

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER

L'Assemblée Parlementaire  
dans  
l'Europe des Six

Pierre WIGNY  
Membre de l'Assemblée Commune



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER

L'Assemblée Parlementaire  
dans  
l'Europe des Six

Pierre WIGNY  
Membre de l'Assemblée Commune



*Au cours de la réunion du Groupe de travail du 13 avril 1957, M. POHER avait fait la suggestion d'établir un document reprenant le développement des compétences et des pouvoirs de l'Assemblée Commune au cours d'une expérience de cinq années. Cette étude devait dégager des conclusions en ce qui concerne la pratique parlementaire européenne établie qu'il pourrait être utile de transmettre à la nouvelle Assemblée Parlementaire Européenne des trois Communautés.*

*A la réunion du Comité des Présidents du 20 septembre 1957, M. PLEVEN proposa que cette synthèse fasse l'objet d'un rapport qui constituerait un message politique de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. à la nouvelle Assemblée.*

*Le 9 novembre 1957, le Comité des Présidents confia la rédaction de ce rapport à la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté.*

*La Commission se réunit le 2 décembre 1957 à Bruxelles sous la présidence de M. GUGLIELMONE.*

*M. Pierre WIGNY fut désigné comme rapporteur.*

*Au cours de sa réunion du 20 janvier 1958 à Rome le présent rapport fut adopté à l'unanimité.*

*Étaient présents : MM. T. GUGLIELMONE, président ; M. VAN DER GOES VAN NATERS, vice-président ; A. BOUTEMY, vice-président ; P. WIGNY, rapporteur ; W. BIRKELBACH, G. BRACCESI, E. CARBONI, K. CONRAD suppléant M. WEHNER, G. GOZARD, H. KOPF, G. MARTINO suppléant M. PLEVEN, J. OESTERLÉ, A. PICCIONI suppléant M. MARGUE, W. SCHEEL, A. SIMONINI.*

*Lors de sa session de février 1958 à Strasbourg, l'Assemblée Commune examina le rapport. En conclusion des débats une motion fut adoptée le 28 février dans laquelle il est dit que :*

« L'Assemblée Commune,

*ayant examiné le rapport de sa Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté intitulé « L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six »,*

*approuve l'analyse qui y est faite aussi bien du droit parlementaire de l'Assemblée Commune que des compétences, pouvoirs et prérogatives de la future Assemblée Parlementaire Européenne,*

*estime que ce document mérite d'être connu par tous ceux qui participent directement ou indirectement aux travaux de cette nouvelle Assemblée et décide en conséquence de lui donner une diffusion appropriée. »*

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	11
--------------------	----

### PREMIÈRE PARTIE

#### **Le droit parlementaire de l'Assemblée Commune après cinq années d'activité**

I. L'Assemblée Commune est indépendante .....	20
A - <i>L'Assemblée est indépendante vis-à-vis des autres institutions</i> .....	20
a) L'Assemblée est indépendante dans son recrutement...	20
b) L'Assemblée organise librement son travail.....	21
c) L'Assemblée exerce une activité continue.....	21
d) L'Assemblée jouit de l'indépendance financière.....	22
B - <i>L'Assemblée a défendu son indépendance et ses prérogatives à l'égard d'autres pouvoirs</i> .....	23
a) L'Assemblée est indépendante des États membres .....	23
b) L'Assemblée est indépendante d'autres organismes inter- nationaux .....	25
II. L'Assemblée Commune participe effectivement au pouvoir sou- verain .....	31
A - <i>Le pouvoir de l'Assemblée est de nature politique</i> .....	31
B - <i>L'Assemblée exerce un pouvoir de contrôle très large</i> .....	32
a) Ce contrôle est devenu permanent .....	32
b) Ce contrôle est plénier et couvre toute l'activité de la Communauté .....	32
c) Ce contrôle veut s'étendre à tous les organes de la Com- munauté .....	33
d) Ce contrôle ne s'exerce pas seulement à posteriori: il implique aussi bien l'impulsion que la censure .....	36

C - <i>L'Assemblée participe au pouvoir constituant</i> .....	39
a) L'Assemblée participe à la révision .....	39
b) Les adhésions de nouveaux membres et les accords d'association sont contrôlés par l'Assemblée.....	42
c) L'extension des pouvoirs de la Haute Autorité en vertu de l'article 95 concerne l'Assemblée .....	43
III. Conclusion .....	44

## DEUXIÈME PARTIE

### **La position constitutionnelle de l'Assemblée Parlementaire Européenne**

I. Comparaison de la C.E.C.A., du Marché Commun et de l'Euratom	49
A - <i>En quoi se ressemblent les organisations institutionnelles des trois Communautés ?</i> .....	49
a) Généralités .....	49
b) Les transferts de compétence sont d'une importance sans précédent .....	51
c) Ces transferts sont consentis à un pouvoir autonome...	52
d) Ce pouvoir s'incorpore dans une organisation institutionnelle complexe .....	55
e) Une immédiateté descendante et montante met directement en contact le pouvoir et les individus.....	56
f) Conclusion.....	57
B - <i>Quelles différences opposent les trois Communautés ?</i> .....	59
a) Des traités de règles ne peuvent pas être confondus avec des traités de procédures .....	60
b) La position respective du Conseil de Ministres n'est pas la même vis-à-vis de la Haute Autorité et des Commissions	63
c) Les pouvoirs de l'Assemblée ne sont pas identiques dans les trois Communautés .....	65
Le pouvoir de contrôle .....	65
Le pouvoir financier .....	65
Le pouvoir de délibération .....	67
Le pouvoir constituant .....	68
d) Les rapports entre l'Assemblée, les Commissions et le Conseil présentent des différences .....	70

II. Les tâches de l'Assemblée Parlementaire Européenne .....	73
A - <i>Statut d'indépendance</i> .....	74
a) Mesures administratives.....	74
Règlement.....	74
Organes .....	74
Commissions .....	75
Groupes politiques .....	76
Services administratifs .....	76
Dépenses administratives .....	76
b) Composition de l'Assemblée .....	78
Nombre de parlementaires et suppléants .....	78
Durée du mandat .....	78
Élections .....	79
B - <i>Exercice des pouvoirs</i> .....	81
a) Le pouvoir de contrôle .....	81
b) Le pouvoir financier .....	82
c) Le pouvoir de délibération .....	83
d) Le pouvoir constituant .....	83
C - <i>Rapports avec l'Exécutif</i> .....	83
a) La Commission .....	84
b) Le Conseil.....	84
Principe .....	84
Suggestions .....	85
D - <i>Rapports avec les États membres</i> .....	86
E - <i>Rapports internationaux</i> .....	88
a) États tiers .....	88
b) Conseil de l'Europe .....	88
F - <i>Rapports avec l'opinion publique</i> .....	90
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	93

#### ANNEXES

<i>Annexe I</i> - Cas où les Commissions disposent d'un pouvoir de décision .....	97
Traité du Marché Commun .....	97
Traité de l'Euratom.....	98

<i>Annexe II</i> - Cas où le Conseil dispose d'un pouvoir de décision....	101
Traité du Marché Commun .....	101
I - Cas où le Conseil statue à l'unanimité .....	101
II - Cas où le Conseil statue à la majorité .....	104
Traité de l'Euratom .....	105
I - Cas où le Conseil statue à l'unanimité .....	105
II - Cas où le Conseil statue à la majorité .....	107
<i>Annexe III</i> - Cas dans lesquels l'Assemblée est consultée.....	109
Traité du Marché Commun .....	109
Traité de l'Euratom .....	110

## INTRODUCTION

1. L'Assemblée Commune va connaître une grande mutation. Car, à la fois elle disparaît et se perpétue en élargissant son rôle.

Juridiquement, elle disparaît. La « Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes » prévoit qu'une Assemblée unique contrôle les trois Communautés, du Charbon et de l'Acier, du Marché Commun et de l'Euratom et par conséquent « remplace » l'Assemblée Commune (art. 1 et 2).

La réalité politique est différente. Une Assemblée se définit en droit par les textes qui la fondent mais se caractérise en fait par sa composition et ses pouvoirs. A ce point de vue, rien n'est changé ou plutôt tout est confirmé et renforcé. Le recrutement reste le même et l'élection des membres au suffrage indirect par les Parlements nationaux fera place un jour au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États (Convention, art. 2, § 2, qui modifie le Traité C. E. C. A., art. 21; Traité Marché Commun, art. 138; Traité Euratom, art. 108). La seule différence est que le nombre de délégués passe de 78 à 142 (Convention, art. 2, § 2, qui modifie le Traité C. E. C. A., art. 21).

Par ailleurs, il est expressément spécifié que la nouvelle Assemblée exerce les pouvoirs et les compétences dévolus à l'Assemblée Commune conformément aux dispositions du Traité de la C. E. C. A. (Convention, art. 2, § 1).

L'Assemblée Commune va donc mourir pour aussitôt ressusciter. C'est une opération politique qui n'est pas sans péril. Sans doute, la nouvelle institution prendra en toute souveraineté ses décisions. Mais on imagine difficilement que la nouvelle Assemblée puisse tout ignorer de celle qui l'a précédée et qu'elle ne cherche pas à bénéficier de son expérience. Celle-ci a été favorable; elle est au surplus unique car il n'y a pas d'autre Assemblée européenne souveraine.

Les fondateurs de la C. E. C. A. ont voulu assurer un contrôle démocratique de la Communauté. Il n'a pas suffi de consigner cette volonté politique dans un texte légal (Traité C. E. C. A., art. 20 et suivants). Celui-ci pouvait être vivifié ou stérilisé par une pratique qu'il était impossible de prédire avec certitude. Quelle allait être en fait l'action d'hommes qui venaient de pays différents et qui avaient des habitudes politiques dissemblables ? Après s'être combattus dans leurs Parlements respectifs, ils étaient invités à collaborer au sein de la première Assemblée européenne. La réalité a dépassé les espérances. D'abord, ces hommes ont oublié leurs oppositions et même leurs origines nationales pour exercer leur fonction européenne ; le témoignage le plus saisissant de cette évolution est le déclin des délégations nationales groupant — en raison du mode de désignation de leurs membres — les parlementaires par pays d'origine (Traité C. E. C. A., art. 21), au profit des groupes politiques qui ne connaissent pas de frontières et opposent leurs idéologies <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, le contrôle ne s'est pas porté sur les décisions techniques qu'impliquent la production et la distribution du charbon et de l'acier, mais s'est chaque fois placé au niveau des grandes options politiques <sup>(2)</sup>. Enfin la critique a été constructive et non pas paralysante ; des relations normales de collaboration se sont établies avec les autres organes de la Communauté.

Ce jugement n'est pas seulement celui de l'Assemblée Commune elle-même. Il est partagé par les autres institutions <sup>(3)</sup>.

La doctrine apprécie de la même façon un bilan de cinq ans. Dans son rapport au Congrès international d'études sur la C. E. C. A. organisé à Stresa par le Centre italien d'études juridiques, M. le professeur Paul de Visscher qui, en général, se montre réservé dans ses appréciations sur l'opportunité et les compétences des institutions communautaires, écrit :

« Il serait prématuré de vouloir dégager dès à présent des conclusions fermes au sujet de l'équilibre général des pouvoirs dans la vie réelle de la Communauté. Il semble toutefois que l'influence effective du Conseil de Ministres, de l'Assemblée Commune et du Comité Consultatif soit plus importante, dans les faits, qu'il n'apparaît à la seule lecture des textes du Traité.

---

<sup>(1)</sup> Cf. Wigny, « Un témoignage sur la Communauté des Six », Luxembourg 1957, n° 7, p. 19 et s.

<sup>(2)</sup> Ibid. n° 21 et s., p. 33 et s.

<sup>(3)</sup> Voir compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du vendredi 8 novembre 1957, intervention du président du Conseil de Ministres, p. 127 à 131, du ministre Gava, p. 163, du président Mayer, p. 187. Pour la période précédente, voir « Témoignage », n° 20 et s. et citations y comprises.

C'est tout spécialement l'influence de l'Assemblée Commune qui s'est développée en instituant l'amorce d'un contrôle parlementaire permanent (pour les commissions, voir résolution du 16-1-1954) qui tend à devenir de plus en plus exigeant notamment quant à l'utilisation par la Haute Autorité des moyens financiers provenant des prélèvements et des mesures de péréquation (voir résolution du 2-12-54).

Encore que la procédure de la motion de censure soit très lourde, il est apparu dès l'origine que la Haute Autorité ne pouvait pas se contenter de la confiance purement négative ou passive de l'Assemblée. En réclamant la collaboration active et l'appui positif de l'Assemblée, la Haute Autorité a incontestablement contribué à accroître l'influence de cet organe. Cette influence se transformera en un véritable pouvoir, dans la mesure où il apparaîtra que les membres de l'Assemblée sauront faire preuve de compétence technique et sauront interpréter fidèlement la volonté de leurs opinions publiques respectives (1). »

Tout cet acquis politique, si précieux, si indispensable pour le succès de l'intégration européenne, ne peut être perdu. Le bon sens et les Traités s'y opposent. C'est pourquoi l'Assemblée Commune ne croit pas devoir rédiger un testament et ne cède pas à la vanité d'établir un bon bilan politique. Elle ne veut que faciliter l'action européenne future en soumettant à la nouvelle Assemblée des considérations méditées qui se groupent autour de deux préoccupations principales.

La première est de déterminer exactement quels sont ces compétences et pouvoirs qu'elle a exercés conformément aux dispositions du Traité de la C.E.C.A. et qui sont dévolus à la nouvelle Assemblée (Convention relative à certaines institutions communes, art. 2, § 1). L'inventaire mérite d'être fait car, comme on l'a déjà dit, il ne doit pas seulement contenir les textes écrits, mais aussi tout le droit non écrit. Ceci a été fort exactement précisé au cours des négociations qui ont précédé la rédaction et la signature de la Convention (2).

On ne saurait exagérer l'importance de la coutume en droit public. Les constitutions écrites fournissent l'armature ; mais ce sont les pratiques

---

(1) Paul de Visscher, « La C.E.C.A. et les États membres » dans Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A., Milan 1957, tome II, p. 29 et s. Voir aussi P. Reuter, « Les institutions de la Communauté à l'épreuve », dans Droit social, octobre 1954, p. 523.

(2) Ces considérations ont fait l'objet d'une note soumise à M. P. H. Spaak, président du Comité intérimaire pour le Marché Commun et l'Euratom, par le Bureau de l'Assemblée Commune le 28 février 1957, d'un mémorandum des trois Bureaux des Assemblées européennes au Comité intérimaire du 4 février 1957 et d'un mémorandum transmis par le Bureau et les présidents des groupes politiques de l'Assemblée Commune également au Comité intérimaire le 5 mai 1957.

qui viennent leur donner les contours de la vie. Bien des pays ont des constitutions fort semblables, voire identiques, et cependant des régimes politiques très différents. C'est que les pratiques parlementaires et gouvernementales sont autres. Il faut donc, au-delà des textes, préciser les pouvoirs et prérogatives reconnus en pratique à l'Assemblée Commune.

Ce droit non écrit qui a complété par voie d'interprétation les dispositions écrites du Traité doit être très largement entendu.

Il comprend en premier lieu la coutume au sens strict du mot, c'est-à-dire ces règles qu'une pratique constante, des précédents accumulés au cours des cinq premières années d'existence, ont consacrés. Sans doute ce délai est-il fort court et des habitudes, même persévérantes, n'ont-elles guère eu le temps de se solidifier en coutumes <sup>(1)</sup>. Néanmoins on peut déjà citer des cas de création spontanée de règles qui sont devenues obligatoires et dont la violation serait à tout le moins un scandale. Par exemple, l'Assemblée s'est fait reconnaître le droit d'exercer un contrôle à priori, c'est-à-dire avant que l'Exécutif ait engagé la politique par des décisions définitives.

Mais on ne peut pas se limiter à cet apport. Le droit non écrit comporte aussi les « règles générales de droit ». Le Traité lui-même y renvoie en les citant à côté des dispositions écrites (art. 33) <sup>(2)</sup>. Un exemple de « règle générale » est celui qui reconnaît des « implied powers » <sup>(3)</sup>, les pouvoirs implicites qui sont nécessaires à toute institution pour remplir sa mission. Application a été faite de cette doctrine par l'Assemblée quand elle s'est fait reconnaître, au-delà des textes, l'indépendance financière indispensable pour l'exercice de son pouvoir de contrôle.

Enfin, le troisième élément constitutif du droit non écrit est cet ensemble de règles qui constitue le droit commun des Assemblées parlemen-

---

<sup>(1)</sup> Cf. les observations de MM. Bohy et van der Goes van Naters à la séance du 27 février 1958.

<sup>(2)</sup> Cf. Lagrange, « La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », dans *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1954, p. 424 ; Catalano, « Les sources du droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », dans *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan 1957, tome II, p. 144 et s.

<sup>(3)</sup> Cf. avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 11 avril 1949 (réparation des dommages subis au service des Nations-Unies), [dans *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1949, p. 174 et s.

taires dans les six pays membres <sup>(1)</sup> et généralement de toute Assemblée parlementaire. Se fondant sur cette tradition créée en dehors d'elle, l'Assemblée a, par exemple, constitué immédiatement des commissions permanentes qui sont l'instrument le plus efficace de son action politique.

Après avoir exposé dans cette première partie ce droit écrit et non écrit, on consacra la seconde à une étude des pouvoirs supplémentaires accordés à la nouvelle Assemblée et de leur mise en œuvre. Celle-ci ne se bornera pas, en effet, à contrôler la Haute Autorité selon le droit et les usages de la C.E.C.A. Elle étendra ce contrôle aux deux Communautés du Marché Commun et de l'Euratom. Mais elle le fera dans des conditions différentes. D'une part, ses pouvoirs sont formellement étendus par les nouveaux Traités, mais, par ailleurs, sa position constitutionnelle vis-à-vis de ces Exécutifs n'est pas la même.

Il faut éviter une confusion et une contamination des procédures et des pratiques qui aboutiraient à affaiblir les droits qui sont garantis dans le cadre de la C.E.C.A. à l'héritière de l'Assemblée Commune. Il faut aussi préciser l'étendue de ses prérogatives dans le cadre des nouveaux Traités et à la lumière de notre expérience, faire ressortir dans quelle mesure la pratique de la C.E.C.A. est ainsi consolidée et un droit parlementaire européen se dégage.

Au morcellement du continent en États nationaux succède une division en communautés distinctes. C'est un mal nécessaire, car le difficile problème de l'intégration européenne ne peut être progressivement résolu que par l'addition de solutions partielles. Des coordinations sont indispensables et, à ce point de vue, le rôle d'une Assemblée unique donnant des impulsions politiques pareilles à trois Exécutifs distincts, sera essentiel <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cf. 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, Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, SG (52) 10, Strasbourg, 16 décembre 1952, p. 6 et s. Cf. aussi van der Goes van Naters, Les fondements du droit parlementaire européen, dans *Revue néerlandaise du droit international*, 1956 (tiré à part).

<sup>(2)</sup> L'unité de l'Assemblée nouvelle a été fortement soulignée au cours de la dernière session de l'Assemblée Commune. Au cours de la séance du 27 février 1958, M. Martino en a montré l'importance ; cette institution démocratique unique doit pousser à l'intégration toujours plus grande de l'Europe même sur le plan politique. Si M. Bohy a rappelé que l'Assemblée a des pouvoirs différents et dispose de procédures variées à l'égard des trois Exécutifs qu'elle contrôle, c'est pour conclure que le règlement intérieur devra tenir compte de cette diversité, mais aussi pour souhaiter une uniformisation qui se fasse sans sacrifier aucun des droits et prérogatives garantis par les Traités ou confirmés par l'Assem-

Avant de commencer l'exposé, une question de terminologie doit être réglée. Les rédacteurs des nouveaux Traités, absorbés par les problèmes de fond n'ont pas pu toujours mettre au point la forme. Ils ont notamment oublié de baptiser la nouvelle Assemblée dans les Traités du Marché Commun ou de l'Euratom. On commence par citer parmi les institutions « une Assemblée » (Marché Commun, art. 4 ; Euratom, art. 3) et au chapitre réservé à celle-ci on se borne encore à l'appeler « l'Assemblée » (Marché Commun, art. 137 et s. ; Euratom, art. 107 et s.). La Convention relative à certaines institutions communes prévoit le remplacement des trois Assemblées par « une Assemblée unique » (art. 1). Ceci n'est pas une appellation mais une description comme l'indique l'emploi de la minuscule.

L'absence d'un nom n'embarrasse pas seulement l'exposé ; il peut avoir aussi des conséquences politiques. Le public est trompé par une confusion d'appellations inexactes. Déjà il confondait l'Assemblée Commune, dont le nom n'évoquait rien de précis, et le Conseil de l'Europe. Que sera-ce lorsqu'il devra s'intéresser à une Assemblée innommée ? Il devrait cependant bien la connaître et la distinguer, ne fût-ce que parce que les Traités eux-mêmes prévoient, pour plus tard, des élections au suffrage universel direct.

L'Assemblée Commune a toujours marqué un grand intérêt pour l'information exacte et largement diffusée, qui est essentielle dans une démocratie. Ne se satisfaisant pas des efforts de la Haute Autorité, elle a créé son propre service <sup>(1)</sup>. Pour mieux être connue, elle a décidé de tenir une session dans les

....

blée Commune au cours d'une pratique de cinq années. Dans son discours de clôture, le 28 février, le président Furler a déclaré que l'Assemblée Commune a consenti à disparaître précisément pour maintenir l'unité de l'organe parlementaire : « ... Nous nous acheminons vers un grand Parlement européen, au-delà des nationalités, inspirés que nous sommes d'un parlementarisme dérivé de notre esprit démocratique national... Il ne faut pas sous-estimer la signification de ce fait : le contrôle et la force d'impulsion exercés sur le plan parlementaire et politique à l'égard des trois Communautés émaneront d'une Assemblée unique. » La même opinion a été exprimée par la Haute Autorité. Son président a déclaré le 25 février 1958 : « Quelles que soient les différences qui existent entre les Commissions et la Haute Autorité, quelque diverses que soient les formes que devra revêtir leur action, elles se retrouveront toujours devant l'Assemblée Parlementaire Européenne. C'est devant cette Assemblée qu'elles répondront de leurs actions, c'est avec cette Assemblée qu'elles auront à travailler, c'est dans cette Assemblée, comme ce fut le cas pour la Haute Autorité au cours des cinq dernières années, qu'elles trouveront pour leur action l'appui le plus sûr et le plus efficace. C'est à l'Assemblée Parlementaire Européenne qu'il appartiendra de veiller à la coordination de leurs politiques, de juger de leur efficacité, d'en tirer les conséquences utiles et de s'en faire l'écho devant les Parlements et l'opinion publique des six pays. »

(1) Voir résolution adoptée le 15 février 1957.

différentes capitales de l'Europe des Six et s'est déjà effectivement réunie à Bruxelles et à Rome <sup>(1)</sup>. Ne doit-elle pas se préoccuper de donner à l'Assemblée dans laquelle elle se survivra, un nom qui la caractérise et la rende populaire dans le meilleur sens du mot? Le titre « Assemblée Parlementaire Européenne » est suggéré. Les deux adjectifs précisent, celui-ci, sa composition, celui-là, ses pouvoirs. Il a la portée d'un idéal et d'un choix politiques.

Dans le même esprit, on regrettera que les Communautés elles-mêmes ne soient pas toutes heureusement baptisées. La C.E.C.A. est plus ou moins connue et distinguée des autres organisations. L'Euratom a un nom qui a tout de suite frappé l'imagination populaire et est enregistré dans les mémoires. Mais que peut-on penser de la Communauté Économique Européenne? Que de confusion possible avec la Commission Économique pour l'Europe de l'O.N.U. — qui a, circonstance aggravante, les mêmes initiales — et avec l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.). L'usage prévaut déjà sur l'appellation officielle. La Communauté du Marché Commun s'oppose dans l'esprit des hommes aux simples accords économiques et même à des zones de libre-échange <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Voir rapport sur l'organisation à donner à l'Assemblée Commune pour rendre plus efficace son action dans le cadre des dispositions actuelles du Traité, présenté par M. Alain Poher, doc. n° 2, 1955-1956, p. 33-34. Voir aussi résolution adoptée le 22 juin 1956.

<sup>(2)</sup> La notion de marché commun ne vise pas seulement la libération des échanges. Voici les termes du rapport des chefs de délégation du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, adressé aux ministres des Affaires étrangères (rapport Spaak), Bruxelles, 21 avril 1956: « La création d'un marché commun exige une action convergente suivant trois grandes orientations, autour desquelles sont articulées les propositions de ce rapport :

— l'établissement de conditions normales de concurrence et le développement harmonieux de l'ensemble des économies intéressées permettent d'envisager de parvenir, par étapes successives, à la suppression de toutes les protections qui font actuellement obstacle aux échanges et qui morcellent l'économie européenne ;

— ces conditions normales de concurrence exigent des règles et des procédures en vue de redresser l'effet des interventions des États ou des situations de monopole, et elles appellent une action commune pour écarter les difficultés de balance des paiements qui risquent de s'opposer à l'expansion ;

— enfin, par la mise en commun des ressources existantes, le marché commun appelle la création de ressources nouvelles par la mise en valeur des régions sous-développées et des forces de travail inutilisées ; une aide, en cas de besoin, à la réorientation productive des entreprises et des travailleurs ; enfin, au bénéfice de ces mesures, une libre circulation des facteurs de production eux-mêmes, les capitaux et les hommes. »

Assemblée Parlementaire Européenne ; Communauté du Marché Commun. Voilà deux expressions qui seront employées dans le présent exposé en espérant qu'elles soient ratifiées par l'usage.

Ce rapport a d'ailleurs été rédigé dans le souci d'être intelligible pour ceux qui, sans être spécialistes, s'intéressent à l'Europe et à sa représentation démocratique, soit qu'ils assument dans cette organisation des responsabilités personnelles, soit que, plus largement, ils constituent le grand public d'électeurs et d'administrés qui veut une réconciliation des peuples européens. Sans doute faudra-t-il traiter de questions extrêmement délicates de droit public. Mais il est possible d'éviter le jargon des publicistes sans sacrifier à la rigueur du raisonnement juridique. L'Europe, pour se consolider, ne doit pas être l'œuvre imaginée et ajustée par les spécialistes, mais la réalité vivante et vécue par tous les Européens.

