 1954 à une réunion du Conseil spécial de Ministres.

Sous ces pressions répétées, ce Conseil a pris une décision. Un projet arrêté le 8 décembre 1954 par une conférence intergouvernementale a été ratifié à ce jour par tous les pays, à l'exception du Grand-Duché de Luxembourg. Cette convention ne donne qu'une satisfaction insuffisante à l'Assemblée (1).

A la demande des Gouvernements, la Haute Autorité a réuni, en collaboration avec le B. I. T., une commission d'experts pour préparer de nouvelles décisions. L'avant-projet de Convention, qui résulte de ces travaux, a d'ailleurs une portée qui dépasse le cadre de la Communauté, puisqu'il vise tous les travailleurs migrants et non pas seulement ceux du charbon et de l'acier. Cette Convention a spécialement pour objet de supprimer les obstacles que les travailleurs migrants trouvent, du côté de la Sécurité sociale, à chercher de l'emploi dans un autre Etat membre si leur qualité d'étranger les prive d'une partie de la protection sociale.

Le 25 janvier 1957, les Ministres du Travail des six Etats membres sont parvenus à un accord et ont décidé de soumettre le projet de convention dès le 7 février au Conseil de Ministres de la C. E. C. A.

Telles sont les premières mesures qui ont été prises. Elles ne concernent qu'une partie des travailleurs et n'ont qu'un caractère fragmentaire. Le déplacement de la main-d'œuvre se heurte à une certaine passivité, voire à une résistance des Gouvernements nationaux. Même si ces mesures étaient complétées, il n'est pas certain que tous les hommes disponibles soient psychologiquement préparés à quitter un milieu familier et à affronter le risque d'une expatriation. C'est ce qui donne toute son importance au problème de la réadaptation sur place.

(1) Rapport Bertrand sur l'application des dispositions de l'art. 69 du Traité, concernant les mouvements de la main-d'œuvre, p. 9 et ss. et p. 34-35 (Doc. N° 14 - 1954-1955).

Résolution de l'Assemblée du 13 mai 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 1955, p. 780 et ss.*).

Résolution de l'Assemblée du 22 juin 1956, §§ 4, 5 et 6 (*Journal Officiel de la Communauté du 19. 7. 1956, p. 234.*).

La réadaptation des travailleurs

72. La manière la plus humaine d'assurer la continuité de l'emploi est de créer des activités nouvelles dans les régions où de nombreux travailleurs souffrent en permanence du chômage.

L'intégration européenne est un fait économique de première importance dont les conséquences sociales seront grandes ⁽¹⁾. Pendant la période transitoire, des entreprises ou parties d'entreprises peuvent être amenées à cesser ou à changer leur activité pour s'adapter aux conditions nouvelles de la concurrence. Pour toute la durée du Traité, l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux peuvent entraîner de pareilles réorganisations. Le Traité cherche à ne pas faire peser indûment sur la main-d'œuvre le fardeau de ces transformations inéluctables et, à terme, bien-faisantes ⁽²⁾.

D'abord, la Haute Autorité peut contribuer à la création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer les réemplois productifs de la main-d'œuvre rendue disponible ; dans ce cas, sa contribution prendra la forme d'un prêt ou d'une garantie.

La Haute Autorité peut, en outre, consentir à la main-d'œuvre, une aide non remboursable représentant des indemnités d'attente, le financement d'une rééducation professionnelle, une allocation pour frais de réinstallation.

Pareille politique a de nombreux effets bienfaisants. Elle encourage les dirigeants à moderniser leurs industries sans provoquer de troubles sociaux ; elle les pousse aussi à avoir une politique rationnelle de l'emploi qui puisse justifier l'octroi de l'aide financière. Les travailleurs admettent plus facilement une plasticité professionnelle. Enfin, les gouvernements et leurs administrations sont tenus à contribuer d'une manière plus dynamique et plus systématique à cette adaptation permanente de la main-d'œuvre disponible à l'appareil de production.

Les textes du Traité ont été en fait appliqués ⁽³⁾. La Commission des affaires sociales de l'Assemblée suit la politique de la Haute Autorité en menant des enquêtes sur place ⁽⁴⁾. Des diverses remarques et observations

⁽¹⁾ Résolution de l'Assemblée du 30. 11. 1956 (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 12. 1956, p. 403*).

⁽²⁾ Convention relative aux dispositions transitoires — § 23 ; Traité, art. 56.

⁽³⁾ Rapport Bertrand sur les problèmes de la réadaptation de la main-d'œuvre dans les industries de la Communauté (Doc. N° 26 - 1955-1956), p. 13 et 14.

⁽⁴⁾ *Ibid*, p. 19.

qu'elle a soumises à l'Assemblée on doit en retenir une qui a une portée générale. L'aide financière de la Communauté n'est pas laissée à l'initiative de la Haute Autorité. Elle est subordonnée à une requête des gouvernements. Ici encore, on a pu constater dans certains cas que le Traité n'était pas appliqué, même dans ses dispositions apparemment les plus généreuses, parce que les gouvernements n'étaient pas suffisamment actifs. On doit reconnaître que le nombre des bénéficiaires n'a encore été que fort limité.

Formation professionnelle

73. La meilleure façon d'assurer la continuité de l'emploi et d'améliorer le niveau de vie grâce à une productivité accrue est de perfectionner la formation professionnelle. Les techniques deviennent plus difficiles et se renouvellent constamment. Pour les utiliser à plein rendement, la main-d'œuvre doit être bien préparée.

Jusqu'à présent, la Haute Autorité s'est surtout préoccupée d'assurer l'information. Elle a publié des monographies ⁽¹⁾, elle a organisé des groupes de travail.

Par ses études, la Haute Autorité prépare l'avenir. Les renseignements statistiques sur l'âge des ouvriers font apparaître clairement les difficultés futures de recrutement dans les mines. Des journées d'étude sur la mécanisation et la formation professionnelle ont attiré l'attention sur l'incidence que le progrès technique aurait fatalement sur la qualification de la main-d'œuvre ⁽²⁾. Ce sont là des exemples d'un effort qui doit s'amplifier et se diversifier.

Logements ouvriers

74. Les mines de charbon de la Communauté emploient actuellement un personnel d'ouvriers et employés atteignant 1.050.000 personnes, la sidérurgie en occupe plus de 520.000, et les mines de fer près de 58.000. Beaucoup de ces hommes et leurs familles sont mal logés dans des maisons vieilles ou dans des baraquements provisoirs ; d'autres habitent loin du lieu de leur travail. Les habitations ouvrières posent un grave problème social.