## *PREMIÈRE PARTIE*

# LE DROIT PARLEMENTAIRE DE L'ASSEMBLÉE COMMUNE APRÈS CINQ ANNÉES D'ACTIVITÉ

2. L'Assemblée Commune est la première Assemblée européenne qui soit souveraine. Ce qualificatif magnifique montre tout ce qu'a de novateur, voire de révolutionnaire, le Traité de la C.E.C.A. Il crée une autorité européenne dont les pouvoirs sont limités mais réels ; il y fait démocratiquement participer les représentants des peuples des États membres.

Cette souveraineté implique deux idées qui doivent être traitées séparément. D'abord, dans l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée ne se trouve pas dans une position subordonnée, mais jouit de la plus grande indépendance. Ensuite, elle participe effectivement à un pouvoir qui a pour objet les grandes décisions et non les modalités d'exécution.

Ce sont ces deux points qui vont être successivement développés. Pour chacun d'eux on marquera les points de départ inscrits dans le Traité et les points d'arrivée atteints par la pratique, les données du droit écrit et les compléments du droit non écrit. En droit public, les juristes disposent ; mais ce sont les hommes politiques qui, avec plus ou moins de bonne volonté et de savoir-faire, attribuent à ces constructions leur signification définitive, tout comme dans la maison rêvée par l'architecte, ce sont les habitants qui donnent l'atmosphère et la personnalité.

## **I. L'ASSEMBLÉE COMMUNE EST INDÉPENDANTE**

3. L'Assemblée n'est véritablement un organe de la souveraineté que si elle n'est pas subordonnée aux autres institutions de la Communauté ; elle doit avoir la liberté de délibération et de décision.

De plus, elle doit être indépendante d'autres pouvoirs et notamment elle évitera de se confondre avec d'autres Assemblées. Toute confusion de pouvoirs et de responsabilités diminue son autorité.

### **A — L'Assemblée est indépendante vis-à-vis des autres institutions**

4. L'histoire des plus vieux Parlements est remplie par les efforts qu'ils ont dû déployer pour échapper à la sujétion de l'Exécutif. Les constitutions modernes sanctionnent d'un seul coup ces conquêtes historiques. C'est ce qu'a fait le Traité de la C.E.C.A. au profit de l'Assemblée Commune ; c'est ce qu'a confirmé la pratique de l'Assemblée (1).

#### *a) L'Assemblée est indépendante dans son recrutement*

5. L'Exécutif que l'Assemblée contrôle — qu'il s'agisse de la Haute Autorité ou du Conseil spécial de Ministres — n'intervient en aucune façon dans la désignation de ses membres (Traité C.E.C.A., art. 21).

Par son Règlement, l'Assemblée a confirmé son indépendance. D'abord, s'arrogant une prérogative ordinaire des assemblées parlementaires, elle contrôle la régularité formelle de sa composition, en vérifiant les pouvoirs de ses membres, c'est-à-dire en recherchant elle-même si leur désignation a été faite dans les règles (Règlement, art. 3). Tant que cette désignation est faite par les Parlements nationaux, selon la procédure arrêtée par eux (Traité, art. 21), ce contrôle est fort réduit. Il sera plus approfondi lorsqu'il faudra apprécier la régularité d'élections directes. Ensuite une certaine dissociation a été introduite entre le mandat législatif national et la fonction

---

(1) Sur la pratique de l'Assemblée on consultera avec fruit la belle étude de Jean Lyon, « L'Assemblée Commune de la C.E.C.A. », 1957.

européenne. Les membres de l'Assemblée sont désignés une fois par an (Traité, art. 21). Ils achèvent leur mandat même s'ils perdent dans l'entretemps leur qualité de parlementaires dans leur pays d'origine (Règlement, art. 4, al. 2) au cas où le Parlement national omettrait de désigner un remplaçant.

b) *L'Assemblée organise librement son travail*

6. L'Assemblée choisit librement parmi ses membres son président et son Bureau (Traité, art. 23). Elle arrête son Règlement intérieur à la majorité de ses membres (Traité, art. 25). Elle fixe en toute liberté son ordre du jour, sous la seule réserve qu'elle doit y inscrire, lors de la session ordinaire de mai (Traité, art. 24), la discussion du Rapport général annuel de la Haute Autorité, dont elle doit être saisie un mois au moins avant l'ouverture de cette session. Ce Rapport général contient d'ailleurs un état prévisionnel qui doit être discuté avant le début de l'exercice financier.

Faut-il insister sur l'importance de ces dispositions pour la liberté des délibérations et des décisions? Chacune d'elles a fait, dans l'histoire, l'objet de batailles politiques acharnées.

Dans la pratique, l'Assemblée a affirmé cette indépendance. Nous allons voir qu'elle a constitué des commissions qui sont son principal instrument de travail. La Haute Autorité et le Conseil de Ministres qui tiennent du Traité le droit d'assister aux séances plénières (art. 23, al. 2 et 4) peuvent-ils aussi participer aux travaux des commissions? Celles-ci décident discrétionnairement du huis clos. Elles accordent ou refusent l'entrée aux membres de l'Exécutif.

c) *L'Assemblée exerce une activité continue*

7. L'Assemblée n'a pas besoin de l'Exécutif pour exercer sa mission. Elle se réunit de plein droit le deuxième mardi de mai. Aucune convocation n'est nécessaire (Traité, art. 22, al. 1). Il est vrai que cette session ordinaire ne peut se prolonger au-delà de la fin de l'exercice financier, c'est-à-dire au-delà du 30 juin. Mais cette limitation n'est qu'apparente, car l'Assemblée peut aussi se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres (Traité, art. 22, al. 3). Aucune disposition ne limite la durée ou le nombre de ces sessions.

L'Assemblée a fortifié par la pratique ces dispositions. Composée de parlementaires nationaux qui ont dans leur pays de lourdes obligations politiques, elle ne peut siéger en permanence. Mais elle a constitué des com-

missions qui se réunissent à leur gré tout au cours de l'année pour interroger la Haute Autorité et surveiller son action (Règlement, art. 35). Ceci est une acquisition capitale du droit parlementaire.

Les questions parlementaires prévues par le Traité (art. 23) peuvent être posées pendant toute l'année. Elles sont publiées avec leur réponse dans le *Journal Officiel*. M. Lyon ajoute <sup>(1)</sup> :

« Il arrive fréquemment qu'au cours de réunions de commissions des questions soient posées ou des questionnaires établis. Il est évidemment normal que réponse soit donnée à ces questions, mais il n'est pas rare que la réponse ou des éléments d'information soient diffusés par la Haute Autorité à l'adresse de tous les membres de l'Assemblée, ajoutant ainsi au dialogue officiel établi entre les deux institutions un échange officieux de renseignements. »

La continuité dans les travaux de l'Assemblée Commune est également renforcée par l'action des groupes politiques. Ceux-ci se réunissent régulièrement à travers l'année et ont même constitué des groupes de travail spécialisés où les problèmes de la Communauté sont analysés et discutés dans l'optique particulière de ces organisations politiques.

Notons enfin que l'Assemblée détermine librement les conditions dans lesquelles ses actes doivent être publiés (Traité, art. 25, al. 2, et Règlement, art. 19, 20 et 21).

#### d) *L'Assemblée jouit de l'indépendance financière*

8. L'Assemblée pourrait être paralysée dans son activité, soumise tout au moins à des pressions, si elle devait attendre d'autres institutions les crédits nécessaires. Il n'en est pas ainsi.

Comme toutes les autres institutions de la Communauté, elle établit l'état prévisionnel des dépenses administratives. La seule réserve à son pouvoir discrétionnaire est que le nombre des agents et les échelles de leurs rémunérations doivent être déterminés en commun par une commission groupant les présidents des quatre institutions (art. 78, § 3). On a voulu ainsi éviter des jalousies et des surenchères.

La fixation de l'État prévisionnel général vaut autorisation et obligation pour la Haute Autorité de percevoir le montant des recettes cor-

---

(1) Lyon, op. cit., p. 43, dernier alinéa.

respondantes. C'est le président de l'Assemblée qui procède ou fait procéder à l'engagement ou à la liquidation des dépenses (même article).

Pour s'assurer une complète liberté d'action, l'Assemblée, qui ne peut voter en cours d'année des crédits supplémentaires pour ses dépenses administratives imprévues, inscrit — depuis l'exercice 1953-1954 — dans son état général un crédit « de réserve » qui, avec l'accord des quatre présidents dans le cadre de l'article 78 du Traité, est désormais consacré par l'usage.

La régularité des opérations comptables et de la gestion financière est contrôlée par un commissaire aux comptes désigné par le Conseil de Ministres (art. 78, § 6). Dans un débat mémorable, l'Assemblée, jalouse de son autonomie financière, a fait nettement la distinction entre le contrôle de la régularité de la gestion et le contrôle de la gestion elle-même. Le commissaire recherche si les écritures sont exactes ; il n'a pas à apprécier l'opportunité des dépenses (1).

#### **B. L'Assemblée a défendu son indépendance et ses prérogatives à l'égard d'autres pouvoirs'**

9. Indépendante dans l'organisation constitutionnelle de la C.E.C.A., l'Assemblée l'est aussi vis-à-vis d'autres pouvoirs. Ici encore, les textes juridiques indiquent une solution que la pratique est venue confirmer et singulièrement renforcer. Il faut faire l'inventaire des réalisations qu'une pratique quinquennale est venue ajouter aux dispositions du Traité.

##### *a) L'Assemblée est indépendante des États membres*

10. On dit que la Communauté est supranationale. Il faudra revenir sur ce mot qui effarouche des praticiens et continue à intriguer des juristes (2). A cette place, disons que, par rapport au terme international, le vocable supranational indique une plus grande indépendance à l'égard des États constituants.

---

(1) Cf. « Témoignage », op. cit., n° 26, p. 43 et s. Rapport sur le rapport du commissaire aux comptes de la C.E.C.A. relatif au II<sup>e</sup> exercice financier, présenté par M. G. Kreyssig, doc. n° 17, 1954-1955, et résolution adoptée le 12 mai 1955 ; voir aussi arrêt de la Cour dans l'affaire 1-55, Recueil de la Jurisprudence de la Cour, vol. II, p. 11 et s.

(2) Cf. infra n° 26.

Ceci est vrai pour l'Assemblée. La volonté des fondateurs est nettement marquée dans les textes du Traité. L'article 20 dispose que les membres de l'Assemblée Commune « représentent les peuples des États réunis dans la Communauté ». L'expression est belle et va loin. Elle prend tout son sens si l'on pense que la vocation naturelle de ces parlementaires est d'être élu au suffrage direct (Traité C.E.C.A., art. 21, modifié par la Convention relative à certaines institutions communes, art. 2) <sup>(1)</sup>.

Sans doute, provisoirement, sont-ils désignés par les Parlements. Ici s'annonçait le danger. On pouvait craindre que des hommes, passant le plus clair de leur temps dans les assemblées nationales et y prenant de lourdes responsabilités, reçoivent de leurs collègues des instructions précises quand ils partent pour les réunions européennes. Il n'y a pas pour l'Assemblée de texte équivalent à l'article 9, alinéas 5 et 6 :

« 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 État 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. »

Sans doute, un mandat impératif eût été contraire à l'esprit du Traité, si pas à son texte. Mais les membres de l'Assemblée Commune, à défaut d'instructions de vote, eussent pu être soumis à des pressions irrésistibles. Toute la vie politique est faite, dans sa texture quotidienne, de ces impulsions qui, pour ne pas être juridiques, sont néanmoins efficaces. On eût eu dans ce cas une Chambre des Parlements plus qu'une Chambre des Peuples.

L'indépendance de droit et de fait de l'Assemblée vis-à-vis des Parlements s'est affirmée au cours d'une pratique de cinq années. On n'a pas vu, comme dans d'autres enceintes internationales, les délégations nationales faire bloc et continuer, sur un autre plan, la poursuite d'objectifs nationaux. Comme on l'a déjà dit, ce sont les groupes politiques qui sont devenus les organes les plus actifs de la vie parlementaire. Ils groupent leurs membres

---

(1) Rappelons au surplus que l'indépendance de l'Assemblée est assurée d'une deuxième manière par le Traité qui fait prélever directement sur les fonds propres de la Communauté — sans aucune intervention des États — les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses administratives.

non selon les nationalités, mais d'après leur idéologie. Ceci n'était pas prévu par les textes du Traité, qui ignoraient les partis, mais est le résultat du savoir-faire des parlementaires (Règlement, art. 1 et 34 ; décision du 16 juin 1953 accordant une subvention pour les frais de secrétariat des groupes). L'influence nationale ne se fait plus sentir — comme une survivance — que dans la composition du Bureau (six membres de six nationalités différentes) et dans le partage des postes de responsabilité, notamment la présidence des commissions, mais ceci est tempéré par le souci constant d'une répartition entre les groupes politiques.

Loin de souffrir d'une sujétion, c'est au contraire l'Assemblée Commune qui se plaint d'un manque de contact avec les Parlements nationaux. A plusieurs reprises, elle insiste pour que ses membres tiennent leurs compatriotes au courant de ses travaux et décisions, d'abord pour élargir l'intérêt en faveur des réalisations européennes, et ensuite pour susciter de nécessaires coopérations (1).

b) *L'Assemblée est indépendante d'autres organismes internationaux*

11. Puisque cet exposé n'est pas théorique, mais doit enregistrer les résultats pratiques, on vise spécialement ici, pour parler en clair, les relations avec le Conseil de l'Europe. Le problème politique était particulièrement important et a provoqué des tensions parfois dramatiques. Sa solution harmonieuse a exigé, de part et d'autre, beaucoup d'habileté et de compréhension politique.

De quoi s'agit-il? Dans l'Ouest européen, quinze États se sont groupés dans un Conseil de l'Europe dont l'Assemblée est consultative et dont l'Exécutif n'a guère de pouvoir.

Un peloton de six États se sépare du gros de la troupe pour fonder des Communautés plus agissantes parce qu'elles bénéficient de transferts de souveraineté. Ici se marque l'opposition : les Six affirment que leur Communauté est ouverte à toutes les bonnes volontés (Traité, art. 98) (2).

---

(1) Cf. rapport de M. Poher, op. cit., p. 39 et s.

(2) Cf. rapports faits au nom de la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté sur le chapitre « relations extérieures » des rapports généraux sur l'activité de la Communauté des derniers exercices : cf. Mlle Klompé, doc. n° 6 (1953), doc. n° 16 (1953-54), doc. n° 22 [(1954-55)] ; M. René Pleven, doc. n° 40

....

Mais en attendant que celles-ci se déclarent, ils veulent tirer en toute indépendance le bénéfice complet du sacrifice qu'ils ont consenti en limitant leurs souverainetés nationales. Au contraire, les Quinze, tout en refusant de prendre les mêmes risques, redoutent que les Six prennent des décisions

....

(1956-57); et résolutions adoptées par l'Assemblée à la suite de ces rapports: résolution n° 15 adoptée le 23 juin 1953 (Journal Officiel de la Communauté du 21 juillet 1953), résolution n° 23 adoptée par l'Assemblée le 19 mai 1954 (Journal Officiel de la Communauté du 9 juin 1954), résolution adoptée par l'Assemblée le 27 juin 1957 (Journal Officiel de la Communauté du 19 juillet 1957).

Voir aussi le rapport fait au nom de la sous-commission de la politique commerciale sur la politique commerciale de la C.E.C.A. et les questions qu'elle soulève, présenté par M. René Pleven, doc. n° 1 (1957-1958), p. 23 et s., et résolution adoptée par l'Assemblée le 9 novembre 1957 (Journal Officiel de la Communauté du 9 décembre 1957). Voir, enfin, les rapports à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, sur l'activité de l'Assemblée Commune: premier rapport de M. Poher, doc. n° 319, octobre 1954, p. 47 et s.; deuxième rapport de M. Motz, doc. n° 396, juillet 1955, p. 34; troisième rapport de M. Struye, doc. n° 523, octobre 1956, p. 31; quatrième rapport de M. Gozard, doc. n° 705, septembre 1957, p. 57 et s. Voir également les résolutions adoptées par l'Assemblée Consultative à la suite de l'examen de ces rapports; résolution n° 92 (1955) adoptée le 27 octobre 1955 portant réponse aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> rapports de l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative, ch. 1 et s.; résolution n° 103 (1956) portant réponse au troisième rapport de l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative, adoptée le 24 octobre 1956, ch. 10 et s.; résolution n° 133 (1957) portant réponse au quatrième rapport de l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative, adoptée le 25 octobre 1957, ch. 4.

Dans son discours prononcé le 14 mai 1957, le président M. Furler a fort bien résumé toute cette philosophie et cette politique de l'Assemblée Commune dans son activité passée. Il disait notamment: « La Communauté du charbon et de l'acier, elle aussi, a toujours été ouverte. Ses relations extérieures n'ont cessé de s'étendre. Qu'il me suffise de mentionner la collaboration toujours améliorée avec l'O.E.C.E. et, dans le cadre du G.A.T.T., l'accord conclu avec la Grande-Bretagne et les progrès qu'il a permis de réaliser, les accords signés avec la Suisse et l'Autriche et les négociations financières avec les Etats-Unis et la Suisse. Ces relations montrent que la Communauté du charbon et de l'acier n'a jamais voulu être un bloc fermé; elles prouvent aussi que sa structure institutionnelle lui donne de nombreuses possibilités de collaborer avec les pays tiers.

Cette volonté de collaborer s'est manifestée également sur le plan parlementaire. Les dispositions du Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe ont été pleinement appliquées. La Haute Autorité se prête à la discussion de son Rapport général à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Les recommandations formulées par celle-ci sont examinées attentivement par les commissions compétentes. Le rapport annuel que l'Assemblée Commune fait tenir au Conseil de l'Europe est toujours très apprécié. Enfin, lors des réunions jointes qui ont lieu chaque année, l'Assemblée Commune donne aux deux autres Assemblées européennes, et, par là, aux États qui ne font pas partie de la Communauté des six pays, l'occasion de formuler des propositions et d'émettre des suggestions concernant l'action et les objectifs de notre Communauté.

Je crois qu'il faut persévérer dans cette voie et tâcher de faire en sorte que la nouvelle assemblée recueille le bénéfice d'une expérience aussi heureuse.»

qui leur soient désavantageuses et souhaiteraient les influencer. En d'autres termes, ils aimeraient avoir les avantages du club sans payer la cotisation.

Il faut donc mettre au point entre le Conseil de l'Europe et la C.E.C.A. des relations que le Traité de la C.E.C.A. (art. 94) et un Protocole annexé ne dessinent que dans leur abstraction juridique. Ces textes prévoient la communication au Conseil de l'Europe du Rapport général de la Haute Autorité (Protocole, art. 3) et d'un rapport d'activité par l'Assemblée Commune (art. 2). La Haute Autorité est tenue de faire connaître la suite qu'elle a pu donner aux recommandations qui lui auraient été adressées en vertu de l'article 15 du Statut du Conseil de l'Europe (art. 4). Il est souhaité que les membres de l'Assemblée soient choisis parmi ceux du Conseil de l'Europe (art. 1). Il est prévu que d'autres formes d'association et de collaboration peuvent être contractuellement établies (art. 6).

Tel est le projet. Il était modeste et des prétentions plus importantes ont été avancées. Qu'en a fait la pratique?

La difficulté surgit dès avant la première réunion de l'Assemblée Commune. Le Conseil de l'Europe met à sa disposition ses locaux et ses services administratifs. N'est-ce pas une économie substantielle, une rationalisation raisonnable? A la réflexion, c'est moins simple. Cela va pour les bâtiments. Mais n'est-il pas dangereux d'utiliser une Administration qui est payée et dirigée par les Quinze? Le Bureau de l'Assemblée le pense et fait la distinction. Comme le Conseil de l'Europe persiste dans son offre globale, il faut équiper un hémicycle indépendant. Tous les corps de métier sont enfiévrés, et les travaux ne seront arrêtés qu'au dernier moment quand le Conseil de l'Europe admettra que les services de l'Assemblée prennent possession de ses locaux désertés. Cet incident dramatique révèle un scrupule politique et non une vaine susceptibilité. L'Assemblée des Six, fondant ses pouvoirs sur des transferts de souveraineté, n'entendrait pas amoindrir ses responsabilités en les partageant. Plus tard, la résolution du 10 janvier 1953, après avoir constaté le « caractère propre et l'autonomie respective » des deux Assemblées, souhaitera que l'Assemblée Commune puisse recourir aux « facilités techniques » dont dispose le Secrétariat général du Conseil de l'Europe pendant les sessions de l'Assemblée Commune à Strasbourg (1).

L'intérêt politique était trop grand pour que de nouvelles propositions ne soient pas faites. Le 30 septembre 1952, l'Assemblée Consultative

---

(1) Cf. résolution sur les relations entre le Secrétariat général de l'Assemblée Commune et le Secrétariat général du Conseil de l'Europe, Journal Officiel de la Communauté du 10 février 1953.

du Conseil de l'Europe adopte un « Plan Eden ». Elle ne reprend pas seulement l'idée d'un siège commun et d'un Secrétariat associé, mais elle veut renforcer des « liens organiques » avec la C.E.C.A., d'abord en envoyant des observateurs à l'Assemblée Commune avec droit de parole, mais sans droit de vote, et ensuite en instituant des procédures assurant la coordination des travaux (1).

L'idée d'observateurs a été approfondie. Les Bureaux de l'Assemblée Commune et de l'Assemblée Consultative ont demandé une consultation, aujourd'hui célèbre, à trois juristes (2). La proposition a été rejetée pour une raison évidente. Dans une Assemblée délibérante il est artificiel de distinguer la discussion et le vote, car, par hypothèse, l'échange de vues a une influence sur le résultat du scrutin. Encore une fois, une Assemblée souveraine ne peut partager ses responsabilités (3). Et, de plus, les trois juristes se sont référés au droit parlementaire en usage dans les six pays.

Quant aux procédures de coordination, on a décidé finalement (4) que les membres de deux Assemblées tiendraient une réunion jointe. Celle-ci, conformément au Protocole, est saisie du Rapport parlementaire et du Rapport général de la Haute Autorité. Mais, de plus, cette dernière assiste à la séance, fait un exposé et répond aux questions. Toutefois, attentive à sauvegarder son indépendance, l'Assemblée Commune fait préciser que ces réunions ne peuvent pas se terminer par un vote. C'est séparément que l'Assemblée Consultative se réunit pour adopter une recommandation.

Ultérieurement, le Conseil de l'Europe a proposé des réunions jointes non seulement des Assemblées, mais aussi de leurs commissions (5). Ici l'intrusion était plus intime. Car les commissions, à l'abri des indiscrets et sans

---

(1) Cf. avis n° 3 sur les meilleurs moyens de mettre en application les propositions du Royaume-Uni, adopté par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1952, Conseil de l'Europe, textes adoptés par l'Assemblée Consultative, Strasbourg, 1952.

(2) Cf. avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune, op. cit., p. 6 et s.

(3) Cf. avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune, op. cit., p. 5 à 14.

(4) La décision fut prise au cours d'une réunion commune des Bureaux de l'Assemblée Commune et de l'Assemblée Consultative le 9 mars 1953.

(5) Cf. résolution 31 portant avis de l'Assemblée Consultative sur les rapports de la Haute Autorité de la C.E.C.A. sur l'activité de la Communauté et sur l'établissement du marché commun de l'acier, adoptée par l'Assemblée Consultative le 23 juin 1953, Conseil de l'Europe, textes adoptés par l'Assemblée, juin 1953.

souci de publicité, engagent un dialogue serré, technique, avec la Haute Autorité et ses fonctionnaires. C'est là que l'information se précise, que la conviction politique se dégage lentement. C'est là aussi que s'établit la collaboration de deux organes ; ils sont indépendants selon la théorie de la séparation des pouvoirs ; toutefois leur mission n'est pas de se contrer mutuellement, mais de coopérer à une action communautaire qui ne peut être qu'unique. Pour ces raisons, l'Assemblée, sur rapport de sa Commission des affaires politiques, a constaté, le 15 janvier 1954, que la suggestion du Conseil de l'Europe risquait de troubler le fonctionnement des institutions de la Communauté. Mais elle admettait que des invitations soient adressées par les commissions, soit d'initiative, soit sur demande des intéressés à des membres de l'Assemblée Consultative, tout comme à d'autres personnalités <sup>(1)</sup>.

Le dernier épisode est tout récent. Au moment de constituer la Communauté du Marché Commun et l'Euratom, l'idée est de nouveau lancée de confier leur contrôle démocratique à une Assemblée unique. Ne fallait-il pas généraliser une formule en créant une Assemblée à « tiroirs » ? Le plus petit contrôlerait les trois Communautés des Six ; il s'emboîterait dans un plus grand qui surveillerait l'Union de l'Europe occidentale qui ajoute l'Angleterre aux Six et remplace la Communauté mort-née de la Défense (C.E.D.) ; le plus grand tiroir grouperait les Quinze. Selon les fonctions exercées, la convocation serait plus ou moins large et les compétences diverses s'exerceraient selon l'un ou l'autre Traité. Mais, juridiquement, un cadre commun et élastique serait offert à l'activité parlementaire européenne.

Cette suggestion n'a pas paru opportune pour les raisons expliquées plus haut. Dans son discours, le 14 mai 1957, à l'Assemblée, M. Furler, son président, a déclaré :

« ... Ces projets s'inspirent assurément d'une vision idéale et enthousiaste de l'Europe future, mais ils ne tiennent peut-être pas suffisamment compte de la diversité des fonctions dévolues aux institutions, du lien indissoluble entre l'autonomie et l'efficacité d'un Parlement et de la nécessité de ne progresser que pas à pas, si l'on veut réaliser avec succès l'idée de l'unité européenne.

Je tiens à déclarer expressément que l'Assemblée Commune, pas plus que moi-même, ne rejette à priori l'idée d'une large association de toutes les

---

<sup>(1)</sup> Cf. résolution relative à la réponse à donner à la résolution 31 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et relative à la procédure à suivre lors de la transmission directe des documents de l'Assemblée Consultative à l'Assemblée Commune (Journal Officiel de la Communauté du 12 mars 1954).

institutions. Nous croyons cependant que ces projets ne pourront être réalisés qu'à un stade ultérieur. Au lendemain de la ratification des nouveaux traités, il s'agira tout d'abord de consolider les communautés nouvelles et d'en suivre attentivement l'évolution, avant de s'attaquer à l'élaboration d'un plan général de la structure qu'il s'agit de donner à l'Europe. »

La question de la coordination de l'activité parlementaire européenne a soulevé d'autres problèmes, notamment celui de l'identité des personnes dans les différentes Assemblées (1).

Tout ceci ne contredit donc pas la volonté expresse de la C. E. C. A. de rester ouverte à tout associé à plein droit et même à tout adhérent réclamant un statut particulier. Cela ne contredit pas davantage le désir d'intensifier les bonnes relations avec le Conseil de l'Europe dans le respect des responsabilités respectives.

Si, à cet endroit de l'exposé, on a cru devoir expliquer avec quelques détails certaines difficultés, l'essentiel n'est pas là. Il réside dans la volonté d'une collaboration plus grande et plus efficace avec le Conseil de l'Europe. Déjà la pratique a été au-delà des prévisions du Protocole.

Les résultats acquis et les projets nouveaux inspirés par cette volonté de collaboration seront développés plus loin (2).

Cette histoire est à la fois instructive et réconfortante. Personne ne s'étonnera que des organisations essaient, chacune de son côté, de réaliser au maximum leur raison d'être. Des tensions sont inévitables, légitimes et fécondes si elles aboutissent à des arrangements pratiques. C'est ici que le savoir-faire des hommes politiques doit compléter les textes des diplomates. Jusqu'à présent le jeu a été correctement joué. Mais il n'est certes pas terminé et devra être continué par la nouvelle Assemblée Parlementaire Européenne. Voilà pourquoi la signification des péripéties et l'importance du résultat méritaient d'être consignées.

---

(1) Voir même discours du président Furler, compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du 14 mai 1957.

(2) Voir infra n° 65.

## **II. L'ASSEMBLÉE COMMUNE PARTICIPE EFFECTIVEMENT AU POUVOIR SOUVERAIN**

12. Pourquoi le Traité a-t-il assuré l'indépendance politique et juridique de l'Assemblée ? Pour lui permettre de remplir une fonction très importante : une participation effective à l'exercice du pouvoir souverain. Cette collaboration serait peu utile si elle était donnée par une institution subordonnée.

Il faut voir maintenant quels sont exactement ces pouvoirs. Ici aussi le Traité donne les grands principes. Mais ceux-ci ont dû être appliqués en pratique pour que se précise leur exacte signification.

Selon l'article 7, l'Assemblée Commune est une des quatre institutions de la Communauté. D'après l'article 20 — texte de principe —, elle « exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité ».

Il faut examiner successivement la nature de ces pouvoirs et leur étendue.

### **A - Le pouvoir de l'Assemblée est de nature politique**

13. On aurait pu craindre qu'une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier soit une technocratie dirigée par des spécialistes. Il n'en a pas été ainsi. Pour sa part, l'Assemblée Commune a toujours prétendu se placer au niveau de grandes options politiques.

Elle y était incitée par sa composition même. Car elle est composée de parlementaires (art. 21), tandis que les techniciens se retrouvent au Comité Consultatif (art. 18). Les parlementaires ont le statut d'hommes politiques. Le Traité leur garantit l'inviolabilité et l'irresponsabilité (art. 7, 8 et 9 du Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté).

L'Assemblée a toujours prétendu faire les choix politiques <sup>(1)</sup>. En créant des groupes politiques, elle s'est organisée pour cette mission.

---

(1) Cf. « Témoignage », op. cit., n° 21, p. 35-36.

## **B - L'Assemblée exerce un pouvoir de contrôle très large**

14. Qu'est donc ce contrôle que l'article 20 confie à l'Assemblée d'une façon à la fois impérative et brève ? Ce simple mot a été approfondi par un effort politique de cinq ans.

Dans les États nationaux, les Chambres ont d'ordinaire trois moyens à leur disposition pour orienter la politique du Gouvernement. D'abord, elles votent des lois qui s'imposent à l'Exécutif et doivent être exécutées par lui. Ensuite, elles lèvent les impôts et autorisent les dépenses. Enfin, elles exercent un contrôle politique sur l'action gouvernementale. A l'Assemblée Commune, le premier et le second moyen font défaut. Elle ne dispose pas du pouvoir réglementaire et sa compétence financière est réduite (art. 78). On comprend qu'elle ait cherché à utiliser toutes les ressources du troisième.

Ceci est une fascinante histoire, mais, ayant déjà été racontée, elle doit être ici fortement résumée. Sur tous ces points, on trouvera dans le « Témoignage sur la Communauté des Six » de plus larges détails <sup>(1)</sup>.

### *a) Ce contrôle est devenu permanent*

15. Le Traité ne prévoit que la discussion annuelle du Rapport général de la Haute Autorité (art. 24). L'état prévisionnel financier est inclus dans ce rapport (art. 78, § 4). En fait, l'Assemblée a rendu le contrôle continu par la multiplication des sessions, par la création de commissions permanentes, par l'utilisation à tout moment de la procédure de questions écrites. Le dialogue entre elle et la Haute Autorité n'est jamais interrompu.

### *b) Ce contrôle est plénier et couvre toute l'activité de la Communauté*

16. C'est toute la politique institutionnelle, économique, sociale, financière qui est examinée en commission. Même les négociations internationales sont suivies avec une minutieuse attention.

Pour montrer l'étendue du contrôle, prenons, à titre d'exemple, la surveillance des dépenses : l'Assemblée ne se contente pas de l'état prévisionnel général des dépenses administratives et du rapport du commissaire aux comptes (art. 78). Elle exige des documents détaillés : comptes rendus semes-

---

<sup>(1)</sup> Op. cit., n° 21 à 26, p. 33 et s.

triels d'exécution, comptes rendus d'activité de la Haute Autorité, état des finances de la Communauté, état des prévisions. Elle prétend surveiller tous les mouvements de fonds : le prélèvement, les emprunts, les prêts pour investissements, les crédits sociaux, etc. Fait notable : pour le sixième exercice 1957-1958, l'état prévisionnel annexé au Rapport général de la Haute Autorité s'appelle pour la première fois officiellement « *budget* » de la Communauté. Ainsi est consacrée une acquisition du droit non écrit.

c) *Ce contrôle veut s'étendre à tous les organes de la Communauté*

17. Avec la Haute Autorité, les relations sont normalisées. Le Traité ne prévoit *in terminis* que les questions orales ou écrites (art. 23, al. 3) et la motion de censure qui ne peut être votée qu'à l'occasion de la discussion du Rapport général (art. 25). Mais se fondant sur un droit parlementaire commun, l'Assemblée a estimé que ce qui ne lui était pas expressément défendu lui est permis. Elle vote des motions, des résolutions, elle recueille l'avis de spécialistes et envoie des enquêteurs sur place.

Toute cette action a été efficace et la Haute Autorité s'y est prêtée de bonne grâce. Elle a fourni les renseignements demandés dans les limites de ses possibilités juridiques et matérielles et elle s'est inspirée de ce dialogue, comme nous allons le voir, pour l'orientation de sa politique.

Dans un moment crucial, l'Assemblée a fait sentir son autorité morale. Le premier président de la Haute Autorité ayant démissionné, elle a voté une résolution capitale le 1<sup>er</sup> décembre 1954 :

« L'Assemblée estime que la désignation des membres et du président de la Haute Autorité, si elle n'incombe pas à l'Assemblée, n'est pas une mesure dont elle puisse se désintéresser, l'accord entre la Haute Autorité et l'Assemblée pour ce qui concerne l'orientation générale de la politique de la Communauté étant indispensable à son bon fonctionnement.

L'Assemblée exprime le vœu que les six gouvernements, avant de désigner le président de la Haute Autorité, procèdent à des échanges de vues avec son président et mandate celui-ci à cet effet.

Elle prie la Haute Autorité de lui faire un exposé de sa politique immédiatement après la désignation de son nouveau président, afin de lui permettre de se prononcer sur sa déclaration, et charge son Bureau de prendre les mesures nécessaires pour la convoquer, éventuellement, à cette fin, en session extraordinaire. »

Effectivement, le président de l'Assemblée a pris contact avec les gouvernements et le nouveau président de la Haute Autorité a fait la déclaration demandée (1). Comme le note M. Lyon, cette procédure qui va au-delà de la lettre du Traité est conforme à son esprit. Si les gouvernements nationaux sont juridiquement responsables de la nomination, comment, politiquement, ne tiendraient-ils pas compte des indications de l'Assemblée supranationale devant laquelle l'Exécutif va rendre des comptes (2) ?

Lorsqu'est nommé le troisième président de la Haute Autorité, le Bureau de l'Assemblée, se conformant au précédent, demande une déclaration, qui a été effectivement faite le 25 février 1958.

D'autres faits peuvent être cités qui montrent l'intérêt que l'Assemblée attache au statut des membres de l'Exécutif quoiqu'elle ne procède pas à leur nomination. En 1955 elle s'est émue du fait que le président de la Haute Autorité n'avait pas démissionné de sa fonction parlementaire nationale mais se trouvait dans la position d'« absent pour congé » (3).

En 1957, le président de la Haute Autorité donne sa démission car il est sollicité par une nouvelle activité. Toutefois, il accepte de rester en fonction, conformément à l'article 10 du Traité, jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement. En même temps, le vice-président, élu député dans son pays d'origine, est placé dans la position de congé et donne sa démission au moment où il est appelé à faire partie du Gouvernement. Dans un débat l'Assemblée prend connaissance de ces faits et en discute à la lumière de l'article 9 du Traité (4). La seule question à retenir ici est que l'Assemblée entend contrôler une démission qui, selon le Traité, doit être acceptée par les six gouvernements, ainsi que la continuation provisoire des fonctions.

Cette évolution a été résumée par la Haute Autorité elle-même dans le discours inaugural qu'a prononcé son troisième président, M. Paul Finet :

---

(1) Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du 21 juin 1955, p. 470 et s.

(2) Lyon, « L'Assemblée Commune de la C.E.C.A. », op. cit. p. 41.

(3) Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séances du 21 et 22 juin 1955, p. 471 et 486.

(4) Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du 5 novembre 1957, intervention de M. van der Goes van Naters, p. 15, réponse de M. René Mayer, p. 16 à 18.

« Dans le message <sup>(1)</sup> que vous adressez à la nouvelle Assemblée, vous avez très légitimement marqué votre satisfaction des progrès que vous avez réalisés et de l'importance du rôle que joue aujourd'hui votre Assemblée, par rapport à celui que lui avait dévolu initialement le Traité.

La Haute Autorité se réjouit et se félicite de cette évolution. Peut-être lui permettrez-vous de dire devant vous sa conviction d'avoir dès le début mis tout en œuvre pour la favoriser. Constamment, elle a tenu à associer étroitement l'Assemblée à ses travaux, lui donnant sur ceux-ci un contrôle et, dans bien des cas, l'occasion d'initiatives qui n'étaient pas expressément prévues par le Traité.

Et nous pouvons ensemble rendre à Jean Monnet, le premier président de la Haute Autorité, cette justice et ce témoignage qu'il a été parmi les premiers à comprendre et à faire admettre le rôle qui devait revenir à l'Assemblée, la signification politique de ce rôle et l'influence qu'il exercerait dans l'évolution et le progrès de l'intégration européenne.

Nous avons conjugué nos efforts pour faire ensemble de cette Assemblée un Parlement véritable, avec ses commissions permanentes et ses groupes politiques, qui ont joué un rôle important dans la préparation et les conclusions de ses travaux. S'il n'a pas, jusqu'à présent, le pouvoir législatif, il exerce du moins sur l'Exécutif, qu'est la Haute Autorité, les droits de contrôle et d'initiatives qui appartiennent nécessairement à toute assemblée parlementaire.

Cette autorité que vous avez su établir, l'Assemblée Commune de demain aura, monsieur le président, messieurs, à l'affirmer, à la consolider et à la développer dans les Communautés nouvelles. Je tiens à affirmer, ici, de la manière la plus solennelle, que la Haute Autorité entend poursuivre cette voie, et que vous trouverez, chez elle, la même volonté de coopération étroite et le même désir de voir se développer dans cette enceinte un véritable Parlement européen, élément essentiel de cette Europe démocratique, à laquelle nous nous sommes tous si profondément attachés. »

Vis-à-vis du Conseil de Ministres, les efforts de l'Assemblée ont été moins efficaces. Ils ont cependant une particulière importance puisque, dans les deux nouvelles Communautés, cette branche de l'Exécutif aura des pouvoirs considérablement augmentés.

C'est ce qui donne toute sa portée au « colloque de Rome » qui s'ajoute aux tentatives déjà relatées <sup>(2)</sup>. Le Conseil de Ministres a compris la nécessité d'une collaboration plus intime avec l'Assemblée. Il a décidé d'assister au

---

(1) c'est-à-dire le présent rapport.

(2) Cf. « Témoignage », op. cit., n° 25, p. 41.

complet à une journée de la session de Rome, la seule réserve étant que l'échange de vues ne pouvait dégénérer, contrairement au Traité (art. 23, alinéa 4) en interpellation. Ce contact a été heureux encore que la procédure ait été un peu embarrassée. Tous les membres du Conseil sont venus tour à tour faire des déclarations écrites qui se sont intercalées entre les discours parlementaires. Mais on note que l'un d'eux a pu reprendre la parole, cette fois pour répondre directement aux observations qu'il avait entendues <sup>(1)</sup>. Un autre a déclaré :

« Les membres du Conseil de Ministres auront recueilli ici l'impression que l'Assemblée n'est pas suffisamment informée de leurs travaux, qu'elle n'a pas assez de contacts avec eux. Il faudra qu'à la suite de ce débat les membres du Conseil recherchent les moyens d'éviter que l'on ait à attendre cinq ans avant qu'il puisse se reproduire <sup>(2)</sup>. »

Pour le Comité Consultatif et la Cour de Justice, rappelons que l'état prévisionnel de leurs dépenses est inclus dans le Rapport général (art. 78) et soumis à la discussion de l'Assemblée (art. 24).

Aucun fait nouveau n'est à signaler depuis la parution du « Témoignage sur la Communauté des Six ».

d) *Ce contrôle ne s'exerce pas seulement à posteriori : il implique aussi bien l'impulsion que la censure*

18. Dans un excellent rapport, M. Poher avait avec une grande clarté souligné les deux différents aspects du contrôle parlementaire : « Par contrôle parlementaire, il faut entendre contrôle au sens de critique et contrôle au sens de direction, d'orientation ; . . . il incombe à l'Assemblée Commune (. . .) de s'assurer que l'action de la Haute Autorité conduit à la réalisation des divers objets que le Traité lui fait l'obligation de poursuivre, comme aussi d'orienter cette action ; . . . notre Assemblée faillirait à sa mission en se bornant à des constatations et à des regrets » <sup>(3)</sup>.

Cette prétention de l'Assemblée a été reconnue dès l'origine par la Haute Autorité. Sans reprendre ici le discours que son premier président a

---

<sup>(1)</sup> Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du 8 novembre 1957, intervention du ministre Erhard, p. 189 et 190.

<sup>(2)</sup> Cf. ibidem, intervention du ministre Rey, p. 195.

<sup>(3)</sup> Cf. rapport Poher, op. cit., p. 11 et 12.

prononcé le 11 septembre 1952 <sup>(1)</sup>, citons ce passage particulièrement suggestif d'une déclaration faite à l'Assemblée par M. Monnet, le 23 juin 1953 :

« Votre préoccupation, c'est que toutes ces réunions que nous tenons ensemble, les sessions ordinaires de l'Assemblée, les sessions extraordinaires, les sessions des commissions, n'aient pas seulement pour objet d'exposer ou d'examiner les actions déjà passées, mais qu'elles fournissent l'occasion à la Haute Autorité de faire connaître les grandes lignes de ses intentions et de ses projets et de recueillir auprès de vous, les réactions et les observations que suscitent ces projets. Sur ce point, la Haute Autorité est d'accord avec votre Assemblée.

La confiance que nous vous demandons et que vous nous accordez, ce n'est pas l'octroi d'une bonne note pour nos travaux écoulés ; elle n'a de sens que si elle prépare l'avenir, si elle nous est donnée en vue de notre action à venir. Elle ne peut l'être à bon escient que si la Haute Autorité vous fait part de ses intentions, et les réunions que nous avons avec vous ne porteront tous leurs fruits pour l'action même de la Haute Autorité que si elle peut discuter avec vous l'action même qu'elle envisage.

.....

Ces débats ne sauraient dispenser la Haute Autorité de l'initiative que lui confie le Traité, pas plus qu'ils ne sauraient la relever de la responsabilité qui lui est impartie. Mais, tout en prenant les initiatives et en assumant les responsabilités qui lui incombent en vertu du Traité, la Haute Autorité tiendra l'Assemblée ou les commissions compétentes informées en temps utile des principes directeurs de son action et des grandes lignes de ses projets, recueillera leurs observations et leur fera connaître les motifs des décisions finalement prises <sup>(2)</sup>. »

Sans vouloir faire ici un exposé complet de l'activité de l'Assemblée Commune <sup>(3)</sup>, on peut relever de bien nombreux cas où elle ne s'est pas bornée à apprécier les décisions déjà prises et l'activité passée des institutions de la Communauté, et notamment celles de la Haute Autorité, mais où elle est intervenue efficacement pour influencer sur les décisions à prendre et orienter l'action future.

---

<sup>(1)</sup> Cf. « Témoignage », op. cit., n° 22, p. 39 et s.

<sup>(2)</sup> Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du mardi 23 juin 1953, p. 185.

<sup>(3)</sup> Cf. rapport Poher, op. cit., et « Témoignage », op. cit., n° 22, p. 36 et s. et n° 29, p. 46 et s.

Un exemple tout à fait typique est fourni par la politique du prélèvement dont le montant, selon les articles 49 et 50 du Traité, est fixé par la Haute Autorité tant qu'il ne dépasse pas 1 %. Une première fois la Haute Autorité avait décidé une réduction sans demander l'avis préalable de l'Assemblée, mais en prenant contact avec le Conseil de Ministres — ce qui fut considéré comme une circonstance aggravante. Ceci donne lieu à un incident mémorable <sup>(1)</sup> qui eut des suites. En effet, quand la Haute Autorité envisagea une nouvelle réduction du prélèvement, elle s'en expliqua à l'avance, le 9 avril 1957, devant une réunion commune des Commissions des investissements, des affaires sociales et de la comptabilité, au cours d'un débat long et animé, qui dura une journée entière.

D'autres cas d'influences efficaces peuvent être cités dans le domaine de chaque commission de l'Assemblée. Par exemple, la Commission des affaires sociales a su promouvoir une interprétation plus large des dispositions du Traité réglant le financement des maisons ouvrières ; elle a poussé, tant la Haute Autorité que le Conseil de Ministres, à conclure les accords que le Traité prévoit pour développer la libre circulation des travailleurs ; la Commission de la sécurité dans les mines a stimulé la création d'un organe permanent. Celles du marché commun et des investissements ont encouragé la Haute Autorité à étudier régulièrement la politique conjoncturelle ; elle se sont toujours préoccupées de l'élaboration d'une politique énergétique globale et finalement un protocole conclu entre Haute Autorité et Conseil de Ministres règle institutionnellement ce problème. La Commission des investissements en particulier cherche à suivre toute la politique d'investissements de la Communauté, notamment en s'intéressant aux objectifs généraux et aux programmes prévisionnels qui sous sa pression s'élaborent et en surveillant l'application que la Haute Autorité fait de la procédure d'avis sur les programmes individuels (art. 54).

Sans doute on ne peut pas oublier que, à différentes reprises, l'Assemblée n'a pas reçu une satisfaction immédiate et a déploré la carence de la Haute Autorité et beaucoup plus souvent encore celle du Conseil de Ministres et des gouvernements des États membres. Au cours du colloque de Rome, que l'on a déjà mentionné, il n'y a pas eu un seul ministre qui n'ait pas senti le devoir de se justifier devant l'Assemblée et d'expliquer les raisons de ces retards <sup>(2)</sup>. Ces justifications ne sont pas sans fondement. On ne pou-

---

<sup>(1)</sup> Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du vendredi 13 mai 1955.

<sup>(2)</sup> Cf. compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée Commune, séance du vendredi 8 novembre 1957.

vait croire que tous les problèmes auraient pu être résolus au cours de la période transitoire prévue par le Traité de la C. E. C. A. ; ils se représenteront encore dans les années à venir et leur solution sera la tâche des institutions communautaires.

### **C - L'Assemblée participe au pouvoir constituant**

19. Le Traité de la C. E. C. A. contient une nouveauté essentielle. Il fait participer les organes communautaires, et notamment l'Assemblée Commune, au pouvoir constituant.

L'ordre juridique d'une organisation internationale était jusqu'à présent toujours subordonné. Ceci veut dire qu'il était suspendu au Traité et à la volonté de ses fondateurs. Les États membres pouvaient librement le maintenir, le transformer ou l'anéantir. Les institutions de l'organisation n'y avaient aucune part, car elles tiraient tout leur pouvoir du Traité lui-même.

Cette fois, elles sont invitées à collaborer à la modification éventuelle du Traité et de l'ordre juridique qu'il crée. Cette nouveauté révolutionnaire se concrétise de diverses façons.

#### *a) L'Assemblée participe à la révision*

20. Telle est la signification de l'article 95, alinéas 3 et 4. Il y est dit que :

« Après l'expiration de la période de transition prévue par la Convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues, révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent Traité, ou un changement profond des conditions économiques ou techniques qui affecte directement le marché commun du charbon et de l'acier, rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

Ces modifications font l'objet de propositions établies en accord par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinq sixièmes de ses membres, et soumises à l'avis de la Cour. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises

à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée. »

On constatera à la fois l'intervention nécessaire, pour la décision, de la Haute Autorité, du Conseil spécial de Ministres, de l'Assemblée Commune et, au contraire, l'exclusion des États membres.

Cette révision est dite « mineure ». Son objet est soigneusement délimité : il s'agit d'adapter les règles relatives à l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité pour lui permettre de remplir correctement sa mission sans toucher aux articles 2, 3, et 4 et sans modifier l'équilibre des pouvoirs entre cette Haute Autorité et les autres institutions de la Communauté. Mais le principe d'une participation des autorités communautaires est acquis. En fait, il est déjà appliqué : la période de transition touchant à sa fin, l'Assemblée a chargé le Groupe de travail de préparer des propositions de révision (1).

Au cours de sa session de février 1958, l'Assemblée a examiné et adopté un ensemble de propositions à ce sujet à la suite de la discussion d'un rapport établi au nom du Groupe de travail par M. Kreyszig (2).

Objectera-t-on que la révision « majeure » — c'est-à-dire sans limitation d'objet (3) — organisée par l'article 96, se fait, elle, sans l'intervention de l'Assemblée Commune? C'est bien vite dit. Il faut relire le texte :

« Après l'expiration de la période de transition, le gouvernement de chaque État membre et la Haute Autorité pourront proposer des amendements au présent Traité. Cette proposition sera soumise au Conseil. Si celui-ci émet, à la majorité des deux tiers, un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est immédiatement convoquée par le président du Conseil, en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux dispositions du Traité.

Ces amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

---

(1) Résolution relative à la constitution d'un « Groupe de travail » dans le cadre de la résolution adoptée le 2 décembre 1954, adoptée par l'Assemblée le 9 mai 1955 (Journal Officiel de la Communauté du 11 juin 1955) ; résolution relative aux pouvoirs de l'Assemblée Commune et de leur exercice, adoptée par l'Assemblée le 2 décembre 1954 (Journal Officiel de la Communauté du 11 décembre 1954).

(2) Cf. document n° 17, 1957-1958, et résolution adoptée le 27 février 1958.

(3) Il est à noter que toutes les dispositions du Traité, même celles fixant les procédures de révision, peuvent être modifiées par application de l'article 96.

On constate d'abord que la procédure peut être déclenchée par les organes communautaires. L'initiative peut être prise par la Haute Autorité tout comme par le gouvernement de chaque État membre : dans le premier comme dans le second cas, la procédure ne peut être continuée que si le Conseil spécial de Ministres émet un vote favorable à la majorité des deux tiers. Le rôle des organes communautaires est donc prévu et nécessaire. Il est audacieux d'affirmer que, en contravention de ce texte, les États membres invoquant le droit international classique pourraient négliger toute cette procédure et se mettre directement d'accord par la voie diplomatique ordinaire <sup>(1)</sup>.

Mais l'analyse doit aller plus à fond : quelle sera la réalité politique? Dans la mesure où la Haute Autorité est impliquée dans la procédure, soit parce qu'elle a pris l'initiative de la révision, soit simplement parce qu'il sera impossible de ne pas la consulter, l'Assemblée Commune qui exerce sur elle un contrôle effectif de censure et d'impulsion, ne restera pas passive. Elle va s'émouvoir, s'agiter, presser un dialogue qui dès à présent est continu. Croit-on que toute cette activité sera sans signification et sans influence?

La pratique confirme déjà cette conception et dément l'interprétation minimaliste.

Lorsque le Traité du 27 octobre 1956 a appliqué aux forces numériques des délégations nationales de l'Assemblée Commune les conséquences du Traité franco-allemand sur la Sarre, l'Assemblée qui était unanimement d'accord sur le fond, n'a pas fait opposition. Mais elle a été attentive à la forme. Des membres ont demandé à la Haute Autorité si elle avait été consultée <sup>(2)</sup>. Ce n'est pas tout à fait la procédure de l'article 96. Mais l'esprit y est.

On le trouve bien davantage encore — et d'une façon bien plus décidée — lorsqu'il s'agit de faire remplacer l'Assemblée Commune par la nouvelle Assemblée unique que nous appelons l'Assemblée Parlementaire Européenne. Car cette fois, l'accord n'est pas spontané. Il est entouré de conditions, notamment : l'Assemblée ne veut pas que l'avatar aboutisse à diminuer les prérogatives parlementaires dans le cadre de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Et il est bien précisé que l'on ne vise pas seulement le droit écrit. Toute une négociation s'engage. Les projets des nouveaux Traités

---

(1) P. de Visscher, « La C.E.C.A. et les États membres » dans Actes offic., op. cit., p. 17. Pourquoi d'ailleurs le feraient-ils? Dans une pareille hypothèse, la proposition serait accueillie par le Conseil spécial de Ministres unanime.