⁽¹⁾ Haute Autorité : « La formation professionnelle dans l'industrie sidérurgique des pays de la Communauté », août 1954 et « La formation professionnelle dans les houillères des pays de la Communauté », mars 1956.

⁽²⁾ *Ibid.*

La question est de savoir comment la Haute Autorité peut s'en saisir. Elle a d'abord invoqué son droit de financer des recherches techniques ⁽¹⁾ pour lancer deux programmes de constructions expérimentales. Le premier portant sur mille logements du type unifamilial va s'achever. Le second concerne la construction d'habitations du type plurifamilial.

Mais il ne suffit pas de mettre au point les méthodes de construction les plus rapides et les moins coûteuses. La Haute Autorité devrait pouvoir fournir une aide plus permanente. Dans ce but, elle invoque une autre disposition du Traité qui lui donne le pouvoir de financer les travaux et installations contribuant directement et à titre principal à accroître la production. Le lien est direct entre le logement de la main-d'œuvre et son rendement au travail : « Ni la productivité, ni la production des charbonnages (et de la sidérurgie), quelle que soit l'ampleur des investissements en biens d'équipement, ne peuvent être poussées au maximum si la main-d'œuvre nécessaire n'est pas disponible à l'endroit et au moment voulu et ne peut travailler dans des conditions satisfaisantes. Ces exigences posent un grave problème de logement dont la solution est inséparable des investissements techniques proprement dits. L'un des objectifs de la Communauté doit être de mener de front les investissements techniques — modernisation et équipement —, les constructions de maisons ouvrières qui y sont directement liées » ⁽²⁾. Grâce à cette interprétation, deux programmes beaucoup plus importants sont en cours d'exécution. Ainsi, par exemple, prévoit-on pour les mineurs 11.010 logements neufs. S'ils s'ajoutent aux constructions qui seraient normalement assurées par les pouvoirs nationaux, l'initiative ne manque pas d'ampleur ⁽³⁾.

Des commissions régionales groupant les représentants des employeurs, des travailleurs et des pouvoirs publics généraux ou locaux ont été constituées. Ce sont elles qui prennent les décisions concernant le financement, la désignation des maîtres d'œuvre, l'implantation des maisons, le régime de gestion et la désignation des bénéficiaires. Une de leurs préoccupations est de dissocier le contrat de travail du contrat de location ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Traité, art. 55.

⁽²⁾ Mémoire sur la définition des objectifs généraux — juillet 1955 — (*Journal Officiel de la Communauté du 19. 7. 1955, p. 332*).

⁽³⁾ Quatrième Rapport général sur l'activité de la Communauté — avril 1956 p. 229 et ss.

⁽⁴⁾ Rapport Vanrullen sur le Chapitre VII du Quatrième Rapport général (Doc. N° 25 - 1955-1956), p. 19 et ss.

Hygiène et sécurité du travail

75. Le drame de Marcinelle a secoué l'opinion publique. La mort de centaines d'hommes qui allaient chercher dans les entrailles de la terre un charbon nécessaire pour la prospérité de la Communauté a apparu comme un prix humain trop élevé pour cette matière première. Cependant, il y a plus grave que cette catastrophe spectaculaire. C'est journallement que des hommes exposent leur vie au fond de la mine. Dans tous les Etats membres, l'addition de petits accidents mortels aboutit bon an mal an à des totaux qui se rapprochent de celui qui a si tragiquement illustré Marcinelle.

La Haute Autorité doit s'en préoccuper puisqu'elle est tenue d'encourager la recherche intéressant la sécurité du travail (1). Des efforts méritoires ont déjà été fournis dans ce domaine.

La Haute Autorité a commencé par créer un pool de documentation médicale minière. Cette information est nécessaire pour orienter son action et aussi pour que tous les intéressés dans la Communauté bénéficient des améliorations obtenues dans chaque pays.

En 1955 a été créé un Comité d'hygiène et de médecine du travail qui donnera à la Haute Autorité des avis scientifiques et techniques ; une commission des organisations patronales et ouvrières, définit l'orientation générale de cette action.

1.200.000 dollars ont été alloués au financement d'un programme de recherche qui se répartit sur quatre ans et couvre notamment les problèmes suivants : la silicose, l'oxycarbonisme, le travail aux hautes températures, les bruits, la réhabilitation, l'information des médecins du travail.

Au point de vue des accidents du travail, la Haute Autorité a pris l'initiative de convoquer, en liaison avec le Conseil de Ministres, une conférence sur la sécurité dans les mines de charbon. L'Assemblée a décidé la constitution d'une commission spéciale pour suivre ces travaux (2).

Conclusion

76. Les pouvoirs de la Haute Autorité en matière sociale sont sensiblement plus faibles que ceux dont elle dispose dans le domaine économique.

(1) Traité, art. 55, 1.

(2) Rapport Sabass sur la sécurité du travail et le sauvetage dans les entreprises minières de la Communauté (Doc. N° 3 - 1956-1957) et Résolution de l'Assemblée du 30 novembre 1956 (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 12. 1956, p. 399*).

Il faut cependant attacher une particulière importance aux buts fondamentaux de la Communauté : l'expansion économique doit favoriser le progrès social ⁽¹⁾. Utilisant toutes les ressources du Traité, l'Assemblée a voté des résolutions pressantes, généralement à l'unanimité et tout au moins à une très large majorité ⁽²⁾.

L'Assemblée a souvent reproché à la Haute Autorité un manque d'énergie dans l'exécution et trop de timidité dans l'interprétation des textes qui lui accordent des pouvoirs en matière sociale. C'est ainsi, par exemple, que la construction de maisons ouvrières est retardée par la difficulté d'interpréter les articles 49, 50, 54 et 56. De même la libre circulation de la main-d'œuvre qualifiée n'a pas été pleinement assurée en raison d'une interprétation trop restrictive de l'article 69.

L'Assemblée s'est plainte aussi d'un manque de collaboration de la part des gouvernements. Alors que l'initiative leur était réservée en matière de réadaptation, ils ne l'ont pas utilisée ; alors que leur coopération était indispensable pour assurer la mobilité de la main-d'œuvre, ils sont intervenus avec retard et ont encore fait preuve de timidité.