(2) Voir compte rendu de la réunion de la Commission des affaires politiques du 5 novembre 1956, et du Comité des Présidents du 20 octobre 1956. Communication faite à l'Assemblée et à la Haute Autorité par les gouvernements, voir doc. AC 2556.

sont communiqués le 28 février 1957 à la Haute Autorité par M. P. H. Spaak, président de la Conférence intergouvernementale. La Haute Autorité fait connaître sa position dans une lettre datée du 18 mars 1957, à laquelle M. Hallstein répond au nom de la Conférence des ministres des Affaires étrangères le 23 avril 1957 <sup>(1)</sup>. De son côté l'Assemblée Commune avait exprimé sa position à deux reprises <sup>(2)</sup>. La Convention relative à certaines institutions communes incorpore la plupart de ces suggestions.

L'Assemblée a étudié la révision du Traité, ainsi qu'on l'a dit plus haut. Dans son travail préparatoire, elle ne fait pas de distinction entre l'article 95 et l'article 96 estimant que, dans les deux cas, son avis est intéressant et qu'il vaut la peine de le formuler.

Enfin, l'Assemblée a toujours attribué une particulière importance à ce passage du préambule du Traité où les chefs d'États, donnant une forme solennelle à leurs volontés, sont « 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 ». L'Europe est une réalisation progressive et la révision, dans le sens de l'élargissement de l'intégration, est toujours à l'ordre du jour. C'est notamment en raison de ce texte que l'Assemblée s'est toujours reconnu la compétence non seulement d'étudier théoriquement la « relance européenne » mais d'y collaborer activement. Cette participation a été prise en sérieuse considération par les gouvernements <sup>(3)</sup>.

b) *Les adhésions de nouveaux membres et les accords d'association sont contrôlés par l'Assemblée*

21. L'article 98 mérite d'être étudié en relation avec la révision proprement dite. Il est rédigé comme suit :

« Tout État européen peut demander à adhérer au présent Traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du Traité. »

---

<sup>(1)</sup> Cf. également le discours prononcé par le président Furler le 14 mai 1957.

<sup>(2)</sup> Cf. note <sup>(2)</sup> à la page 13 supra.

<sup>(3)</sup> Cf. « Témoignage », op. cit., n° 19, p. 31.

Le fait extraordinaire et inouï est que la décision appartient non aux États fondateurs mais aux organes communautaires. Les premiers n'interviennent pas dans la procédure et ne signent pas l'instrument d'adhésion. C'est le Conseil qui décide après avis de la Haute Autorité. Et qui croit que derrière celle-ci l'Assemblée Commune se désintéressera de la négociation?

c) *L'extension des pouvoirs de la Haute Autorité en vertu de l'article 95 concerne l'Assemblée*

22. C'est aussi le lieu de citer le premier alinéa de l'article 95 :

« Dans tous les cas non prévus au présent Traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, et conformément aux dispositions de l'article 5, l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité Consultatif. »

Ce texte n'a pas encore reçu d'application. Sa signification n'est pas dessinée d'un contour assuré par la pratique. Mais elle est grande. Car il s'agit d'une augmentation de compétence : la Haute Autorité peut prendre des décisions ou des recommandations — les recommandations, on le sait, étant des décisions qui imposent le but en laissant la liberté des moyens (art. 14, alinéa 3) — dans tous les cas où elles sont nécessaires sans que cela soit prévu par le Traité. Ici encore, l'intervention des organes communautaires — et indirectement de l'Assemblée Commune — à l'exclusion des États membres — est prévue pour autoriser ces extensions.

### III. CONCLUSION

23. La période de transition a été bien utilisée par l'Assemblée Commune. En exploitant les ressources du Traité, celle-ci a assuré son indépendance et son influence politique. Des textes lapidaires pouvaient donner lieu à des applications divergentes. La pratique a renforcé, au centre de l'Europe démocratique, l'autorité d'une institution véritablement parlementaire. Cette autorité ne s'est pas affirmée dans le seul but de confirmer un principe théorique ou de satisfaire des vanités politiques. Elle a été exercée, dans une collaboration efficace avec les autres institutions, pour réaliser une politique constructive.

Tout n'est pas gagné, loin de là. Et même tout ce qui est acquis n'est pas parfait. L'Assemblée Commune, par l'organe de ses groupes, n'a pas encore élaboré de doctrines politiques précises ; de véritables conflits parlementaires ne se sont pas encore produits. C'est sans doute parce que les membres sentent instinctivement qu'au début de cette difficile fusion internationale, il faut d'abord consolider l'attachement aux institutions communes et la volonté de collaboration ; les oppositions ne sont bienfaisantes et stimulantes qu'au moment où cette loyauté fondamentale peut résister à des déchirements qui, si violents qu'ils soient, ne descendent plus à ces profondeurs. D'autre part, l'Assemblée Commune constate avec impatience que certaines de ses impulsions ne sont que trop mollement suivies ; et cette impatience à l'égard de la Haute Autorité se change en amertume vis-à-vis du Conseil spécial de Ministres.

Mais dans l'ensemble, des progrès sont marqués et les résultats enregistrés déjà importants. C'est ce mouvement et ces premiers succès qu'il fallait définir, car le bénéfice de ce patrimoine politique est garanti à la future Assemblée Parlementaire Européenne.

Il importe de réfléchir aux raisons de ce succès relatif. Dans certains pays, la force de la coutume à elle seule suffit pour créer et organiser un régime politique. Tel est l'exemple magnifique de l'Angleterre. En l'absence de texte, elle a su établir un régime politique à la fois souple et stable en combinant harmonieusement le sens de l'opportunité et la révérence pour les précédents. Mais dans le cas de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, il en va différemment. Elle est dotée d'une constitution écrite

et rigide : contre les textes du Traité la coutume ne peut prévaloir. Aussi une des conditions du succès est que les dispositions écrites aient créé les institutions nécessaires et leur aient donné les pouvoirs réels indispensables et que, de plus, elles aient laissé, dans ce mécanisme politique, le jeu nécessaire pour que la coutume puisse s'y insérer.

Voilà la grande différence avec les autres organisations internationales. La comparaison avec le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale est, de ce point de vue, révélatrice. Les Assemblées de ces organisations européennes invoquent, elles aussi, et à juste titre, un droit parlementaire commun <sup>(1)</sup>. La Charte de l'Union de l'Europe occidentale est à cet égard un chef-d'œuvre de codification. Et, cependant, les résultats sont décevants. Ces Assemblées sont, sinon découragées, du moins alarmées par l'inefficacité de leurs efforts <sup>(2)</sup>. Pourquoi?

C'est qu'à la différence de la C. E. C. A., elles ne sont pas en présence d'un Exécutif qui, au moins par sa branche la plus active, engage sa responsabilité politique envers elles ; c'est qu'elles ne participent pas au pouvoir souverain par l'exercice de compétences limitées mais réelles.

Et ainsi se pose la question. Les deux nouvelles Communautés du Marché Commun et de l'Euratom ne sont-elles pas affectées des mêmes vices? De quel type se rapprochent-elles davantage? Comment l'Assemblée Parlementaire Européenne pourra-t-elle jouer un rôle efficace? Tel est l'objet de la seconde partie de cet exposé.

---

<sup>(1)</sup> Sur ce droit parlementaire commun voir notamment : « Avis sur la participation d'observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune », op. cit. ; Charte et Règlement de l'Assemblée de l'U.E.O. (1955). Reuter, « Note sommaire sur le problème posé par la substitution de l'Assemblée unique à l'Assemblée Commune ». Rapport Poher, op. cit., p. 13 et s.

<sup>(2)</sup> Par exemple, pour l'U.E.O. voir rapport de la Vallée Poussin pour la Commission des questions de défense et des armements, 3<sup>e</sup> session ordinaire, doc. n° 63 ; pour le Conseil de l'Europe, voir résolution n° 9 adoptée le 28 août 1950, en réponse au rapport et au message du Comité des Ministres, dans Recueil des recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée Consultative lors de sa deuxième session (Strasbourg 1950) ; compte rendu officiel de la neuvième session de l'Assemblée Consultative, séance du 22 octobre 1957 (AS (9) CR 17) pages 11, 12, et rés. (57) 26 adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 1957.



## DEUXIÈME PARTIE

# LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

24. Lorsque à Rome, le 25 mars 1957, dans la grande salle du Capitole, ont été signés les deux nouveaux Traités du Marché Commun et de l'Euratom, toutes les cloches de la Ville Éternelle se mirent à sonner ; le gouvernement italien donna congé aux enfants des écoles avec un court billet expliquant aux parents la signification heureuse de cet événement historique. L'intégration européenne venait d'enregistrer un succès décisif (1).

Succès encore théorique consigné sur parchemin. Mais se réalisera-t-il dans les faits ? C'est ici que les modernes Jérémies ont retrouvé de la voix. Ils sont habiles à dénoncer les dangers. Eux qui, à la conclusion du Traité de la C.E.C.A. envisageaient, du point de vue institutionnel, la constitution, au centre de l'Europe, d'une technocratie irresponsable, la poursuite des rivalités nationales et l'écrasement des faibles par des coalitions sous le couvert d'une communauté fallacieuse, ils constatent cette fois que les nouvelles Communautés ne sont pas taillées sur le même patron que l'ancienne et en tirent de sombres pronostics. On a fait preuve de trop de prudence institutionnelle et peut-être a-t-on volontairement négligé de reprendre dans le mécanisme politique, des pièces qui avaient assuré le mouvement en avant, le succès — relatif — de la C.E.C.A.

La difficulté n'est pas de voir les problèmes, mais de leur trouver une solution. C'est notamment la responsabilité de l'Assemblée Commune qui,

---

(1) Pour un exposé historique de la genèse des Traités et une analyse de leurs dispositions, cf. « Le Marché Commun et l'Euratom » dans *Chronique de politique étrangère*, publié par l'Institut royal des relations internationales, Bruxelles, n<sup>os</sup> 4 à 6, juillet-novembre 1957, p. 409 et s.

se survivant dans son héritière, l'Assemblée Parlementaire Européenne, devra continuer son action dans le cadre de la C.E.C.A. et devra l'harmoniser avec celle qui est dévolue au Parlement de l'Euratom et du Marché Commun. Sera-ce en spécialisant ses activités et procédures selon la Communauté intéressée, sera-ce en faisant progresser un droit parlementaire commun ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord déterminer exactement les différences et les ressemblances existant entre la C.E.C.A., d'une part, et les deux nouvelles Communautés, d'autre part. Cette étude occupera la première section et permettra de dissiper un certain nombre de malentendus très généralement répandus.

C'est dans une seconde section que l'on abordera l'examen des méthodes à suivre pour conserver intact le patrimoine parlementaire de la C.E.C.A. et aussi pour en faire bénéficier les nouvelles Communautés. L'Assemblée a le devoir de donner les résultats de son expérience. C'est l'Assemblée Parlementaire Européenne qui prendra les décisions.

## **I. COMPARAISON DE LA C. E. C. A., DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'EURATOM**

25. Selon son humeur, on est surtout attentif aux ressemblances ou aux oppositions entre les trois Communautés. Les premières sont beaucoup plus grandes mais les secondes ont frappé davantage l'imagination. Encore faut-il déterminer si les nouveautés favoriseront ou contrarieront une action européenne efficace.

Un inventaire doit être établi pour prévoir avec plus de certitude le fonctionnement probable des institutions — notamment de l'Assemblée Parlementaire Européenne — et pour suggérer les pratiques les plus appropriées.

Considérons donc successivement les similitudes et les divergences.

### **A - En quoi se ressemblent les organisations institutionnelles des trois Communautés?**

#### **a) Généralités**

26. On dit souvent que, du point de vue institutionnel, les deux nouvelles Communautés sont en recul sur la C.E.C.A. Faisant preuve d'audace en consentant à de nouvelles intégrations, les hommes d'État ont été plus pusillanimes dans leur organisation. Pour tout dire, d'un seul mot qui fait image, l'idée de supranationalité a disparu ou tout au moins s'est fortement estompée.

Les publicistes hésitent à la définir. Beaucoup renoncent à découvrir le critère de la supranationalité. Aucun trait ne lui serait exclusif ; tous se retrouveraient avec plus ou moins d'intensité dans des organisations internationales antérieures <sup>(1)</sup>. C'est là l'analyse de techniciens qui se limitent

---

(1) Cf. Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A., tome II : Louis Delvaux, « La notion de supranationalité dans le Traité créant la C.E.C.A. », p. 228 ; Fritz Münch, « Délimitation du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique interne », p. 273 et références citées. La lecture du procès-verbal de la discussion est très intéressante puisque tous les intervenants ont souligné l'originalité de la formule supranationale.

Voir aussi Eugenio Greppi, « A propos du caractère supranational de la C.E.C.A. », tiré à part des « Cahiers de Bruges », avril 1956.

Voir encore Jean Buchmann, « Vers un ordre international nouveau », Faculté de Droit Lovanium (Léopoldville), éd. Nauwelaerts, Louvain 1957.

au droit. Pour apprécier la nature des constructions politiques, il faut tenir compte non seulement des procédés juridiques employés mais encore de l'idée politique qui les inspire.

M. Schuman, père spirituel de la C.E.C.A., a déclaré que le terme « supranational » recouvre une réalité valable et une notion distincte de toutes les catégories traditionnellement admises <sup>(1)</sup>. Le mot se trouve expressément à l'article 9 du Traité tout comme dans l'article 1<sup>er</sup> du Traité avorté de la C.E.D. et dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de Communauté politique préparé par la fameuse Assemblée ad hoc. Manifestement les rédacteurs ne parlaient pas pour ne rien dire ; ils n'employaient pas à plaisir des néologismes pour surprendre ou confondre le public. Ils prétendaient attacher à un vocable inédit une signification nouvelle.

Les hommes politiques ne s'y sont pas trompés. Dans tous les États membres, on ne s'est pas résolu aux intégrations européennes sans une crise de conscience. La Grande-Bretagne qui accepte sans hésitation à faire partie du Conseil de l'Europe, de l'O.E.C.E. ou de l'Union de l'Europe occidentale conserve de tenaces répugnances à l'endroit des trois Communautés.

Sans doute tout est-il dans tout. Par des transitions presque insensibles, la nature passe d'une espèce à l'autre. Mais un ensemble de traits, par leur groupement et leur intensité, caractérise ces espèces. Il est évident que les trois Communautés européennes appartiennent à la même famille et s'opposent aux autres organisations internationales.

Un effort de classification présente un intérêt qui n'est pas seulement théorique. Il justifie des conséquences juridiques et oriente l'évolution de la pratique. Ceux qui refusent de constater l'existence d'une catégorie nouvelle d'institutions sont tentés d'interpréter restrictivement les textes pour les harmoniser avec les organisations internationales traditionnelles. En faisant cela, ils exagèrent l'importance des similitudes formelles pour négliger la volonté — et les répugnances — des gouvernements et des Parlements fondateurs <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cf. préface du livre de Reuter, « La C.E.C.A. », Paris 1953. C'était l'analyse avancée avant même la conclusion du Traité ; cf. mémorandum français du 10 août 1951 : « La proposition française du 9 mai entend réaliser la mise en commun de certaines ressources, la fusion de certains pouvoirs ; elle a donc pour objet d'instituer, sur un point particulier, un régime « supranational ». Voir aussi l'« Avis sur la participation des observateurs », op. cit., p. 5 et s.

<sup>(2)</sup> Cf. Wigny, « Un nouveau chapitre du droit des gens », Mélanges Graulich, Faculté de Droit, Liège, 1957, p. 147-159.

b) *Les transferts de compétence sont d'une importance sans précédent*

27. La première caractéristique de ces Communautés est qu'elles bénéficient d'un transfert de compétence <sup>(1)</sup>. Elles détiennent un pouvoir de décision.

De pareils transferts ne sont pas inconnus dans l'histoire du droit public. Mais cette fois ils atteignent un ordre de grandeur qui en change la nature. Que confie-t-on jusqu'à présent à des organisations internationales ? Une gestion administrative (sauf si on se réservait par la règle de l'unanimité un veto absolu). Qu'attend-on aujourd'hui d'une communauté européenne ? Une politique. Ce n'est pas la même chose d'organiser les services postaux internationaux ou la navigation sur le Danube que d'administrer un marché commun ou de grandes industries de base.

Cette remarque prend tout son sens si l'on est conscient du dynamisme de l'intégration européenne. Presque fatalement, celle-ci s'étend. Comment peut-on établir la liberté des échanges pour le charbon et l'acier si le protectionnisme arrête les autres marchandises ? Comment fixera-t-on les objectifs généraux de l'industrie charbonnière sans se préoccuper du budget général de l'énergie, quelle qu'en soit la source ? C'est par un mouvement naturel que l'on passe de la C.E.C.A. au Marché Commun et à l'Euratom.

Même à l'intérieur d'une Communauté, les exigences s'étendent. Dans tout le circuit économique, il est impossible d'isoler un moment — celui des échanges — sans se préoccuper de la production, de la répartition et de la consommation — et en particulier sans se soucier de l'égalisation, de l'euro-péisation des conditions de production. Comment les échanges pourraient-ils normalement se développer si l'équilibre global de ces coûts dans les différents États membres est gravement perturbé par une politique sociale ou une politique financière aberrantes ? Ces implications nécessaires ont déjà été soulignées pour la C.E.C.A. <sup>(2)</sup>. Elles sont expressément annoncées et plus importantes encore dans le Traité du Marché Commun qui prévoit que l'union

---

<sup>(1)</sup> Transfert de compétences, limitation de compétences, répartition de compétences, création de nouvelles compétences : ce sont là des analyses juridiques qui ne modifient pas le phénomène et qui ne peuvent être discutées ici. Voir sur cette question : Monaco, « La Comunità soprannazionale nell'ordinamento internazionale », dans *Comunità internazionale*, juillet 1953, p. 441 ; Fritz Münch, « Délimitation du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique interne », spécialement le n° 5 et suivants, dans *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, tome II cité ; Nicola Catalano, « Les sources du droit de la C.E.C.A. », spécialement n° 4, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Cf. « Témoignage », *op. cit.*, n° 17, p. 28 et s.

douanière soit doublée d'une politique commune pour l'agriculture, les transports, les règles de concurrence et le commerce extérieur, par des mesures rendant possible la libre circulation des personnes, des capitaux et des services, par une étroite collaboration dans le domaine social, en matière de politique de conjoncture et de balance des paiements.

c) *Ces transferts sont consentis à un pouvoir autonome*

28. Dans ce domaine étendu — et dont l'extension est prévue par les traités eux-mêmes — les organes communautaires exercent un pouvoir autonome, c'est-à-dire un pouvoir qui est détaché de la souveraineté des États fondateurs. Traditionnellement, les États qui entraient dans des organisations internationales protégeaient leur souveraineté de deux façons. Ils composaient de leurs délégués les institutions de ces organisations et imposaient la règle de l'unanimité. Comme ils étaient sûrs de leurs délégués auxquels ils pouvaient donner des mandats impératifs et comme la règle de l'unanimité aboutit à reconnaître à chaque participant un droit de veto, les souverainetés nationales restaient entières et n'étaient qu'apparemment limitées par des décisions internationales qui ne pouvaient être prises en dehors d'elles.

Dans les Communautés européennes il en va différemment. D'abord, les organes sont indépendants des États signataires ; peut-être leurs membres attendent-ils des gouvernements (Haute Autorité, Commissions, Cour de Justice) ou des Parlements (Assemblée) leur nomination. Mais celle-ci acquise, ils n'ont pas d'instructions à recevoir ni de comptes à rendre. Ils sont dans la situation privilégiée dont jouit un juge dans un État national : une fois nommé, il vaque en toute indépendance à ses occupations.

Ensuite, en principe, les décisions ne sont plus prises à l'unanimité mais à la majorité, même au Conseil de Ministres. Un État peut donc être soumis à une décision contre laquelle son représentant a voté.

La nature et le fonctionnement du Conseil doivent être analysés. Ceux qui veulent à toute force faire rentrer les Communautés européennes dans la catégorie classique des organisations internationales insistent sur l'importance de cet organe qui « est formé par les représentants des États membres » (C. E. C. A., art. 27 ; C. M. C., art. 146 ; Eur., art. 116). Ils soulignent que souvent les résolutions y sont prises à l'unanimité. On peut ajouter que si dans la C. E. C. A. il s'agit d'un assentiment aux décisions de la Haute Autorité, dans les deux nouvelles Communautés ce sont les décisions elles-mêmes qui sont ainsi prises par tous les « délégués des gouvernements ». La

conclusion est qu'il n'y a guère de changement aux formes traditionnelles de la collaboration internationale (1).

Cette analyse pêche sur plusieurs points. D'abord elle ne tient pas compte du fait que la règle n'est plus celle de l'unanimité ou même de la majorité qualifiée. Les décisions sont prises presque toujours à la majorité « pondérée » (C. E. C. A., art. 28, al. 5 ; C. M. C., art. 148, § 2 ; Eur., art. 118, § 2). Cet adjectif veut dire que les voix des petits et grands États ne sont pas rigoureusement égales — ce qui est une dérogation supplémentaire à la procédure classique.

Mais il faut pousser plus à fond l'argument. Le Conseil n'est pas la réunion permanente de délégués gouvernementaux qui confrontent les politiques nationales et cherchent à les concilier. Il est un organe communautaire. Ce n'est pas le « Conseil *des* Ministres » mais un « Conseil *de* Ministres » (C. E. C. A., art. 7) ou plus courtement « le Conseil » de la Communauté (C. M. C., art. 4 ; Eur., art. 3). Sans doute par sa composition même sera-t-il plus sensible aux difficultés nationales ; mais c'est pour collaborer à une politique communautaire plus efficace. C'est là sa responsabilité première. Ne doit-il pas demander l'étude de toutes propositions et mesures qu'il juge opportunes à la réalisation des objectifs communs (C. E. C. A., art. 26, al. 3 ; C. M. C., art. 152 ; Eur., art. 122) ? N'est-ce pas en vue de ces objectifs qu'il doit donner ses avis ou prendre ses décisions ?

Les décisions du Conseil peuvent faire l'objet d'un recours en justice. Le Traité de la C. E. C. A. ne visait que l'incompétence ou la violation de formes substantielles (C. E. C. A., art. 38, al. 3), ce que l'on comprenait dans un système donnant en principe au Conseil un pouvoir d'avis et réservant les décisions à la Haute Autorité. Mais dans le Marché Commun ou l'Euratom, où la décision appartient très souvent au Conseil, l'énumération des causes d'annulation est complétée : la Cour, compétente pour apprécier la légalité des actes du Conseil autres que les recommandations ou avis, accueille « les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent Traité ou toute règle de droit relative à son application ou détournement de pouvoir » (C. M. C., art. 173 ; Eur., art. 146). Ce serait une illégalité ou un détournement de pouvoir pour le Conseil de motiver uniquement ses décisions par des préoccupations nationales, alors que le devoir de toutes les institutions est de réaliser les objectifs communautaires dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun

---

(1) Tel est en particulier le raisonnement qui, en ce qui concerne la C.E.C.A., se retrouve à chaque page du remarquable rapport de M. Paul de Visscher, op. cit.

(C. E. C. A., art. 3 ; C. M. C., art. 4 ; Eur., art. 3), alors que la volonté expresse des fondateurs est de créer des « institutions capables d'orienter un destin désormais partagé » (C. E. C. A., préambule) et de ménager non pas des oppositions institutionnelles, mais au contraire la possibilité d'un mouvement vers une « communauté plus large » (C. E. C. A., préambule), vers « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (C. M. C., préambule), alors que, enfin, les États signataires se sont formellement engagés à prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant des Traités (C. E. C. A., art. 86 ; C. M. C., art. 5 ; Eur., art. 192). On ne peut souhaiter des textes plus formels.

Enfin, les décisions du Conseil, à la différence des accords de représentants d'États, ne doivent pas être soumises à la procédure strictement nationale de l'approbation par les Parlements et de la ratification. Mais, par contre, ces décisions supposent généralement la collaboration de la Commission qui est elle-même assujettie au contrôle de l'Assemblée.

Cette interprétation juridique correspond à la réalité. Sans doute l'Assemblée a-t-elle souvent dénoncé des hésitations et des retards. Cela n'empêche pas qu'en fait le Conseil de la C. E. C. A., essentiellement chargé d'harmoniser politique communautaire et politiques nationales, agit comme un organe de la Communauté. Des témoignages formels ont été cités <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. « Témoignage », op. cit., n° 9, p. 21 et interventions de MM. Mayer et Coppé citées à cet endroit.

Dans une conférence donnée le 12 mars 1957, le baron Snoy et d'Oppuers, chef de la délégation belge et président du Comité intérimaire, a notamment déclaré :

« Voilà des ministres responsables chacun devant leurs Parlements nationaux qui vont, malgré tout, surtout s'ils votent à la majorité, avoir une sorte de responsabilité collégiale et collective à l'égard du bien commun de l'ensemble. C'est une responsabilité qui, politiquement, n'est pas organisée, parce que, s'il y a une assemblée dans nos institutions, c'est une assemblée purement consultative, qui ne peut pas renverser les ministres. Il serait impensable, en effet, qu'elle renverse les ministres qui, dans leur Parlement, auraient la confiance de leurs députés. Nous sommes donc dans un système que je qualifierais volontiers d'anglo-saxon par son pragmatisme. Il a été accepté et il a toutes les chances de fonctionner convenablement. Dans le fait, il n'est pas douteux — et l'expérience que j'ai eue à l'O.E.C.E. me l'a prouvé — qu'il y a une sorte de conscience des gouvernements vis-à-vis de la communauté. Même dans le système de l'O.E.C.E., qui est un régime d'unanimité, il y a des décisions nombreuses qui interviennent, un peu contre la volonté d'un gouvernement individuel, mais sous une pression morale irréfutable. Cette pression morale existe en Europe et je fais confiance à son existence pour le bon fonctionnement du Conseil de Ministres des Six. » La Conférence a paru sous le titre « Les projets de Marché Commun, d'Euratome et d'Association des territoires d'outre-mer » en annexe au

....

On peut donc conclure que le pouvoir dans les Communautés est bien autonome et que c'est une grande nouveauté.

L'autonomie et même la supériorité du pouvoir communautaire s'affirme d'une manière bien surprenante. On peut s'attendre à ce que l'étendue de l'exercice de ce pouvoir donne lieu à des différends. Qui donc va trancher les contestations?