Mais il faut reconnaître que même s'ils étaient interprétés et appliqués de la façon la plus extensive, les textes sont beaucoup trop limités et empêchent les institutions de la Communauté d'atteindre son objectif fondamental en matière sociale ⁽³⁾.

LE MARCHÉ COMMUN ET LES ÉCONOMIES NATIONALES

77. On ne conteste guère qu'un grand marché favorise la division du travail, un meilleur équipement des entreprises, un abaissement des coûts et une élévation du niveau de vie. Mais à quel prix doit-on payer ces avantages ?

L'imagination suggère des visions catastrophiques. L'ouverture du marché ne correspond-elle pas à la levée des vannes économiques qui

⁽¹⁾ Traité, art. 2 et 3.

⁽²⁾ Voir résolution N° 33 du 13 mai 1955 (*Journal Officiel de la Communauté du 10. 6. 1955, p. 780*) et résolution du 30 novembre 1956 dans le domaine social (*Journal Officiel de la Communauté du 12. 12. 1956, p. 403/56*).

⁽³⁾ Rapport Birkelbach sur les aspects sociaux du rapport des chefs de délégations du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine (Doc. N° 2 — 1956-1957).

contiennent actuellement aux frontières les importations étrangères? Sans doute l'étiage moyen se relèvera. Mais ce sera peut-être à la suite d'un raz de marée de marchandises qui viendront submerger les économies nationales les plus faibles. Même pour que l'Europe vive et prospère, un Etat ne peut consentir à sacrifier ainsi son appareil productif. Cette image illustre un concept trop simpliste. On a déjà dit que le marché commun ne se confond pas avec le grand marché et exprime une réalité économique plus complexe. C'est là une idée force qui est trop facilement oubliée et sur laquelle il convient de revenir.

D'une part, les vannes ne doivent pas être brutalement levées d'un seul coup. Les clauses de sauvegarde sont prévues au début et pendant toute la durée du Traité. Celui-ci exclut expressément les « troubles graves et persistants » et donne des recours aux Etats dont les économies sont menacées.

Surtout, le marché commun ne signifie pas uniquement une concurrence européenne accrue mais aussi une solidarité européenne renforcée. On ne se borne pas à protéger une économie plus faible mais on l'aide à faire l'effort nécessaire de modernisation. Les adaptations qui, en tous cas, devraient être faites pour assurer le progrès économique et social seront moins lourdes parce qu'elle se feront à frais communs. A première vue, cette notion paraît irréaliste. Pourquoi les autres Etats membres prendraient-ils leur part dans la charge qui incombe à une économie retardataire? C'est que les concurrents sont aussi les clients. Si l'on peut souhaiter vaincre les premiers, on doit espérer que les seconds sont riches et prospères. Une économie en progrès suppose des prestations réciproques et non pas des fournitures unilatérales. Tous les Etats membres ont avantage à participer à la modernisation d'une économie nationale, si celle-ci entre dans un circuit d'échanges plus intensifs et concourt à la prospérité générale.

Sauvegardes

78. Le Traité a prévu, pendant une période transitoire, des clauses de sauvegarde qui amortissent le premier choc et facilitent l'adaptation. Pratiquement, tous les pays, à l'exception du Grand-Duché de Luxembourg, en ont profité.

Le gouvernement italien a obtenu le maintien des droits de douane qui protègent le coke et la sidérurgie nationale ⁽¹⁾. Ces droits doivent être

(1) Convention relative aux dispositions transitoires, § 27 et § 30.

progressivement réduits pour disparaître à la fin de la période transitoire. C'est ce qui a été fait.

En principe, un barème publié offre le même prix à tous les acheteurs. Telle est la grande règle du marché commun. Cependant, pour éviter de trop brusques déplacements de produits et des hausses désordonnées, le Traité a prévu des « prix de zone » qui permettent à certains producteurs de s'aligner sur les prix des concurrents mieux placés pour garder un marché géographiquement déterminé ⁽¹⁾.

Pour l'année charbonnière 1956-1957, la Haute Autorité a prorogé les décisions relatives :

- aux cokeries belges pour leurs ventes en Belgique, au Luxembourg, en Moselle et Meurthe-et-Moselle ;
- au bassin d'Aix-la-Chapelle pour ses ventes dans la République fédérale d'Allemagne ;
- au bassin de Basse-Saxe, pour ses ventes dans le nord de l'Allemagne et aux Pays-Bas ;
- aux bassins du Centre-Midi pour leurs ventes dans certaines régions de France ;
- aux houillères de Lorraine et des Saarbergwerke pour leurs ventes en Allemagne du Sud.

La Haute Autorité a autorisé le 18 juillet 1956 la Société Carbo-Sarda à accorder des rabais sur ses prix de barème pour ses ventes en Italie continentale et en Sicile.

Le Gouvernement français a été autorisé lors de l'établissement du marché commun du charbon à maintenir temporairement des subventions à certaines usines d'agglomérations non minières, au coke et charbon à coke importé pour la sidérurgie en provenance d'autres pays de la Communauté et aux livraisons vers l'Allemagne du Sud de charbon lorrain et sarrois ⁽²⁾. La Haute Autorité s'est efforcée, avec le développement de l'intégration, de faire disparaître ces diverses subventions. De 13,3 milliards en 1953, elles sont tombées à environ 5 milliards en 1956.

Un système de péréquation a été organisé pour faciliter l'intégration des charbons belge et italien et pour les introduire dans le marché commun ⁽³⁾. Ceux-ci bénéficient d'un subside qui est financé par un prélèvement

⁽¹⁾ Convention relative aux dispositions transitoires, § 24.

⁽²⁾ *Ibid.*, § 11.

⁽³⁾ *Ibid.*, §§ 11, 26 et 27, 1).

fait sur les productions allemandes et néerlandaises dont les coûts sont particulièrement bas. Cette aide est subordonnée à une contribution égale des gouvernements nationaux et à l'application de programmes d'assainissement. Les modalités revues le 28 mai 1955 par la Haute Autorité ⁽¹⁾ ont été contestées ⁽²⁾. Les arrêts ont confirmé la politique de la Haute Autorité qui pousse les entreprises à s'assainir.

Telles ont été les précautions du début. Comme prévu, elles ont été utiles mais sont provisoires.

« Il est réjouissant de constater que grâce à l'expansion économique sur un vaste marché commun nombre de mesures conservatoires ont cessé d'être nécessaires plutôt qu'on ne l'avait supposé lors de l'établissement du marché commun » ⁽³⁾.

Une fois la période transitoire terminée, les économies nationales ne sont pas abandonnées sans recours à d'éventuels troubles fondamentaux et persistants. Il suffit que de pareils troubles soient, non pas même déclarés, mais menaçants pour que joue la procédure de l'article 37. La Haute Autorité est tenue de « prendre les mesures dans les conditions prévues au présent Traité, pour mettre fin à cette situation, tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté ». Une de ces mesures peut être l'établissement de mécanismes financiers.

Aides positives

79. Les aides positives ont déjà été décrites dans la partie consacrée aux problèmes sociaux. Tout trouble grave se traduit par du chômage. La Communauté doit faciliter le réemploi de la main-d'œuvre disponible. Pour cela elle peut contribuer au financement « d'activités nouvelles économiques saines ».

D'une manière plus générale, la Haute Autorité peut favoriser les investissements nouveaux et les modernisations des entreprises ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Lettre de la Haute Autorité au Gouvernement belge (*Journal Officiel de la Communauté* du 31. 5. 1955, p. 755 et ss.).

⁽²⁾ Arrêts de la Cour (*Journal Officiel de la Communauté* du 24. 9. 1956, p. 256 et ss. et *Journal Officiel de la Communauté* du 23. 1. 1957, p. 25/57 et ss.).

⁽³⁾ Rapport Blank sur l'application des dispositions transitoires (Doc. N° 16 - 1955-1956).

⁽⁴⁾ Cf. supra N° 61.

On ne peut assez insister sur l'importance des fonds communs d'investissement et de réadaptation. Ces mécanismes sont nécessaires pour rendre une intégration économique plus rapide, plus aisée et plus équitable.

L'existence de clauses de sauvegarde et d'aides positives prouve surabondamment la nécessité d'organes communautaires. Si le marché commun était réalisé par un simple acte législatif, supprimant toutes les barrières publiques et privées, un Conseil de Ministres suffirait peut-être pour prendre les mesures d'exécution découlant normalement, presque automatiquement, des textes législatifs. Mais des clauses de sauvegarde et des mesures de soutien ne fonctionnent pas avec la précision d'un mouvement d'horlogerie. Dans chaque cas il faut apprécier et peser les différentes circonstances. L'intervention d'organes communautaires empêche que l'Etat ayant besoin d'une protection spéciale et étant par hypothèse plus faible, soit livré à la discrétion ou au bon vouloir de la majorité des partenaires.

Résultats

80. Tous les Etats membres ont profité du marché commun.

Partout la production a augmenté.

Les échanges se sont fortement développés ⁽¹⁾. Ils ont presque doublé de 1952 à 1955. Les progrès ont été particulièrement sensibles pour la ferraille et les produits sidérurgiques. On objectera que ces chiffres doivent être interprétés. Ils sont influencés non seulement par une conjoncture économique très favorable, mais encore par une libéralisation marquée du commerce extérieur dans le cadre de l'O. E. C. E. La remarque est exacte. Il n'en reste pas moins vrai qu'une partie substantielle du progrès peut être attribuée à l'ouverture du marché commun. En effet, les échanges des produits de la

(¹) Échanges entre les pays de la Communauté de 1952 à 1955 (a) (indices de volume; prix de l'année 1952 — 1952 = 100)

	Minerai	Ferraille	Charbon	Acier	Total
1952	100	100	100	100	100
1953	112	226	111	127	121
1954	117	434	125	191	160
1955	143	402	137	258	192

(a) par rapport aux importations.

Source : Informations statistiques de la Haute Autorité N° 2-56, p. 3 et 6; chiffres complétés pour l'année 1955 entière.

Communauté ont beaucoup plus augmenté que la production elle-même ⁽¹⁾ et même que le commerce des autres marchandises ⁽²⁾.

On peut serrer de plus près la comparaison. Les échanges des produits de la Communauté se sont plus intensifiés que ceux d'autres marchandises qui sont, elles aussi, particulièrement sensibles aux variations de la conjoncture et à l'importance des investissements ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf. supra N° 60.

⁽²⁾ Dans son rapport sur l'évolution générale et le fonctionnement du Marché commun (Doc. 18 — 1955-1956, annexe, p. 35 et 36), M. Pohle donne les tableaux statistiques suivants :

Commerce extérieur entre les pays de la Communauté de 1952 à 1955 (a) pour les produits autres que ceux du Traité
(indice de volume; prix de l'année 1952)
(1952 = 100)

	1952	1953	1954	1955
Denrées alimentaires	100	110	129	167
Boissons et tabacs	100	116	142	175
Matières premières non comestibles	100	114	136	161
Produits pétroliers, gaz, courant électrique	100	122	149	202
Huiles et Graisses	100	74	75	63
Produits chimiques	100	116	145	179
Produits semi-ouvrés	100	122	145	170
Machines et moyens de transport	100	118	141	174
Produits finis divers	100	110	138	160
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>115</i>	<i>138</i>	<i>168</i>

(a) Calculé d'après les importations; 86 % environ des importations sont recensés (groupes de la C. T. C. I.).

De 1952 à 1955, les échanges entre les pays de la Communauté ont augmenté de 92 % pour les produits du Traité, alors que pour tous les autres produits ils n'ont augmenté que de 68 %.

⁽³⁾ **Échanges ou commerce extérieur entre les pays de la Communauté de 1952 à 1955 pour les principaux biens d'investissement**

	1952	1953	1954	1955
Minerais et concentrés non ferreux	100	76	83	95
Chaux et ciments	100	134	130	144
Matériaux de construction en argile et produits réfractaires	100	118	129	159
Métaux non ferreux	100	114	148	167
Articles métalliques	100	110	124	147
Machines et moyens de transport..	100	118	141	174
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>116</i>	<i>138</i>	<i>167</i>
Par contre :				
Acier	100	127	191	258
Acier, minerai et ferraille	100	126	201	256

De 1952 à 1955, les échanges se sont accrus de 156 % environ dans le secteur de l'acier, du minerai et de la ferraille; pour les autres biens d'investissement on n'atteint pour la même période qu'une augmentation de 67 %.

Les Etats membres ont profité d'un approvisionnement meilleur. Etant protégés contre les droits de douane et autres discriminations, ils ont pu s'adresser aux sources d'approvisionnement les plus proches et se dispenser de constituer des stocks spéculatifs.