Les États constitutants ont reconnu la compétence exclusive d'un organe communautaire (pour la Cour de Justice, voir C. E. C. A., art. 87 et 89; C. M. C., art. 219; Eur., art. 193; pour les arbitres voir notamment C. M. C., art. 8; Eur., art. 18). Ceci est déjà exceptionnel et ce qui l'est beaucoup plus, c'est que l'Exécutif communautaire intervient en première instance. Dans la C. E. C. A. en effet c'est la Haute Autorité qui prend la décision et applique la sanction (C. E. C. A., art. 88); dans le Marché Commun et l'Euratom l'intervention des Commissions est moins forte, mais elle reste cependant accusée. Dans cette phase précontentieuse la Commission donne son avis et, si l'État membre ne s'incline pas, le différend est tranché par la Cour (1).

d) *Ce pouvoir s'incorpore dans une organisation institutionnelle complexe*

29. Le troisième trait original que l'on retrouve dans chacune des trois Communautés est que ce pouvoir autonome de décision est confié à des institutions complexes. Tout s'enchaîne. Puisqu'il ne s'agit plus d'assurer une simple gestion administrative mais d'élaborer une politique, une organisation compliquée est nécessaire.

Dans les trois cas, on trouve un Exécutif à deux branches, une Assemblée et une Cour de Justice. Sous réserve d'une inégale distribution des pouvoirs (2), le schéma institutionnel est identique, à tel point que l'Assemblée, la Cour de Justice et même le Comité Économique et Social pour deux Communautés peuvent être fusionnés en une seule institution.

....

bulletin mensuel de la Direction générale des études et de la documentation, Bruxelles, ministère des Affaires économiques, n° 3, 1957.

Ce passage est suggestif; ne nous attardons pas sur le qualificatif « consultatif » donné à une Assemblée qui exerce manifestement des pouvoirs souverains. L'intérêt de cette citation est ailleurs.

(1) Voir Catalano, « La Comunità Economica Europea e l'Euratom », Milan, 1957, p. 34.

(2) Cf. infra n°s 32 et s.

Ces trois organes sont bien des pouvoirs qui participent à l'exercice de la souveraineté. L'Assemblée n'est pas consultative mais censure et promeut. La Cour de Justice ne fonde pas sa compétence sur d'éventuels compromis ; sa juridiction est obligatoire (C. E. C. A., art. 87 ; C. M. C., art. 219 ; Eur., art. 193) et s'étend non seulement à la solution des différends juridiques, mais, dans certains cas, à l'examen de problèmes de fait (par exemple C.M.C., art. 177 et 228, al. 2).

En bref, des décisions importantes s'enchaînant en une politique sont prises par une autorité autonome qui se répartit, selon la règle de la séparation des pouvoirs, en des organes multiples dont l'agencement et l'équilibre sont complexes. Ainsi encore les Communautés se ressemblent entr'elles et s'opposent aux organisations internationales classiques (1).

e) *Une immédiateté descendante et montante met directement en contact le pouvoir et les individus*

30. C'est le dernier trait et sans doute le plus original des Communautés.

Dans le droit des gens classique, pour atteindre les particuliers, il faut passer par les États, qui donnent leur exequatur. C'est pour ceux-ci la possibilité d'un contrôle et, par conséquent, une garantie. Les Traités qui instituent les trois Communautés, par contre, dès leur entrée en vigueur, constituent une source d'obligations et de devoirs, directement à charge des habitants et entreprises des États membres (2). De ce principe naissent des applications qui sont révolutionnaires pour le droit des gens classique et qui caractérisent les communautés supranationales.

En premier lieu les décisions des institutions communautaires lient directement les personnes physiques et morales dans les six États membres sans devoir passer par le relai des États (cf. C. E. C. A., art. 15 ; C. M. C., art. 189 et Eur., art. 161). Les arrêts de la Cour et les décisions de l'Exécutif comportant des obligations pécuniaires ont force exécutoire directe sans

---

(1) Cf. Catalano, « La Comunità », op. cit., p. 17. « ... L'élément fondamental qui caractérise les deux nouveaux Traités, de même que le Traité instituant la C.E.C.A., est l'élément institutionnel. Les dispositions de nature institutionnelle sont pratiquement identiques dans les nouveaux Traités. »

(2) Cf. Catalano, « La Comunità », op. cit., p. 80.

Par exemple, maintenant que le Traité du Marché Commun est entré en vigueur, les dispositions concernant les règles de concurrence lient directement tous les particuliers qu'elles concernent.

autre formalité que la vérification de l'authenticité des décisions (cf. C. E. C. A., art. 44 et 92 ; C. M. C., art. 187 et 192 et Eur., art. 159 et 164).

En deuxième lieu, des impôts, sous la forme de prélèvements, frappent directement les entreprises. Il en est ainsi dans la C. E. C. A. Les institutions du Marché Commun et de l'Euratom sont provisoirement financées d'une manière traditionnelle par des contributions des États membres. Mais les Traités prévoient, dès à présent, la possibilité de ressources directes (C. M. C., art. 201 et Eur., art. 173).

Voici une troisième application. Les particuliers sont tenus de donner les informations et les renseignements que les institutions peuvent demander : les organes de la Communauté peuvent procéder à des mesures de vérification sur place (C. E. C. A., art. 86 ; C. M. C., art. 213 et Eur., art. 187), l'Assemblée, elle aussi, envoie des missions d'étude et d'information <sup>(1)</sup>.

Le quatrième cas concerne le pouvoir judiciaire. Les particuliers ont la faculté de s'adresser directement à la Cour pour attaquer les décisions qui les concernent (C. E. C. A., art. 33 ; C. M. C., art. 173 et Eur., art. 146). En droit des gens classique on hésite à reconnaître à des individus la qualité de sujets de droit international. L'accès à la juridiction internationale par excellence, c'est-à-dire la Cour Internationale de Justice, ne leur est pas ouvert.

La dernière immédiate est beaucoup plus insolite encore. Elle n'est plus descendante mais montante. Elle ne désigne pas le sujet du pouvoir mais sa source : les membres de l'Assemblée pourront un jour être élus au suffrage universel direct (C. M. C., art. 138, § 3 ; Eur., art. 108, § 3 ; C. E. C. A., art. 21). Mesure-t-on le risque que les États fondateurs ont ainsi pris dès 1951 et ont confirmé en 1957 ? Des députés investis de la confiance populaire et absolument indépendants feront sentir des pressions politiques que, dans un monde démocratique, il est impossible de négliger.

#### f) *Conclusion*

31. Ainsi existe entre les trois Communautés une parenté qui fait contraste avec les autres systèmes internationaux. Leurs caractéristiques communes peuvent être regroupées sous deux chefs principaux.

D'une part, le droit des gens traditionnel, comme son nom le révèle, est un droit qui établit des relations entre États dont il respecte au maximum

---

(1) Cf. Règlement, art. 37, § 4 ; infra n° 54.

la souveraineté. Les exceptions, dans des domaines toujours mineurs, ne font que confirmer la règle. Au contraire, les trois Traités, en confiant dans des secteurs importants un pouvoir de décision à des organes communautaires complexes qui sont, dans leur fonctionnement, largement indépendants des États, créent un droit qui domine ces États, qui est supranational.

Par ailleurs, le droit des gens n'impose des droits et des obligations qu'aux États ; il ne connaît pas directement les individus. Là encore, les exceptions n'infirmes pas la règle. Les trois Traités, eux, créent une immédiateté qui concerne non seulement l'exécution des décisions et le pouvoir taxateur mais encore, en prévoyant des élections directes, la source même du pouvoir. Dans la mesure où ils écartent les groupes nationaux pour atteindre directement les particuliers, ils sont supranationaux <sup>(1)</sup>.

Un témoignage particulièrement important, parce qu'il donne en quelque sorte une valeur authentique à cette interprétation, est celui que M. Martino a apporté à la dernière session de l'Assemblée Commune <sup>(2)</sup>. Le ministre italien, qui a été un des auteurs des Traités de Rome, a confirmé, au sujet de la supranationalité, que si l'expression avait été évitée, la réalité avait été maintenue. Notamment, le fait que des décisions importantes, surtout après l'expiration de la période transitoire, seront prises à la majorité, manifeste l'intention des rédacteurs. Fondamentalement les Traités de Rome appartiennent à la même catégorie que celui de la C. E. C. A.

Il est significatif de constater qu'à la séance constitutive de la Commission du Marché Commun <sup>(3)</sup>, le président Hallstein a déclaré, dans son discours inaugural : « Parmi les institutions de la Communauté Économique

---

(1) Si les communautés supranationales s'opposent aux organisations internationales classiques, elles ne se confondent pas davantage avec les États, même fédéraux.

Un État suppose un territoire qui limite sa compétence territoriale et est l'assise de sa puissance. Or, en Europe occidentale se superposent trois communautés.

Un État suppose aussi une population et de préférence une nation, qui veut se fondre en un destin politique unique. Or, les communautés n'impliquent, ni préalablement à leur création, ni dans un avenir rapproché, un brassage aussi intime des Allemands, des Français, des Italiens et des Bénéluxiens.

Enfin, du point de vue de sa compétence matérielle, un État a une vocation indéfinie à s'occuper de tout ce qui concerne le bien public et avant tout de la paix intérieure, de la sécurité extérieure, de la justice, de l'ordre civil, des personnes et des familles. Au contraire, les communautés ont une compétence strictement limitée qui exclut précisément ces fonctions essentielles.

(2) Séance du 27 février 1958.

(3) Le 16 janvier 1958.

Européenne, notre Commission est parmi celles dont le caractère supranational est le plus fortement marqué ». Prenant ultérieurement la parole à la première réunion du Conseil de Ministres <sup>(1)</sup>, il a souligné davantage l'idée que le Conseil lui-même exercera ses fonctions « en tant qu'organisme de cette construction supranationale qui, assortie des droits de souveraineté propres, a désormais une existence indépendante à côté des États », et il reprend à ce sujet l'analyse que nous avons faite plus haut en disant que chaque membre du Conseil de Ministres « partira d'abord des intérêts légitimes de son État qu'il placera ensuite dans le cadre de l'intérêt commun ».

Peu importe le mot. L'essentiel est de reconnaître l'identité juridique foncière qui existe entre les nouvelles Communautés et la C. E. C. A.

### **B - Quelles différences opposent les trois Communautés ?**

32. Si les trois Communautés sont filles d'une même pensée, celle-ci n'est pas restée immuable. Aussi, malgré un air de parenté, ont-elles beaucoup de traits particuliers qu'il faut maintenant analyser et interpréter.

L'opinion publique internationale a été impressionnée par un fait. La Haute Autorité de la C. E. C. A. est devenue la Commission du Marché Commun et de l'Euratom. Ce nouveau nom, moins voyant, correspond à des fonctions plus modestes : la Commission, dans les cas importants ne fait plus que proposer ; le pouvoir de décision lui a échappé et a glissé du côté du Conseil de Ministres. En d'autres termes, entre les deux branches de l'Exécutif, il y a eu, d'un traité à l'autre, un chassé croisé. Dans la C. E. C. A. c'est la Haute Autorité qui décide, parfois sur l'avis et parfois même sur l'avis conforme du Conseil. Ce dernier, dans le Marché Commun et l'Euratom, exerce la réalité du pouvoir sur proposition de la Commission.

Une conséquence importante s'ensuit pour l'Assemblée Parlementaire. Elle reçoit des nouveaux Traités des pouvoirs de contrôle plus étendus ; son prestige et son influence sont fortifiés. Hélas, ce n'est qu'apparence. Car l'Assemblée n'exerce ce contrôle que sur des falotes Commissions ; le Conseil continue à échapper à son emprise. On lui permet de parler avec plus d'autorité ; mais on ne lui donne plus d'interlocuteur valable.

Cette analyse est exacte. Mais étant partielle, elle est déformante. Pour fonder une conviction raisonnée, elle doit être complétée par bien d'autres considérations. En voici quelques-unes.

---

(1) Le 25 janvier 1958.

a) *Des traités de règles ne peuvent pas être confondus avec des traités de procédures*

33. Ne se bornant pas à rapprocher les institutions et leurs pouvoirs, poussant plus à fond la comparaison, cherchant à caractériser l'essence même des Traités, on peut dire en principe que celui instituant la C. E. C. A., comme celui instituant l'Euratom, donnent directement les règles dominant le marché commun du charbon et de l'acier et le pool nucléaire, tandis que le Traité instituant le Marché Commun se borne à fixer les principes et les procédures permettant aux organes communautaires de dégager ses règles. Cette proposition quelque peu mystérieuse mérite d'être développée.

Lorsque les six États ont organisé la Communauté du Charbon et de l'Acier, ils n'avaient encore aucune expérience de l'intégration et celle-ci leur faisait peur. Aussi ont-ils pris le maximum de précautions. Ils ont donné dans le Traité les normes réglant l'organisation des pouvoirs et la procédure de leur exercice (art. 7 à 31), celles qui s'appliquent à la révision et à l'adhésion des nouveaux États (art. 94, 95, 96, 98), celles qui fixent les buts et les directives générales (art. 2 à 6) et qui donnent les définitions (art. 84 et 85). Tout cela pour un État figurerait dans sa constitution. Mais les fondateurs ont été plus loin. Dans le titre III, consacré aux dispositions économiques, financières et sociales, ils ont introduit les dispositions législatives principales. Ils ont dit comment la Communauté était financée et de quelle manière elle pouvait participer aux investissements et donner des aides financières ; ils ont donné les règles générales concernant les interventions dans la production, les prix, les ententes et concentrations, les atteintes aux conditions de concurrence, la politique commerciale. D'où l'on a pu écrire que le Traité lui-même « constitue sans doute la principale source de droit de la Communauté. A ce point de vue, son importance est accentuée par le fait qu'aucun pouvoir législatif n'a été attribué à l'Assemblée Commune. Le Traité contient donc tout à la fois les normes d'ordre constitutionnel de la Communauté et la disposition constituant la loi unique et fondamentale du Marché Commun » (1).

Naturellement, un Traité de cent articles ne peut contenir toutes les règles nécessaires à une Communauté conclue pour 50 ans. Un pouvoir réglementaire existe. Il n'a pas été confié à l'Assemblée Commune mais à la Haute Autorité (art. 15). Il a un caractère nettement secondaire. La Haute Autorité prend les règlements d'exécution que requiert la mise en œuvre du

---

(1) Catalano, « Les sources », op. cit., p. 186.

Traité ; ses règlements doivent toujours trouver un fondement légal dans un article du Traité <sup>(1)</sup>.

Dans divers domaines, le Traité, s'il n'énonce que les principes généraux, l'établissement des règles de fond est laissé aux institutions communautaires en accord avec les États membres. Il en est ainsi notamment pour la libre circulation des travailleurs (art. 69), pour la coordination et l'harmonisation dans le domaine des transports (art. 70 du Traité et § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires).

Le Traité instituant l'Euratom a la même structure. Outre les règles qu'on est convenu d'appeler constitutionnelles, il règle, en effet, dans des dispositions détaillées <sup>(2)</sup>, le développement de la recherche scientifique (art. 4 à 11), la diffusion des connaissances techniques (art. 12 à 29), le développement des investissements (art. 40 à 44), l'approvisionnement (art. 52 à 76), le contrôle de la sécurité (art. 77 à 85), le régime de la propriété (art. 86 à 91), l'abolition des droits de douane à l'intérieur (art. 93) et l'institution du tarif extérieur commun (art. 94). Dans tous ces domaines, à quelques exceptions près <sup>(3)</sup>, c'est la Commission qui agit et décide <sup>(4)</sup>.

Par contre, dans certains secteurs, les règles de fond ne sont pas données : la protection sanitaire, les statuts des entreprises communes et de l'Agence, le libre accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire et

---

<sup>(1)</sup> Traité C.E.C.A., art. 8 : « La Haute Autorité est chargée d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité dans les conditions prévues par celui-ci. » C'est un point controversé de savoir si la Haute Autorité a un pouvoir réglementaire général ou si elle ne le possède que sur attribution formelle du Traité, comme c'est le cas par exemple à l'article 66 ; cf. Reuter, « Le droit de la C.E.C.A. » dans *Journal de droit international privé*, 1953, p. 4 et suivantes. Voir aussi de Visscher, *op. cit.*, p. 52, et Catalano, « Les sources », *op. cit.*, chapitre II.

<sup>(2)</sup> Cf. von der Heydte, « Die politischen Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft » dans « *Friedens-Warte* », 1957, p. 1 à 15. L'auteur considère le Traité Euratom comme « un modèle de perfection, on serait tenté de dire de perfectionnisme ».

<sup>(3)</sup> Les cas pour lesquels une décision du Conseil est nécessaire sont généralement ceux qui comportent une modification aux législations nationales. Voir par ex. l'art. 24, § 1, selon lequel le Conseil fixe le régime du secret applicable aux connaissances techniques dont la Communauté a connaissance. Pour d'autres cas, voir art. 7, 9, 18, 41, 69, 70, 72, 79, 94 et 95.

<sup>(4)</sup> Cf. « Le Marché Commun et Euratom » dans *Chronique de politique étrangère*, *op. cit.*, p. 520, « ... La Commission atomique aura plus de pouvoir que la Commission de la Communauté Économique ». Pour les modifications aux règles fixées par le Traité, voir *infra* n° 39.

les contrats d'assurance contre les risques nucléaires. Dans ces cas intervient la décision du Conseil (art. 31, 47, 48, 54, 96 et 98) <sup>(1)</sup>, le plus souvent précédée par la consultation de l'Assemblée.

La structure du Traité instituant le Marché Commun est toute différente ; celui-ci n'impose pas toutes les normes qui régularisent la politique de la Communauté. Il donne les règles constitutionnelles et certaines règles de fond, limitées à l'abolition des droits de douane à l'intérieur du marché commun, à la création d'un tarif extérieur commun, à l'élimination des restrictions quantitatives (art. 12 à 37) et aux normes de concurrence (art. 85, 86, 91 et 92). Pour tous les autres secteurs du Marché Commun, le Traité se borne à énoncer les principes généraux d'orientation et les procédures <sup>(2)</sup>, à préciser la part d'intervention de chaque institution et la manière de compter les votes pour former les majorités ; sur le fond, il fait confiance aux organes communautaires.

Ceci n'apparaît pas à première lecture parce que le Traité est encombré de dispositions relatives à la période transitoire. Ici, il entre dans le détail pour préciser les étapes, le rythme, les échelles et les clefs. Mais cela dit, on est surpris de constater combien le Traité est « un chef-d'œuvre de souplesse... » qui « donne peu d'indications et d'instructions pour la période définitive... » <sup>(3)</sup>. En somme, il s'agit d'un traité-cadre.

On peut conclure sans paradoxe que le Traité du Marché Commun est, à cet égard, plus européen — on n'ose pas écrire : plus supranational — que le Traité de la C. E. C. A. Est-ce en raison de l'expérience déjà acquise ? Est-ce à cause de la complexité des problèmes que soulève un marché commun général ? Il ne prétend ni être seul toute la loi, ni tout prophétiser. Il fait

---

<sup>(1)</sup> Dans ce sens on peut enregistrer un progrès très net par rapport au système suivi dans le Traité de la C.E.C.A. ; quand il ne donnait pas les règles de fond, celui-ci prévoyait un accord direct entre les États membres, sans que le rôle à jouer par les organes de la Communauté fût exactement défini (art. 69 du Traité et § 10 de la Convention). Ce système comportait, dans certains cas, la nécessité de la ratification par les Parlements nationaux. Sur ce point et les difficultés connexes, voir Catalano, « La Comunità », op. cit., p. 205 à 207.

<sup>(2)</sup> Il en est ainsi pour la politique agricole commune (art. 38 à 47), pour la libre circulation des personnes, des capitaux et des services (art. 68 à 73), pour la politique commune des transports (art. 74 à 84), pour la politique commerciale (art. 110 à 116), pour la politique sociale (art. 117 à 128), pour l'association des territoires d'outre-mer (art. 131 à 136).

<sup>(3)</sup> von der Heydte, « Die politischen Organe », op. cit., p. 1 à 15. Voir aussi Fritz Münch, op. cit., n° 12.

davantage confiance aux organes communautaires. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que son application sera plus aisée mais bien que la responsabilité de ces organes sera plus lourde. L'Europe économique de demain sera ce qu'ils auront pu concevoir, organiser et imposer.

*b) La position respective du Conseil de Ministres n'est pas la même vis-à-vis de la Haute Autorité et des Commissions*

34. La Haute Autorité de la C. E. C. A. décide. Il n'en est pas de même dans le Marché Commun. La Commission ne décide qu'en matière technique et aussi pour accorder certaines dérogations <sup>(1)</sup> : pour le surplus, elle n'a qu'un droit de proposition.

On comprend la raison politique de cette transformation. Signant un traité de procédures, les États se sont réservés un minimum de sécurité en concentrant le pouvoir véritable là où ils maintiennent leurs délégués, c'est-à-dire au Conseil.

Mais, encore une fois, en ces matières, une lecture cursive est bien trompeuse. A travers les lignes, il s'agit d'apercevoir la réalité de la machine ; au-delà des textes juridiques, il faut découvrir leur véritable signification politique.

D'un côté, il serait inconsidéré de sous-estimer le droit de proposition que le Traité réserve à la Commission. Cette intervention, apparemment anodine, devient essentielle quand on rappelle deux modalités. La première est que les décisions les plus importantes du Conseil ne peuvent être prises que sur proposition de la Commission. Si celle-ci ne prend pas l'initiative, rien ne va. C'est elle qui déclenche le mécanisme. La deuxième modalité est qu'une proposition de la Commission ne peut être amendée que par un vote unanime du Conseil. Sages mesures qui assez curieusement ont le double effet de renforcer l'action communautaire et de protéger les États. Car ceux-ci pourraient toujours craindre d'être les victimes d'une coalition d'intérêts nationaux, d'être opprimés injustement par une majorité si le Conseil pouvait prendre directement la décision sans autre formalité. L'intervention d'un organe plus « neutre » est pour eux une garantie.

Par ailleurs, que signifie le pouvoir de décision du Conseil? Une fois la proposition faite par la Commission, le Conseil décide. Mais ce n'est

---

<sup>(1)</sup> Voir annexe I.

pas toujours à l'unanimité ; la majorité souvent suffit. Plus exactement, on prévoit une évolution. Dans de nombreux cas, l'unanimité est requise au début mais, au cours de la période transitoire, elle sera progressivement remplacée par la majorité simple ou qualifiée <sup>(1)</sup>. Et ainsi retrouvons-nous l'élément supranational.

N'oublions pas enfin l'élément essentiel : la Commission sera composée d'hommes qui s'occuperont à longueur de journée des affaires communautaires. Cette spécialisation leur donnera même vis-à-vis du Conseil un prestige et une autorité morale indiscutée. De ce fait les Commissions seront certainement la branche la plus active de l'Exécutif.

Finalement, le contraste entre le système de la C. E. C. A. et celui du Marché Commun perd de sa violence. Tous deux prévoient une collaboration des deux branches de l'Exécutif. Ici, le Conseil a besoin de la proposition de la Commission ; là, la Haute Autorité ne peut agir que sur avis du Conseil ; et chacun sait que cette coopération va plus loin que le Traité l'exige parce qu'elle correspond plus encore à un besoin politique qu'à une prescription juridique. L'Europe qui prend lentement forme est complexe. Elle n'est pas la liquidatrice des États, mais une forme nouvelle et intime de coopération. Le succès et la prospérité de l'ensemble ne peuvent être payés par le déclin ou la stagnation d'un membre constituant ; tous doivent en profiter. Spécialement, au point de vue économique, le marché commun ne se confond pas avec le grand marché. Ce n'est pas une plus grande aire qui s'ouvre où la concurrence est sans frein. Des dispositions transitoires, des clauses de sauvegarde, évitent des troubles graves et persistants dans les États membres ; des instituts d'investissement, des fonds de réadaptation donnent une aide positive. Avec une pareille philosophie on a le besoin, dans les problèmes majeurs, non seulement du jugement et de la décision des organes communautaires qui voient le bien général, mais encore de l'accord d'un Conseil qui lui aussi est communautaire, mais est plus sensible aux difficultés nationales.

Les sceptiques constateront que rien n'est changé parce que déjà, dans la C. E. C. A., la Haute Autorité négociait l'accord, si possible unanime, du Conseil. Les pessimistes souligneront que, dans le nouveau système, l'inertie, la carence du Conseil sera plus facile à jouer et plus malaisée à vaincre. Les optimistes diront que, dans l'action, des pouvoirs différents doivent finalement s'accorder. L'avenir jugera le savoir-faire des hommes <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Voir annexe II.

<sup>(2)</sup> Cf. infra n<sup>os</sup> 58 et s.

c) *Les pouvoirs de l'Assemblée ne sont pas identiques dans les trois Communautés*

35. C'est ici que, de notre point de vue, l'analyse doit être particulièrement attentive, minutieuse et exacte.

L'Assemblée unique dans la mesure où elle succède à l'Assemblée Commune trouvera devant elle la Haute Autorité. Elle pourra continuer la collaboration au point précis et dans les formes complexes où l'Assemblée Commune l'a laissée.

Mais quelle sera sa position à l'égard des deux Commissions?

On a vu qu'une lecture rapide des nouveaux Traités fait généralement dire que l'Assemblée a des pouvoirs plus grands, mais ne sait plus sur qui les exercer. C'est un jugement à l'emporte-pièce qui traduit mal les dispositions écrites et la volonté profonde de leurs rédacteurs.

Considérons d'abord les pouvoirs. Ceux-ci sont renforcés par rapport à ceux de l'Assemblée Commune. C'est incontestable et incontesté. Mais cela vaut la peine d'être analysé d'une façon plus précise.

#### Le pouvoir de contrôle

36. C'est la principale arme qui était à la disposition de l'Assemblée <sup>(1)</sup> et celle-ci l'a bien utilisée pour une escrime savante. Notamment elle a rendu le contrôle plénier et permanent. Dans les nouveaux Traités, cette permanence est institutionalisée. Ce n'est pas une simple consécration de la pratique. Car la sanction principale, le vote de censure entraînant la démission de l'Exécutif — qui était dans la C. E. C. A. limité à la durée de la discussion du Rapport général de la Haute Autorité (C. E. C. A., art. 24) — peut cette fois, intervenir à tout moment de n'importe quelle session (C. M. C., art. 144; Eur., art. 114).