Les prix ont été à la fois modérés et stables. Ils ne sont plus grevés en effet par des droits de douane, des frais de transport discriminatoires, des suppléments que les producteurs appliquaient traditionnellement en période de haute conjoncture à leurs acheteurs étrangers.

En bref, « la création d'un marché élargi aux dimensions d'un espace qui permette la meilleure utilisation des techniques de production les plus évoluées et l'abaissement des prix de revient se réalise toujours davantage » (1).

Personne n'a jamais prétendu que le marché commun n'imposerait pas aux participants des efforts et même des sacrifices. Une adaptation peut être pénible, mais elle a été facilitée par des mécanismes spéciaux. Des reculs peuvent être constatés devant une concurrence étrangère plus intense. Mais ils sont non pas compensés mais dépassés par les avantages de l'expansion économique. Pour tous s'ouvrent des perspectives d'un avenir plus rassurant. Telle est l'espérance que nourrissaient les fondateurs de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et que confirment les quatre premières années d'expérience.

LE MARCHÉ COMMUN ET LES ÉCONOMIES ÉTRANGÈRES

81. La part des six pays membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier dans le commerce mondial du charbon, du coke, du minerai de fer et de l'acier est bien plus grande que leur pourcentage dans la production mondiale de ces mêmes produits. Par exemple, plus de la moitié de l'acier entrant dans le commerce international provient de ces régions. Voilà qui souligne l'importance des relations économiques que la Communauté doit entretenir avec les pays tiers. Voilà qui explique aussi les inquiétudes de ces derniers. Un marché commun ne va-t-il pas réaliser son expansion en cycle fermé? Des Etats qui ne font pas partie de la Communauté ne risquent-ils pas d'être coupés de leurs clients et fournisseurs habituels?

Le Traité exclut toute politique autarcique. Il impose aux institutions de « veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun en

(1) Rapport Pohle (Doc. N° 18 — 1955-1956), Observation finale, p. 34.

tenant compte des besoins des pays tiers ». Elles doivent aussi « promouvoir les échanges internationaux et veiller au respect de limites équitables dans les prix pratiqués sur les marchés extérieurs. » (1)

Les échanges

82. Les exportations de la Communauté en charbon, coke, minerai de fer et produits sidérurgiques ont augmenté dans une plus forte proportion que celles du reste du monde (2). Pour le charbon et le minerai, les exportations ont augmenté beaucoup plus vite que la production intérieure. Malgré les besoins internes considérables, les ventes à l'étranger de produits sidérurgiques ont marqué, elles aussi, un net accroissement. Seules, les exportations de ferraille ont pratiquement disparu. Mais la Communauté a toujours manqué de cette matière première et dès le début ses ventes étaient déjà négligeables.

Du côté des importations, l'augmentation des quantités est également considérable. Pour tous les produits, les achats à l'étranger ont augmenté plus rapidement que la production interne (3). Ceci prouve bien que l'économie n'est pas fermée.

(1) Traité, art. 3 a) et c).

(2) **Exportations de la Communauté vers les pays tiers de 1952 à 1955—1956**
(en millions de tonnes)

Catégorie de produits	1952	1955-1956	Augmentation de 1952 à 1955-56
Houille, coke et agglomérés de houille	9,8	12,5	+ 27 %
Minerai de fer	0,6	1,0	+ 73 %
Ferraille	0,42	0,03	- 93 %
Produits sidérurgiques	6,64	8,30	+ 25 %
<i>Total</i>	—	—	+ 23 %

(3) **Importations de la Communauté en provenance de pays tiers en 1952 et 1955—1956**
(en millions de tonnes)

Catégorie de produits	1952	1955-1956	Augmentation de 1952 à 1955-56
Houille, coke et agglomérés de houille	22,4	30,9	+ 38 %
Minerai de fer	13,5	20,3	+ 50 %
Ferraille	0,5	2,6	+ 450 %
Produits sidérurgiques	0,8	1,6	+ 102 %
<i>Total</i>	—	—	+ 69 %

Les prix

83. Les prix cotés à l'exportation sont restés relativement stables. Si en 1956 une augmentation a été enregistrée, elle est moins forte que celle décidée par les deux autres grands pays exportateurs : le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Sauf pour quelques produits, les prix de la Communauté à l'exportation continuent à être inférieurs à ceux des autres pays.

La publicité des barèmes des prix et des conditions de vente est imposée par le Traité pour les transactions intérieures ⁽¹⁾. C'est une garantie pour les acheteurs étrangers qui peuvent comparer les cotations qui leur sont proposées et constater si les vendeurs de la Communauté sont restés dans les « limites équitables » prévues à l'article 3-f). La Haute Autorité joue d'ailleurs, dans ce domaine, un rôle modérateur.

Elle ne manque pas d'attirer l'attention du producteur de la Communauté sur la nécessité de veiller à ces limites, lorsqu'un certain emballage est à craindre.

Par contre, on sait qu'elle est aussi intervenue à l'étranger pour obtenir des améliorations des programmes de vente à l'Europe occidentale. Il s'agit notamment du charbon anglais et de la ferraille américaine ⁽²⁾.

(1) Traité, art. 60.

(2) Cf. supra Nos 56 et 82.

Pour un examen détaillé des mouvements d'importation et d'exportation, voir l'exposé de M. René Mayer à la réunion jointe de l'Assemblée Consultative et de l'Assemblée Commune, Strasbourg, le 20 octobre 1956.

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSIONS

84. Le 18 avril 1951, les gouvernements des six Etats de l'Europe occidentale,

« Considérant que la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ;

Convaincus que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques ;

Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait et par l'établissement de bases communes de développement économique ;

Soucieux de concourir par l'expansion de leurs productions fondamentales au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix ;

Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé,

Ont décidé de créer une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ».

Ainsi prenait naissance une forme nouvelle jusqu'alors inédite de collaboration entre peuples souverains :

Une intégration partielle, c'est-à-dire une mise en commun de certaines fonctions souveraines insuffisamment ou inefficacement exercées jusqu'à

présent par des Etats isolés, créait une Communauté européenne qui a ses organes propres, ses pouvoirs limités mais réels. Cette Communauté n'était pas destinée à être la liquidatrice, par voie de fusion, d'Etats et d'économies, mais elle devait concourir au développement de l'ensemble par le progrès de chaque membre.