#### Le pouvoir financier

37. On a souligné antérieurement qu'à la différence des Parlements nationaux qui disposent de trois procédures de coercition à l'égard de l'Exécutif — le contrôle politique, le vote de lois qui obligent le Gouvernement

---

(1) Cf. supra n<sup>os</sup> 14 et s.

comme le particulier, enfin, le vote des crédits nécessaires pour financer une politique — l'Assemblée Commune possède le premier, n'a pas le pouvoir législatif et n'exerce le pouvoir financier que dans une mesure limitée. Si elle examine l'état prévisionnel (art. 78) inclus dans le Rapport général de la Haute Autorité (art. 24), elle ne peut que le discuter. Il lui est interdit de le rejeter ou de l'amender. Ce n'est pas elle qui vote le prélèvement ou les dépenses.

Tout autre est la procédure dans le Marché Commun et l'Euratom. La plénitude du contrôle financier est d'abord confirmée ; le budget doit être universel : « toutes les recettes et toutes les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds Social Européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget » (C. M. C., art. 199) (1).

Ensuite, l'Assemblée Parlementaire Européenne ne limite plus son rôle à la discussion d'un budget établi en dehors d'elle : elle participe à son élaboration. Le projet lui est transmis « au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle de son exécution ». Elle « a le droit de proposer au Conseil des modifications ». Sans doute, ce dernier garde-t-il le pouvoir du dernier mot. C'est lui qui, en possession de l'avis de l'Assemblée, « en délibère avec la Commission et, le cas échéant, avec les autres institutions intéressées et arrête définitivement le budget en statuant à la majorité qualifiée » (C. M. C., art. 203 ; Eur., art. 177). Mais croit-on que cela se fera discrétionnairement, sans les consultations prévues au texte, sans réflexions et sans justifications ? Un budget est l'expression comptable d'une politique. Si les amendements de l'Assemblée qui en fait constituent une proposition d'orientation politique ne sont pas maintenus, le Conseil de Ministres se sentira inévitablement tenu de s'en expliquer avec les parlementaires et, par-dessus leurs têtes, devant l'opinion publique.

Dans la Communauté du Marché Commun — et aussi de l'Euratom — dont les implications financières sont indéfinies, on comprend que les États membres se réservent une influence importante dans la fixation du budget et par conséquent dans la hauteur de leur contribution. Mais le Conseil qui finalement décide sera le centre politique de pressions qui doivent s'équilibrer : celles des États sont fortes sans être décisives puisque la décision finale est prise à la majorité qualifiée ; celles de l'Assemblée sont également puissantes puisqu'elles imposent en droit un nouvel examen et une nouvelle décision.

---

(1) Cf. Euratom, art. 171.

Deux autres considérations sont intéressantes. Un budget n'est juridiquement qu'une autorisation — non une obligation des dépenses. D'où l'importance de l'organe d'exécution. Il est le juge de l'opportunité et des modalités de la dépense, en d'autres termes, il transmue une autorisation juridique, un chiffre arithmétique, en une réalité concrète. Cet organe est la commission responsable devant l'Assemblée. (C. M. C., art. 205; Eur., art. 179).

Par ailleurs, tout comme dans la C.E.C.A. (art. 78), l'Assemblée examine les comptes (C.M.C., art. 206; Eur., art. 180). C'est le Conseil qui donne décharge; il communique sa décision à l'Assemblée.

### Le pouvoir de délibération

38. L'Assemblée Parlementaire Européenne se voit reconnaître expressément un nouveau pouvoir. Alors que le Traité du 18 avril 1951 donne à l'Assemblée Commune «les pouvoirs de contrôle» (C.E.C.A., art. 20), ceux de Rome stipulent des «pouvoirs de délibération et de contrôle» (C.M.C., art. 138; Eur., art. 107). Une consultation obligatoire de l'Assemblée est en effet prescrite dans 18 cas par le Traité du Marché Commun et dans 11 cas par celui de l'Euratom (1).

La nouveauté est remarquable. La participation de l'Assemblée à la politique de la Communauté ne se réalise plus seulement par la voie du contrôle. Dans des cas importants, son intervention est expressément requise et acquiert une signification d'autant plus grande.

On peut dire qu'il y a ici l'amorce d'un pouvoir législatif — ce troisième moyen de pression des Assemblées nationales. Dans un traité de procédures, les normes ne sont pas données, mais doivent être élaborées par les organes communautaires. La collaboration nécessaire de l'Assemblée est imposée dans des hypothèses qui presque toutes concernent l'élaboration de cette législation européenne (2).

---

(1) Cf. annexe III.

(2) Cf. Catalano, «La Comunità», op. cit., p. 21 et s.: «L'Assemblée participera, en outre, très largement au pouvoir normatif exercé par le Conseil. On n'a pas cru opportun d'attribuer à l'Assemblée le vote final sur le contenu et l'adoption des mesures prises par la Communauté. L'Assemblée, dans les différentes et nombreuses hypothèses prévues par les deux traités, doit être consultée avant l'adoption par le Conseil des mesures les plus importantes. On pourrait soutenir qu'en vertu de ce système l'Assemblée ne possède qu'une fonction consultative, sans effet obligatoire, ce qui contredirait son caractère parlementaire. On doit toutefois rappeler que, dans plusieurs systèmes constitutionnels (p. ex.

....

## Le pouvoir constituant

39. Enfin, tout comme la C.E.C.A., les organes des nouvelles Communautés, et l'Assemblée en particulier, ont une part dans le pouvoir de révision.

Les deux nouveaux Traités ne prévoient pas, comme celui de la C.E.C.A., une procédure générale de révision « mineure », c'est-à-dire cette révision qui est suggérée par l'expérience et l'application des règles du Traité, sans poser de problèmes politiques majeurs. Mais des dispositions très nombreuses, particulièrement dans le Traité de l'Euratom, établissent un mécanisme selon lequel les règles fixées par le Traité peuvent être modifiées par les institutions de la Communauté. D'une façon plus précise, il faut proposition de la Commission et décision du Conseil <sup>(1)</sup>. Dans les cas les plus importants, à la différence de la C.E.C.A., la consultation de l'Assemblée est expressément prévue <sup>(2)</sup>.

Quant à la procédure ordinaire de révision, non seulement les Commissions ont un droit d'initiative, mais, en termes cette fois exprès, la consultation de l'Assemblée est imposée. Ce n'est qu'après l'accomplissement de ces formalités intérieures à la Communauté que le Conseil, organe de celle-ci, déclenche la phase diplomatique classique (C.M.C., art. 236; Eur., art. 204) <sup>(3)</sup>.

Pour l'adhésion des nouveaux membres à la Communauté, il faut l'avis de la Commission (et, par derrière elle, de l'Assemblée) et une décision du Conseil qui se prononce à l'unanimité. Ici, on n'a plus osé aller aussi loin que le Traité du 18 avril 1951, lequel, on s'en souvient, laisse toute la responsabilité aux organes communautaires, à l'exclusion des États membres. Pour les deux nouvelles Communautés, une fois la décision de principe prise

....

en Italie avec le Statut de 1848 et actuellement en Allemagne), le pouvoir normatif a pu être attribué à un système bicaméral qui donne une importance finale et décisive au vote d'une des Chambres, qui est appelée Chambre Haute. Dans le système institutionnel prévu par les nouveaux traités, le Conseil peut, dans ses grandes lignes, être considéré comme l'embryon d'un Sénat fédéral. Dans l'Assemblée seraient donc représentés les peuples des États membres, dans le Conseil les gouvernements des États membres.»

<sup>(1)</sup> Cf. Traité Euratom, art. 4, 24, 25, 42, 50, 76, 85, 90, 92 et 215; Traité Marché Commun, art. 14, 38 et 126.

<sup>(2)</sup> Cf. Traité Euratom, art. 76, 85 et 90; Traité Marché Commun, art. 14 et 126.

<sup>(3)</sup> A la séance du 27 février 1958, M. Martino a souligné la nouveauté des Traités de Rome: ceux-ci ont consacré d'une façon irrévocable l'indépendance des organes communautaires à l'égard des États nationaux. Voir aussi les observations de M. van der Goes van Naters à la même séance.

par ces organes, une conférence diplomatique fixe les conditions de l'admission et les adaptations du Traité. Cet accord est soumis à la ratification de tous les États contractants (C.M.C., art. 237; Eur., art. 205).

Mais, par contre, on se montre plus audacieux pour les accords d'association (C.E.C.A., § 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires; C.M.C., art. 238; Eur., art. 206). Ceux-ci introduisent une plasticité extraordinaire dans l'organisation des Communautés. En effet, les États qui ne veulent pas devenir membres à part entière peuvent cependant établir avec elles des relations organiques qui sont taillées sur mesure. N'est-ce pas ainsi qu'ont été conclus l'accord de la C.E.C.A. et de la Grande-Bretagne et l'accord de consultation de la C.E.C.A. avec la Suisse et que dès à présent on compte donner à diverses puissances une position particulière vis-à-vis du Marché Commun (création d'une « zone de libre-échange » négociée avec les pays de l'O.E.C.E.; régime spécial d'association pour les territoires d'outre-mer: C.M.C., art. 227, § 3, et art. 131 à 136)? De même dans l'Euratom, les États tiers peuvent participer à des entreprises communes (Eur., art. 45 et 46). Dans la C.E.C.A. ces accords d'association étaient avant tout la responsabilité des États et « la Haute Autorité, agissant sur instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité, était le mandataire commun des gouvernements des États membres » (Convention, § 14); il est vrai que l'Assemblée, affirmant d'une manière particulièrement significative la plénitude de son contrôle, ne s'est jamais laissé impressionner par l'identité des mandants et a suivi de très près les activités du mandataire <sup>(1)</sup>. Tout cela devient beaucoup plus clair dans le Marché Commun et l'Euratom. La consultation de l'Assemblée est expressément requise et l'intervention des États membres est exclue (C.M.C., art. 238; Eur., art. 206). De même pour les territoires d'outre-mer, ce sera le Conseil qui, à l'expiration de la période de cinq ans, arrêtera à l'unanimité le régime d'une nouvelle période — et non pas les gouvernements qui signent un traité soumis à l'approbation des Parlements nationaux (C.M.C., art. 136). De même encore, c'est le Conseil qui statue à l'unanimité sur la participation d'un État tiers, d'une organisation internationale ou d'un ressortissant d'un État tiers au financement ou à la gestion d'une entreprise commune de l'Euratom (Eur., art. 47; voir aussi art. 10).

Rappelons en finale que les Traités du Marché Commun et de l'Euratom reproduisent la disposition de la C.E.C.A. relative à l'extension des pouvoirs de l'Exécutif en cas de besoin (C.E.C.A., art. 95; C.M.C., art. 235; Eur., art. 203).

---

<sup>(1)</sup> Voir tous les rapports de la Commission des affaires politiques cités à la page 25, note <sup>(2)</sup>.

En conclusion, ces pouvoirs renforcés n'incitent pas au pessimisme. La volonté des auteurs des Traités est nette. Avant de prétendre que ce qui est donné d'une main est repris par l'autre, avant d'opposer à ces pouvoirs apparemment renforcés une diminution de l'efficacité du contact avec l'Exécutif, il faut analyser avec soin la position de l'Assemblée à l'égard de la Commission et du Conseil.

d) *Les rapports entre l'Assemblée, les Commissions et le Conseil présentent des différences*

40. On ne peut affirmer que l'Assemblée n'a devant elle que la Commission, presque sans pouvoir de décision, et que le Conseil, tout-puissant, retranché dans son donjon juridique, reste inaccessible. En avançant cela, on se laisse impressionner par l'expérience vécue dans la C.E.C.A., et on ne lit pas avec suffisamment d'attention le texte des nouveaux Traités. Car ceux-ci disent exactement le contraire.

L'originalité de ces deux Traités, ce qu'ils apportent de nouveau par rapport à l'organisation institutionnelle de la C.E.C.A., c'est que l'Assemblée ne se borne pas à « contrôler », mais, dans un grand nombre de cas, doit obligatoirement être consultée. Par qui? Par le Conseil!

Voilà le dialogue inévitable, obligé, amorcé par le Traité lui-même. Aux hommes politiques à lui donner son sens. On ne comprendra pas que le Conseil interroge abstraitement l'Assemblée, qu'il ne lui expose pas les problèmes, les solutions envisagées, leurs avantages respectifs, ses préférences, qu'il ne cherche pas à la convaincre et à gagner son appui démocratique, enfin qu'il ne se soucie pas de se justifier si finalement la décision n'est pas conforme à l'avis des représentants des peuples des États. Tout cela ne doit pas être inscrit dans le texte; le droit résultera non seulement des dispositions écrites, mais encore du savoir-faire, de l'adresse, de la volonté de collaboration des différents organes <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. Catalano, « La Comunità », op. cit., p. 22 : « De toute façon, le fait que le vote de l'Assemblée ne lie pas ne paraît pas pouvoir dégrader ce vote au point de lui donner la force d'un simple avis consultatif. En raison de la publicité de ses débats, de la composition même de l'Assemblée, de la nature essentiellement politique du vote et des interventions, on ne peut pas méconnaître l'importance et la force, au moins moralement obligatoire, de ce vote et le poids qu'il aura dans les délibérations du Conseil : ceci est d'autant plus vrai que les membres du Conseil sont en même temps membres de gouvernements, expressions de ces Parlements dont les membres de l'Assemblée font partie. En conclusion l'importance réelle du vote de l'Assemblée sera beaucoup plus déterminante que celle d'un simple avis non obligatoire et donné à titre consultatif et orientera l'action du Conseil de Ministres selon les directives découlant de la politique exprimée par l'Assemblée. »

Une collaboration entre les trois organes a été prévue et voulue par les fondateurs. On en revient toujours à la même observation fondamentale. Les Traités nouveaux — surtout celui du Marché Commun — règlent des procédures sans imposer des directives. De bonnes solutions sont laissées à la coopération des organes.

C'est le Conseil qui décide — et c'est naturel. Même dans la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, lorsque le Traité ne donne pas de règles précises ou lorsqu'on sort du cadre limité de deux industries de base pour empiéter sur l'économie générale des États membres, n'exige-t-on pas l'accord unanime du Conseil spécial de Ministres <sup>(1)</sup>, voire l'intervention des gouvernements eux-mêmes <sup>(2)</sup>?

Mais le Conseil n'est pas un potentat. Il agit sur proposition de la Commission, qui est moins sensible aux rivalités comme aux coalitions d'intérêts nationaux et qui par conséquent est plus attentive à l'intérêt général. Il ne peut amender cette proposition qu'à l'unanimité. Et, bien entendu, la règle de l'unanimité, quand elle joue dans ce sens, protège la Communauté et non les États.

L'Assemblée est le troisième membre nécessaire de cette trinité. Puisque la Commission est responsable devant elle, soumise à son contrôle, justiciable de sa censure, elle pourra influencer sur sa politique et inspirer ses propositions au Conseil. Comme ce dernier dans des cas nombreux est obligé de la consulter et, une fois l'habitude acquise, sentira peut-être l'utilité d'élargir le champ de ce dialogue, elle interviendra dans la délibération, elle participera directement à l'élaboration de la politique. Ce pronostic se trouve confirmé avant même que l'Assemblée Parlementaire Européenne soit pour la première fois réunie. Ne parvenant pas à réaliser l'unanimité sur le choix du siège des Communautés (C. M. C., art. 216; Eur., art. 189), les ministres ont décidé de demander l'avis de l'Assemblée <sup>(3)</sup>.

Cette volonté si claire des fondateurs de ne pas affaiblir, mais au contraire d'assurer la collaboration de l'organe démocratique est confirmée

---

<sup>(1)</sup> Voir par ex. l'article 53 (institution de mécanismes financiers), l'article 54 (concours aux financements) et l'article 95, § 1 (action de la Haute Autorité non prévu par le Traité).

<sup>(2)</sup> Un cas typique est la libre circulation des travailleurs, article 69 C.E.C.A. Voir aussi le paragraphe 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires en matière de transport.

<sup>(3)</sup> Cf. communiqué publié à l'issue de la Conférence des six ministres des Affaires étrangères tenue à Paris les 6 et 7 janvier 1958.

par un petit indice significatif. Alors que dans la C.E.C.A. l'Assemblée est citée et organisée après la Haute Autorité et occupe le second rang, elle passe au premier dans les Traités de Rome.

Tout cela est complexe. Mais qui a jamais cru qu'un régime parlementaire est simple? Il trouve sa force et sa sécurité précisément dans ce système de contrepoids, d'oppositions qui finalement doivent se résoudre en collaboration <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> On notera encore que l'Assemblée Parlementaire Européenne trouve aussi une indépendance accrue du côté du pouvoir judiciaire. Ses délibérations, qui peuvent être attaquées en justice pour incompétence ou violation de formes substantielles lorsqu'elles concernent la C.E.C.A. (article 38), sont à l'abri de pareils recours dans le cadre du Marché Commun et de l'Euratom.

## **II. LES TACHES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE**

41. L'Assemblée doit exercer le contrôle démocratique dans les premières organisations européennes qui sont souveraines ; c'est une belle et lourde mission. Elle aura une large part de responsabilité dans le succès ou l'échec de cette entreprise qui est si importante pour l'avenir de notre continent.

En effet, des peuples qui s'unissent pour défendre un idéal démocratique n'admettraient pas longtemps d'être dirigés par une technocratie politiquement irresponsable. Or, il faut bien comprendre que, dans la mesure où ils sont dessaisis par des transferts de compétence, les Parlements nationaux ne sont plus à même d'exercer un contrôle sur de larges secteurs de l'activité publique. D'abord, ils n'auront pas devant eux l'Exécutif collégial responsable ; ils ne trouveront que le membre national du Conseil et ce membre a peut-être fait partie de la minorité. Ils manqueront aussi d'informations complètes sur toute la réalité européenne. Ils se placeront enfin plus difficilement au point de vue communautaire ; leur responsabilité et leur préoccupation, manifestement différentes, est de veiller à ce que les intérêts nationaux essentiels soient pris en considération par les organes européens et soient protégés par les clauses de sauvegarde et autres dispositions du Traité. Si donc l'Assemblée Parlementaire Européenne se révèle incapable d'assurer un contrôle que les Parlements nationaux n'exercent plus, il y aura dans l'organisation politique de l'Europe une lacune très grave et difficilement supportable.

De plus, l'Europe des Six va être dotée de trois Communautés distinctes. Ainsi l'a voulu le développement historique de l'intégration. Il y a entre elles des liens évidents. Les échanges de charbon et d'acier s'insèrent dans le marché commun général. La houille est en compétition et en relation avec l'énergie atomique. Or, l'Assemblée Parlementaire Européenne sera le seul organe politique qui soit commun à ces trois organisations. A des Exécutifs différents et des administrations distinctes, on peut demander de collaborer. Mais on peut s'attendre aussi, fort humainement, à des conflits de compétence, des contrariétés de décision, voire à des rivalités. Ce sera le rôle de l'Assemblée de donner à l'ensemble une impulsion commune.

Dans l'exécution de cette mission, l'Assemblée devra d'une part défendre les pouvoirs et prérogatives de l'Assemblée Commune dont le main-

tien lui est garanti dans le cadre de la C.E.C.A. ; elle devra aussi s'organiser pour que la pratique oriente dans un sens favorable l'application des dispositions écrites de nouveaux Traités.

Pour faciliter la réussite, l'Assemblée Commune peut faire diverses suggestions inspirées par une expérience de cinq années. L'Assemblée Parlementaire Européenne décidera souverainement de la suite à leur donner.

#### **A - Statut d'indépendance**

42. L'Assemblée doit avoir, vis-à-vis des autres institutions, l'indépendance qui convient à un organe souverain <sup>(1)</sup>. Les trois Traités la lui garantissent dans des termes presque identiques. Encore doit-elle ne pas oublier de prendre les précautions élémentaires en usage dans tous les Parlements expérimentés.

##### *a) Mesures administratives*

##### Règlement

43. On ne peut assez insister sur l'importance d'un bon règlement (C. M. C., art. 142 et 243 ; Eur., art. 112 et 211). De lui dépendent l'indépendance et la qualité du travail parlementaire.

On peut s'inspirer pour sa rédaction de celui de l'Assemblée Commune ainsi que des règlements d'autres organisations européennes. Un droit parlementaire européen se dégage en effet progressivement.

##### Organes

44. L'Assemblée désigne souverainement parmi ses membres son président et son Bureau. Ceci a déjà donné lieu à un incident et à une mise au point. Lors des réunions du 6 et 7 janvier 1958 à Paris, les ministres se sont engagés à recommander chacun de son côté aux parlementaires nationaux qui deviendraient membres de l'Assemblée de voter en faveur d'un candidat italien. Le Bureau de l'Assemblée Commune et les présidents des groupes politiques réunis à Strasbourg le 15 janvier 1958 ont publié une déclaration dans laquelle ils « rappellent avec insistance que le droit de nommer son président en toute

---

(1) Voir supra 1<sup>re</sup> partie, section A, nos 4 à 18.

indépendance se fonde, pour la future Assemblée unique, non seulement sur le droit parlementaire commun, mais expressément sur les dispositions des nouveaux Traités (C. M. C., art. 140; Eur., art. 110) ainsi que sur l'article 2 de la « Convention relative à certaines institutions communes » selon lequel cette Assemblée reprend les compétences et pouvoirs de l'Assemblée Commune; constatent que la Conférence des ministres s'est bornée à faire des recommandations et que la future Assemblée appréciera souverainement la suite à leur donner».

## Commissions

45. L'organisation de commissions présente une importance capitale pour faciliter le dialogue avec les Exécutifs et assurer la continuité et l'efficacité du contrôle. Si ces commissions prennent la suite de celles qu'avait créées l'Assemblée Commune, avec des compétences identiques ou voisines, elles bénéficient de tout un précieux acquis. Elles trouveront les problèmes déjà débroussaillés, les difficultés cernées, les options politiques qui commencent à se dégager. Par ailleurs, dans la mesure où l'on parvient à avoir les mêmes commissions pour les trois Communautés, on assure plus de coordination entre les Exécutifs, plus d'unité dans l'impulsion politique, bref, une meilleure intégration européenne (1).

---

(1) On pourrait imaginer, par exemple, qu'une *Commission des affaires sociales* s'occupe de l'ensemble des problèmes sociaux communs aux trois Traités (réadaptation, libre circulation des travailleurs, logements, fonds social, salaires, charges sociales, etc.); une *Commission des investissements et des questions financières*, qui, en plus de sa compétence traditionnelle dans le cadre des trois Traités, pourrait s'occuper des problèmes liés à l'activité de la Banque d'Investissements; une *Commission du marché* qui verrait s'étendre ses attributions (notamment en matière d'ententes, concentrations, prix, libre concurrence, échanges intérieurs) à la réalisation progressive de l'union douanière; une *Commission de la politique commerciale* qui aurait aussi à suivre les problèmes liés à la création de la zone de libre-échange, au tarif extérieur commun, ainsi que, notamment, aux relations avec l'O.E.C.E. et le G.A.T.T.; une *Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles* qui aurait à s'occuper des relations avec d'autres organisations internationales à caractère politique (Conseil de l'Europe, Agence atomique de l'O.N.U.) ainsi que de tous autres problèmes concernant des liens à établir entre les institutions des Communautés elles-mêmes. Il en irait de même d'une *Commission des transports* et d'une *Commission de la sécurité*, cette dernière ne se limitant plus à la sécurité minière, mais s'étendant également aux problèmes de la sécurité et de l'hygiène du travail en général et à la protection sanitaire.

Ces considérations sont évidemment valables pour les Commissions qui s'occupent des questions internes: règlement, questions juridiques, budget et administration. Cette analyse n'est nullement exhaustive, puisqu'il est certain que les Traités de Rome soulèvent des problèmes entièrement nouveaux, notamment dans les domaines de l'agriculture, des territoires d'outre-mer, de la coordination des politiques énergétiques, de la recherche scientifique nucléaire, etc.

## Groupes politiques

46. Faut-il insister beaucoup sur l'importance de ces groupes ? Si l'Assemblée veut se dégager des rivalités nationales et fonder une action politique sur des idéologies, elle doit les reconstituer. Elle doit même aider financièrement leurs secrétariats comme l'a fait l'Assemblée Commune <sup>(1)</sup>. La décision n'a pas toujours été comprise. Il est cependant évident que les parlementaires européens qui se voient moins entre eux que leurs collègues nationaux, qui sont moins informés de la réalité européenne à la fois plus vaste et en gestation, qui doivent faire un difficile travail de traduction non seulement des mots, mais des pensées pour élaborer une commune philosophie politique, ont le besoin collectif d'un secrétariat qui, bien que modeste, assure les liaisons, réunit la documentation, accomplit des travaux préparatoires.

Une préparation approfondie des débats (notes, documents de travail, etc.) et des échanges de vues préalables à l'intérieur des groupes sur des problèmes bien déterminés allègent le travail administratif du Secrétariat de l'Assemblée et accroissent la signification et la portée des travaux parlementaires. L'action parlementaire mieux orientée est de ce fait plus efficace.

Qui donc peut supporter les frais administratifs des groupes ? Ce sont ni les parlementaires, qui ne reçoivent pas de rémunération, ni les États nationaux, ni les électeurs, qui n'existent pas encore. Voudrait-on que ce soient les coalitions d'intérêt ? Mieux vaut une inscription connue et contrôlée au budget communautaire.

## Services administratifs

47. Une Assemblée a à son service un corps de fonctionnaires. Ceux-ci doivent avoir des qualifications élevées et jouir d'une stabilité d'emploi. En effet, une Assemblée qui ne se réunit pas d'une façon quasi permanente a plus besoin qu'une autre de continuité dans ses services administratifs. D'après les Traités, le statut de ses fonctionnaires sera établi par le Conseil sur consultation de l'Assemblée (C. M. C., art. 212, add. art. 246, § 3 ; Eur., art. 186, add. 214, § 3). Celle-ci devra veiller à ce que les décisions prises ne diminuent en aucune façon l'indépendance et l'efficacité de son action.

## Dépenses administratives

48. L'Assemblée devra montrer une particulière vigilance en ce qui concerne son indépendance financière.

---

(1) Règlement, article 34, et Règlement financier intérieur, articles 25 et 27.

Dans le Traité C. E. C. A. cette indépendance est complète : l'Assemblée Commune fixe souverainement l'état prévisionnel de ses dépenses administratives. Ses prévisions groupées avec celles des autres institutions valent autorisation et obligation pour la Haute Autorité de percevoir le montant des recettes correspondant, selon l'article 49. D'après les deux nouveaux Traités, le budget est arrêté par le Conseil qui doit prendre en considération les amendements de l'Assemblée et « le cas échéant » la « consulter » (C. M. C., art. 203; Eur., art. 177). Ceci veut-il dire que le Conseil pourrait unilatéralement réduire le montant des dépenses administratives de l'Assemblée ? Ces difficultés seront certainement plus juridiques que réelles. L'ambiguïté des textes ne peut receler la volonté des rédacteurs de soumettre l'Assemblée au Conseil en permettant à celui-ci de réduire ses moyens d'action.