Du point de vue politique, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a ses institutions fonctionnellement tenues de poursuivre une politique communautaire, mais elle doit pouvoir compter sur la collaboration active des Etats membres, soit au sein du Conseil de Ministres, soit par les organes de leurs gouvernements. Car ces gouvernements ne sont nullement réduits au rang de simples « pouvoirs subordonnés ».

Dans le domaine économique, le marché commun, ouvert à deux industries de base, doit favoriser l'expansion générale. Mais ce doit être en harmonie avec l'économie des Etats membres, sans y apporter des troubles fondamentaux et persistants et, au contraire, en aidant ces industries nationales à s'adapter et à se moderniser.

Telle était en 1952 la proposition des juristes et des économistes. Telle fut la décision des Parlements. Ces textes ont-ils été appliqués et ont-ils donné les résultats attendus? Après quatre ans d'expérience, on peut donner une réponse affirmative. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est devenue une réalité vivante et agissante. La formule imaginée était féconde ; elle a aussi révélé, à l'usage, diverses faiblesses. Cette expérience unique de collaboration européenne est encore bien courte, mais elle permet cependant dès à présent de tirer quelques conclusions.

Aspects politiques et institutionnels de la Communauté

85. La Communauté n'est pas un organisme administratif dont les fonctions ont un simple caractère technique et peuvent être exercées par des experts. Elle est une autorité politique qui a la responsabilité d'une politique économique européenne.

Les organes ont efficacement fonctionné. C'est incontestable pour l'Assemblée Commune, la Haute Autorité et son Comité Consultatif ainsi que la Cour de Justice. C'est aussi une justice à rendre au Conseil spécial de Ministres. Sans doute celui-ci, par sa constitution même, est chargé de veiller à la sauvegarde des Etats membres. Mais il a aussi des responsabilités envers la Communauté. Ceci a provoqué des tensions sur lesquelles on va revenir. Mais elles ne doivent pas faire oublier ce fait frappant que les gouvernements signataires, encouragés par l'expérience, entraînés par l'impossibilité de découper la réalité économique, s'accou-

tument à une « approche communautaire » des problèmes qui se posent dans le marché commun et en marge de celui-ci.

La pratique a donné du relief à quelques vérités.

86. L'une d'elles est qu'une autorité politique, disposant de pouvoirs réels, ne peut dégénérer en une technocratie. Il faut qu'une Assemblée « composée de représentants des peuples des Etats » assure démocratiquement une surveillance, une impulsion, une publicité. Sur ce point, on est heureux d'enregistrer un net progrès. L'Assemblée Commune s'est organisée pour une action suivie et efficace. Elle a prouvé que des hommes venus de différents pays, ayant des traditions politiques diverses mais animés par une même idéologie démocratique, étaient capables de s'organiser et d'exercer ensemble des fonctions parlementaires d'une façon raisonnable, dans une perspective européenne, avec un esprit de suite, en tenant compte des réalités concrètes.

Loin d'être divisée par l'origine si diverse de ses membres, loin de se découper en délégations nationales ou de se pulvériser en factions instables, agitées, anarchiques, l'Assemblée a donné naissance à des formations puissantes, capables de soutenir d'une façon suivie une politique et un gouvernement. Telle est l'expérience de quatre années d'activité.

L'Assemblée a utilisé au maximum ses pouvoirs. Elle exerce une véritable surveillance sur la politique et l'activité de la Haute Autorité ; la collaboration de ces deux organismes est une réalité. Mais elle est moins écoutée par le Conseil spécial de Ministres et est pratiquement sans influence sur les gouvernements nationaux. Or, le Traité ne peut être exécuté qu'avec la collaboration positive, la bonne volonté agissante de ces derniers. On doit constater une grave lacune du contrôle démocratique. Un gouvernement qui bloque ou freine, dans son pays, des décisions communautaires ou qui ne les coordonne pas avec sa politique économique générale, ne répond en fait de sa position ni devant son Parlement, ni devant l'Assemblée Commune.

87. La deuxième leçon dictée par l'expérience est que dans une Europe complexe s'organisant en Communauté, mais respectant les Etats, des tensions surgissent nécessairement mais doivent finalement se résoudre en action et non pas immobiliser la machine politique. Il faut loger quelque part un moteur qui ait suffisamment de puissance pour vaincre le poids de l'inertie et mettre cette machine en mouvement.

On a souvent senti dans différents domaines, un cran d'arrêt, bloquant ou tout au moins freinant une action légitime, voire obligatoire. Parfois, une hésitation provoque un retard qui se prolonge en inexécution du Traité. Par exemple, un gouvernement ne prend pas l'initiative — qui lui est réser-

vée — de demander une aide de réadaptation en faveur d'une entreprise atteinte par les conditions nouvelles de la concurrence internationale. Le Conseil de Ministres ne poursuit pas l'égalisation des conditions de transport, alors que le Traité avait fixé des délais déjà écoulés. Mieux encore, un Parlement n'a pas été saisi d'une Convention organisant la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée alors que les gouvernements eux-mêmes s'étaient mis d'accord. On a dû constater qu'une Chambre néglige avec persévérance de désigner ces membres qui doivent faire partie de l'Assemblée Commune.

Une Haute Autorité supranationale, tout comme un Conseil de Ministres, sont indispensables dans une organisation européenne. La première se préoccupe davantage de l'exécution du Traité, tandis que la seconde est particulièrement chargée de la sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de l'harmonisation de la politique communautaire avec les politiques nationales. Mais cette opposition formelle est excessive. Il est aussi faux de dire que la Haute Autorité néglige les intérêts nationaux, que de reprocher au Conseil spécial de Ministres de ne penser qu'à ceux-ci et de se désintéresser des objectifs communautaires. Les deux organes s'influencent mutuellement et sont obligés « d'aller de concert » selon l'expression de Montesquieu. Voilà la réalité quotidienne. Sans doute, peut-on discuter la manière dont s'établit l'équilibre des forces. La Haute Autorité a-t-elle été trop pressante ? Au contraire, sacrifie-t-elle trop au désir d'emporter l'accord du Conseil, si possible unanime ; les avis sont partagés pour le présent, et l'on ne peut prévoir où l'équilibre se stabilisera finalement à l'avenir. Ce sera plus affaire d'habitude et de droit coutumier que de textes écrits. Dans nos pays, qui tous pratiquent des régimes parlementaires, la force politique des Chambres et celle de l'Exécutif ne se rencontrent pas partout au même point.