Par ailleurs, les dépenses de l'Assemblée unique sont divisées par tiers entre les trois Communautés, en ce sens que le premier tiers sera couvert selon la formule de la C. E. C. A. et le reste conformément aux Traités d'Euratom et de Marché Commun. Cette formule mathématique fait surgir d'autres incertitudes : les prérogatives de l'Assemblée Commune, dont le maintien a été garanti, ne sont-elles pas menacées ? Comment va être fixé le total des dépenses dont la charge sera divisée par trois ? Aucun danger ne se présente si l'Assemblée Parlementaire Européenne, pour un budget unique, suit la procédure de la C. E. C. A. qui respecte sa souveraineté. Au contraire, on peut redouter, au moins théoriquement, que cette indépendance soit menacée en ce qui concerne l'héritière de l'Assemblée Commune, si ce budget global est établi conformément à la nouvelle procédure de l'article 203 du Traité du Marché Commun et l'article 177 du Traité de l'Euratom.

Enfin, une dernière difficulté résulte du fait que dans la C. E. C. A. les dépenses de l'Assemblée sont couvertes par les ressources propres que la Communauté tire du prélèvement. Tandis que, pour les deux autres tiers, il faut encore attendre le versement de la contribution due par les gouvernements.

L'article 6 de la Convention relative à certaines institutions communes ajouté en son alinéa 2 que les modalités d'application seront arrêtées d'un commun accord par les autorités compétentes de chaque Communauté.

La thèse doit être, dès le début, fermement établie qu'une Assemblée parlementaire est souveraine dans l'appréciation de ses propres besoins et des nécessités de son fonctionnement. C'est dans cet esprit qu'ont été conçus et que doivent être appliqués l'article 203 du Traité du Marché Commun et l'article 177 du Traité de l'Euratom. C'est dans ce sens que doivent être trouvés les accords prévus par l'article 6, alinéa 2, de la Convention.

## b) *Composition de l'Assemblée*

49. La composition de l'Assemblée Parlementaire Européenne mérite un examen particulier.

### Nombre de parlementaires et suppléants

50. Tout d'abord l'Assemblée Parlementaire Européenne sera plus nombreuse que l'Assemblée Commune. Ceci est justifié par la multiplication des tâches. Un effet heureux sera d'intéresser un plus grand nombre de parlementaires nationaux à l'œuvre européenne. On s'est demandé si aux effectifs il fallait ajouter des suppléants. On s'est aussi posé la question de savoir dans quelle mesure les représentants devaient cumuler un mandat à l'Assemblée Parlementaire Européenne et un mandat à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Ces problèmes intéressent particulièrement les États dont la délégation nationale est peu nombreuse. Si le chiffre des membres n'est pas relevé, si des suppléants ne viennent pas étoffer l'effectif, ils redoutent de ne pouvoir faire représenter les différentes tendances politiques nationales dans toutes les commissions. Par exemple, si la nouvelle Assemblée comporte 14 commissions, un pays qui envoie 14 parlementaires appartenant à deux ou trois partis nationaux devrait demander à chacun de suivre les travaux de deux ou trois commissions. Dans la mesure où le cumul des mandats à l'Assemblée Parlementaire Européenne, au Conseil de l'Europe et à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale doit être réalisé, ces hommes, déjà si occupés dans la première d'entre elles, seront surchargés par ces travaux européens qui viennent s'ajouter à leurs obligations politiques dans les Parlements nationaux <sup>(1)</sup>. Ce sont là des problèmes délicats qu'il est difficile d'exposer dans leur ensemble, car la controverse n'a pas encore permis de dégager des tendances certaines.

### Durée du mandat

51. Dans le Traité du 18 avril 1951, les membres de l'Assemblée Commune sont désignés par les Parlements nationaux une fois par an (art. 21). Cette courte période s'expliquait, au début de l'intégration, par le souci d'assurer une meilleure liaison entre les Assemblées européennes et nationales. Elle a d'ailleurs été interprétée dans un sens large pour éviter certaines difficultés

---

<sup>(1)</sup> Voir les interventions de MM. van der Goes van Naters et Rip à la séance du 27 février 1958. Voir aussi à ce sujet les déclarations du président Furler, compte rendu in extenso des débats de l'Assemblée, séance du 14 mai 1957, p. 421.

de renouvellement. La désignation se fait par année civile de telle sorte que le mandat peut se prolonger du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année suivante. Néanmoins, ces renouvellements trop fréquents peuvent nuire à la continuité de l'action politique. La durée du mandat n'est plus limitée par les nouveaux Traités (C. M. C., art. 138 ; Eur., art. 108). La question est donc ouverte, surtout si l'on organise des élections directes.

Dans une lettre adressée aux six ministres, les présidents' des groupes politiques rappelaient qu'ils étaient « d'accord pour estimer que les gouvernements des États membres des Communautés des Six devraient demander aux Parlements nationaux de confier les mandats des représentants à l'Assemblée unique pour la durée de la législature des Chambres chargées de les nommer ».

## Élections

52. Ce sont ces élections directes qui posent le plus gros problème. Déjà la possibilité était prévue dans le Traité du 18 avril 1951 (art. 21), elle est précisée dans les Traités d'Euratom (art. 108) et du Marché Commun (art. 138). L'article 2 de la Convention relative à certaines institutions communes prévoit que l'article 21 du Traité C. E. C. A. soit remplacé par le même texte qui figure à l'article 138 C. M. C. et à l'article 108 Euratom. Les trois Traités donc prévoient maintenant ce qui suit :

« L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Les partisans si nombreux de l'élection directe insistent sur le renforcement du caractère démocratique de la Communauté. Les peuples s'y intéresseront davantage et se sentiront davantage liés par un destin commun s'ils participent effectivement, par leur vote, à son fonctionnement. Investies de la confiance populaire, les institutions seront plus puissantes et tout soupçon de technocratie sera définitivement écarté.

Cependant, cette grande réforme comporte des dangers. Elle supprimera le relais des États et ceci constituera une nouvelle expérience.

Elle risque de compromettre le contrôle indirect sur le Conseil, qui se produit actuellement à l'échelon national, surtout au sein des Commissions des affaires étrangères, vis-à-vis du membre national du Conseil de Ministres.

Elle risque aussi de distendre les liens entre Assemblée européenne et Parlements nationaux. Les parlementaires européens n'auront plus de contacts quotidiens au sein des Assemblées nationales avec leurs collègues et seront moins au fait des difficultés, des préjugés de chaque pays. Les parlementaires nationaux de leur côté peuvent être travaillés par un complexe de défiance. Si cela arrive, ils bloqueront le développement de l'intégration européenne qui ne peut se faire sans eux ni malgré eux. Ce danger diminue dans la mesure où l'on admet que des membres élus au suffrage universel soient également membres des Parlements nationaux.

Cette opposition s'aggrave si les élections européennes se font selon une procédure uniforme dans tous les États membres, qui ont cependant des systèmes électoraux différents. Elles donneront par hypothèse des résultats différents des élections nationales. Chaque représentation parlementaire reprochera à l'autre d'être truquée.

L'ordre juridique des Communautés est « subordonné ». Entendez par là qu'il est soumis aux Traités. Les juristes disent aussi que la compétence des organes communautaires est « liée ». Ces mots techniques signifient que la compétence et les pouvoirs, tant des Communautés que de leurs institutions, sont fixés par les Traités qui les fondent et ne peuvent être modifiés par les organes communautaires eux-mêmes. Même si l'on accorde à ceux-ci un pouvoir constituant, c'est dans des limites strictement définies par les Traités (1). Au contraire, dans un ordre juridique absolument souverain, par exemple dans un État, la constitution et les lois fondamentales peuvent être révisées. Si les parlementaires de l'Assemblée sont élus au suffrage direct, ils ajoutent, en fait si pas en droit, à la légitimité des Traités celle qui résulte d'une investiture populaire et se sentiront moins liés par les dispositions écrites. C'est précisément ce que certains recherchent. Mais c'est aussi un danger pour les États.

Au cours de son dernier débat, le 27 février 1958, l'Assemblée Commune a entendu la plupart des orateurs souligner les difficultés d'élections directes, mais affirmer avec la même fermeté que cet idéal démocratique devait être réalisé.

On en revient toujours à la même constatation. L'Europe est complexe. Ceux qui nient sa réalité, non seulement matérielle, mais aussi spirituelle, non seulement économique, mais encore humaine, ne veulent pas admettre une évolution inévitable vers la concentration des territoires et des

---

(1) Voir supra nos 19 et s. et 38 et s.

hommes. Mais ceux qui, emportés par le mouvement, négligent les États nationaux, sacrifient une autre partie de la réalité : ces hommes d'Europe resteront attachés à ces groupements historiques qui sont le cadre pour l'élaboration d'une civilisation, cette création originale la plus complète et la plus parfaite de notre espèce.

Des élections directes seront un progrès qui est voulu par les Traités et par tous les hommes de bonne volonté. Leur organisation deviendra opportune au moment où l'on sera assuré qu'elles ne peuvent compromettre un équilibre nécessaire entre pouvoir européen et pouvoirs nationaux par des défiances, des rivalités, un refus de collaborer. Ce sera une redoutable responsabilité pour l'Assemblée Parlementaire Européenne de décider quand ce moment sera venu.

### **B - Exercice des pouvoirs**

53. L'Assemblée Parlementaire Européenne aura plus de pouvoirs que sa devancière. Le fait est incontesté. Mais il ne suffit pas d'avoir un capital juridique et politique plus grand. Encore faut-il savoir judicieusement l'exploiter.

#### *a) Le pouvoir de contrôle*

54. L'expérience de l'Assemblée Commune doit être méditée. Elle a étoffé ce contrôle qui lui était accordé sans en préciser les modalités ; elle l'a rendu continu, plénier, ne se limitant pas à la critique, mais donnant les impulsions <sup>(1)</sup>. Rien ne sera plus facile que de reprendre ces traditions que les Traités eux-mêmes consacrent. C'est officiellement que le contrôle est devenu permanent avec la suppression des limitations temporelles à la motion de censure (C.M.C., art. 144 ; Eur., art. 114 ; cf. C.E.C.A., art. 24). C'est aussi expressément qu'il est reconnu plénier, car le budget doit être universel (C.M.C., art. 203 ; Eur., art. 177 ; cf. C.E.C.A., art. 78). C'est aussi nettement que le contrôle n'est pas seulement à posteriori, mais peut être préalable, puisque dans de nombreux cas l'Assemblée doit être consultée avant la décision.

Il faut donc reprendre toute une technique parlementaire qui a fait ses preuves. Il faut aussi la perfectionner et l'adapter. Par exemple, l'article 213 du Traité du Marché Commun dispose que « pour l'accomplissement des tâches

---

(1) Supra n° 18, n°s 35 et s.

qui lui sont confiées, la Commission peut recueillir toutes informations et procéder à toutes vérifications nécessaires, dans les limites et conditions fixées par le Conseil, en conformité avec les dispositions du ... Traité ». Le Conseil devra au plus tôt déterminer les limites et conditions de ce droit d'information dont l'exercice concerne directement l'étendue du contrôle de l'Assemblée.

b) *Le pouvoir financier*

55. Le pouvoir financier est augmenté du fait que l'Assemblée Parlementaire Européenne peut proposer des amendements au budget (C.M.C., art. 203; Eur., art. 177; cf. C.E.C.A., art. 78) <sup>(1)</sup>. Toute la procédure, qui est sobrement mais nettement indiquée, doit être précisée par la pratique.

Par exemple, l'Assemblée, qui doit être saisie du projet de budget, au plus tard le 31 octobre, a le droit d'être mise en possession d'un dossier comprenant l'avis de la Commission (C.M.C., art. 203, par. 2, al. 1; Eur., art. 177, par. 2, al. 1) et les propositions initiales et, dans la mesure où elles ont été écartées (C.M.C., même passage al. 3; Eur., id. al. 3), la justification par le Conseil des modifications.

L'Assemblée aurait tort de négliger de donner une approbation formelle et de se contenter de l'écoulement du délai préfixé (C.M.C., art. 203, par. 4; Eur., art. 177, par. 4).

Si elle propose des modifications, l'Assemblée doit souhaiter qu'en cas de désaccord le Conseil garde le contact avec elle. Le « cas échéant » du texte doit être une règle en ce qui concerne l'organe représentatif. Sans doute, celui-ci ne peut-il pas imposer sa volonté. Mais il a le droit d'être informé. On doit se donner la peine de chercher à le convaincre.

L'Assemblée dans le même esprit ne peut se borner à recevoir les comptes et enregistrer le quitus donné par le Conseil. Elle doit en délibérer (C.M.C., art. 206, al. 3 et 4; Eur., art. 180, al. 3 et 4).

Une dernière observation concerne cette fois non pas l'élaboration du budget, mais la manière de le financer. Une des forces de la Communauté du Charbon et de l'Acier est qu'elle dispose d'un pouvoir taxateur; le prélèvement, malgré son nom pudique, est un impôt. Ce sont donc des ressources propres qui servent notamment à couvrir les dépenses administratives de

---

(<sup>1</sup>) Supra n° 37.

l'Assemblée. Dans les deux nouvelles Communautés, ce sont les États membres qui fournissent des contributions selon une proportion fixée à l'avance. Il y a là un moyen potentiel de pression à la disposition des ministres nationaux des Finances. L'Assemblée Parlementaire Européenne devra explorer la possibilité d'utiliser les nouveaux textes (C.M.C., art. 201; Eur., art. 173) pour remplacer les contributions gouvernementales par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun ou par des prélèvements à charge des entreprises nucléaires.

c) *Le pouvoir de délibération*

56. Ce pouvoir nouveau introduit l'Assemblée dans l'élaboration de décisions de grande portée <sup>(1)</sup>. Sans doute, ne donne-t-elle qu'un avis. Mais il est des opinions tombées de certaines lèvres qui ne sont jamais négligeables et qui sont difficiles à écarter sans raison <sup>(2)</sup>.

Cette consultation ne peut dégénérer en une simple formalité. L'Assemblée doit veiller à ce que son avis soit demandé par le Conseil avant que la décision soit virtuellement prise. Il est raisonnable qu'elle requière des informations complètes, connaisse la position de la question, les préférences du Conseil. Il est juste que, si son avis est écarté, la décision soit motivée.

d) *Le pouvoir constituant*

57. Rappelons pour mémoire ce pouvoir dont l'Assemblée Commune a fait usage <sup>(3)</sup>. Une vérité doit subsister pour son héritière. L'Europe n'est pas une simple création qui peut être défaite par un acte égal et contraire des fondateurs. Politiquement les « représentants des peuples des États » ne peuvent être laissés à l'écart des relances, des abandons ou des modifications.

### **C - Rapports avec l'Exécutif**

58. Tout ce qui vient d'être dit peut être repris sous une autre forme. Comment vont se préciser les rapports entre l'Assemblée Parlementaire Européenne et l'Exécutif <sup>(4)</sup> ?

---

<sup>(1)</sup> Supra n° 38.

<sup>(2)</sup> Supra n° 40.

<sup>(3)</sup> Supra nos 19 et s. et 39.

<sup>(4)</sup> Supra nos 40 et 34.

### a) *La Commission*

59. Avec les Commissions, on ne prévoit guère de difficultés. Elles continueront, dans leurs secteurs, avec l'organe parlementaire, les relations confiantes créées avec la Haute Autorité de la C.E.C.A. Ceci est tout à fait essentiel. Comme on l'a déjà expliqué plus haut, les Commissions seront dans le fait la branche la plus active de l'Exécutif (1). N'oublions pas, en effet, que les Commissions, outre les compétences de décision qui leur sont propres ou déléguées, peuvent en toute matière formuler des recommandations et avis à l'adresse du Conseil, soit à la requête de celui-ci, soit de leur propre initiative. La règle est que leurs propositions sont nécessaires pour faire déclencher la décision (C.M.C., art. 155 et 152; Eur., art. 124 et 122). Une disposition révèle à l'Assemblée, s'il est nécessaire, l'efficacité éventuelle de ses interventions. « Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition » (C.M.C., art. 149; Eur., art. 119).

### b) *Le Conseil*

60. Mais qu'en sera-t-il du Conseil de Ministres qui retient maintenant dans les deux nouvelles Communautés la plus grande partie du pouvoir de décision?

### Principe

61. On a montré plus haut que bien des inquiétudes partent d'une interprétation fautive des Traités (2). Celui de la C.E.C.A. n'organise pas la collaboration avec l'Assemblée, précisément parce qu'il accorde la réalité du pouvoir à la Haute Autorité responsable devant elle; dans ce système, le Conseil est surtout chargé d'assurer l'harmonisation entre l'action communautaire de la Haute Autorité et les politiques économiques nationales (art. 26 C.E.C.A.). Mais au contraire, les Traités du Marché Commun et de l'Euratom, s'ils confient, bien que dans une mesure différente, les décisions communautaires au Conseil, se sont souciés d'établir organiquement les contacts entre lui et l'organe représentatif: celui-ci doit être consulté sur les points importants; la politique générale du Conseil lui est obligatoirement soumise sous la forme classique d'une présentation du budget, qui est sujet à des propositions d'amendement. L'Assemblée aurait tort de se laisser travailler par

---

(1) Supra n° 34.

(2) Supra nos 33, 34 et 40.

un complexe d'infériorité ou de faire preuve d'intransigeance. Comme dans tout régime parlementaire, on attend d'elle qu'elle collabore.

## Suggestions

62. Bien entendu, ces indications des Traités doivent être précisées. La collaboration pourrait être en quelque sorte institutionnalisée. Comment?

La collaboration ne se fait pas par pièces détachées, mais suppose un engrenage général des organes. C'est dans le cadre d'une politique générale que les résolutions particulières doivent être appréciées. On vient de dire que le budget exprime financièrement cette politique. Ne doit-il pas être commenté en langage courant dans le Rapport général? Certes, celui-ci est présenté par la Commission. Mais il porte sur l'« activité de la Communauté » (C.M.C., art. 156; Eur., art. 125).

Dans cette activité, le Conseil a une part prépondérante. Un chapitre du rapport ne doit-il pas lui être consacré?

Pour que ce rapport soit suffisamment complet, ne pêche ni par oubli, ni par négligence, il faut que l'Assemblée indique les points qui la préoccupent et sur lesquels elle souhaite des éclaircissements. Pour éviter des interpellations déguisées, ne pourrait-on imaginer que ces demandes de renseignements soient délibérées et adoptées, peut-être au début à l'unanimité, par les Commissions compétentes de l'Assemblée?

Enfin, entre institutions qui sont tenues de collaborer, les relations ne peuvent être uniquement administratives. Rien ne remplace le contact personnel. C'est le président lui-même du Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A. qui le disait à Rome, dans son discours introductif au colloque avec l'Assemblée : ce fut à la fois son exorde et sa conclusion.

« Tout d'abord, nous tenons à souligner combien grand est notre plaisir de nous trouver présents dans cette Assemblée pour prendre part à la large confrontation d'idées, à laquelle cette journée est consacrée et combien est profond l'intérêt que suscite pour nous cet échange de vues, que consacrent ces contacts humains qu'à mon sens rien, aussi bien dans la vie des individus que dans celle des collectivités, ne saurait remplacer. »

Pour finir, l'orateur a conclu :

« Je disais au début de cette allocution combien mes collègues et moi nous apprécions à sa valeur la possibilité de présenter devant vous les points

de vue de notre Conseil. Pourtant nous attachons plus d'intérêt encore au fait de pouvoir recueillir directement vos observations, vos suggestions, vos conseils. Par votre assiduité et par votre persévérance, vous avez apporté à la réalisation de la grande œuvre de coopération prévue par le Traité plus que la somme de vos travaux ; vous lui avez donné sa consécration humaine.

Je suis de ceux qui pensent que les grandes idées ne deviennent vivantes que lorsqu'elles passent par le cœur des peuples. Vous représentez ici dignement ces peuples » (1).

Les Traités exigent ces confrontations. Alors que celui de la C.E.C.A. se bornait à dire : « les membres du Conseil peuvent assister à toutes les séances (de l'Assemblée) et sont entendus sur leur demande » (art. 23), dans le Marché Commun et l'Euratom « le Conseil est entendu par l'Assemblée dans les conditions qu'il arrête dans son règlement intérieur » (C.M.C., art. 140 ; Eur., art. 110). Le principe est d'obligation ; ce sont les modalités que le Conseil choisit librement.

Dans ces conditions, le colloque ne devra-t-il pas devenir une tradition ? Au moins une fois par an pareille confrontation devrait avoir lieu. Des précautions peuvent être prises pour que cette large confrontation n'aboutisse pas à des votes non prévus par le Traité.

Actuellement, le Conseil de Ministres n'a pas encore arrêté son règlement ni sa procédure de travail. Il faut espérer qu'il prendra dès le début les dispositions nécessaires pour que l'Assemblée soit informée d'une façon continue de son action. La détermination de la procédure et la fixation des délais peuvent être d'une importance capitale pour la collaboration future des deux institutions.

#### **D - Rapports avec les États membres**

63. L'intégration, tant qu'elle est partielle, pose des problèmes de coordination. Dès lors, une coopération doit être établie entre les organes européens et nationaux. Sur le plan de l'Exécutif, ceci est réalisé par l'instauration d'un Conseil qui est formé de représentants des États. Mais des liens doivent aussi être établis entre les législatifs.

---

(1) Débats de l'Assemblée Commune, compte rendu in extenso, séance du vendredi 8 novembre 1957, p. 127 et 131.

L'union personnelle, c'est-à-dire le cumul du mandat national et européen est important. Les hommes politiques bénéficient de cette façon d'une double information et peuvent favoriser les coordinations.

Même en cas d'élections directes, comme on l'a dit plus haut, il faudra veiller à ce qu'une partie des membres de l'Assemblée européenne élus au suffrage universel dispose également d'un mandat parlementaire national, afin d'assurer cette liaison indispensable <sup>(1)</sup>.

L'Assemblée Commune a décidé notamment l'envoi régulier d'une documentation aux Parlements des six pays.

Ne pourrait-on pas rendre ces contacts plus organiques ? L'idée a été lancée que le membre du Conseil devrait être dans son pays, non pas le ministre des Affaires étrangères ou le chef d'un département mais un ministre spécialisé dans les affaires européennes. Ainsi éviterait-on de graves dangers : le Conseil est un organe des nouvelles Communautés. Si ses membres sont surchargés, distraits par d'autres préoccupations, il est à craindre que cet organe travaille mal : le surmenage et le manque de temps sont plus à redouter que la mauvaise volonté et le manque d'intérêt. D'autre part, est-il souhaitable qu'une fonction si importante soit occupée selon l'ordre du jour tantôt par le ministre des Affaires étrangères, tantôt par son collègue de l'Économie nationale ou des Transports publics ? C'est cependant cette procession peu décente qu'a connue la C. E. C. A. Un ministre unique des affaires européennes serait pleinement occupé par le démarrage des Communautés. D'autre part, ce ministre sentirait aussi le besoin d'informer le Parlement de son pays des résultats et des perspectives de sa gestion européenne. Cette reddition de comptes serait naturelle, quasi automatique, s'il avait en face de lui, comme ses collègues, selon l'usage général dans les Parlements, une commission spécialisée qui serait formée pour partie de membres ayant un mandat européen et pour partie d'autres parlementaires. Cette commission ferait périodiquement rapport à l'Assemblée plénière.

Ces suggestions donnent lieu à des controverses. D'aucuns craignent notamment qu'un ministre des affaires européennes soit peu efficace. Son administration se distinguerait des services directement intéressés et s'opposerait trop souvent à eux par une fatalité que prévoient tous ceux qui connaissent la force de l'esprit de corps. D'autres soulignent que dans les petits pays, le ministre des Affaires étrangères risque d'être dépouillé par cette réforme de la partie la plus intéressante de ses attributions.

---

(1) Supra n° 52.

Une troisième solution a été avancée : c'est celle d'un ministre qui, dans le cadre d'un département ou de la présidence du Conseil, serait spécialisé dans les questions européennes.

Indépendamment de ce problème, se pose encore la question de l'institutionnalisation des relations entre Assemblées.

## **E - Rapports internationaux**

### *a) États tiers*

64. L'Europe des Six est trop petite. Personne ne se satisfait de ses étroites frontières. Mais il faut un commencement à tout. Il vaut mieux partir petitement et travailler sans relâche à l'élargissement de la Communauté. C'est en réussissant sur une aire plus étroite que l'on peut raisonnablement espérer vaincre les répugnances, dissiper les inquiétudes et gagner de nouveaux adhérents.

Mais des premiers succès ne doivent pas faire négliger les extensions ultérieures. Le danger est de se contenter de ce qu'on a pour devenir inaccessible aux autres, d'être satisfait par sa formule au point de ne plus étudier sérieusement les aménagements réclamés par les membres, virtuels et désirés, bref, de construire une « forteresse Europe » qui soit non seulement puissante, mais dont les ponts-levis sont relevés.

La jeune Assemblée Parlementaire Européenne devra se garder contre les tentations d'une réussite trop vite jugée satisfaisante.

Les Communautés doivent rester ouvertes. Aux États qui hésitent de prendre toutes les responsabilités du Traité, il faut offrir des accords d'association qui correspondent à leur situation : zone de libre-échange, association avec les territoires d'outre-mer, avec des nations fraîchement émancipées, tout cela exigera du courage et de la vision, la volonté de renouveler les formules et de multiplier sans relâche les invites.

### *b) Conseil de l'Europe*

65. Les relations avec le Conseil de l'Europe doivent être particulièrement soignées. C'est là qu'est réuni le plus grand nombre des peuples européens qui ne sont pas soumis à la domination soviétique.

Sans doute, une Assemblée Parlementaire qui participe effectivement à l'exercice de la souveraineté a-t-elle des responsabilités politiques qu'elle ne peut partager. Il ne serait pas raisonnable de vouloir que des tiers irresponsables veuillent s'insérer dans toute la procédure d'élaboration de décisions dont les conséquences sont supportées par les Six. La fermeté avec laquelle l'Assemblée Commune a défendu son indépendance <sup>(1)</sup> ne peut être prise en mauvaise part.