Il faut donner à une Haute Autorité, des pouvoirs suffisants pour faire respecter en fin de compte par les Etats les engagements qu'ils ont pris, quitte à négocier des formules raisonnables d'application. Ceci est une condition d'existence et d'efficacité pour toute Communauté ; c'est aussi assez paradoxalement une protection pour les Etats membres. Car ceux-ci ne trouvent pas seulement dans le Traité le bénéfice d'une participation à l'expansion globale. A côté des charges qui leur sont imposées, ils peuvent aussi demander le respect des clauses de sauvegarde et même réclamer des aides positives. Celles-ci ne peuvent être appliquées automatiquement, mais doivent nécessairement s'adapter aux circonstances. L'Etat qui est en difficulté et risque d'être mis en minorité, doit être assuré d'avoir l'appui d'une autorité indépendante.

88. L'objection si longtemps ressassée que l'organisation supranationale risque d'être fatale pour la souveraineté des Etats, s'est avérée fausse.

En réalité, les Etats ont pu reprendre en commun et sous une forme indivise, des fonctions qui n'étaient plus exercées efficacement par chacun d'eux.

L'autre critique redoutant la constitution d'un bloc de six nations qui est fermé ou hostile aux autres Etats de l'Europe occidentale, n'a pas trouvé davantage de fondement dans les faits.

Il suffit de relire les travaux de la Commission des affaires politiques et des Relations extérieures, les débats de l'Assemblée Commune, les déclarations de la Haute Autorité et même les archives de l'Assemblée ad hoc, pour se rendre compte que les institutions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ne se sont jamais lassées de faire les premières avances et de renouveler leurs invites pour élargir le cercle des Etats membres ou associés. Pour vaincre certaines réticences, on a fait preuve d'imagination. A l'avantage de ceux qui ne croient pas pouvoir être membres de plein exercice, on a trouvé des formes originales de coopération, tel l'Accord d'Association avec le Royaume-Uni et l'Accord de Consultation avec la Suisse. Et au bénéfice de tous ceux qui ne se laissent pas tenter par ces propositions, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se soumet unilatéralement et sans engagement réciproque à un exposé contradictoire de sa politique devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ainsi que devant le Conseil du G.A.T.T.

Aspects économiques et sociaux du marché commun

89. Le marché commun est ouvert et fonctionne. Une population de 160 millions de consommateurs a un accès égal aux ressources et produits de la Communauté. Ils sont protégés par la publication de barèmes des prix sur lesquels des rabais ne peuvent être accordés.

Très vite les discriminations nationales — qu'il s'agisse de droits de douane, de contingents, de réglementations monétaires — ont été éliminées. Du côté des tarifs des transports, les résultats ne sont que partiels et cependant pour des marchandises aussi pondéreuses, d'égales conditions de transport sont un élément essentiel d'un marché vraiment concurrentiel. Quant aux barrières privées, les concentrations ne sont plus autorisées que si elles ne donnent pas à une entreprise une position dominante et les cartels sont progressivement dissous ; mais sur ce dernier point, il faut attendre les résultats d'une réglementation encore fort récente.

Un marché libre n'est pas exclusivement réglé par le jeu automatique des mécanismes de la concurrence. Les autorités doivent avoir une politique conjoncturelle et des objectifs à long terme. La Haute Autorité emploie plus pour la première les armes de la persuasion et de la conciliation

que les moyens autoritaires réservés par le Traité pour les grandes occasions — une « pénurie sérieuse » ou une « crise manifeste » — justifiant une fixation de prix maxima ou minima, des quotas et des répartitions. Quant à l'orientation à long terme, elle suppose de longs travaux préparatoires et n'est encore qu'esquissée.

Les premiers résultats économiques sont encourageants. Il est naturel que producteurs et consommateurs bénéficient des avantages d'un grand marché : rationalisation de la production, recours aux sources les mieux situées pour les approvisionnements, diminution des stocks spéculatifs grâce à la sécurité que donne la liberté économique, suppression des doubles prix et des surcharges protectrices. De l'expansion économique qui est considérable, il est malaisé de savoir ce qui revient à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et ce qui est imputable à une conjoncture mondialement favorable. Cependant, des comparaisons avec d'autres pays producteurs révèlent un progrès plus accentué pour la Communauté.

Au point de vue social, les résultats sont appréciables mais limités ; les pouvoirs qui ont été donnés, dans ce domaine, aux organes communautaires ont été trop limitativement interprétés. Des maisons ouvrières sont construites et la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée est garantie mais non encore assurée. Des confrontations et émulations sont multipliées, dans les différents domaines des conditions de travail, de la sécurité sociale, de l'hygiène et la sécurité du travail. Le Traité tend à renforcer la continuité de l'emploi et l'égalisation par le haut des rémunérations. L'Assemblée Commune y est particulièrement attentive.

90. De ce début d'une grande expérience — quatre ans sont bien courts et ne représentent qu'une fraction d'un seul cycle économique — diverses conclusions pratiques peuvent déjà être dégagées.

La première est qu'un marché libre — qu'il soit national ou européen — ne s'établit pas et ne se maintient pas par un simple décret. Des autorités publiques doivent être armées de pouvoirs suffisants pour veiller à la disparition définitive de toutes les entraves, pour empêcher un dirigisme privé, ou les manœuvres d'une concurrence déloyale, pour éviter que les clauses de sauvegarde se prolongent indûment en mesures protectrices, pour élaborer une politique conjoncturelle et, à long terme, assurant l'équilibre fondamental qui permet le jeu des pressions normales de la concurrence.

91. D'autres considérations se fondent sur la nature du marché commun.

Celui de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est partiel et c'est une faiblesse. Il est extrêmement difficile d'isoler deux

grandes industries de base et de suivre pour elles une politique particulière. Nécessairement, dans un monde économique complexe mais continu, se créent et se multiplient des zones frontalières avec d'autres secteurs ; le développement des exploitations charbonnières et sidérurgiques doit trouver sa place dans une économie générale. Cela impose aux autorités communautaires et aux autorités nationales des « harmonisations » difficiles, car souvent le Traité n'impose pas de directives précises. Pour donner tous ses effets, le marché partiel du charbon et de l'acier devrait s'épanouir en un marché général.

Mais ce marché général doit rester un marché commun. Ce qualificatif signifie que l'expansion globale ne suffit pas, mais doit profiter à chaque Etat membre. Des adversaires du Traité avaient pronostiqué que les économies nationales les plus faibles seraient disloquées, voire détruites par les coups de boutoir d'une concurrence déchaînée. Ces prophéties pessimistes ne se sont pas réalisées. Il faut insister sur l'existence des clauses de sauvegarde et surtout des aides positives. Le marché commun n'est pas seulement la liberté donnée à la concurrence européenne, mais aussi positivement la solidarité européenne. Les économies nationales en difficulté doivent pouvoir compter sur l'aide communautaire pour s'adapter et se moderniser, car leur assainissement et leur renforcement profitent non seulement à la population du pays, mais à l'ensemble des peuples de la Communauté. Un effort de modernisation qui, en tous cas, aurait dû être fait, pèse moins lourdement parce qu'il est fait à frais communs et profite à tous.

Si le marché commun a, en fait, favorisé les économies nationales, il n'a pas défavorisé indûment celles des Etats tiers. La preuve qui a été apportée pendant ces années est d'importance, car c'est précisément en période de haute conjoncture que l'Europe occidentale aurait pu être tentée de conserver, pour un marché intérieur en expansion, de la houille ou l'acier traditionnellement exportés, ou tout au moins de faire payer par des clients extérieurs des prix excessifs. La crainte d'un bloc autarcique s'est révélée infondée. Il suffit, pour en être convaincu, de lire le compte rendu de la XI^e session du G.A.T.T. où la politique commerciale de la Communauté a été contradictoirement examinée.

92. Une importance particulière doit être attachée aux effets sociaux de l'intégration économique. Une opération de cette importance ne peut réussir que si elle a l'appui des masses travailleuses qui en escomptent une amélioration substantielle de leur sort. Ce souci s'est manifesté dans la formulation des buts de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, dans l'organisation de ses institutions, dans l'attribution de pouvoirs précis.

Un Traité qui parmi ses objectifs fondamentaux place la « continuité » et « le développement de l'emploi », le « relèvement du niveau de vie », « l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès » donne incontestablement un son neuf qui a éveillé de très larges échos. On remarquera que selon le Traité, l'égalisation est plutôt une conséquence qu'une condition préalable. On a compté sur les effets de l'expansion économique et sur l'effort syndical. Ce calcul s'est avéré exact. Sans doute, des clauses de sauvegarde — et surtout des interventions positives — ménagent les transitions et facilitent les réadaptations. Mais après coup, les comparaisons, les confrontations, l'effort syndical international, poussent nécessairement à une égalisation. La période d'activité est encore trop courte pour donner sur ce point des indications décisives ; les statistiques semblent cependant évoluer dans ce sens. En tous cas, les études et les pressions sont incessantes, aussi bien à l'Assemblée Commune qui par exemple examine la création d'une Commission paritaire générale, qu'au Comité Consultatif, où employeurs et travailleurs se rencontrent et au siège de la Haute Autorité, où se prépare notamment une documentation comparant les charges salariales, le pouvoir d'achat, le niveau de vie dans les différents Etats membres.

Du point de vue institutionnel, le Comité Consultatif est une louable innovation. Sans doute, la démocratie politique s'oppose-t-elle au corporatisme. Mais il est heureux que des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs ou négociants se rencontrent et délibèrent, notamment, d'après les indications précises du Traité, sur les objectifs généraux, les programmes prévisionnels, la politique de réadaptation, la ligne directrice de l'action à l'égard des cartels et concentrations. C'est une question d'intérêt, car les avis d'experts aussi qualifiés sont précieux à recueillir. C'est aussi une question de dignité parce qu'ainsi les travailleurs ne sont plus des objets passifs de la politique économique mais contribuent à son élaboration.

Les pouvoirs de la Haute Autorité, dans le domaine social, sont plus limités qu'en matière économique et ceci explique que des mesures justifiées par les objectifs généraux ne peuvent pas toujours être prises. Néanmoins, des progrès ont pu être enregistrés, qui consolident la Communauté.

Remarques finales

93. Pour apprécier l'activité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et pour tirer raisonnablement les premières leçons pratiques de cette grande expérience, on se gardera d'oublier deux réflexions.

L'une est que l'intégration n'est que partielle. Ce caractère inachevé à la fois augmente les difficultés et amoindrit les effets bienfaisants. Ceux-ci sont cependant remarquables.

La seconde réflexion est que cette fusion des économies, limitée dans son étendue, est aussi courte dans sa durée. Elle n'existe que depuis quatre ans et nous n'en constatons que les tout premiers résultats. Néanmoins, dès le début, la certitude d'une stabilité bien plus longue fait sentir ses effets. Sachant qu'ils sont liés pour cinquante ans, les Gouvernements, les entreprises et les institutions communautaires font l'effort nécessaire pour que la tentative se termine par une réussite.

94. On peut conclure que l'expérience de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est encourageante. Rien n'est plus convaincant que les faits et les premières années d'activité ont accumulé les faits favorables. Voilà qui doit faire envisager avec optimisme les projets d'Euratom et de Marché commun général. Il y a entre ces constructions nouvelles et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier un lien économique évident. Une politique charbonnière n'est qu'artificiellement isolée d'une politique globale de l'énergie ; pour couvrir les besoins d'une façon satisfaisante il faut non seulement additionner les différentes espèces d'énergie, mais on doit encore les utiliser qualitativement et quantitativement en tenant compte de leurs avantages divers. Par ailleurs, les industries de base du charbon et de l'acier sont au service de l'économie générale ; c'est une même politique, fondée sur le libre accès à toutes les ressources, qui devrait assurer, sans heurt, une expansion globale.

Mais si l'on développe, par l'adoption de ces nouveaux projets, l'organisation de l'Europe, il faudrait éviter qu'à une unification des matières réglementées s'oppose une dispersion des Autorités. Ce serait risquer les conflits de compétence, les contrariétés de politiques, des retards dans l'action et peut-être l'anarchie. Des institutions qui assurent le contrôle politique ou juridictionnel peuvent sans inconvénient être communes. Si les Exécutifs et les institutions spécialisées doivent être distincts, au moins faut-il prévoir des organes de contact et de coordination qui permettent de concerter les politiques.

SERVICE DES PUBLICATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
1872/2/57/2