Mais cette confusion des responsabilités étant évitée, les relations organiques doivent être améliorées. En conséquence, on l'a vu, elles se sont développées bien au-delà des Traités. L'Assemblée Commune voulait les institutionnaliser davantage. L'Assemblée Parlementaire aurait peut-être intérêt à se souvenir des propositions.

Le Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe ne prévoyait que la présentation d'un rapport parlementaire (art. 2), la communication du Rapport général de la Haute Autorité (art. 3), l'obligation pour celle-ci de faire connaître au Conseil de l'Europe la suite donnée à ses recommandations (art. 4). Actuellement, il y a des réunions jointes auxquelles la Haute Autorité assiste, fait un exposé et répond aux questions.

L'Assemblée Commune veut aller plus loin. Les déclarations faites par M. Furler, son président, le 14 mai 1957, méritent de retenir l'attention de la nouvelle Assemblée Parlementaire Européenne :

« Le problème des relations organiques des Assemblées européennes (Assemblée des Six, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Assemblée consultative du Conseil de l'Europe), m'a amené, en raison de son caractère actuel, à convoquer le Bureau et les présidents des groupes pour examiner les questions qui se posent à ce sujet.

Nos délibérations ont abouti à certaines conclusions dont je voudrais vous exposer l'essentiel.

Le Bureau et les présidents des groupes se sont très clairement prononcés en faveur de l'établissement de relations organiques entre les trois Assemblées, ces liens devant faire l'objet d'un accord.

Il faudra prévoir des procédures permettant de développer toujours davantage les échanges réciproques et de resserrer les liens au fur et à mesure qu'ils s'établiront, compte tenu du développement de l'unification européenne.

---

<sup>(1)</sup> Supra n° 11.

La réunion jointe annuelle des Assemblées, dont l'importance croissante n'échappe à personne, devrait devenir une institution permanente. Les Bureaux du nouveau Parlement des Six, de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale devraient être chargés d'élaborer ensemble un règlement fixant la procédure à suivre pour la convocation et les délibérations de cette réunion jointe.

Celle-ci devrait avoir lieu, chaque année, à une date déterminée, de façon que la tradition soit ancrée institutionnellement.

Un comité permanent des trois Bureaux pourrait être créé dans le cadre de cet accord ; il aurait pour tâche d'examiner les problèmes que pose la coordination de l'activité parlementaire européenne ainsi que la question de la coordination des secrétariats.

Les règles de procédure de ce comité permanent devraient permettre aux organismes qu'intéressent les mêmes problèmes, notamment aux gouvernements et aux groupes politiques, de participer à ses travaux en y envoyant des délégués.

Les propositions élaborées ainsi seraient naturellement soumises à l'approbation de chacune des trois Assemblées.

Un accord de cette sorte aurait donc une portée dépassant largement celle du Protocole annexé au Traité instituant la C.E.C.A. et contribuerait certainement à unifier les Assemblées. »

## **F - Rapports avec l'opinion publique**

66. L'Assemblée Parlementaire Européenne n'exercera une action efficace que dans la mesure où elle est soutenue par l'opinion publique. C'est une vérité qui doit être respectée même avant l'organisation d'élections directes.

Le problème ne se limite pas à la recherche des moyens les plus propres à faire connaître, d'une part, l'état de l'opinion à l'Assemblée et à ses membres et, d'autre part, les travaux de l'Assemblée et de ses membres à l'opinion publique. De façon plus précise, il s'agit d'obtenir pour l'Assemblée et ses membres le soutien permanent de l'opinion publique.

La question est capitale, de l'avis de la doctrine comme de l'Assemblée elle-même <sup>(1)</sup>. De la représentation réelle des populations dépendent en effet

---

(1) Voir Paul Reuter, « Le développement naturel des compétences de l'Assemblée conduirait à un régime parlementaire si l'Assemblée Commune pouvait s'appuyer sur une opinion publique favorable » dans *Institutions internationales*, 1955, p. 410.

....

le caractère démocratique de la Communauté dans le respect du Traité, la légitimité et l'efficacité du pouvoir exercé par l'Assemblée, enfin l'avenir même de la construction européenne.

Pendant sa dernière session, l'Assemblée Commune a entendu un nouvel exposé de la question <sup>(1)</sup>. On a souligné que, dans une Europe en formation, ces relations nécessaires entre représentants et peuples représentés ne s'établissent pas aussi aisément que dans le cadre des États, mais doivent être continuellement surveillées et améliorées par l'emploi de techniques appropriées. Il est certain que ces problèmes devraient être une des premières préoccupations de l'Assemblée Parlementaire Européenne. Diverses méthodes ont été suggérées, telles que la constitution d'une commission spécialisée et l'utilisation d'experts en relations publiques.

---

....

Dans le même sens, voir rapport Teitgen, fait au nom de la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté, sur « Les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Commune et leur exercice », doc. n° 5, novembre 1954, page 12 : « Aucune idée politique n'est viable si elle ne correspond pas à un courant réel de l'opinion publique et il est plus important que jamais que ce courant soit affermi et maintenu. »

Voir aussi rapport Poher, op. cit., p. 31, chiffre 47, « L'Assemblée doit se préoccuper davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'ici de l'opinion (...). D'un côté, nous devons nous efforcer de pouvoir connaître à tout instant l'état de cette opinion publique, de l'autre côté, nous devons veiller à ce que cette opinion publique soit tenue régulièrement informée de l'activité de la Communauté. Bien plus, la formation d'une opinion publique européenne nous incombe si nous voulons vraiment pouvoir compter sur « ce minimum d'esprit communautaire indispensable à toute collaboration internationale ». Après avoir créé un commencement d'Europe, il nous faut des Européens. »

Cf. aussi rapport Carboni, fait au nom de la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté, sur « Les relations avec la presse et l'information de l'opinion publique en ce qui concerne l'activité et les objectifs de la Communauté », doc. n° 10, 1956-1957.

<sup>(1)</sup> Intervention de M. Boutemy, séance du 27 février 1958.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

67. Toute politique met aux prises les optimistes et les pessimistes, les enthousiastes et les prudents.

Le fait est qu'avant l'expiration de la période transitoire, deux nouvelles Communautés viennent s'ajouter à celle du charbon et de l'acier.

Il faut être reconnaissant aux rédacteurs des Traités d'avoir réservé, dans l'organisation institutionnelle, une place honorable à l'Assemblée. Non seulement ils ont confirmé les pouvoirs qu'elle tient, dans la C. E. C. A., du droit écrit et non écrit, en consacrant ainsi la vitalité et la sagesse de son action, mais ils lui ont donné des pouvoirs plus étendus dans le Marché Commun et dans l'Euratom. De plus, en décidant la création d'un seul organe représentatif pour les trois Communautés, ils lui ont confié, en fait, une responsabilité importante dans leur coordination.

Telle est la volonté clairement exprimée par les textes dont le présent exposé s'est attaché à faire l'exégèse. Mais les textes ne donnent que des indications, sans doute obligatoires, mais ayant besoin de la confrontation et des précisions de la pratique.

L'Assemblée Parlementaire Européenne aura des pouvoirs réels et, par conséquent, une responsabilité. Le succès de l'Europe en formation dépendra, pour une large part, de sa sagesse et de son habileté politique.



## Annexes



## ANNEXE I

### CAS OU LES COMMISSIONS DISPOSENT D'UN POUVOIR DE DÉCISION

#### Traité du Marché Commun

- Article 10* - pour la mise des produits en libre pratique.
- Article 13* - pour la fixation du rythme de suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation.
- Article 17* - pour l'autorisation éventuelle aux États de maintenir des droits de douane de caractère fiscal.
- Article 20* - pour les négociations relatives aux droits applicables aux produits de la liste G.
- Article 22* - pour la détermination de la mesure dans laquelle les droits de douane de caractère fiscal doivent être retenus pour le calcul de la moyenne arithmétique.
- Article 25* - pour l'octroi de contingents tarifaires à droits réduits ou nuls pour les produits des listes E et G et de l'annexe II.
- Article 26* - pour l'autorisation aux États de différer l'aménagement de certaines positions tarifaires.
- Article 33* - pour la fixation du rythme de suppression des mesures d'effet équivalant à des contingents.
- Article 37* - pour l'octroi des clauses de sauvegarde relatives aux monopoles nationaux à caractère commercial.
- Article 43* - pour la convocation de la conférence agricole des États membres.
- Article 45* - pour les directives concernant la conclusion des contrats à long terme pour les produits agricoles.
- Article 46* - pour les taxes compensatoires à l'entrée concernant certains produits agricoles.
- Article 48* - pour les conditions de résidence des travailleurs étrangers.

- Article 73* - pour les clauses de sauvegarde en matière de libération des mouvements de capitaux.
- Article 79* - pour l'élimination des discriminations en matière de transport.
- Article 80* - pour l'élimination des pratiques de soutien en matière de transport.
- Article 89* - pour constater les infractions aux règles de concurrence.
- Article 90* - pour l'application des règles de concurrence aux entreprises publiques.
- Article 91* - pour l'administration des clauses de sauvegarde en matière de dumping et application de certaines dispositions faisant échec à ces pratiques.
- Article 93* - pour la suppression des aides et pour l'autorisation aux États d'instituer de nouvelles aides.
- Article 97* - pour l'élimination des discriminations en matière fiscale.
- Article 107* - pour les clauses de sauvegarde en cas de difficulté dans la balance des paiements.
- Article 115* - pour les clauses de sauvegarde en cas de difficulté dans l'application de la politique commerciale commune.
- Article 124* - pour administrer le fonds social européen.
- Article 125* - pour approuver les projets de reconversion des entreprises.
- Article 226* - pour la clause générale de sauvegarde en cas de difficultés économiques.

#### **Traité de l'Euratom**

- Article 6* - pour les mesures visant à encourager l'exécution des programmes de recherches.
- Article 8* - pour la création d'un Centre commun de recherches nucléaires.
- Article 9* - pour la création d'écoles pour la formation de spécialistes.
- Article 10* - pour confier par contrat l'exécution de certaines parties du programme de recherches.
- Article 12* - pour la concession des licences et sous-licences sur les brevets qui sont propriété de la Communauté.

- Article 13* - pour la communication des connaissances et les conditions auxquelles elle peut être subordonnée.
- Article 15* - pour une procédure d'échange des résultats des recherches, faites en dehors de mandats confiés par la Communauté.
- Article 24* - pour le régime du secret applicable provisoirement aux connaissances scientifiques.
- Article 29* - pour conclure tout accord ou contrat ayant pour objet un échange de connaissances en matière nucléaire, ou pour autoriser une dérogation.
- Article 38* - pour arrêter en cas d'urgence une directive concernant la protection sanitaire.
- Article 39* - pour établir une section de documentation et d'études des questions de protection sanitaire.
- Article 53* - pour donner des directives à l'Agence, exercer un droit de veto sur les décisions et nommer ses directeurs.
- Article 59* - pour autoriser les producteurs à écouler à l'extérieur de la Communauté la production disponible.
- Article 60* - pour l'approbation du règlement de l'Agence qui détermine les modalités de confrontation des offres et des demandes.
- Article 66* - pour constater que l'Agence n'est pas en mesure de livrer les fournitures commandées.
- Article 68* - pour rétablir les prix à un niveau conforme au principe de l'égal accès.
- Article 70* - pour intervenir financièrement dans les campagnes de prospection.
- Article 72* - pour décider la constitution de stocks de sécurité.
- Article 74* - pour dispenser de l'application des dispositions concernant l'approvisionnement.
- Article 78* - pour approuver les procédés à employer pour le traitement chimique des matières irradiées.
- Article 79* - pour établir un règlement définissant les obligations en vue d'une comptabilité des minerais, des matières brutes et matières fissiles spéciales.
- Article 80* - pour exiger la mise en dépôt des excédents.

*Article 81* - pour délivrer un ordre de contrôle sur les territoires des États membres.

*Article 82* - pour arrêter une directive enjoignant à un État membre de mettre fin à une violation dans la tenue de la comptabilité.

*Article 83* - pour décider les sanctions pour les infractions aux obligations de sécurité.

*Article 101* - pour conclure accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers.

## ANNEXE II

### CAS OU LE CONSEIL DISPOSE D'UN POUVOIR DE DÉCISION

#### Traité du Marché Commun

##### I - CAS OU LE CONSEIL STATUE A L'UNANIMITÉ

- Article 8* - pour le passage d'une étape à l'autre pendant la période de transition.
- Article 14* - pour modifier le rythme des réductions des droits de douane.
- <sup>(1)</sup> *Article 20* - pour fixer les droits du tarif douanier commun applicable aux produits de la liste G à défaut d'un accord entre les États membres.
- <sup>(1)</sup> *Article 28* - pour les modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun.
- <sup>(1)</sup> *Article 33* - pour modifier la procédure d'augmentation de contingents globaux.
- <sup>(1)</sup> *Article 43* - pour toutes les mesures concernant la politique agricole commune.
- Article 44* - pour déterminer les critères pour l'établissement de systèmes de prix minima pour les produits agricoles et pour établir une procédure de révision.
- Article 45* - pour l'octroi des versements nécessaires pour compenser l'excès du prix payé pour des importations de produits agricoles.
- Article 51* - pour les mesures dans le domaine de la sécurité sociale nécessaires à la libre circulation des travailleurs.
- Article 54* - pour l'adoption d'un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement; pour la mise en œuvre du programme.
- <sup>(1)</sup> *Article 56* - pour la coordination des dispositions nationales prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers.

---

<sup>(1)</sup> Dans ces cas, l'unanimité est remplacée, au cours ou à la fin de la période transitoire, par la majorité qualifiée.

(<sup>1</sup>) *Article 57* - pour les directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès aux activités non salariées.

*Article 59* - pour l'extension du bénéfice des dispositions sur la libre prestation des services aux ressortissants étrangers.

(<sup>1</sup>) *Article 63* - pour un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services et pour la mise en œuvre de ce programme.

(<sup>1</sup>) *Article 69* - pour la mise en œuvre progressive des dispositions concernant la libre circulation des capitaux.

*Article 70* - pour les directives concernant les mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers.

(<sup>1</sup>) *Article 75* - pour la mise en œuvre de la politique commune des transports.

*Article 84* - pour prendre des dispositions pour la navigation maritime et aérienne.

(<sup>1</sup>) *Article 87* - pour les directives en vue de l'application des règles de concurrence.

*Article 93* - pour établir la compatibilité d'une aide accordée par l'État avec le Marché Commun.

*Article 99* - pour l'harmonisation des législations fiscales nationales.

*Article 100* - pour le rapprochement des dispositions nationales qui ont une incidence directe sur le Marché Commun.

(<sup>1</sup>) *Article 101* - pour éliminer une disparité entre les dispositions nationales qui fausse les conditions de concurrence.

*Article 103* - pour les mesures appropriées en matière de politique de conjoncture.

(<sup>1</sup>) *Article 111* - pour les mesures d'uniformisation de la politique commerciale et pour les négociations tarifaires avec les pays tiers.

(<sup>1</sup>) *Article 112* - pour l'harmonisation des régimes d'aides aux exportations.

*Article 114* - pour la conclusion d'accords commerciaux.

*Article 121* - pour charger la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre des mesures communes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.

---

(<sup>1</sup>) Dans ces cas, l'unanimité est remplacée, au cours ou à la fin de la période transitoire, par la majorité qualifiée.

- Article 126* - pour déterminer les missions nouvelles du Fonds social.
- Article 136* - pour les dispositions concernant l'association des territoires d'outre-mer, à prévoir à la fin de la première période de 5 ans.
- Article 138* - pour les dispositions permettant l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.
- Article 157* - pour changer le nombre des membres de la Commission.
- Article 159* - pour ne pas remplacer un membre de la Commission démissionnaire.
- Article 160* - pour suspendre de ses fonctions un membre de la Commission.
- Article 165* - pour augmenter le nombre des juges.
- Article 166* - pour augmenter le nombre des avocats généraux.
- Article 194* - pour nommer les membres du Comité économique et social.
- Article 200* - pour modifier les clés de répartition des contributions financières des États membres.
- Article 201* - pour arrêter les dispositions visant à remplacer les contributions des États par des ressources propres.
- Article 206* - pour fixer le nombre des commissaires aux comptes et les désigner.
- Article 209* - pour arrêter les règlements financiers, fixer les modalités et la procédure et déterminer les règles relatives à l'établissement et à l'exécution du budget.
- (<sup>1</sup>) *Article 212* - pour le statut des fonctionnaires.
- Article 217* - pour le régime linguistique des institutions.
- Article 223* - pour fixer la liste des produits soumis à un régime spécial de sécurité et la modifier.
- Article 227* - pour les conditions d'application de certaines dispositions du Traité à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer.
- Article 235* - pour les pouvoirs d'action non prévus par le Traité.
- Article 237* - pour l'adhésion d'un État tiers.
- Article 238* - pour la conclusion d'un accord d'association.

---

(<sup>1</sup>) Dans ces cas, l'unanimité est remplacée, au cours ou à la fin de la période transitoire, par la majorité qualifiée.

## II - CAS OU LE CONSEIL STATUE A LA MAJORITÉ

- Article 7* - pour prendre la réglementation en vue d'éliminer les discriminations basées sur la nationalité.
- Article 13* - pour les directives concernant la suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane.
- Article 14* - pour le rythme des réductions des droits de douane au cours de la 3<sup>e</sup> étape ; pour les problèmes particuliers soulevés par les réductions.
- Article 21* - pour les directives nécessaires à la solution de difficultés techniques pour l'établissement du tarif douanier commun.
- Article 25* - pour l'octroi de contingents tarifaires à droit réduit ou nuls.
- Article 33* - pour abaisser le pourcentage minimum d'accroissement des contingents globaux.
- Article 38* - pour ajouter des produits à la liste des produits agricoles.
- Article 43* - pour substituer aux organisations nationales une organisation commune du marché agricole.
- Article 44* - pour rectifier les décisions des États membres en matière de prix minima des produits agricoles ; pour modifier les prix minima appliqués.
- Article 49* - pour les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs.
- Article 55* - pour excepter certaines activités de l'application des dispositions sur la liberté d'établissement.
- Article 70* - pour modifier des mesures prises par les États membres pour éliminer les difficultés découlant de la libre circulation des capitaux.
- Article 73* - pour révoquer l'autorisation donnée par la Commission aux mesures de protection dans le domaine des capitaux prises par un État membre.
- Article 79* - pour la suppression des discriminations basées sur le pays d'origine ou de destination des produits transportés.
- Article 92* - pour déterminer les aides accordées par les États et compatibles avec le Marché Commun.
- Article 94* - pour les règlements concernant la compatibilité des aides accordées par les États.

- Article 98* - pour autoriser des mesures temporaires d'exonération fiscale.
- Article 103* - pour l'application des mesures appropriées en matière de politique de conjoncture.
- Article 108* - pour accorder le concours mutuel; pour révoquer l'autorisation aux mesures de sauvegarde donnée par la Commission.
- pour modifier les mesures de sauvegarde prises par un État membre à titre conservatoire.
- Article 113* - pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune et les négociations avec les pays tiers.
- Article 116* - pour l'action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique.
- Article 126* - pour supprimer l'octroi des concours donnés par le Fonds social.
- Article 127* - pour les modalités réglementaires concernant l'activité du Fonds social.
- Article 128* - pour les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle.
- Article 151* - pour son règlement intérieur.
- Article 153* - pour le statut des comités prévus par le Traité.
- Article 154* - pour les traitements des membres de la Commission et des juges.
- Article 203* - pour établir le projet de budget et le budget.
- Article 204* - pour autoriser des dépenses supplémentaires.
- Article 206* - pour fixer la rémunération des commissaires aux comptes et donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget.
- Article 228* - pour conclure des accords avec des États tiers ou des organisations internationales.
- Article 236* - pour convoquer une conférence intergouvernementale pour la révision du Traité.

### **Traité de l'Euratom**

#### I - CAS OU LE CONSEIL STATUE A L'UNANIMITÉ ]

- Article 7* - pour arrêter les programmes de recherches et d'enseignements de la Communauté.

- Article 24* - pour appliquer un autre régime de secret aux connaissances scientifiques ou lever le secret.
- Article 25* - pour appliquer un autre régime de secret aux demandes de brevet ou lever le secret.
- Article 47* - pour la participation de la Communauté au financement d'une entreprise commune ou pour la participation d'un État tiers ou d'une organisation internationale.
- Article 48* - pour rendre applicables à une entreprise commune les avantages de l'annexe III.
- Article 69* - pour fixer les prix.
- Article 76* - pour modifier les dispositions du Traité concernant l'approvisionnement.
- Article 85* - pour modifier le régime de contrôle de sécurité fixé par le Traité.
- Article 90* - pour modifier le régime de propriété fixé par le Traité.
- Article 95* - pour l'application anticipée des droits du tarif commun pour certains produits.
- Article 108* - pour les dispositions permettant l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.
- Article 126* - pour changer le nombre des membres de la Commission.
- Article 128* - pour ne pas remplacer un membre de la Commission démissionnaire.
- Article 129* - pour suspendre de ses fonctions un membre de la Commission.
- Article 137* - pour augmenter le nombre des juges.
- Article 138* - pour augmenter le nombre des avocats généraux.
- Article 166* - pour nommer les membres du Comité économique et social.
- Article 172* - pour modifier les clefs de répartition des contributions financières des États membres.
- Article 173* - pour arrêter les dispositions visant à remplacer les contributions des États membres par des ressources propres.
- Article 180* - pour fixer le nombre des commissaires aux comptes et les désigner.
- Article 182* - pour rendre applicable à l'Agence et aux entreprises communes le régime des changes prévu par le Traité.

*Article 183* - pour arrêter les règlements financiers, fixer les modalités et la procédure et déterminer les règles relatives à l'établissement et à l'exécution du budget.

*Article 186* - pour le statut des fonctionnaires.

*Article 190* - pour le régime linguistique des institutions.

*Article 203* - pour les pouvoirs d'action non prévus par le Traité.

*Article 205* - pour l'adhésion d'un État tiers.

*Article 206* - pour la conclusion d'accords d'association.

## II - CAS OU LE CONSEIL STATUE A LA MAJORITÉ

*Article 4* - pour modifier la définition du domaine des recherches nucléaires.

*Article 9* - pour les modalités de fonctionnement de l'institution de niveau universitaire.

*Article 18* - pour désigner les membres et arrêter le règlement du Comité d'arbitrage.

*Article 24* - pour adopter un règlement de sécurité concernant les régimes de secret applicables aux connaissances acquises par la Communauté.

*Article 31* - pour les normes de base relatives à la protection sanitaire.

*Article 41* - pour établir les critères d'après lesquels les projets d'investissement doivent être communiqués à la Commission et pour modifier la liste des secteurs industriels visés.

*Article 42* - pour modifier le délai fixé pour la communication des projets.

*Article 47* - pour statuer sur les avis transmis par la Commission sur les projets d'entreprises communes.

*Article 54* - pour arrêter les statuts de l'Agence.

*Article 70* - pour décider les mesures à prendre à l'égard d'un État membre qui n'a pas suffisamment exploité ses ressources.

*Article 72* - pour les modalités de financement des stocks.

*Article 92* - pour modifier les listes constituant l'annexe IV.

*Article 94* - pour fixer les droits du tarif douanier commun si un accord n'avait pu intervenir entre la Commission et les États membres.

- Article 96* - pour les modalités d'application du principe du libre accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire.
- Article 98* - pour les modalités d'application relatives à la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique.
- Article 121* - pour son règlement intérieur.
- Article 123* - pour les traitements des membres de la Commission et des juges.
- Article 177* - pour établir les projets de budget et le budget.
- Article 178* - pour autoriser des dépenses supplémentaires.
- Article 180* - pour fixer la rémunération des commissaires aux comptes et donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget.
- Article 204* - pour convoquer une conférence intergouvernementale pour la révision du Traité.
- Article 215* - pour modifier le programme initial de recherches ou dépasser le montant établi.

### ANNEXE III

#### CAS DANS LESQUELS L'ASSEMBLÉE EST CONSULTÉE

##### Traité du Marché Commun

- Article 7* - pour la réglementation visant à éliminer les discriminations basées sur la nationalité.
- Article 14* - pour modifier les dispositions concernant le rythme de réduction des droits de douane.
- Article 43* - pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune.
- Article 54* - pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement.
- Article 56* - pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la liberté d'établissement.
- Article 57* - pour les directives visant à la coordination des dispositions concernant l'accès aux activités non salariées et à la reconnaissance mutuelle des diplômes.
- Article 63* - pour le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services.
- Article 75* - pour la politique commune des transports.
- Article 87* - pour les directives qui réaliseront l'application des normes concernant cartels, concentrations et pratiques concertées.
- Article 100* - pour les directives nécessaires au rapprochement des dispositions législatives, au cas où des modifications des législations nationales sont exigées.
- Article 126* - pour la cessation du concours aux dépenses de réadaptation et pour établir les nouvelles missions du Fonds social européen.
- Article 127* - pour les mesures réglementaires nécessaires au fonctionnement du Fonds social européen.

*Article 201* - pour les propositions concernant le remplacement des contributions des États par des ressources propres.

*Article 212* - pour le Statut des fonctionnaires (art. 186 Euratom).

*Article 228* - pour les accords entre la Communauté et des États ou organisations internationales.

*Article 235* - pour les actions de la Communauté non prévues par le Traité et nécessaires à la réalisation d'un des objets de la Communauté (art. 203 Euratom).

*Article 236* - pour la révision du Traité (art. 204 Euratom).

*Article 238* - pour les accords d'association (art. 206 Euratom).

### **Traité de l'Euratom**

*Article 31* - pour les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs.

*Article 76* - pour les modifications aux dispositions qui règlent l'approvisionnement et la politique commune d'approvisionnement en minerais, matières brutes et matières fissiles.

*Article 85* - pour les modifications au régime de contrôle de sécurité sur l'usage des minerais, des matières brutes et fissiles.

*Article 90* - pour les modifications au régime de propriété des matières fissiles spéciales.

*Article 96* - pour les directives concernant la liberté d'accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire.

*Article 98* - pour les directives concernant les mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique.

*Article 173* - pour les dispositions concernant le remplacement des contributions des États par un prélèvement.

*Article 186 = article 212* - Marché Commun.

*Article 203 = article 235* - Marché Commun.

*Article 204 = article 236* - Marché Commun.

*Article 206 = article 238* - Marché Commun.



